

UNIVERSIDAD  
**NACIONAL**  
DE COLOMBIA

**ESTADO Y JUVENTUDES, UNA MIRADA A LA JUVENTUD RURAL DEL  
DEPARTAMENTO DE ARAUCA Y A LAS ACCIONES DEL ESTADO PARA  
RESOLVER PROBLEMAS LABORALES COMO RESPUESTA A FENÓMENOS  
MIGRATORIOS**

**THE STATE AND YOUTH, A LOOK AT THE RURAL YOUTH OF THE DEPARTMENT OF  
ARAUCA AND THE STATE'S ACTIONS TO RESOLVE LABOR PROBLEMS AS A  
RESPONSE TO MIGRATORY PHENOMENA**

**Yilmer Adiel Mina Hernández**

**Universidad Nacional de Colombia  
Facultad de Medicina Veterinaria y Zootecnia  
Departamento de Producción Animal  
Bogotá D.C, Colombia  
2021**



**ESTADO Y JUVENTUDES, UNA MIRADA A LA JUVENTUD RURAL DEL  
DEPARTAMENTO DE ARAUCA Y A LAS ACCIONES DEL ESTADO PARA  
RESOLVER PROBLEMAS LABORALES COMO RESPUESTA A FENÓMENOS  
MIGRATORIOS.**

**THE STATE AND YOUTH, A LOOK AT THE RURAL YOUTH OF THE DEPARTMENT OF  
ARAUCA AND THE STATE'S ACTIONS TO RESOLVE LABOR PROBLEMS AS A  
RESPONSE TO MIGRATORY PHENOMENA**

**Yilmer Adiel Mina Hernández**

**Tesis de Investigación Presentada Como Requisito Parcial para Optar al Título de:  
Magister en Producción Animal**

**Director (a):  
PhD., Gonzalo Téllez Iregui**

**Línea de Investigación:  
Políticas Agrarias**

**Grupo de Investigación:  
Grupo de Investigación en Gestión de la Empresa Pecuaria GIGEP**

**Universidad Nacional de Colombia  
Facultad de Medicina Veterinaria y Zootecnia  
Departamento de Producción Animal  
Bogotá D.C, Colombia  
2021**



El reconocimiento de la diversidad de las juventudes rurales, de su valor social y de su papel político se constituye en uno de los principales retos de la sociedad y de la institucionalidad para cerrar el ciclo de exclusión socioeconómica, de pobreza y silencio sostenido por décadas y debe entenderse como el punto de partida para la construcción de la paz en el país (Duarte 2013)



## Declaración de Obra Original

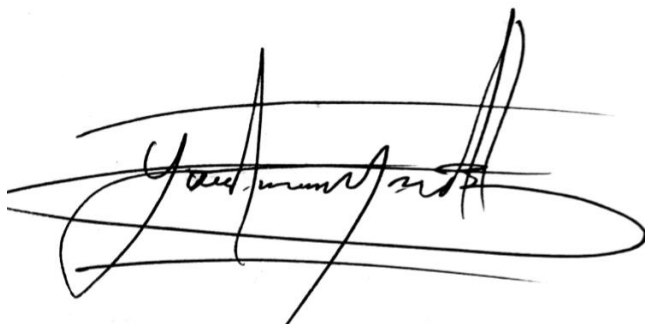
Yo declaro lo siguiente:

He leído el Acuerdo 035 de 2003 del Consejo Académico de la Universidad Nacional. «Reglamento sobre propiedad intelectual» y la Normatividad Nacional relacionada al respeto de los derechos de autor. Esta disertación representa mi trabajo original, excepto donde he reconocido las ideas, las palabras, o materiales de otros autores.

Cuando se han presentado ideas o palabras de otros autores en esta disertación, he realizado su respectivo reconocimiento aplicando correctamente los esquemas de citas y referencias bibliográficas en el estilo requerido.

He obtenido el permiso del autor o editor para incluir cualquier material con derechos de autor (por ejemplo, tablas, figuras, instrumentos de encuesta o grandes porciones de texto).

Por último, he sometido esta disertación a la herramienta de integridad académica, definida por la universidad.

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Yilmer Adiel Mina Hernández', written over a horizontal line.

---

Nombre: Yilmer Adiel Mina Hernández  
Fecha: 06/09/2021

# Agradecimientos

A Dios por la abrimme puertas y oportunidades, por la salud y poner en mi camino persona que me sirvieron de guía y apoyo en la construcción y desarrollo de este proceso.

A la Universidad Nacional de Colombia Sede Orinoquía (directivos y docentes) por su apoyo operativo en el acercamiento e interacción de los actores locales para la construcción del diagnóstico de la juventud rural y la identificación de las diferentes acciones ejecutadas.

Al docente Gonzalo Téllez Iregui, por sus pertinentes consejos, acertadas direcciones, apoyo para la sostenibilidad y permanencia en el proceso de formación junto con al Grupo de Investigación en Gestión de la Empresa Agropecuaria GIGEP.

A mi familia, porque siempre han creído en mis capacidades y calidad humana.



## Resumen

Los jóvenes rurales son actores con alta vulnerabilidad, esto reflejado entre muchas variables al surgimiento y engrosamiento progresivo de fenómenos migratorios en búsqueda de mejorar sus condiciones de vida, ya sea por atracción a las ciudades o por expulsión de sus territorios.

En Colombia, estos procesos migratorios están enmarcados y representados principalmente por la falta de oportunidades laborales, representando un 42,3%. Variable muy marcada a nivel territorial, en donde, el desempleo juvenil del departamento de Arauca alcanza el 29,7%.

Como Estado de derecho, el trabajo se concibe en un lugar central de triple calidad (como principio, deber y derecho) y el emprendimiento como una estrategia política para enmendar las demandas que la sociedad exige, así, como ciencia del Estado, el análisis de política pública aquí implementado según el modelo cíclico planteado por Knoepfel et al. (2006) permite evaluar las condiciones de los jóvenes, las acciones desde el Estado entorno a las problemáticas laborales en el periodo 1991-2019 y la Ordenanza 019E de 2015 en las etapas de definición del problema público y programación.

Así, la principal problemática de la juventud rural del departamento de Arauca se enmarca en la poca, nula o insuficiente participación juvenil en espacios políticos, sociales y económicos. Mientras que la Ordenanza 019E de 2015 requiere una recodificación como un proceso de aprendizaje y construcción de experiencias y conocimientos de los actores político-administrativos locales, proceso que incluya la vinculación de actores del mercado, la actualización de normatividad, un PPA objetivo, coherente y previsible, con un APA integrado horizontal y verticalmente.

**Palabras Clave:** jóvenes rurales, análisis de políticas públicas, programa político administrativo (PPA), acuerdo político administrativo (APA), trabajo, emprendimiento, vinculación laboral.

## Abstract

Rural youth are actors with high vulnerability, this reflected among many variables to the emergence and progressive enlargement of migratory phenomena in search of improving their living conditions, either by attraction to the cities or by expulsion from their territories. In Colombia, these migratory processes are framed and represented mainly by the lack of job opportunities, representing 42.3%. Variable very marked at the territorial level, where youth unemployment in the department of Arauca reaches 29.7%.

As the rule of law, work is conceived in a central place of triple quality (as a principle, duty and right) and entrepreneurship as a political strategy to amend the demands that society demands, thus, as a science of the State, the analysis of public policy implemented here according to the cyclical model proposed by Knoepfel et al. (2006) allows evaluating the conditions of young people, the actions of the State around labor problems in the period 1991-2019 and Ordinance 019E of 2015 in the stages of definition of the public problem and programming.

Thus, the main problem of rural youth in the department of Arauca is framed in the little, null or insufficient youth participation in political, social and economic spaces. While Ordinance 019E of 2015 requires a recoding as a learning process and construction of experiences and knowledge of local political-administrative actors, a process that includes the linking of market actors, the updating of regulations, an objective, coherent and predictable, with a horizontally and vertically integrated APA.

**Key Words:** rural youth, analysis of public policies, administrative political program (PPA), administrative political agreement (APA), work, entrepreneurship, employment relationship.

# Contenido

	Pág.
<b>Resumen .....</b>	<b>IX</b>
<b>Lista de Gráficas .....</b>	<b>1</b>
<b>Lista de Imágenes .....</b>	<b>2</b>
<b>Lista de tablas .....</b>	<b>3</b>
<b>Lista de Abreviaturas .....</b>	<b>6</b>
<b>Introducción .....</b>	<b>8</b>
<b>Marco Teórico.....</b>	<b>13</b>
1.1    Juventud, Ruralidad y Política .....	13
1.2    Nueva Ruralidad.....	15
1.3    Desarrollo Territorial.....	17
1.3.1    Definición y Asignación de la Nueva Ruralidad Espacial en Colombia.....	18
1.3.2    Categorías Conceptuales de la Nueva Ruralidad.....	23
1.3.3    Tipologías Departamentales y Municipales para la Designación del Sistema General de Participación de los Recursos del Estado.....	23
1.4    Juventud Rural .....	30
1.5    Migración Juvenil (rural – urbana) .....	32
1.6    Oportunidades Laborales Como Materialización del Trabajo Decente y/o Digno y del Emprendimiento Juvenil.....	35
1.7    Oportunidades Laborales para la juventud Rural (Trabajo y/o Emprendimientos)	37
1.8    Situación Laboral de la Juventud Mundial .....	39
1.9    Situación Laboral de la Juventud Rural de América Latina y el Caribe .....	40
1.10    Situación Laboral de la Juventud Rural en Colombia .....	42
1.11    Juventud Rural y Política .....	45
1.12    Políticas Públicas Como Ciencia .....	48
1.13    Análisis de la Política Pública .....	49
1.14    Reglas institucionales que vinculan la inclusión laboral de la juventud rural araucana (1991-2019).....	49
1.14.1    Normatividad Internacional de Juventud.....	50
1.14.2    Normatividad Nacional de Juventud .....	64
<b>Marco Metodológico.....</b>	<b>87</b>
2.1    Ciclo de Construcción y Análisis de Política Pública .....	88
2.2    Variables Explicativas .....	89
2.2    Variables para Explicar .....	93
<b>Resultados.....</b>	<b>101</b>
3.1    Características Generales del Departamento de Arauca.....	101
3.2    Diagnóstico de la Juventud Rural Araucana .....	105
3.2.1    Situación laboral de la juventud rural en el departamento de Arauca.....	105
3.2.2    Diagnóstico Participativo .....	109

3.3 Acciones del Estado para Resolver el Problema Público Laboral (Trabajo, Emprendimiento y/o Formación para el Empleo) de la Juventud Rural del Departamento de Arauca “1991-2019” .....	113
3.3.1 Universidad Nacional de Colombia Sede Orinoquía .....	114
3.3.2 Cámara de Comercio de Arauca.....	115
3.3.3 Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA) .....	116
3.3.4 Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.....	118
3.3.5 Caja de Compensación Familiar de Arauca COMFIAR – Ministerio de Trabajo – Desarrollo prosperidad Social .....	121
3.4 Análisis de la Ordenanza 019E del 2015 por Medio de la Cual se Adopta la Política Pública Departamental de Juventud “Arauca Joven, una Apuesta por el Desarrollo 2015-2025” .....	125
3.4.1 Variables Explicativas.....	127
3.4.1.1 Reglas Institucionales.....	127
3.4.1.2 Actores.....	140
3.4.1.3 Recursos.....	149
3.4.2 Variables para Explicar.....	153
3.4.2.1 FASE N°1: Inclusión del Problema Público a Resolver en la Agenda Gubernamental. ....	153
2.4.2.1.1 PRODUCTO N°1: Proceso de Inclusión en la Agenda Política y definición del Problema Político.....	160
3.4.2.2 FASE N°2: Programación Legislativa y Reglamentaria de la Intervención Pública.....	163
3.4.2.2.1 PRODUCTO N°2: Programa de Actuación Político Administrativo (PPA) 164	
3.4.2.2.2 Coherencia y Legalidad en los Elementos Constitutivos de las Decisiones de Políticas Públicas .....	172
3.4.2.2.3 Dimensiones Analíticas Operativas .....	173
3.4.2.2.4 PRODUCTO N°3: Acuerdo Político Administrativo (APA).....	174
<b>Conclusiones y Recomendaciones .....</b>	<b>179</b>
4.1 Conclusiones.....	179
4.2 Recomendaciones .....	186
<b>Anexo: Contraste del bloque constitucional de juventud “vinculación laboral” y las acciones del Estado en el territorio.....</b>	<b>197</b>
<b>Bibliografía .....</b>	<b>199</b>

# Lista de Gráficas

	Pág.
<b>Gráfica 1-1.</b> Evolución y Proyección de la Proporción de Jóvenes, como parte de la población rural de América Latina y el Caribe.....	26
<b>Gráfica 1-2.</b> América Latina, Población Rural (20 países): Inclusión Laboral (millones de personas) 2012.....	33
<b>Gráfica 1-3.</b> Políticas Públicas Internacionales en el Fomento y Fortalecimiento del Trabajo y Emprendimiento Juvenil (1991 – 2019) .....	54
<b>Gráfica 1-4.</b> Políticas Públicas Nacionales en el Fomento y Fortalecimiento del Trabajo y Emprendimiento Juvenil (1991 – 2019) .....	76
<b>Gráfica 2-5.</b> Recursos Vinculados en La Política Pública.....	81
<b>Gráfica 2-6.</b> Etapas y Productos de una Política Pública.....	84
<b>Gráfica 3-7.</b> Participación (porcentajes) en Programas de Actores Públicos Territoriales en el Fomento y Fortalecimiento del Trabajo y Emprendimiento Juvenil (1991 – 2019).113	
<b>Gráfica 3-8.</b> Acciones Estatales en el Territorio (1991-2019) .....	114
<b>Gráfica 3-9.</b> Jerarquía de las Reglas Institucionales Ordenanza 019E de 2015.....	128
<b>Gráfica 3-10.</b> Interacción de Actores en la Ordenanza 019E de 2015.....	132
<b>Gráfica 3-11.</b> Triangulo de Actores de la Ordenanza 019E de 2015.....	136
<b>Gráfica 3-12.</b> Proceso de Definición del Problema Público.....	144

## Lista de Imágenes

	<b>Pág.</b>
<b>Imagen 1-1.</b> Clasificación de Ruralidad en Colombia (2014) .....	13
<b>Imagen 1-2.</b> Tipologías Departamentales.....	20
<b>Imagen 3-3.</b> División política del Departamento de Arauca.....	92

## Introducción

---

## Lista de tablas

	Pág.
<b>Tabla 1-1.</b> Categorías de la Nueva Ruralidad en Colombia.....	12
<b>Tabla 1-2.</b> Categorías Conceptuales de la Nueva Ruralidad.....	14

<b>Tabla 1-3.</b> Variables Incluidas en las Dimensiones que Caracterizan los Entornos de Desarrollo.....	18
<b>Tabla 1-4.</b> Categorías Incluidas en las Dimensiones que Caracterizan los Entornos de Desarrollo.....	19
<b>Tabla 1-5.</b> Resultados de Variables por Tipologías.....	21
<b>Tabla 1-6.</b> Razones de la Migración Juvenil a Zonas Urbanas (Colombia).....	26
<b>Tabla 1-7.</b> América Latina (2003-2012) Tasa de Crecimiento Anual de Inserción Laboral, por Área de Residencia, Tipo de Empleo Edad y Sexo.....	32
<b>Tabla 1-8.</b> América Latina, Actividades donde Laboran los Jóvenes Rurales.....	33
<b>Tabla 1-9.</b> Distribución Poblacional Nacional (Total y Juvenil) .....	34
<b>Tabla 1-10.</b> Indicadores económico-laborales juvenil en Colombia (2019) .....	35
<b>Tabla 1-11.</b> Situación Económica-Laboral de los Jóvenes Rurales en Colombia.....	35
<b>Tabla 1-12.</b> Estadística de Mercado Laboral para la Población Joven Rural.....	36
<b>Tabla 1-13.</b> Actividades Económicas en que Laboran los Jóvenes Rurales.....	36
<b>Tabla 1-14.</b> Nivel de Escolaridad de los Jóvenes Rurales.....	37
<b>Tabla 3-15.</b> Distribución Demográfica del Departamento de Arauca (2019) .....	93
<b>Tabla 3-16.</b> Tasa de Índices Socioeconómicos del Departamento de Arauca.....	94
<b>Tabla 3-17.</b> Distribución de la Población Juvenil Araucana.....	96
<b>Tabla 3-18.</b> Tasas de desempleo Arauca (2018) .....	96
<b>Tabla 3-19.</b> Participación en Educación Superior de la Juventud Araucana.....	97
<b>Tabla 3-20.</b> Distribución de la Formación de Jóvenes Araucanos por Áreas del Conocimiento.....	97
<b>Tabla 3-21.</b> Destino de los Jóvenes Araucanos Graduados en Educación Superior y su Participación Laboral en el Departamento.....	98
<b>Tabla 3-22.</b> Plataformas Juveniles del Departamento de Arauca.....	99



## Introducción

---

<b>Tabla 3-23.</b> Árbol del Problema Laboral de la Juventud Rural Araucana.....	101
<b>Tabla 3-24.</b> Actores Influyentes en la Problemática Social Laboral Juvenil del Departamento de Arauca.....	102
<b>Tabla 3-25.</b> Actores Político-Administrativos Presentes en el Departamento de Arauca.....	103
<b>Tabla 3-26.</b> Oferta Académica y Nivel de Participación (UNAL ORINOQUÍA) .....	104
<b>Tabla 3-27.</b> Acciones de Extensión y Alianzas Interinstitucionales (UNAL).....	105
<b>Tabla 3-28.</b> Acciones Ejecutadas desde la Cámara de Comercio Arauca.....	106
<b>Tabla 3-29.</b> Participación de Acciones Ejecutadas desde SENA Arauca.....	106
<b>Tabla 3-30.</b> Oferta en Formación Académica y Nivel de Participación (SENA).....	107

<b>Tabla 3-31.</b> Aporte a los Sectores Económicos desde la Formación Académica y Emprendimiento Juvenil (SENA).....	107
<b>Tabla 3-32.</b> Programas Rurales (MADR).....	108
<b>Tabla 3-33.</b> Participación Municipal en Programas Rurales del MADR.....	109
<b>Tabla 3-34.</b> Participación Municipal y Aporte a la Formación Académica Laboral del MADR .....	109
<b>Tabla 3-35.</b> Programa Alianzas Productivas (PAAP) MADR y Participación Municipal.....	110
<b>Tabla 3-36.</b> Programa El Campo Emprende (MIN AGRICULTURA) .....	110
<b>Tabla 3-37.</b> Programa Alianzas Interinstitucionales (MADR).....	111
<b>Tabla 3-38.</b> Programa Alianzas Interinstitucionales (MIN TRABAJO) .....	112
<b>Tabla 3-39.</b> Variables de Inclusión de los Problemas Públicos en la Agenda Política...	152
<b>Tabla 3-41.</b> Elementos Evaluativos del PPA.....	154
<b>Tabla 3-42.</b> Análisis producto N°2: del Programa Político Administrativo (PPA).....	161
<b>Tabla 3-43.</b> Análisis producto N°3: Actuación Político Administrativo (APA).....	168

## **Introducción**

---

## Lista de Abreviaturas

<b>Abreviatura</b>	<b>Término</b>
<i>APA</i>	Acuerdo Político Administrativo
<i>CEPAL</i>	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
<i>DANE</i>	Departamento Administrativo Nacional de Estadística
<i>DNP</i>	Departamento Nacional de Planeación
<i>DR</i>	Desarrollo Rural
<i>DRT</i>	Desarrollo Rural Territorial
<i>ECV</i>	Encuesta nacional de calidad de vida
<i>FAO</i>	Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación
<i>FIDA</i>	Fondo Internacional Agrícola
<i>ICBF</i>	Instituto Colombiano de Bienestar Familia
<i>MIPYME</i>	Micro, Pequeña y Mediana Empresa
<i>MTC</i>	Misión para la Transformación del Campo
<i>ODM</i>	Objetivos de Desarrollo del Milenio
<i>ODS</i>	Objetivos de Desarrollo Sostenible
<i>OEA</i>	Organización de Estados Americanos
<i>OEI</i>	Organización de Estados Iberoamericanos
<i>OIT</i>	Organización Internacional del Trabajo
<i>ONG</i>	Organizaciones no Gubernamentales
<i>ONU</i>	Organización de las Naciones Unidas
<i>PA</i>	Plan de Acción
<i>PPA</i>	Programa Político Administrativo

## Introducción

---

**Abreviatura**

**Término**

---

*SENA*

Servicio Nacional de Aprendizaje

## Introducción

La Constitución Política de 1991, las leyes 375 de 1997 y 1622 de 2013, reconocen a los jóvenes (14 años - 28 años) como sujetos de derecho construidos socioculturalmente como segmento poblacional a quienes se les atribuyen socioculturalmente su desarrollo individual y colectivo dentro de la sociedad, siendo este un momento vital, en donde se consolidan las capacidades físicas, intelectuales, morales, construcción de identidad y la preparación para la vida adulta.

Así, el desarrollo y consolidación de las capacidades de los jóvenes están enmarcadas en el concepto holístico y homogeneizante que históricamente ha enmarcado las diferentes estrategias diacrónicas de desarrollo en las diferentes etapas económicas Rostownianas, instrumentalizadas desde el siglo XX (Rivas, 2014). Siendo necesario la construcción de constructos teóricos que permitan la implementación de

## **Introducción**

---

políticas públicas diferenciadas y la visualización de la diversidad biológica, cultural, agrícola, social, ambiental y paisajística de los territorios, como una alternativa a la “necesidad de concebir el territorio con una visión integral de procesos históricos, sociales, culturales y políticos que conforman un conjunto mucho más complejo de relaciones sociales y relaciones económicas que es necesario trabajar, enfrentar de forma integral, en forma transectorial”, (Echeverri, 2001, p.101).

En dicho contexto, se postula un constructo teórico aplicado a la juventud rural como “Segmento de la población entre 14 y 28 años<sup>1</sup>, sujetos de derecho constituidos socioculturalmente que residen en zonas rurales dentro del sistema de ciudades y población de municipios y áreas no municipales enmarcados en las categorías de

---

<sup>1</sup> Estatutaria 1622 de 2013

ciudades y aglomeraciones, intermediario, rural y rural disperso” en el marco de la nueva ruralidad.

Es de gran importancia la visualización y definición de este grupo poblacional como juventud rural debido a razones muy influyentes como: i) la identificación de muchos jóvenes rurales como población en situación de pobreza y vulnerabilidad; ii) el potencial que tienen de contribuir a que la ruralidad sea más innovadora, competitiva y diversificada, y iii) el papel estratégico que pueden tener para promover el desarrollo de los territorios (Díaz & Fernández, 2017).

Razones influyentes en factores de vulnerabilidad, entre otras variables, en especial por procesos migratorios juveniles (rural – urbano) generados por atracción a las ciudades (acceso a educación, vinculación laboral, empleos con mejores salarios y condiciones, experiencia de vida, seguridad alimentaria) o expulsión del territorio (poco acceso a la tierra y su deterioro ambiental, conflicto armado, mayores dificultades para mantener a la familia, reglas sucesorias que lo dificultan, fallas estructurales comunitarias, deficiencias en el acceso a servicios) (Brumer et al. 2002).

A nivel mundial según la OIT (2017) hay 164 millones de trabajadores migrantes, de los cuales el 70% son menores de 30 años. Así mismo para América Latina existe un decrecimiento exponencial de los jóvenes rurales, el cual para el año 2019 comprende el 23% de la población rural total, con una disminución del 3% con respecto a los años noventa, en donde la tasa de desempleo juvenil sigue siendo alta y preocupante su calidad, sumándole que la participación de estos en la fuerza de trabajo ha disminuido del 21,7% en 1997 al 15,5% en 2017.

En Colombia, entre los años noventa y los años dos mil, las migraciones poblacionales superaron el 31,2% (CEPAL, 2012) mientras las juventudes rurales que representan el 22,6% de la población rural total, el 42,3% migro por falta de oportunidades laborales (Encuesta de Calidad de Vida, 2015). Según Pardo (2017) las migraciones juveniles están enmarcadas por: la falta de oportunidades laborales 42,3%, amenaza de riesgo por violencia 21,5%, educación 18,3%, establecimiento de familia 6,5%, vivienda 6,8% y otros 4,6%, en donde, cada uno de estos factores son variables aun dentro del territorio nacional.



## Introducción

---

Desde el sector económico-laboral, Colombia posee una tasa de desempleo juvenil de 20,5% (16% hombres, 26,8% mujeres) mientras que a nivel territorial (Arauca) alcanza el 29,7% (DANE, 2019).

Siendo las oportunidades laborales la variable más representativa en los procesos migratorios, se toma esta como objeto de análisis en una mirada a la juventud rural del departamento de Arauca y a las acciones del Estado para resolver problemáticas laborales como respuesta a estos fenómenos migratorios.

Indicadores territoriales que a su vez son causa de las bajas tasas de transición a la educación superior (8,8%), baja tasa de transición inmediata a la educación superior (32,7%), la oferta académica y formación de los jóvenes en profesiones no pertinentes a la vocación económico-productiva del departamento (41% ciencias económicas, administración y contabilidad, 28% ciencias sociales y humanas 10% ciencias agropecuarias), el escaso retorno al territorio de los jóvenes formados en educación

superior, las escasas ofertas de oportunidades de inclusión laboral juvenil (29%) Sistema Nacional de Información de la Educación Superior (2018) y las crecientes inmigraciones internacionales.

Así, “desde la concepción del Estado de derecho, evidentemente es necesario concebir el trabajo en un lugar central de triple calidad (principio, deber y derecho)” (Procuraduría General de la Nación, 2010) y el emprendimiento como una estrategia política para enmendar los rezagos y demandas que la sociedad exige en cuanto a mejores condiciones de vida, entendiendo que la creación de empleos atiende a esa necesidad (Ovalles, et al 2018). “Siendo las oportunidades laborales una variable fundamental para definir la identidad propia, la integración social, y además una de las actividades mediante la cual, los individuos realizan sus aspiraciones personales y hacen su aporte productivo a la sociedad” (Procuraduría General de la Nación, 2010).

De este modo, tal y como lo describe Zapata (2000), existen dos variables causales de las impertinencias en la estructuración de las políticas públicas de juventudes rurales: primero, existe falta de información, socialización y empoderamiento juvenil ante los procesos, y, segundo, la no concepción del estamento joven dentro de las políticas públicas de desarrollo rural.

Dichas políticas públicas deben trascender las acciones de los gobiernos y convertirse en una política pública de Estado. “A su vez requieren acciones interdisciplinarias específicas que atiendan su problemática, con metodologías nuevas y que excedan el ámbito sectorial agropecuario” (Fontenla, 2010, p.7) esto con el fin de mitigar y solucionar problemas sociales locales enmarcados en fenómenos causales como la migración rural-urbana juvenil. Políticas públicas y acciones del Estado promotoras del desarrollo territorial, objetivas, efectivas y operativas que conlleven implicaciones positivas a las características y condiciones demográficas, económicas, sociales, culturales y psicológicas del medio rural.

Así, el análisis de políticas públicas como ciencia del Estado, permite cuestionar la eficacia y la eficiencia de diferentes instrumentos de regulación, incentivación económica, persuasión e información (Knoepfel, Horber, 1990; Morand, 1991; Subirats, 1989) como una respuesta a los procesos de cambio políticos, sociales y económicos que se

## **Introducción**

---

desarrollan en el territorio y, además, a la necesidad de hacer transparente la gestión y el manejo de recursos.

Análisis implementado bajo el modelo de análisis de políticas públicas planeado por Knoepfel et al. (2006), el cual permite observar las condiciones de las juventudes rurales del departamento de Arauca, las acciones desde el Estado entorno a las problemáticas laborales en el periodo 1991-2019 y la Ordenanza 019E en las etapas de definición del problema público y programación, del eje transversal de trabajo y emprendimiento, proporcionando elementos de comprensión y respuesta a los interrogantes fundamentales acerca de la legitimidad, eficacia, continuidad o sostenibilidad de las acciones públicas, siendo operativo tanto para el fundamento teórico en la formulación como para la implementación y/o evaluación de nuevas políticas públicas (Subitars. et. al 2008, p.17).

Permitiendo así, hacer una evaluación parcial de la acción pública del Estado sobre la sociedad y las distintas dinámicas gestadas mediante el estudio de la concepción que tienen los actores públicos y privados a cerca del problema laboral juvenil y los arreglos institucionales implementados para lograr mitigar o eliminar el problema.

De esta manera, el objeto de análisis busca conocer las condiciones de la juventud rural del departamento de Arauca, las acciones desde el Estado entorno a las problemáticas laborales entre el periodo 1991-2019, a través de; primero, la realización de diagnósticos participativos que permitan conocer las realidades de las juventudes rurales del departamento, los programas ejecutados como acción del Estado para resolver y/o mitigar problemas laborales y la identificación de los diferentes actores y sus roles en la vinculación de estos procesos.

Segundo, el análisis de la Ordenanza 019E de 2015 como política pública juvenil departamental, identificando desde la variable independiente la interacción de recursos, actores y reglas institucionales, y, desde la variable dependiente, la inclusión, definición del problema público y el análisis de las fases de programación y toma de decisiones de esta, siendo este el alcance de la misma.

Investigación que responde a la incógnita ¿es el Estado colombiano eficiente y pertinente en la acción política, económica y social de las juventudes rurales que promuevan su óptimo crecimiento y desarrollo integral, reduciendo así fenómenos migratorios?

# Marco Teórico

## 1.1 Juventud, Ruralidad y Política

**“A fin de clarificar conductas, interacciones y motivaciones reales de los diferentes actores, la perspectiva «bottom-up» propone que toda investigación – construcción e implementación – de políticas públicas se construyan y desarrollen desde la realidad del territorio”  
(Subitars. et. al (2008))**



Fuente: [ballycastlesdlp.wordpress.com](http://ballycastlesdlp.wordpress.com)

En Colombia, la Constitución política de 1991, las Leyes 375 de 1997<sup>2</sup> y 1622 de 2013<sup>3</sup>, reconocen y definen a los jóvenes entre 14 y 26 y los jóvenes entre 14 y 28 años respectivamente, como sujetos de derecho, como un segmento de la población construido socioculturalmente y que alude a unas prácticas, relaciones, estéticas y características que se construyen. Siendo atribuidas y socialmente desarrolladas de forma individual y

colectiva por esta población, en relación con la sociedad. Momento vital donde se

---

<sup>2</sup> Ley 375 de 1997 – Ley de Juventud-. De esta Ley de Juventud resaltamos el capítulo VI referido a “De las políticas para la promoción social de los jóvenes.

<sup>3</sup> Ley Estatutaria 1622 de 2013 “Estatuto de Ciudadanía Juvenil”. El estatuto plantea acciones y estrategias para orientar la actividad del Estado y la sociedad civil, así como generar las condiciones para que, de manera autónoma, responsable y trascendente, la juventud pueda ejercer su ciudadanía y sus proyectos de vida individuales y colectivos

consolidan las capacidades físicas, intelectuales y morales, en donde, desde conceptos de moratoria social, se construye identidad y se prepara para asumir los roles de la vida adulta.

De esta manera, el desarrollo y consolidación de las capacidades de los jóvenes rurales se ven enmarcados e influenciados por su contexto y concepto, los cuales, históricamente “están enmarcados en las diferentes estrategias diacrónicas de desarrollo rural instrumentalizadas desde el siglo XX (joven, ruralidad y política): denominadas Desarrollo comunitario (1950-1965), Desarrollo rural integral, (1970-1990) y Desarrollo rural sostenible, (1995)” (Rivas, 2014). Las cuales “se inscribieron en la racionalidad modernizadora agraria, inscritas en el marco de las siguientes etapas económicas Rostownianas: la sociedad tradicional, condiciones previas para el despegue, el despegue e Impulso a la madurez (1995)” (Rivas, 2014).

Por todas estas razones las políticas públicas de conservación de la biodiversidad deberían construirse en lo mínimo desde varios componentes interdependientes como la biodiversidad biológica<sup>4</sup>, la biodiversidad cultura<sup>5</sup> y, la biodiversidad agrícola<sup>6</sup>. La insatisfacción de los enfoques tradicionales ha dado lugar a una serie de formulaciones estratégicas para reenfocar el tradicional desarrollo rural hacia enfoques que en general avanzan hacia una propuesta de desarrollo rural desde el territorio. Este enfoque apuesta un planteamiento alternativo sobre la necesidad de mirar el territorio como visión integral de procesos históricos, sociales, culturales y políticos que conforman un conjunto mucho más complejo de relaciones sociales y relaciones económicas que es necesario trabajar, enfrentar de forma integral, en forma transectorial (Echeverri, 2001, p.101) enmarcado dentro de la nueva ruralidad<sup>7</sup> como un instrumento jurídico internacional y nacional, que genere obligaciones a los actores político administrativos, para definir los marcos

---

<sup>4</sup> Como la variedad de formas de vida y de adaptaciones de los organismos al ambiente que encontramos en la biosfera

<sup>5</sup> Entendida como la biodiversidad cultural de los pueblos y comunidades rurales tradicionales del mundo, en toda su gran expresión y diversidad de formas, indígenas, campesinas, afrodescendientes, entre muchas otras existentes sin distinción

<sup>6</sup> Materialización de la unidad entre una y otra, expresada en la coevolución entre los saberes y prácticas campesinas y su relación con bienes de la naturaleza de las que heredamos.

<sup>7</sup> “Aquella noción que se enfoca en las actividades e ingresos rurales agrícolas y no agrícolas” (Castillo 2008)

estructurales de la política pública en torno a una concepción integral y holística sobre la conservación, biodiversidad, y siempre considerando la juventud rural, sus saberes y prácticas, como actor y objeto de la conservación.

## 1.2 Nueva Ruralidad

**Develar la multiplicidad (nueva ruralidad) de funciones permitió el surgimiento de una perspectiva territorial del espacio rural como referente de las políticas públicas de desarrollo (Link, 2001).**

Varios estudios han expuesto que los habitantes rurales han ido modificando su comportamiento de actividades agropecuarias a no agropecuarias, lo cual es evidenciado por Dirven (2004) en los territorios rurales de Latinoamérica, dando como resultado que en los últimos años se presente una reducción de la percepción según la cual lo rural es igual a lo agropecuario. Chomitz et al. (2005) y Echeverri (2011) consideran que la clasificación dicotómica<sup>8</sup> no es adecuada para identificar las diferencias de los municipios y sus características particulares, razón por la cual el análisis de indicadores desagregado por zona (cabecera y resto) no logra capturar las diferencias de los municipios y las regiones; por esto, proponen construir un continuo entre lo urbano y lo rural que permita identificar las sinergias y las diferencias territoriales.

Para el inicio de la década de 1990, la multifuncionalidad agrícola rural se hace relevante en Europa y en América Latina como (NR) nueva ruralidad, contexto emergente del debate mundial sobre la sostenibilidad en la conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo en Rio de Janeiro 1992. A partir de allí, el termino se utiliza como multifuncionalidad agrícola, en donde:

La totalidad de productos, servicios y externalidades creados por la actividad agrícola y que tienen un impacto directo o indirecto sobre la economía y la sociedad en su conjunto. Estas producciones conjuntas tienen la característica de ser poco o mal reguladas por el mercado, en particular aquellas que tienen incidencia social o ambiental. La traducción concreta de la noción en términos de políticas públicas hace referencia a la formulación de

---

<sup>8</sup> Una dicotomía es la división en dos partes de una cosa, o en su defecto, se trata de un conjunto o sistema que está sujeto a bipartición, y que generalmente se oponen entre sí.

intervenciones específicas destinadas a favorecer los aspectos positivos y a limitar las externalidades negativas de la agricultura” (Bonnal, et al., 2004, p. 29-30).

Concepto que emerge con la perspectiva de ajustar y definir los marcos para la construcción de políticas públicas en los sectores agrícolas y rurales como reacción a los procesos de globalización y apertura comercial. En este contexto, Bonnal, et al., (2004) señala que la creciente diversificación de las funciones de la agricultura y el mundo rural, su heterogeneidad productiva y las nuevas formas de articulación socio espacial entre centros urbanos y áreas rurales. Definida como:

El peso creciente de las actividades no agrícolas en el empleo y el ingreso de la población rural, la gradual articulación entre los grandes centros urbanos y su entorno rural, el peso cada vez mayor de las ciudades intermedias en el desarrollo de los espacios rurales, la creciente demanda de la población suburbana por los paisajes y espacios rurales, y la valorización cada vez mayor de las externalidades económicas positivas y los servicios ambientales que proporcionan los ecosistemas rurales para el bienestar de la población en general (Llambí, 2004, p.94).

De esta manera, se puede afirmar que la variable productiva y ocupacional se componen por la diversidad de actividades agrícolas, pecuarias, agroindustriales ligadas a la residencia, ocio, pequeña y mediana empresa, actividades de extracción, reserva de recursos naturales, caza, pesca y comercio interno y/o externo.

Estas nuevas visiones y conceptos de la ruralidad y multifuncionalidad adquirieron nuevos procesos en el mundo rural y el territorio, obligando a repensar y replantear las fronteras espaciales rural-urbano, en donde se transforma una mirada desde la homogeneización a la diversidad, en donde, resalta “el resurgimiento de compromisos locales y la reinención o creación de nuevas formas sociales locales que surgen como parte del proceso globalizador” (Delgado, 1999, p.83).

Desde este punto de vista Echeverri (2001) afirma que la nueva ruralidad plantea que la incorporación de esta pluralidad productiva no es sólo una necesidad teórica, sino también una necesidad de orden político en cuanto permite una nueva perspectiva para la formulación y puesta en práctica de las políticas públicas de desarrollo rural, conducido a



transformar el enfoque tradicional sobre el desarrollo rural, basado en una perspectiva exclusivamente sectorial, sustituyéndolo por uno que asume un horizonte territorial, que va más allá de la actividad agropecuaria para contemplar la diversidad creciente del espectro productivo y ocupacional.

De esta manera, tanto la nueva ruralidad como la multifuncionalidad plantean como necesaria una visión territorial que asuma el reto que implican las discontinuidades y heterogeneidades, así como la vastedad de las escalas espaciales de las interacciones rural urbanas. Desde ambos conceptos, esta visión territorial constituye una necesidad ineludible ante el desafío que para los actores sociales y las políticas públicas significan la integración y recomposición del territorio, en tanto que conformación de unidades espaciales coherentes de ordenación del espacio, de administración de servicios públicos, de interacción social y de desenvolvimiento económico (Llambí 2001, p.40-41).

### 1.3 Desarrollo Territorial

**Espacio donde se crea la voluntad ciudadana expresada en la política como consecuencia de las iniciativas y experiencias de individuos y/o grupos para el aprovechamiento de recursos, creación de alianzas y asociaciones en torno a determinados propósitos (Zamora, 2010, p. 33).**

Problemas sociales como las migraciones rural-urbanas evidencian la poca efectividad, objetividad y operatividad de las políticas públicas para promover el desarrollo de los territorios. Esto ha conllevado a la búsqueda de nuevas acciones públicas para la construcción de políticas públicas desde el territorio, representando un proceso de transformación productiva e institucional de los territorios, permitiendo la descentralización político-administrativa como una acción necesaria para el Desarrollo Rural Territorial (DRT), planteando alternativas pertinentes conceptual y operativamente para dar solución y/o mitigar problemas sociales.

De esta manera es visto el territorio “como una construcción social y como base para el desarrollo, se convierte entonces, en el escenario de las estrategias económicas, políticas y sociales, derivadas de las relaciones sociales, de las relaciones de poder, gestión y dominio entre Estado, individuos, grupos, organizaciones, empresas locales, nacionales y multinacionales” (Montañez; Delgado, 1998, p. 122-123) y definido como “un planteamiento alternativo sobre la necesidad de mirar el territorio como visión integral de

procesos históricos, sociales, culturales y políticos que conforman un conjunto mucho más complejo de relaciones sociales y relaciones económicas que es necesario trabajar, enfrentar de forma integral, en forma transectorial” (Echeverri, 2001, p.101).

El Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola FIDA (2001) aproxima el tema de descentralización, al enfatizar que las elites locales suelen tener la capacidad y los incentivos para empoderarse de los procesos de descentralización, ciudadanía y superación. Constituyéndose en el eje que estructura el diagnóstico y la propuesta local y territorial. Planteamientos de la FAO (1998, 2000 y 2002) enfatizan en guiar las prioridades y orientaciones de su actividad a los temas de descentralización definiendo como prelación el desarrollo de las comunidades, como la opción con mayores potencialidades para elevar la eficiencia de la política de desarrollo local, articulando a las organizaciones representativas de la sociedad y potenciando la eficacia de los escasos recursos humanos calificados del ámbito público. Se destaca también la necesidad de superar el carácter compartimentado de las funciones públicas, que reproduce a escala local lo que ocurre al nivel central.

En este contexto, se toma el departamento d Arauca como territorio rural enmarcado en el contexto de Nueva Ruralidad, argumentado por tres variables: primero, la caracterización y designación de la Nueva Ruralidad espacial en Colombia planteada por el Departamento de Planeación Nacional DNP (2014, 2015) y la Misión para la Transformación del Campo MTC (2015); segundo, la categorización conceptual de la Nueva Ruralidad; y por último, el planteamiento de tipologías departamentales y municipales para la designación del Sistema General de Participación de los recursos del Estado planteado por el DNP.

### **1.3.1 Definición y Asignación de la Nueva Ruralidad Espacial en Colombia**

En Colombia la Ley 388 de 1997 define que, a través de los Planes de Ordenamiento Territorial, los municipios establecen como suelo urbano aquel territorio que cuenta con infraestructura vial y redes primarias de energía, acueducto y alcantarillado; y define el suelo rural como aquel que no es apto para el uso urbano, o que

su destinación corresponde a usos agrícolas, ganaderos, forestales, de explotación de recursos naturales y actividades análogas.

Esta definición ha venido siendo utilizada por el DANE en el proceso de recolección de información estadística para clasificar entre (Cabecera' y 'Resto). Esto ha causado que el territorio colombiano sea observado de manera dicotómica (urbano o rural); con lo cual, se asume que todas las zonas urbanas y rurales son consideradas como territorios homogéneos y, además, que el campo es un territorio totalmente opuesto a la ciudad (DNP, 2014).

Dicha definición no permite la construcción de políticas públicas en las cuales se logre identificar la complementariedad de los territorios urbanos y los rurales, desconociendo la importancia de sus interacciones, en donde según el DNP (2014) esta clasificación tiene un carácter operativo, para la recolección de información mas no para el diseño de políticas públicas.

Esto conlleva a que el DNP y la MTC replantearan el concepto de ruralidad, definiendo así, una clasificación para la ruralidad colombiana, la cual parte de identificar las relaciones entre las ciudades y el campo, busca identificar la población objetivo para la implementación de los programas dentro de la política de desarrollo rural y agropecuario, y da pautas para el diseño de políticas diferenciadas para lo rural, teniendo en cuenta las características demográficas de la población, los niveles de conectividad entre municipios, las actividades económicas preponderantes, la vocación y uso del suelo y las diversas formas de relación con la tierra (resguardos indígenas, territorios colectivos, entre otros). (MTP, 2015, p.23)

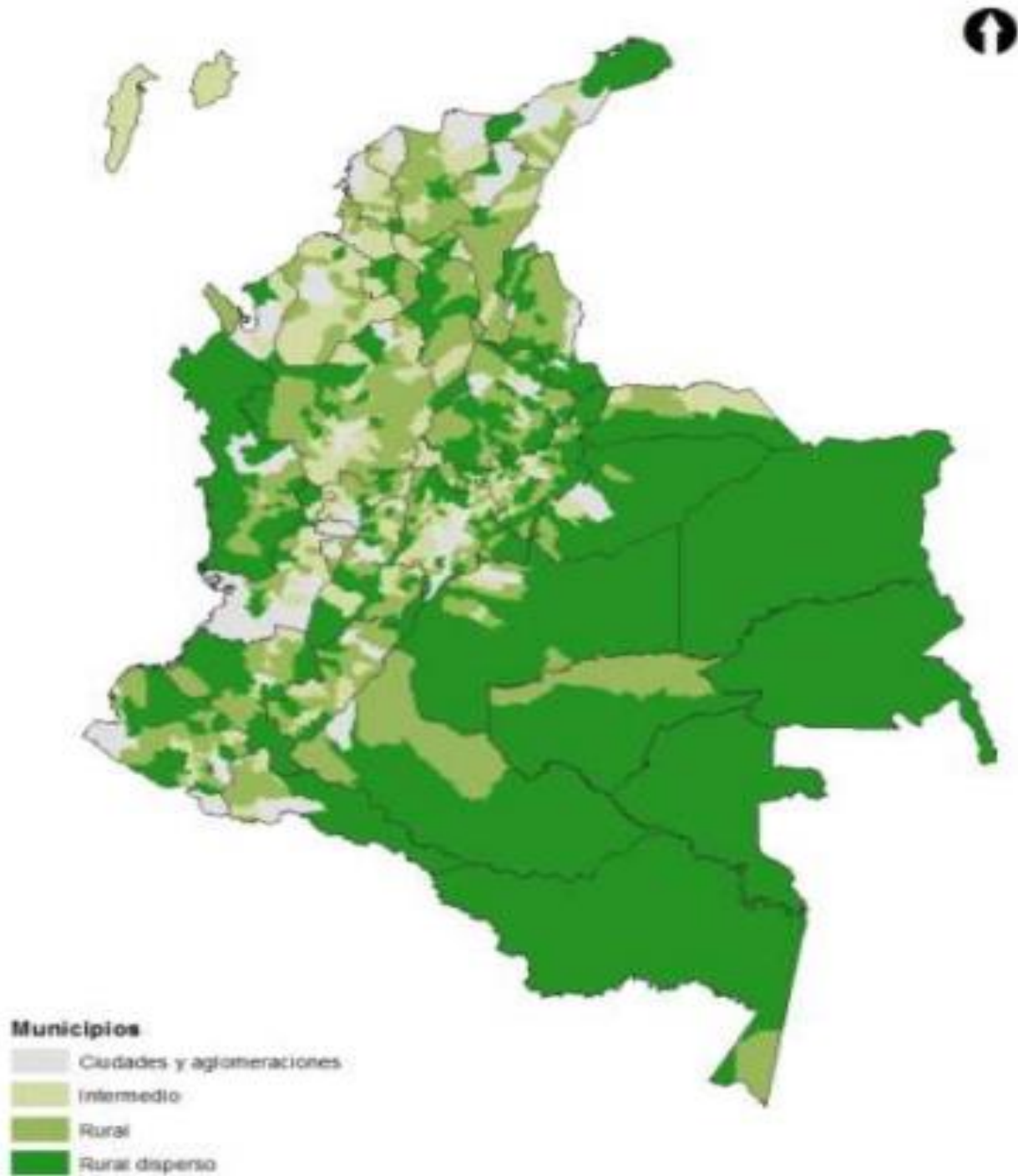
De lo anterior se establecen tres criterios para elaborar la clasificación: primero, la ruralidad dentro del sistema ciudades, segundo, la densidad poblacional y tercero, la relación de población en las cabeceras con la población que no se encuentra en ellas, de esta forma, la Misión para el Trabajo del Campo determina la clasificación de ruralidad (ver tabla 1.1).

**Tabla 1-1: Categorías de la nueva ruralidad en Colombia (2014)**

Ciudades y aglomeraciones		Intermedios		Rural		Rural disperso	
Descripción	Asignación	Descripción	Asignación	Descripción	Asignación	Descripción	Asignación
Municipios considerados categóricamente en ciudades y aglomeraciones.	Municipios: 11 7 Población rural: 2,088,360, Área total: 6% nacional	Municipios con importancia regional, caracterizados por tener entre 25.000 y 100.000 habitantes en las cabeceras, o con cabeceras menores, pero alta densidad poblacional mayor a 10 hab/km2.	Municipios: 314 Población rural: 3.337.839 Área total: 8'9% nacional.	Municipios con cabecera con menos de 25,000 y densidad poblacional entre 10 -100 hab/km2	Municipios: 373 Población rural: 5,402,735 Área total: 19,8% nacional	Municipios y áreas no municipalizadas con cabeceras pequeñas y densidad poblacional con menos de 20 hab/km2	Municipios o territorios: 318 Población rural: 3,658,702 área total: 64,9% nacional

**Fuente:** Propia a partir de Tomo 1 de la MTC (2015), página 28.

En este contexto, se realizó la clasificación para cada uno de los municipios en Colombia, con información del año 2014, con la cual se calcula que 117 municipios pertenecen a la categoría de Ciudades y aglomeraciones, 314 a Intermedio, 373 a Rural y 318 a Rural disperso, en donde, el departamento de Arauca clasifica como territorio con el área mayormente rural disperso, seguido de intermedio y rural respectivamente (ver imagen 1.1) y (ver tabla 1.1).



**Imagen 1-1: Clasificación de ruralidad en Colombia (2014)**

**Fuente:** DDRS-DNP en el marco de la Misión para la Transformación del Campo (2015)



### 1.3.2 Categorías Conceptuales de la Nueva Ruralidad

La nueva asignación de ruralidad en Colombia se soporta teóricamente en las nuevas transformaciones sociales, económicas y político-institucional, como lo define Custodio (2013):

**Tabla 1-2: Categorías conceptuales de la nueva ruralidad**

<b>Categoría</b>	<b>Definición</b>
Territorio	Expresión de relaciones sociales en el espacio que tiene un carácter diverso en función de sus actividades e interacciones sociales, económicas y culturales
Pluriactividad	Combinación de actividades agrícolas y no agrícolas. Nexo empírico representativo entre lo rural y lo urbano. La combinación de los factores sociales, económicos y político-institucionales originan que la pluriactividad tenga una expresión espacial diferenciada
Multifuncionalidad agrícola	Totalidad de productos, servicios y externalidades creados por la actividad agrícola y que tienen un impacto directo o indirecto sobre la economía y la sociedad en su conjunto
Feminización del trabajo agrícola	Participación de la mujer en actividades agrícolas ya no exclusivamente en cosecha
Relación rural – urbana	Interacción permanente y dinámica de los procesos sociales, económicos y culturales entre lo rural y lo urbano con una expresión espacial denominada territorio

**Fuente:** Custodio (2013, p.15).

### 1.3.3 Tipologías Departamentales y Municipales para la Designación del Sistema General de Participación de los Recursos del Estado

El DNP (2015) a través de la dirección de desarrollo territorial sostenible de los grupos de estudios territoriales realiza una propuesta para comprender las entidades territoriales colombianas “tipologías departamentales y municipales” en donde, permite identificar grupos relativamente homogéneos de entidades territoriales, en la particularidad de sus características y necesidades, facilitando la focalización de las políticas públicas sectoriales y dando un paso importante en la comprensión del territorio colombiano.

Así, según el planteamiento del DNP (2015) se logra una lectura más integral de las entidades territoriales, de modo que se pueden comprender mejor sus características

estructurantes, modificando así imaginarios. También logra una distribución en grupos más homogéneos a los obtenidos en la categorización vigente elaborada a partir de la Ley 617 del 2000 o Ley 1551. Por último, proporciona una herramienta para el diseño e implementación de políticas públicas integrales que desborden enfoques sectoriales y den paso a análisis territoriales desde la particularidad y las necesidades de los diferentes entornos de desarrollo. Lo anterior tomando distancia de las inercias sectoriales y promoviendo la articulación e integralidad de intervenciones en entornos regionales y propiciando el fortalecimiento de la descentralización.

En este contexto, la metodología incluye dos variables; la primera vincula seis dimensiones que caracterizan los entornos de desarrollo, integrando aspectos de calidad de vida, seguridad, potencial económico, medio ambiente, funcionalidad urbana y capacidad institucional (ver tabla 1.3) y la segunda, dispone de una escala clasificatoria del entorno de desarrollo, en la cual es posible identificar tres categorías: entorno de desarrollo robusto, entorno de desarrollo intermedio y entorno de desarrollo incipiente (ver tabla 1.4).

### **I. Dimensiones que Caracterizan los Entornos de Desarrollo**

- Dimensión Urbano-Regional

Parte de identificar el soporte físico territorial de los asentamientos poblacionales y de las actividades sociales y económicas en la base natural. “Se expresa en la estructura espacial de nodos y flujos urbanos, rurales y regionales a través de las redes de infraestructuras, equipamientos, vivienda y servicios necesarios para sustentar el crecimiento y el desarrollo” (DNP, 2015, p.7).

- Dimensión de las Condiciones Sociales

“Descripción de las carencias, déficits y necesidades básicas insatisfechas y a plantear como soluciones principalmente obras de infraestructura, servicios, equipamientos y viviendas” (DNP, 2015, p.7).

- Dimensión Económica

Analizar la estructura económico-productiva de la entidad territorial. Por eso se examinan elementos relacionados con el tamaño de la economía, “las tendencias de



crecimiento, la comparación con entornos externos de otras entidades territoriales, las infraestructuras y capacidades en Ciencia Tecnología e Innovación y algunos elementos relacionados con la disponibilidad de recursos que potencian la economía local” (DNP, 2015, p.7).

- Dimensión Ambiental

“Identificar las estructuras básicas ecosistémicas del territorio que califican la riqueza ambiental y las capacidades de gobernanza ambiental de los territorios” (DNP, 2015, p.7).

- Dimensión Institucional

Examina tres conceptos: primero, “*gobernar*” mediante delegaciones para liderar, gestionar y representar el conjunto de lo público con idoneidad y transparencia, de forma participativa y democrática, en el ejercicio de una autoridad legítima, buscando el bien común en el territorio; segundo, “*gobernabilidad*” como la capacidad que tiene la sociedad para construir y decidir participativa y legítimamente su propio desarrollo y bienestar, gestionándolo con equidad, transparencia y democracia, y tercero; “*gobernanza*” como el proceso a través del cual se organizan y coordinan las múltiples relaciones e interacciones establecidas entre actores y niveles de gobierno diversos que, operando a diferentes escalas, están presentes en un territorio (DNP, 2015).

- Dimensión de Seguridad

“Referencia a la seguridad ciudadana que protege a las personas contra las amenazas que atenten contra su vida, su integridad y su patrimonio, en especial la propiedad privada” (DNP, 2015, p.8).

Adicionalmente a estas, la metodología plantea evaluar la inclusión de la variable étnica entre otras. Esto para entidades territoriales con alta presencia de víctimas a manera de filtro para entender dinámicas relacionadas con estas condiciones. En este sentido, se construyó un componente sintético étnico que incluye tres variables: primera; el número de territorios colectivos o resguardos presentes en el territorio, segunda; la población autorreconocida étnica y tercera; el porcentaje de población indígena que vive en resguardo del total de la población municipal (DNP, 2015)

**Tabla 1-3: Variables incluidas en las dimensiones que caracterizan los entornos de desarrollo**

Componente temático	Tipología
Urbano regional	Población Municipal Promedio de Crecimiento Poblacional Pertenencia a Sistema de Ciudades Porcentaje de Población Rural Densidad Poblacional
Condiciones de vida	Índice de Pobreza Multidimensional- IPM
Económico	Valor Agregado Municipal Penetración de Internet Ingresos Municipales Disparidades Económicas
Ambiental	Área de Bosque Municipal Inversión Per Cápita del Sector Ambiental
Institucional	Desempeño Fiscal Municipal Requisitos Legales Municipales
Seguridad	Homicidios por 100 mil Habitantes Hurto por 100 mil Habitantes Área de Cultivo de Coca Secuestros por 100 mil Habitantes

**Fuente:** DNP (2015, pág.10-11).

## II. Categorías del Entorno

- Entorno de Desarrollo Robusto

Departamentos pertenecientes a las TIP-A y TIP-B, con el tercio más alto de la escala de la valoración de los componentes y representan el 6% del total de los departamentos. Estos municipios cuentan con alta participación en la economía nacional y que concentran gran parte de la población urbana del país. Adicionalmente tienen una alta conectividad con otras regiones del país y con el exterior, lo que les permite operar como polo de desarrollo. Su calidad de vida registra mediciones que están generalmente por encima de los promedios nacionales mientras que la situación de seguridad está influenciada principalmente por acciones relacionadas con delincuencia común (DNP, 2015).

- Entorno de Desarrollo Intermedio

Departamentos pertenecientes a las TIP-C y TIP-D, que representan el 65% del total de los departamentos. En general, son ciudades intermedias con relevancia en la economía departamental, principalmente, capitales departamentales y municipios que históricamente han operado como centralidad regional. “Su calidad de vida presenta

mediciones modestas concentrando el grupo de municipios que generan brechas en indicadores sociales. La institucionalidad local requiere esfuerzos principalmente en la capacidad de atracción de inversiones y de generación de recursos propios” (DNP, 2015, p.17).

- Entorno de Desarrollo Incipiente.

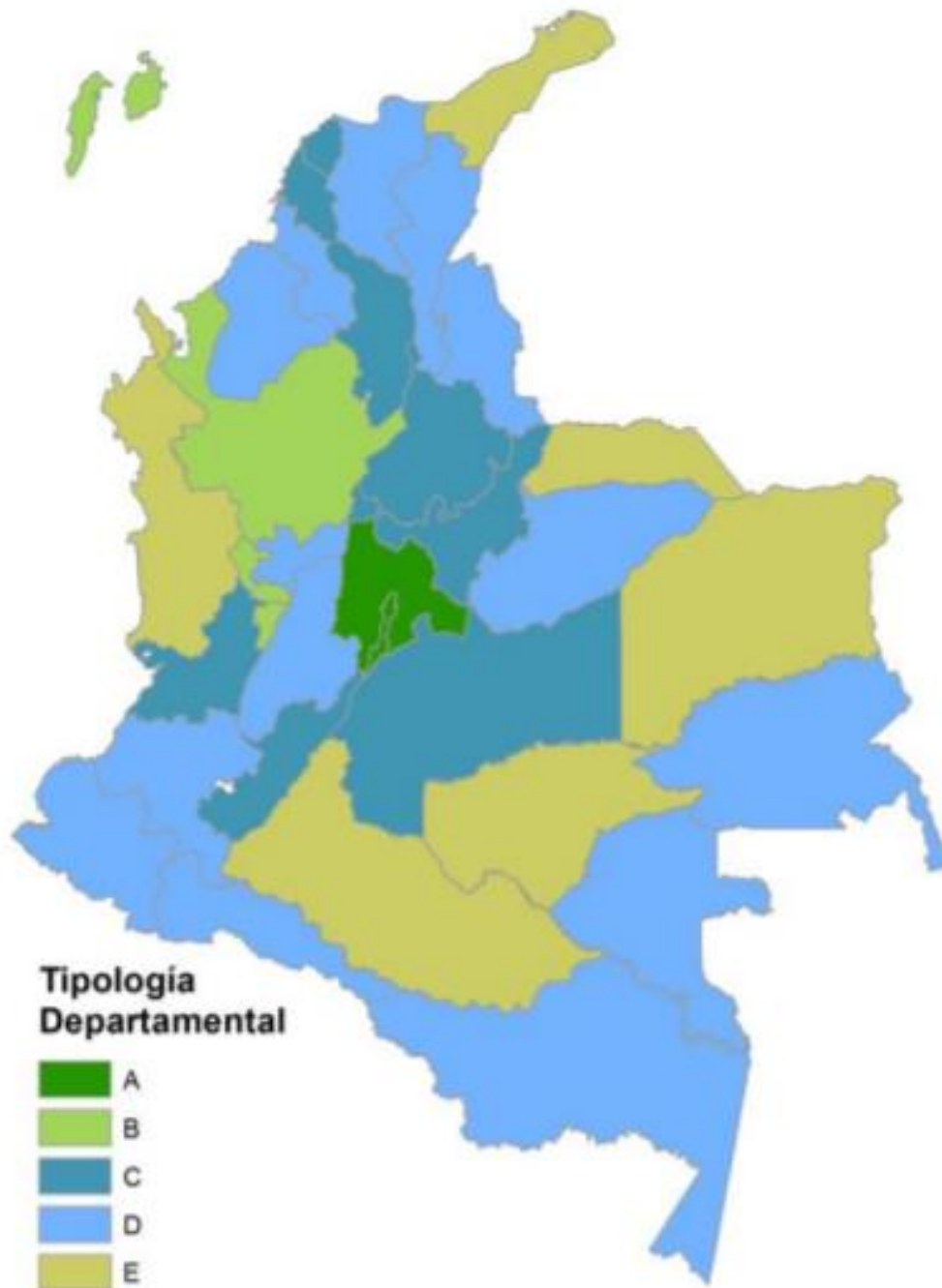
Departamentos pertenecientes a TIP-E, que representan el 29% del total de los departamentos. Son municipios apartados o desconectados de los mercados, con participación muy pequeña en el PIB nacional y con economías poco especializadas. Su baja conexión a los grandes centros urbanos y la mayor dispersión de la población hace que se caractericen por ser localidades rurales. La capacidad de gerenciar el desarrollo desde las instituciones locales requiere impulso para lograr transformaciones de indicadores sociales y superar en muchos casos flagelos relacionados con el conflicto armado (DNP, 2015).

**Tabla 1-4: Categorías Incluidas en las Dimensiones que Caracterizan los Entornos de Desarrollo**

Tipo de departamento	Número de municipios	Participación total	Entorno de desarrollo
<b>A</b>	2	Bogotá, Cundinamarca	Desarrollo Robusto
<b>B</b>	4	Antioquia, Quindío, Risaralda, San Andrés	
<b>C</b>	7	Atlántico, Bolívar Boyacá, Huila, Meta, Santander, Valle del Cauca	Desarrollo Intermedio
<b>D</b>	14	Amazonas, Caldas, Casanare, Cauca, Cesar, Córdoba, Guainía, Magdalena, Nariño, Norte de Santander, Putumayo, Sucre, Tolima, Vaupés	
<b>E</b>	6	Arauca, Caquetá, Choco, Guaviare, Guainía Vichada	Desarrollo Insipiente
<b>Total, general</b>	33		

**Fuente:** DNP (2015, pág.23).

**Imagen 2: Tipologías departamentales**



**Fuente:** DNP (2015, pág.22).

Así, el departamento de Arauca se categoriza tipológicamente dentro de un entorno de desarrollo insipiente (TIP-E) con variables determinantes como 45,5% de población rural / población Total, densidad poblacional de 12hb/km”, un crecimiento poblacional de 7,3%, PIB departamental de 3,3%, entre otros (ver tabla 1.5).

**Tabla 1-5: Resultados de variables por tipologías**

Variables		Tipologías				
		A	B	C	D	E
Población Total (2014)	Prom	21,9%	16,70%	30,40%	26,20%	4,90%
Pob. Rural/ Pob Total	Prom	16,6%	21,10%	24,70%	42,70%	45,50%
Densidad Poblacional	Prom	2.508	523	171	44	12
% Municipios en Aglomeración	Prom	59,9%	28,80%	17,6	8,70%	14,50%
Crecimiento Poblacional	Prom	6,1%	3,30%	4,30%	4,40%	7,30%
PIB Departamental	%	29,2%	15,20%	35,20%	17%	3,30%
Crecimiento PIB Departamental	Prom	4,0%	2,60%	5,80%	4,20%	2,80%
Ingresos (Miles de pesos)	Sum	\$ 11.048.154	\$ 8.756.994	\$ 17.583.619	\$ 19.331.138	\$ 5.957.975
Internet	Prom	8,8%	3,90%	1,80%	0,90%	08%
Inversión en C&T	Prom	28,0%	6%	2%	0%	0%
Disparidades (Miles de Pesos)	Prom	\$ 2.753.791	\$ 3.012.866	\$ 4.386.535	\$ 3.815.016	\$ 4.670.216
IPM	Prom	32,80%	41,20%	51,10%	7,90%	75,8%
Bosque Has	Prom	15,3%	31,5	25,5	32,5	38
Inversión Sector Ambiental (Miles de Pesos)	Sum	\$ 11.022	\$ 15.439	\$ 4.260	\$ 21.632	\$ 5.093
Homicidio	Prom	16	33	34	27	44
Secuestro	Prom	0	0	0	1	3
Hurto	Prom	205	324	316	194	220
Coca	Sum	0	2.725	9.114	27.071	8.455
Desempeño Fiscal (0-100)	Prom	79,8	70	73,5	67,4	63,1
Requisitos Legales	Prom	82,80%	80,80%	55,4	53,40%	26,10%

**Fuente:** DNP (2015, pág.23).

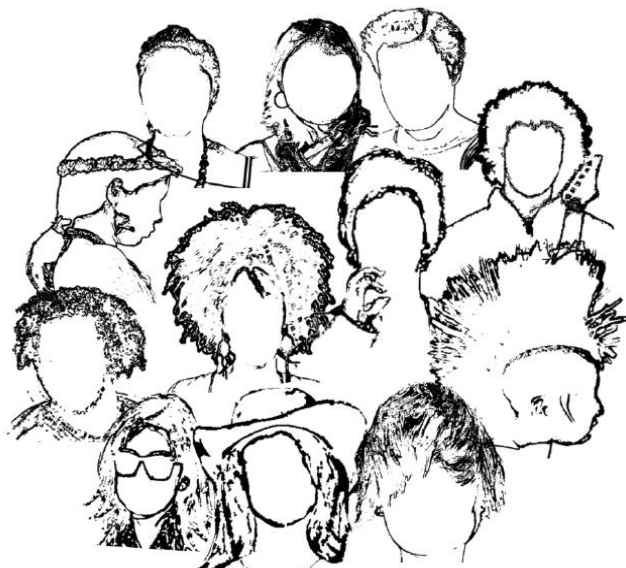
Estas categorías conceptuales y constructos teóricos de la nueva ruralidad, la reorganización espacial en Colombia y tipologías departamentales y municipales para la designación del sistema general de participación de los recursos del Estado, permiten establecer y designar la nueva ruralidad a los procesos sociales, geopolíticos, y económicos del departamento de Arauca como territorio rural y como resultado de las realidades que vive el territorio. Realidades que han obligado a enfrentar cambios que en

la mayoría de los casos llevan a procesos migratorios de los pobladores y especialmente los jóvenes del territorio.

## 1.4 Juventud Rural

**“Segmento sociocultural vinculados a un concepto de carácter inclusivo en un escenario deseado o impuesto, constatado y prescrito de una “nueva ruralidad, en donde aparecen como actores y agentes protagónicos” (Gonzales. Y, 2007)**

La desatención por parte de las ciencias sociales hacia los jóvenes rurales se explica por dos fenómenos entre sí potenciados. “La juventud y lo rural, en tanto constructos teóricos, aparecen como contradictorios e irreconciliables, en donde, el primero este forjado y conceptualizado del capitalismo, la industrialización, la urbanización y la modernización y en consecuencia de la superación de la sociedad comunal” (Feixa,1990, p.5). Por el otro lado, “la carga semántico-teórica de “lo rural”, elaborada desde la ideología de la modernidad industrial, es la arcaica atrasada, reactiva, conservadora, homogénea, con el hombre adulto -patriarcado- como único actor protagónico, la juventud rural aparece como una categoría en intersticios oscuros, casi invisibles” (Aries, 1973, Gillis. 1981).



Fuente: [direccionjuventud.blogspot.com](http://direccionjuventud.blogspot.com)

Por esta razón, es importante el replanteamiento de dichos constructos teóricos, estableciendo así que “la nueva ruralidad influye en la definición de la juventud rural por una serie de razones: en primer lugar, la influencia de la cultural global desdibuja los límites de las identidades locales y las diferencias tajantes entre juventud rural y urbana. En segundo lugar, hay razones de tipo económico-ocupacional”. (Kessler G.

2005. p.6). Históricamente, “a partir de la segunda década del siglo XX para Europa, Estados Unidos y América Latina desde los años 50’, la juventud rural como segmento poblacional, han sido vista como actores de

derecho, ganando una creciente importancia” (Zapata S. 2000 p.9) logrando así llegar a trabajarse en la formulación de “propuestas contempladas en las estrategias de desarrollo, brindándoles una atención acorde a sus necesidades y características y a una visión de mundo del joven rural, desde su propia perspectiva” (Zapata S. 2000 p.9)

Así como lo afirman (Díaz & Fernández, 2017) indican que son varias las razones para que la juventud rural despierte un interés cada vez mayor. Primera; el envejecimiento de la población rural por la creciente migración de los jóvenes a las áreas urbanas y la consecuente preocupación por el relevo generacional en el campo, segunda; la identificación de muchos jóvenes rurales como población en situación de pobreza y vulnerabilidad, tercera; el potencial que tienen de contribuir a que la ruralidad sea más innovadora, competitiva y diversificada y cuarta; el papel estratégico que pueden tener para promover el desarrollo de los territorios.

Por tal razón, “Las juventudes rurales constituyen un sujeto múltiple, heterogéneo, altamente complejo y contradictorio, con recursos, dinamismo y potencialidades según las sociedades, las culturas, las particularidades de cada territorio, la dimensión predial, el sistema de tenencia de la tierra, la tipología productiva, la posición social y el género”. (Fontenla, 2010, p.7)

Actualmente, hay diversos conceptos sobre juventud rural, en donde se toman definiciones operativas resultantes de los términos “juventud” y “rural”, este último enmarcado en el concepto influyente de la nueva ruralidad. En este caso, se apuesta a un concepto, en donde integralmente se considera juventud rural a quienes por diferentes razones familiares o laborales se encuentran directamente vinculados al mundo agrícola, incluyendo tanto a aquellos que no se dedican a actividades rurales (ni ellos ni sus padres) pero residen en el campo, como a quienes, realizan tareas agrícolas y moran en pequeños poblados enmarcados en las tipologías departamentales y municipales (ver tabla 1.5), ruralidad espacial (ver tabla 1.1) y las categorías conceptuales (ver tabla 1.2).

De esta manera, se apuesta a la definición de la juventud rural colombiana como:

***Segmento de la población entre 14 y 28 años<sup>9</sup>, sujetos de derecho constituidos socioculturalmente que residen en zonas rurales dentro del sistema de ciudades y población de municipios y áreas no municipales enmarcados en las categorías de ciudades y aglomeraciones, intermedio, rural y rural disperso.***

En este contexto, aunque es evidente que las condiciones sociales y económicas varían en cada una de las categorías que definen dicho concepto de juventud rural colombiana, se establece que la población joven del departamento de Arauca está enmarcada dentro de este constructo teórico, definiendo así a este sector poblacional y espacial, como juventud rural.

## **1.5 Migración Juvenil (rural – urbana)**

***La migración como opción o como destino inevitable, representa para los jóvenes latinoamericanos una alternativa de vida que ha venido incrementándose en el transcurso de los últimos diez años”. Rossana Reguillo (2003)***

Definido como un fenómeno de desplazamiento o acción de salida (emigración) rural y otra de llegada (inmigración) urbana de población humana, generando efectos e implicaciones en las características demográficas, socio económicas, culturales y psicológicas en el medio rural (Pezo, 2005).

Como lo ilustra Giddens (1999), en los años ochenta y noventa, las sociedades guiadas por las nociones de modernidad y desarrollo en la lógica capitalista se encaminaron hacia nuevas tensiones y dilemas para diferentes grupos sociales a su interior, periodo en el cual, la influencia de las instituciones que proponían la integración a la vida social se vio disminuida por el desfase entre su estructura y la reestructuración puesta en marcha por una nueva etapa de globalización del poder político y económico, creándose un mundo de “ganadores y perdedores”, en el cual los jóvenes rurales ejemplifican un claro caso de los perdedores.

“La migración de los jóvenes rurales recobra relevancia en Latinoamérica por la pérdida absoluta y relativa de la población rural, debido a la pertinaz transferencia neta de población del campo a la ciudad” (CEPAL, 2012). En el contexto socio demográfico

---

<sup>9</sup> Estatutaria 1622 de 2013



colombiano las transferencias netas rurales urbanas entre 1990 y 2000 son superiores al 31,2% representando una tasa de migración media después de Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y República Dominicana que tienen una tasa de migración alta entre 45,7% y 81,5% (CEPAL, 2012).

Hay un consenso varios estudios a nivel mundial (en especial América Latina) de investigadores como Brumer et al. (2002), Dirven (2003), Durston (2000), Caputo (2002), Roman (2003), Leite de Sousa y Duque (2002), en donde, limitan estos procesos migratorios de juventudes rurales a condicionantes económicas y sociales, abordándose así dos causales:

- Factores de Atracción a las Ciudades

Mayor acceso a la educación, vinculación laboral, empleos con mejores salarios y condiciones, experiencia de vida, seguridad alimentaria, entre otros.

- Expulsión del Campo

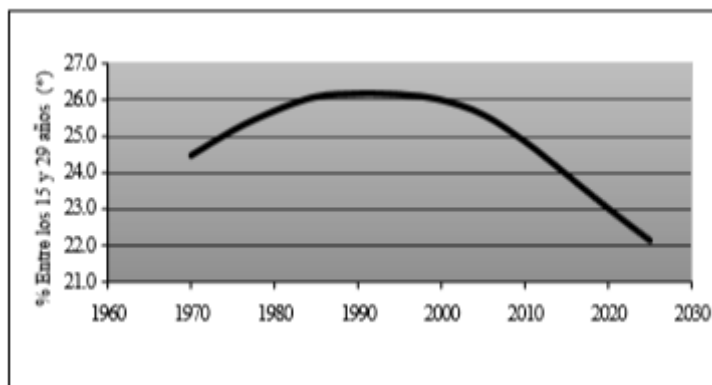
Poco acceso a la tierra y su deterioro ambiental, conflicto armado, mayores dificultades para mantener a la familia, reglas sucesorias que lo dificultan, fallas estructurales comunitarias, deficiencias en el acceso a servicios, entre otros.

En este contexto, se toman las migraciones juveniles rural-urbanas causadas por la escasa generación de ingresos, como resultado de las bajas tasas de vinculación laboral rural (empleo y/o emprendimientos) que conlleva al escaso o nulo ingreso económico como “principal factor de la atracción hacia las ciudades por parte de la juventud colombiana” (Pardo, 2017).

Así, a nivel mundial según la OIT en su informe de tendencias mundiales del empleo juvenil 2017, en el mundo hay 164 millones de trabajadores migrantes. La mayor parte de los flujos migratorios internacionales están compuestos por jóvenes, un 70% son menores de 30 años. Por otro lado, la FAO indica que estas migraciones han sido endémicas en América Latina desde 1930-1940, con la constitución de las actuales urbes, en donde, a partir de 1950 parece haberse experimentado una intensificación de estas, lo que explica la estabilización y posterior decrecimiento de la proporción de jóvenes de la población rural total, en donde las tendencias demográficas indican que en

el año 2020 la población rural comprendida entre los 15 y los 29 años está alrededor del 23% de la población rural total (ver figura 1.1), cifra ostensiblemente menor al 26% experimentado durante los años noventa.

**Gráfica 1-1: Evolución y proyección de la proporción de jóvenes, como parte de la población rural de América Latina y el Caribe.**



**Fuente:** Boletín Demográfico N°63, enero 1999, CEPAL

Según la ECV (2015) y Pardo (2017) a nivel nacional, alrededor del 12% de los jóvenes rurales migran a las zonas urbanas, en donde, los departamentos de Arauca, Casanare, Vichada y Meta poseen las más altas tasas, atribuyendo y distribuyendo causalidades principalmente a las oportunidades laborales, las amenazas por violencia, educación, entre otras (ver tabla 1.6)

**Tabla 1-6: Razones de migración juvenil a zonas urbanas (Colombia)**

Razones de migración	Porcentaje
Oportunidades Laborales	42,30%
Amenaza riesgo por Violencia	21,50%
Educación	18,30%
Se casó, formó pareja	6,50%
Mejorar vivienda	6,80%
Otro	4,60%

**Fuente:** Pardo (2017). Diagnóstico de la juventud rural en Colombia

## **1.6 Oportunidades Laborales Como Materialización del Trabajo Decente y/o Digno y del Emprendimiento Juvenil**

Siendo las escasas oportunidades laborales el factor más influyente en el fenómeno migratorio de la juventud rural en Colombia, se analizan las acciones del Estado para resolver y/o mitigar los problemas sociales enmarcados en las oportunidades laborales, que para este contexto se materializa en el fomento, apoyo y/o generación de oportunidades laborales (Trabajo digno/decente y emprendimiento) en la juventud rural del departamento de Arauca.

En dicho contexto, es pertinente e importante concebir la connotación del trabajo como una de las prioridades sociales, ya que representa el medio por el cual las personas obtienen recursos necesarios para la realización de sus proyectos de vida de manera autónoma, esto lo constituye en un elemento esencial para definir la identidad propia y un mecanismo de integración social, y es además una de las actividades mediante las cuales los individuos realizan sus aspiraciones personales y hacen su aporte productivo a la sociedad. Además, en Colombia existe una estrecha relación entre seguridad social y las relaciones laborales, lo que crea dependencia entre el goce de los derechos básicos de la población, con el adecuado funcionamiento de los mercados laborales” (Procuraduría General de la Nación, 2010).

En Colombia, existen dos nociones de trabajo (trabajo decente y trabajo digno), dos conceptos amplios y a los que se les alude con mayor reiteración y, aunque en ocasiones son utilizadas como sinónimos, tienen fuentes normativas diferentes (PGN, 2010).

El trabajo decente como concepto, empezó a usarse en junio de 1999 con la OIT en la Conferencia Internacional del Trabajo, en donde, se plantea que la orientación política, técnica y orgánica de los objetivos de la organización, están encaminadas a promover oportunidades para que los hombres y las mujeres puedan conseguir trabajo decente y productivo en condiciones de libertad, equidad, seguridad y dignidad humana, a través del desarrollo de oportunidades de empleo e ingresos, la promoción de los derechos fundamentales en el trabajo, la protección social y el dialogo social (OIT, 2013a)

Por otro lado, el trabajo digno como concepto fue adoptado en la Conversión del Estado colombiano a un Estado social de derecho, pasando a ocupar un lugar central por la triple calidad (principio, deber y derecho). El reconocimiento como principio tiene lugar desde el preámbulo, en donde se empieza a hacer alusión al trabajo como uno de los fines hacia los que propende la Constitución, y luego, en el artículo primero cuando se señalan a la dignidad humana y al trabajo, entre otros, como fundamentos del Estado social de derecho. Por otra parte, la consagración constitucional del trabajo como derecho y como deber se lleva a cabo a través de los artículos 25 y 53 de la Carta (PGN, 2010).

En este contexto, los principios del trabajo digno según el artículo 53 son: la igualdad de oportunidades para los trabajadores; remuneración mínima vital y móvil, proporcional a la cantidad y calidad de trabajo; estabilidad en el empleo; irrenunciabilidad a los beneficios mínimos establecidos en normas laborales; facultades para transigir y conciliar sobre derechos inciertos y discutibles; situación más favorable al trabajador en caso de duda en la aplicación e interpretación de las fuentes formales de derecho; primacía de la realidad sobre formalidades establecidas por los sujetos de las relaciones laborales; garantía a la seguridad social, la capacitación, el adiestramiento y el descanso necesario; protección especial a la mujer, a la maternidad y al trabajador menor de edad la (PGN 2010).

Aun así, los altos niveles de desempleo y la baja calidad de los existentes han creado en las personas la necesidad de generar sus propios recursos, iniciar sus propios negocios esto ha conllevado que muchos países tomen alternativas de generación de empleo que permita mejorar la calidad de vida de la población, entendiendo así, la importancia del emprendimiento y han creado programas de apoyo a los emprendedores para ayudarles en su propósito de crear sus unidades productivas (Arboleda 2011).

Siendo visibilizado el emprendimiento como el origen del incremento en actividades productivas, con lo cual se busca enmendar los rezagos y demandas que la sociedad exige en cuanto a mejores condiciones de vida, entendiendo que la creación de empleos atiende a esa necesidad (Ovalles, et al 2018). En donde los Estados intervienen para reducir las grandes desigualdades en el ingreso y reducir los elevados niveles de pobreza (Stiglitz,2006).

Así, teniendo en cuenta que Colombia no tiene la capacidad de subsidiar el desempleo como lo hacen algunos países, la única alternativa para garantizar a la población el acceso a los recursos necesarios para su sustento es tratar de convertir al asalariado en empresario (Arboleda, 2011). La cultura del emprendimiento nace en Colombia en el año 2006 con la Ley 1014, que busca articular todos los instrumentos gubernamentales de apoyo a la MiPymes, incluida la promoción del emprendimiento.

Esta ley consagró la enseñanza obligatoria del emprendimiento en todas las escuelas y colegios del país, en busca de que los niños y jóvenes desarrollen desde el primer momento las competencias y las actitudes que les permitan más adelante constituirse en empresarios.

## **1.7 Oportunidades Laborales para la juventud Rural (Trabajo y/o Emprendimientos)**

**La yuxtaposición de las diferencias que configuran las diversas identidades y necesidades juveniles rurales que giran en torno a la convivencia con sus semejantes y otras generaciones, son cambiantes a través del tiempo y espacio (Pezo, 2014).**

Más allá de las actividades primarias y de su primera transformación, las áreas rurales suelen proveer bienes, servicios tangibles e intangibles, construcción, servicios personales y domésticos. El costo de estos servicios y la influencia de factores como baja densidad poblacional, largas distancias entre poblados, mercados y ciudades, causan, por un lado, efectos en el alza de costos de transporte y transacción, y por el otro, bajos costos de servicios e infraestructura y bajas posibilidades de especialización de economías de escala y de aglomeración, como causales de los bajos niveles de productividad laboral e incidencia de la pobreza rural (Wiggins y Proctor, 2001).

Para la juventud rural esta situación es mucho más compleja como lo afirma la FAO (2016), en donde, la diversidad de mosaicos complejos como la geografía, localidad, ocupación, pertenencia étnica, cultural, economía, socioeconomía, edad y género que configuran las diversas identidades, aspiraciones y oportunidades, hacen que su inserción laboral se contextualice en el declive del número de jóvenes rurales. Estas características y sus efectos sobre la generación de ingresos confluyen en menor

productividad laboral rural, adicionalmente, las labores agrícolas son cíclicas y consecuentemente el empleo y subempleo no es constante.

Adicionalmente, el nivel de educación es muy representativo en la búsqueda de ingresos para los jóvenes rurales, en donde, no entran al mercado laboral hasta encontrar un trabajo que responda a sus expectativas, es por esto por lo que para el desempleo suele haber una curva en “U” en función del nivel de educación y este es levemente mayor en los jóvenes con educación superior (Buchelli, 2006 y Viollaz, 2014).

El hecho es que menos del 10% de los jóvenes rurales trabaja en empleos considerados calificados, la mayoría gana menos de 10 US\$ por día y su acceso a la seguridad social es muy bajo, reflejo del desempleo y el alto nivel del empleo informal (FAO, 2016). Estudios de caso de FAO/CEPAL/OIT (2010 y 2012) muestran que los trabajadores rurales en general suelen ganar menos que los urbanos, para un mismo trabajo o trabajos a destajo, deduciendo así que la situación en las zonas rurales en generación de ingresos es más precaria que sus pares y que menos de la mitad de los jóvenes asalariados rurales y/o agrícolas tienen un trabajo decente desde punto de vista de ingresos.

Por otra parte, muchos trabajadores temporales son mano de obra migrante nacional e internacional, migraciones que presentan todas las características de situaciones laborales precarias o incluso inaceptables, con salarios bajos y muchas veces no se pagan según lo convenido o se descuentan gastos de alojamiento y préstamos a precios fuera de proporción, con condiciones de seguridad y salud deplorables en el trabajo, al igual que el hospedaje, alimentación y servicios sanitarios (FAO/CEPAL/OIT, 2010, pp. 39-40).

Según el documento de trabajo expuesto en la conferencia de la OIT (2012) en su informe final “marcha global contra el trabajo infantil” indica que lo habitual en las áreas rurales es que haya subempleo, bajos salarios e ingresos, largas horas de trabajo, mala organización del trabajo, pobres condiciones generales de trabajo, fallas severas en las normas de seguridad y de salud, falta de protección social, desigualdades de género, discriminación étnica, cultural, etaria y socio-económica; debilidad en el diálogo social; falta de libertad de asociación y de negociación colectiva; y, además, en muchos países

las leyes laborales nacionales no otorgan las mismas protecciones laborales y sociales a los trabajadores agrícolas y rurales que a los demás trabajadores.

## 1.8 Situación Laboral de la Juventud Mundial

Teniendo en cuenta la homogenización del concepto de juventud aun establecido en la mayoría de países del mundo, los estudios que realizan los diferentes actores que analizan este grupo poblacional, se encuentran explícitamente inmersos los jóvenes rurales, así, desde este punto de vista, datos de la ONU (2015) indican que aproximadamente mil millones de jóvenes viven en el mundo, representado en el 18% de la población global, de los cuales, casi el 85% vive en países en vías de desarrollo (60% Asia, 25% restante en África, América Latina y el Caribe) y se proyecta que para el 2025 el número de jóvenes que vivirán en países en vías de desarrollo crecerá en un 89.5%.

Según el Kilm 2010<sup>10</sup> en muchos países, independientemente de su nivel de desarrollo, la desocupación juvenil se considera una importante cuestión política. Esto se ve reflejado en el comportamiento y tendencia homogénea de la ocupación mundial juvenil, en donde, la Organización Internacional del Trabajo OIT (2017), en su reporte de tendencias mundiales del empleo juvenil indica que, a pesar de la creciente recuperación económica mundial, la tasa de desempleo juvenil sigue siendo alta y preocupante su calidad, sumándole que la participación de los jóvenes en la fuerza de trabajo ha disminuido drásticamente en los últimos 20 años.

De igual forma continua la OIT (2017) emite en este mismo informe que entre 1997 y 2017, la población joven aumentó en 139 millones de personas, mientras que la fuerza de trabajo juvenil disminuyó en 35 millones de personas, dinámica reflejada en una proporción decreciente de jóvenes en la fuerza de trabajo mundial, la cual pasó del 21,7% en 1997 al 15,5% en 2017. Entre tanto que la tasa de participación juvenil en la fuerza de trabajo ha disminuido considerablemente en los últimos 20 años pasando del 55 % en 1997 al 45,7 % en 2017.

---

<sup>10</sup> La Oficina Internacional del Trabajo (OIT) reconoce este hecho, y en 1999 puso en marcha el programa Indicadores Clave del Mercado de Trabajo (KILM) como complemento de sus programas de recolección periódica de datos, y para mejorar la difusión de datos sobre los elementos fundamentales de los mercados de trabajo mundiales.

La tasa mundial de desempleo juvenil para el 2017 llegó al 13,1%, de estos, el 76,7% de los jóvenes que trabajan lo hacen en empleos informales, el 16,7% de los jóvenes que trabajan en las economías emergentes ganándose 1,90 dólares americanos y viviendo por debajo del umbral de extrema pobreza (OIT, 2017). Entre hoy y 2030, 25,6 millones de jóvenes trabajadores de entre 15 y 29 años ingresarán a la fuerza de trabajo y necesitarán empleos, de estos el 77% de la fuerza laboral juvenil estará congregada en los países en vías de desarrollo en África, Asia y el Pacífico (OIT 2017).

## 1.9 Situación Laboral de la Juventud Rural de América Latina y el Caribe

La situación laboral de los jóvenes rurales de esta región, donde vive el 90% de los jóvenes del mundo, el empleo estable y de calidad escasea particularmente, en donde un gran número de jóvenes sigue enfrentándose a un futuro de empleo ocasional e informal, a menudo reciben salarios por debajo de la media y ocupan puestos para los que cuentan con más o con menos competencias de las exigidas para desempeñarlo, hasta dos tercios de la población joven está infrautilizada (OIT,2013) en donde, los 39 millones de jóvenes rurales en América Latina, cerca de 9,6 millones trabajan en el sector agrícola y 8,2 millones en actividades no agrícolas. Además, cerca de 2,8 millones de jóvenes “urbanos” también trabajan en el sector agrícola. Adicionalmente, hay unos 11,9 millones de jóvenes rurales que no trabajan, de los cuales unos 5,2 millones aducen los estudios como causa de su inactividad (ver tabla 1.7). Los “Ni-Ni” (ni estudian ni trabajan) son unos 6,7 millones (OIT, 2018) (ver tabla 1.8).

**Tabla 1-7: América Latina (2003 – 2012): tasa de crecimiento anual de la inserción laboral, por área de residencia, tipo de empleo, edad y sexo**

Edad	Rural agrícola			Rural no agrícola			Urbano agrícola			Urbano no agrícola		
	Hombre	Mujer	Total	Hombre	Mujer	Total	Hombre	Mujer	Total	Hombre	Mujer	Total
15-29 años	-2,1	3-,1	-2,3	3,7	2,8	3,3	-3	0	-2,5	1,2	1,8	1,4
30 años y mas	1,3	1	1,2	3,8	4,6	4,2	1,2	-0,4	0,8	3,4	4,4	3,8

Fuente: Propia, ajustado de FAO/RL (2010)

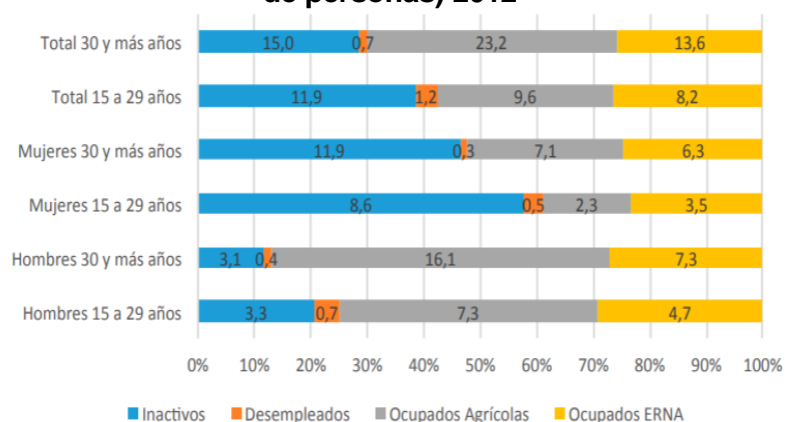


**Tabla 1-8: América Latina, actividades donde laboran los jóvenes rurales**

Actividad	Total, de jóvenes (miles)	Porcentaje
Actividad agrícola	9,6	24%
Actividad no agrícola	8,2	20%
Joven urbano en actividad agrícola	2,8	7%
No trabajan	11,9	30%
NI- Ni	6,7	17%

Fuente: Propia, ajustado de OIT (2018)

Según la OIT (2018), en su informe el panorama laboral de América Latina y el Caribe, los jóvenes (entre 15 y 24 años) enfrentan los mercados laborales en condiciones más desfavorables frente al resto de trabajadores, en donde, por su juventud carecen de experiencia laboral, y es eso mismo lo que constituye la principal barrera para su empleabilidad, tratándose así de un círculo vicioso de empleabilidad y desaliento. Enfrentándose a tasas de desocupación cercanas al 20%, asimismo, a tasas de ocupación con más del 20% inferiores a la de los adultos (ver figura 1-2). Este alto desempleo y baja ocupación juvenil, así como una inserción laboral precaria, conforman los principales retos de la política laboral juvenil de la región (OIT, 2018).

**Gráfica 1-2: América Latina, población rural (20 países): inserción laboral (millones de personas) 2012**

Fuente: FAO/RL (2010)

Paralelamente, “la región sigue avanzando en una transición demográfica hacia menores tasas de natalidad y mayor envejecimiento de la población, combinada con una

importante migración neta desde las áreas rurales, especialmente de jóvenes”. (OIT, 2018).

## 1.10 Situación Laboral de la Juventud Rural en Colombia

**El reconocimiento de la diversidad de las juventudes rurales, de su valor social y de su papel político se constituye en uno de los principales retos de la sociedad y de la institucionalidad para cerrar el ciclo de exclusión socioeconómica, de pobreza y silencio sostenido por décadas y debe entenderse como el punto de partida para la construcción de la paz en el país (Duarte 2013)**

Estudios recientes sobre desarrollo territorial y juventud rural en Colombia, permite datos específicos sobre estos actores, en donde, según DANE (2019) la población colombiana esta alrededor de 48.258.494 personas, 51.2% mujeres y 48,8% hombres. De este total, alrededor del 23% habita en zonas rurales, lo que equivale alrededor de 11.100.000 personas (ver tabla 1.9).

La población es joven representa el 25% de la población nacional (12,5 millones), de este porcentaje, aproximadamente 2,5 millones son rurales, representando a su vez el 22,6% de la población total rural (DANE,2019). “juventud rural con un índice de masculinidad de 108” (Pardo, 2017).

**Tabla 1-9: Distribución poblacional nacional (total y joven)**

Población	Total, en millones	Porcentaje
Nacional	48,2	100%
Joven Nacional	12,5	26%
Población Rural Nacional	11,1	23%
Joven Rural Nacional	2,5	5%

**Fuente:** Propia a partir de DANE (2019)

En zonas como la Amazonia y la Orinoquia el porcentaje de jóvenes es cercana al 30% con respecto al total de la población de la región, conformando los departamentos con mayor población joven” (DANE 2018). Según proyecciones “a 2050, la proporción de jóvenes rurales con respecto al total de la población disminuirá a alrededor del 20%, entre 2005 y 2010 disminuyo 1,5 % (ECV, 2015).

Desde el sector económico y laboral en el 2019, según DANE (2019) la tasa de ocupación (TO) juvenil fue de 43,6%, la tasa de desempleo (TD) juvenil llego al 20,5% (16% hombres, 26,8% mujeres), 7,9% por encima del porcentaje poblacional (ver tabla 1.10)

**Tabla 1-10: Indicadores económico-laborales juvenil en Colombia (2019)**

Indicador	Porcentajes
Tasa de desempleo nacional	12,60%
Tasa de desempleo juvenil nacional	20,5% (16% hombres, 26,8% mujeres),
Tasa de ocupación juvenil nacional	43,60%
Tasa de informalidad juvenil rural	85,50%

**Fuente:** Propia a partir de DANE (2019)

La juventud rural presenta una informalidad<sup>11</sup> del 85,5%<sup>12</sup>, en donde, cerca del 17% de jóvenes rurales se encuentran en condiciones de pobreza o extrema pobreza, alrededor del 12% han migrado hacia las grandes ciudades en busca de mejores oportunidades, adicionalmente, el 24,5% de los jóvenes rurales NINI (8% de los hombres, 42% mujeres) con una la incidencia de pobreza de 1,6 veces más que la de los jóvenes urbanos y una inserción laboral del 51% (42% cuenta propia y 23% empresas particulares) (ver tabla 1.11) como consecuencia, el ingreso per cápita de los jóvenes rurales ni siquiera es suficiente para satisfacer las necesidades básicas (Pardo, 2017).

**Tabla 1-11: Situación económica-laboral de los jóvenes rurales en Colombia**

Económico – laboral	total	Porcentaje
Condiciones de Pobreza o pobreza extrema	416.500	17%
Migra en busca de oportunidades	294.000	12%
NI – NI	588.000	24%
Laboran cuenta propia	524.790	21%
Laboran empresas particulares	287.385	11%
Otras inclusiones laborales	437.325	17%

**Fuente:** Propia a partir de Pardo (2017)

<sup>11</sup> Entendida como la proporción de ocupados que no cotiza a pensiones.

<sup>12</sup> Las ramas de actividad con mayor nivel de informalidad son la agropecuaria 88,3%, el comercio 73,7% y la construcción 71,2% (Plan Nacional de Desarrollo 2019).

Esta situación puede ser más grave si se toma en cuenta que los jóvenes que logran acceder al mercado lo hacen bajo condiciones poco favorables: alta informalidad, bajos niveles de salarios y remuneración, condiciones contractuales desventajosas, trabajo infantil, entre otras (Documento CONPES 173 de 2014) (ver tabla 1.12).

**Tabla 1-12: Estadísticas de mercado laboral para la población joven rural**

Indicadores	Nacional rural		
	Total	Hombres	Mujeres
TGP	54.1	76.1	35.2
TO	48.7	66.9	28.8
TD	10.1	6.5	18.1
TD abierto	8.6	5.6	15.3
TD oculto	1.5	0.9	2.8
Inactivos	45.9	28.4	64.8
Porcentaje de la PET	30.9	30.2	31.7

**TGP:** tasa global de participación; **TO:** tasa de ocupación; **TD:** tasa de desempleo; **TD abierto:** tasa de desempleo abierto.

**Fuente:** DANE, GEIH (2019).

Desde el punto de vista laboral, la actividad económica desarrollada en los territorios representa el nivel de ingresos y las oportunidades laborales que se puedan ofertar a los jóvenes rurales, de esta manera, según Pardo (2017) del 51% de los jóvenes rurales que laboran lo hacen principalmente en actividades del sector agropecuario, minero, industrial, manufacturero, construcción, mecánico, entre otros (ver tabla 1.13)

**Tabla 1-13: Actividades económicas en que laboran los jóvenes rurales**

Actividad económica	Jóvenes rurales	
	Hombres	Mujeres
Agricultura ganadería y caza	63.4%	36.1%
Pesca	2.8%	0.8%
Explotación minera	2.8%	0.8%
Industria manufactura	4%	12.2%
Construcción	6.5%	0.5%
Taller automotor	2.5%	0.9%
Comercio	4.3%	14,6%
Hoteles, restaurantes	1.8%	11.5%
Trasporte terrestre	4%	0.1%
Educación	0.5%	2.4%

Servicios sociales y de salud	0.2%	2.9%
Otros servicios: limpieza, recreación, asociaciones	1.7%	4.7%
Empleados domésticos	0.1%	6.5%
Otras	5.3%	6.3%

**Fuente:** Pardo (2017) a partir de GEIH 2015

Por otro lado, siendo la educación uno de los factores más influyentes en el proceso de inserción a la vida laboral, se logra observar las condiciones de desventaja en formación académica, en donde para los jóvenes rurales según Pardo (2017) el 3% presentan analfabetismo, el 10% completa la educación básica, el 21% termina la educación media y el 6% va a una formación profesional (ver tabla 1.14).

**Tabla 1-14: Nivel de escolaridad de los jóvenes rurales**

Nivel de formación	Total	Porcentaje
Ninguno	73.500	3%
Primaria incompleta	245.000	10%
Primaria completa	243.000	14%
Básica secundaria incompleta	735.500	30%
Básica secundaria completa	245.000	10%
Media incompleta	196.000	8%
Media completa	514.500	21%
Postsecundaria	147.000	6%

**Fuente:** Propia a partir de Pardo (2017) a partir de GEIH 2015

## 1.11 Juventud Rural y Política

**“La perspectiva Bottom-up referente para la construcción de política pública, toma como punto de partida los actores sociales y su contexto” (Knoepfel (2006)).**

En la actualidad existen muchas definiciones de diferentes corrientes políticas que giran en torno al concepto de políticas públicas, en donde en su gran mayoría relacionan Estado, recursos y comunidad. En este caso tomaremos el concepto basados en Knoepfel (2006) en su libro *Análisis y Gestión de Políticas Públicas*, en donde, tras una recopilación de corrientes epistemológicas sintetiza la política pública como:

Una serie de decisiones o de acciones, intencionalmente coherentes, tomadas por diferentes actores, públicos y a veces no públicos - cuyos recursos<sup>13</sup>, nexos institucionales e intereses varían- a fin de mitigar o resolver de manera puntual un problema políticamente definido como colectivo. Este conjunto de decisiones y acciones da lugar a actos formales, con un grado de obligatoriedad variable, tendentes a modificar la conducta de grupos sociales que, se supone, originaron el problema colectivo a resolver (grupos-objetivo), en el interés de grupos sociales que padecen los efectos negativos del problema en cuestión (beneficiarios finales) (Knoepfel, et al, 2006, p,26).



Fuente: [joeymaas.blogspot.com](http://joeymaas.blogspot.com)

Etariamente en América Latina las políticas públicas asumen enfoques de juventud bajo un concepto general constatado de tradiciones de investigación sobre juventud provenientes de la micro sociología urbana<sup>14</sup> (Escuela de Chicago y de Birmingham) y la antropología (Escuela Cultural y personalidad), en donde focalizan su atención en los problemas sociales interurbanos provocadas por las

culturas juveniles, o bien, en fenómenos como la enculturación y el paso a la adultez en sociedades no occidentales (Whyte, 1943; Monod, 1968; Mead, 1985).

Esto se ve reflejado en las políticas de juventud formuladas en Colombia, las cuales están enmarcadas en un enfoque tradicional, universalista y homogéneo bajo el modelo de desarrollo de modernización, se evidencia entonces, que los jóvenes pertenecientes a los sectores de alta montaña y economía campesina, - jóvenes rurales - no son consultados sobre su percepción de sí mismos ni sobre la dinámica rural de su

---

<sup>13</sup> Se denomina recursos a todos aquellos elementos que pueden utilizarse como medios a efectos de alcanzar un fin determinado.

<sup>14</sup> La Sociología Urbana se denomina al campo de trabajo de la Antropología social que se desarrolla en campos urbanos, esto diferencia la perspectiva antropológica de otras disciplinas en el estudio de la ciudad es la metodología de investigación conocida como etnografía

entorno en el proceso hacia la construcción de políticas de juventud (López, A., 2009, p.21)

La adopción de dichos conceptos genera exclusión<sup>15</sup>, invisibilidad<sup>16</sup> y vulnerabilidad<sup>17</sup> de jóvenes pertenecientes a sectores rurales, los cuales según Rodger et al (1995) es uno de los sectores socio-demográficos más excluidos de la sociedad civil, a tal grado que dicha exclusión se asocia a los siguientes fenómenos propios de la condición de jóvenes rurales: primero; poco o nulo derecho de voz en la toma de decisiones familiares y comunitarias y de control de sus recursos, por la herencia patriarcal de sus culturas y segundo; carecen de espacios propiamente juveniles.

Adicionalmente, según CEPAL (1998) la nefasta invisibilidad en la inclusión social de estos actores contribuye a perpetuar su invisibilidad ante los ojos de planificadores y estudiosos del desarrollo rural – y políticas públicas rurales – manejándose estereotipos como resultado de la ausencia de un conocimiento empírico, detallado y concreto sobre juventud rural.

De este modo, existen dos causales principales por las cuales se hace impertinente la política pública de juventud en el territorio: primera, “en el campo del ejercicio de los derechos políticos, los jóvenes evidencian y manifiestan una falta de información y no entienden el funcionamiento del sistema” (Zapata, S., 2000, p.114) y, por último, “históricamente el estamento joven no hace parte de las políticas públicas de Desarrollo Rural (DR) y pese al reconocimiento político, aún hoy no califica en la agenda pública” (Fontenla, E., 2010, p.1).

Todas estas condiciones hacen que en la juventud rural se presente una difícil identificación como actores sujetos de derechos sociales específicos, que les permita ser partícipes de políticas públicas pertinentes frente a lo que implica la heterogeneidad de la ruralidad, para la solución o mitigación de sus problemas sociales.

---

<sup>15</sup> La exclusión social se refiere a los procesos y situaciones que impiden la satisfacción de las necesidades básicas de las personas (trabajo, vivienda, educación, acceso a la sanidad) y su participación en la sociedad.

<sup>16</sup> Una filosofía social y política que desconozca que la invisibilidad y la visibilidad no son asuntos del sujeto de la percepción sensible, sino de condiciones, modos y procesos sociales violentos de confirmación o información de la existencia humana que desmienten las pretensiones de una filosofía pura e idealista.

<sup>17</sup> La vulnerabilidad social asocia como elementos esenciales el riesgo de una persona o grupo a sufrir un daño ante una eventual contingencia y la capacidad de aquéllos de evitar el resultado lesivo, reducirlo y/o hacerle frente

Lo anterior se debe a que históricamente, a inicios de la década de los años 90, según Téllez (2000) se da un gran cambio institucional en el país, la nueva Constitución Política de Colombia en 1991, opta por una Política Pública de carácter socio-céntrico (centrada en actores del mercado y la sociedad civil) con un desarrollo de la economía más abierta e internacionalizada y como consecuencia, los habitantes rurales en general, presentan los mayores inconvenientes para articularse a este modelo de desarrollo, en donde, estos se debaten en una crítica situación política, social y económica, haciéndose necesario priorizar en la agenda pública una política rural que fortalezca el desarrollo rural, aumentando su eficiencia productiva y evitando su desaparición social.

En este contexto, las políticas públicas orientadas a los jóvenes rurales, “por definición, deben trascender las acciones de los gobiernos y convertirse en una política pública de Estado. A su vez requieren acciones interdisciplinarias específicas que atiendan su problemática, con metodologías nuevas y que excedan el ámbito sectorial agropecuario” (Fontenla. E. 2010. p.7) esto con el fin de mitigar y solucionar problemas sociales locales enmarcados en fenómenos causales como la migración rural-urbana juvenil.

## **1.12 Políticas Públicas Como Ciencia**

Con el desarrollo del Estado de Bienestar a partir de los años 50, el sector público empezó a diseñar intervenciones directas y puntuales ante problemas concretos, lo que conllevó a la aparición de auténticas políticas públicas. Desde entonces, políticos, gestores públicos y académicos comienzan a cuestionar la eficacia y la eficiencia de diferentes instrumentos de regulación, de incentivación económica y, más recientemente, de instrumentos de persuasión y de información (Knoepfel et al, 2006). Para la década de los 70, estos estudios sobre políticas públicas adquirieron mayor relevancia dentro de las ciencias sociales, interés que se sustentaba en lograr que el conocimiento y su formación desde el ámbito académico contribuyeran a la resolución de la problemática social. En Latinoamérica, la incorporación de estos estudios, tanto en la teoría como en la práctica, se produce hacia la década de 1980, principalmente como una respuesta a los procesos de cambio político que se estaban desarrollando en la región y, además, a la necesidad de hacer transparente la gestión y el manejo de recursos (Parsons, 2007).



### **1.13 Análisis de la Política Pública**

En las últimas décadas el análisis de políticas públicas ha ido adquiriendo una creciente importancia en los procesos de modernización, en donde, según Roth (2006) el análisis de las políticas públicas se realiza a partir de una metodología de investigación aplicada al qué y al cómo hacer del Estado, y desplaza el punto de observación hacia el lado de sus “productos” o outcomes. Concibiéndose como la ciencia del Estado en acción o, más precisamente, como una metodología de investigación social aplicada al análisis de la actividad concreta de las autoridades.

Constituyéndose así en la ciencia de Estado con enfoques, visiones y perspectivas multidisciplinares, compuesto de una diversidad de disciplinas, teorías y modelos. En donde “constituye un subcampo aplicado cuyos contenidos no pueden estar determinados por las fronteras entre disciplinas, sino que es la naturaleza del problema planteado la que determinará los instrumentos que será necesario utilizar” (Wildavsky 1979).

De esta manera, se toma la definición expuesta por Knoepfel et al (2006), en donde indica que el objetivo del análisis de las políticas públicas es contribuir al establecimiento de un diagnóstico, poniendo en evidencia los factores que puedan llegar a explicar el ‘buen’ o ‘mal’ funcionamiento de las políticas públicas desde la perspectiva de la capacidad de producción de los poderes públicos y de sus administraciones, y por tanto valorando la eficacia de sus políticas y productos, lo que a su vez, contribuye a la descripción, comprensión y explicación del funcionamiento del sistema político-administrativo en su conjunto y de sus interacciones con actores no gubernamentales. Se busca explicar tanto los productos o servicios “outputs” de la administración pública y los efectos (impactos y outcomes”) que estos servicios ocasionan en los grupos sociales implicados en un problema colectivo específico.

### **1.14 Reglas institucionales que vinculan la inclusión laboral de la juventud rural araucana (1991-2019)**

Colombia, como Estado Social de Derecho que contempla un sistema jurídico normativo coherente y armónico ordenado jerárquicamente, hace de las normas de rango superior la fuente de validez de las que siguen en dicha escala. En este contexto, el bloque Constitucional que enmarca los deberes y derechos juveniles entre (1991-2019),

está enmarcado en la siguiente normatividad:

### **1.14.1 Normatividad Internacional de Juventud**

Según la Constitución Política de Colombia en el Artículo 93, indica que los tratados y convenios internacionales ratificados por el Congreso, que reconocen los derechos humanos y que prohíben su limitación en los estados de excepción, prevalecen en el orden interno, en este contexto, a nivel internacional en temas de juventud tenemos los siguientes:

#### **I. Organización de Estados Americanos (OEA)**

Desde la Primera Conferencia Internacional Americana, que tuvo lugar en Washington entre 1889 y 1890, que daría origen a la Unión Panamericana hasta la creación de la Organización de los Estados Americanos (OEA) en abril de 1948, siendo Colombia al igual que 21 países del Hemisferio que aprobaron la Carta de la OEA, en donde se comprometieron en la formación de la Organización para lograr un orden de paz y de justicia, fomentar su solidaridad, robustecer su colaboración y defender su soberanía, su integridad territorial y su independencia enmarcados en cuatro pilares estratégicos: Organización, Democracia, Derechos Humanos, Seguridad Hemisférica y Desarrollo, además se incluyen los temas de Justicia y Derecho, así como Grupos Étnicos, Género y Otros (OEA ,2008). En este contexto en temas de Juventud se ha establecido lo siguiente:

- Resolución AG/DEC/57 XXXVIII-0/08 “Declaración JUVENTUD Y VALORES DEMOCRÁTICOS” 2008

Aprobada y firmada el tres de junio de 2008 en la ciudad de Medellín Colombia, en la cual, se reafirma el compromiso de los Estados miembros en promover y fortalecer en la juventud del hemisferio los valores, principios y prácticas para la vida en democracia, incluyendo la libertad y la justicia social, el progreso, el respeto de los derechos humanos en su carácter universal, indivisible e interdependiente, y el Estado de Derecho, reconociendo el derecho de los y las jóvenes a participar de manera activa y plena en los ámbitos político, económico y social de sus países, y reafirmando los compromisos de combatir la pobreza, el hambre, la exclusión social, y promover la

cohesión social para mejorar las condiciones de vida de los pueblos (OEA, 2008).  
Declaran:

- En el Marco Laboral (Trabajo y Emprendimiento)

Establece avanzar en la promoción y observancia de los derechos económicos, sociales y culturales de los y las jóvenes estrechamente vinculados al desarrollo integral, el crecimiento económico con equidad y la consolidación de la democracia, siendo el trabajo y la educación una de las esferas prioritarias. Igualmente, promueve políticas públicas, programas y proyectos que mejoren la empleabilidad, incrementen la igualdad de oportunidades, la capacidad emprendedora y la creación de empleo para los y las jóvenes del hemisferio.

Insta al sector privado a desarrollar iniciativas dirigidas a ofrecer a los y las jóvenes oportunidades de trabajo, así como a infundir en ellos el espíritu empresarial, a través del microcrédito y la micro financiación.

En términos de ruralidad, ratifica su compromiso por el desarrollo de planes y programas destinados a fortalecer la formación y capacitación de los y las jóvenes que viven en zonas rurales, en las ciencias agrícolas, ganaderas y otras que sean necesarias, con miras a fomentar el empleo y favorecer el aumento de la producción agropecuaria en el hemisferio, optimizando el entorno económico, social y cultural, evitando así la migración por necesidad o por razones económicas y, en su caso, facilitar su retorno y reinserción en sus países de origen.

## **II. Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura (OEI)**

Organismo Internacional de carácter gubernamental para la cooperación entre los países Iberoamericanos que define los elementos esenciales de la democracia, indica las formas en las que ésta puede y debería ser promovida, y proporciona a los Estados miembros un marco de referencia para guiar sus acciones colectivas cuando la democracia enfrente retos. Organismo en el cual se suscribe Colombia en Madrid el 17 de julio de 1978 (OEI, 1998).

Desde este organismo, en temas de juventud se considera que es un grupo de la sociedad a la que se le niegan las oportunidades para el adelanto social, económico y

político, y son frecuentemente excluidos de la participación en discusiones y debates sobre los asuntos que más afectan su futuro. La juventud representa el futuro de las Américas; por lo tanto, hay que concederle estos derechos y oportunidades a una edad temprana (OEI, 1998).

En este contexto, este organismo y sus miembros adoptan las siguientes normas:

- Convención Iberoamericana de Derechos de los Jóvenes (2008)

Entra en vigor el 1 de marzo de 2008, en el cual, constata que los jóvenes conforman un sector social que tiene características singulares debido a factores psicosociales, físicos y de identidad que requieren una atención especial por tratarse de un período de la vida donde se forma y consolida la personalidad, la adquisición de conocimientos, la seguridad personal y la proyección al futuro (OEI, 2016).

Teniendo en cuenta que entre los jóvenes de la Región se constatan graves carencias y omisiones que afectan su formación integral, al privarlos o limitarles derechos como: la educación, el empleo, la salud, el medio ambiente, la participación en la vida social y política y en la adopción de decisiones, la tutela judicial efectiva, la información, la familia, la vivienda, el deporte, la recreación y la cultura en general (OEI, 2008).

Considerando que debe avanzarse en el reconocimiento explícito de derechos para los jóvenes, la promoción de mayores y mejores oportunidades para la juventud y la consecuente obligación de los Estados de garantizar y adoptar las medidas necesarias para el pleno ejercicio de los mismos reconociendo que estos factores invitan a precisar los alcances y la aplicación de los instrumentos del Derecho Internacional de los Derechos Humanos, a través de declaraciones, normativas y políticas que regulen y protejan específicamente los derechos de los (OEI, 2008) Declara:

- En el Marco Laboral (Trabajo y Emprendimiento)

Los jóvenes tienen derecho al trabajo y a una especial protección de este y los Estados parte se comprometen a adoptar las medidas necesarias para generar las condiciones que permitan a los jóvenes capacitarse para acceder o crear opciones de empleo y establecerán políticas y medidas legislativas necesarias que fomenten el

estímulo a las empresas para promover actividades de inserción y calificación de jóvenes en el trabajo.

- Pacto Iberoamericano de Juventud (2016)

Aprobado en la xxv Cumbre Iberoamericana de jefes de estado y de gobierno en Cartagena de indias el 29 de octubre 2016, busca conectar oportunidades políticas, institucionales, sociales y económicas por y para las personas jóvenes, convencidos de que deben establecerse marcos comunes que orienten la inversión, garanticen el desarrollo integral y la protección de sus derechos (OEI, 2016).

En su contenido, se abordan cuestiones concernientes al desarrollo integral y pleno de las personas jóvenes, consideradas como sujetos de derechos, actores estratégicos del desarrollo, actores políticos, interconectados, con capacidad innovadora para transformar su entorno próximo, desde una mirada global (OEI. 2016).

Los acuerdos aportan un elevado grado de dinamismo a la región en áreas como la construcción de entornos de inclusión; la cohesión intergeneracional; la consolidación de espacios de participación juvenil e incidencia política; la amplitud de oportunidades laborales e inserción socioeconómica; la reducción de vulnerabilidades y de la desigualdad de género; la mejora de la educación; el fomento del emprendimiento; el impulso de las prácticas culturales; la generación de conocimiento; y el aprovechamiento de las tecnologías (OEI, 2016). Declaran:

- En el Marco Laboral (Trabajo y Emprendimiento)

Establece el fomento de oferta educativa coherente con la realidad juvenil y las tendencias de empleo, que incluya a generadores de empleo, mediante el impulso de estrategias regionales para el desarrollo y certificación de habilidades y competencias sociolaborales, creando alianzas estratégicas intersectoriales y multi-actoral, instando así a la creación de planes de acceso a la formación, puestos de trabajo, emprendimiento, proyectos de innovación social, financiación, agremiación.

### **III. Organización de Naciones Unidas (ONU)**

Las Naciones Unidas nacieron oficialmente el 24 de octubre de 1945, después de que la mayoría de los 51 Estados Miembros signatarios del documento fundacional de la Organización, de la cual, Colombia hace parte desde el 05 de

noviembre de 1945. En la actualidad, 193 Estados son miembros de las Naciones Unidas, que están representados en el órgano deliberante, la Asamblea General (ONU, 2019).

Debido a las facultades que le confiere la Carta y su singular carácter internacional, las Naciones Unidas pueden tomar medidas sobre los problemas que enfrenta la humanidad en el siglo XXI, como la paz y la seguridad, el cambio climático, el desarrollo sostenible, los derechos humanos, el desarme, el terrorismo, las emergencias humanitarias y de salud, la igualdad de género, la gobernanza, la producción de alimentos y mucho más (ONU, 2019). La ONU también proporciona un foro para que sus miembros puedan expresar su opinión en la Asamblea General, el Consejo de Seguridad, el Consejo Económico y Social y otros órganos y comisiones. Al permitir el diálogo entre sus miembros, y la organización en las negociaciones, la Organización se ha convertido en un mecanismo para que los gobiernos puedan encontrar ámbitos de acuerdo y resolver problemas juntos (ONU, 2019).

En el marco de juventudes, este organismo y sus miembros adoptan las siguientes normas:

- Resolución A/RES/50/81 “Programa de Acción Mundial para los Jóvenes” (1995)

Creado el 14 de diciembre de 1995, en la que se aprobó el Programa de Acción Mundial para los Jóvenes hasta el año 2000 y años subsiguientes. En donde, “los Estados miembros de las Naciones Unidas han convenido el fomento de niveles de vida más elevados, el pleno empleo y condiciones de progreso y desarrollo económicos y sociales, proporcionando un marco de políticas públicas y directrices prácticas para la acción nacional y el apoyo internacional para mejorar la situación de los jóvenes, y contiene las propuestas de acción que fomenten las condiciones y los mecanismos para mejorar el bienestar y los medios de vida de los jóvenes para fortalecer las capacidades nacionales en materia de juventud y aumentar la cantidad y calidad de oportunidades para la participación plena, efectiva y constructiva de los jóvenes en la sociedad” (ONU, 2010).

- En el Marco Laboral (Trabajo y Emprendimiento)

El desempleo y el subempleo de los jóvenes es un problema mundial, y es de hecho uno de los aspectos del problema más general de la creación de oportunidades de empleo para todos los ciudadanos. La dificultad de encontrar empleo adecuado se añade a una multitud de otros problemas con que se enfrentan los jóvenes, entre los que cabe citar el analfabetismo y la capacitación insuficiente, y esa dificultad se agrava en los períodos de recesión económica mundial y de cambio general en las tendencias económicas, sobre todo en los países en desarrollo (ONU, 2010).

Los jóvenes son los más gravemente afectados por esas tendencias. Si no se encuentran soluciones eficaces, los costos para la sociedad serán mucho más elevados a largo plazo. El desempleo crea una amplia gama de trastornos sociales y los jóvenes están particularmente expuestos a sus efectos nocivos: falta de desarrollo de los conocimientos técnicos, escaso amor propio, marginalización, empobrecimiento y enorme derroche de recursos humanos (ONU, 2010).

En dicho contexto propone:

1. La creación y promoción de programas de donaciones a fin de proporcionar capital inicial para estimular y apoyar los programas de creación de empresas y de empleo para los jóvenes, proporcionando asistencia financiera y técnica, creación de programas cooperativos con participación de los jóvenes para la producción y comercialización de bienes y servicios. Programas que deben generar oportunidades de empleo para grupos específicos de la población juvenil (mujeres jóvenes, jóvenes discapacitados, jóvenes que regresan del servicio militar, jóvenes migrantes, refugiados y desplazados, niños de la calle, jóvenes indígenas y jóvenes rurales).
2. Fomentar la creación de oportunidades de empleo para los jóvenes en los sectores que evolucionan rápidamente como resultado de la innovación tecnológica.
3. Mejorar los servicios culturales, económicos y educativos y establecer otros incentivos para hacer que las zonas rurales resulten más atractivas para los jóvenes.
4. Crear programas de formación para los jóvenes, destinados a mejorar los sistemas de producción y comercialización agrícola, basada en las necesidades

económicas de las zonas rurales y en las necesidades de los jóvenes y sus territorios.

5. Donaciones de tierras a los jóvenes y a las organizaciones juveniles, acompañadas de asistencia financiera y técnica y de capacitación a través de sus planes de desarrollo rural
6. Cooperación entre la juventud urbana y rural en la producción y distribución de alimentos
  - Resolución A/RES/54/120 “Políticas y programas que afectan a la juventud” (2000)

Aprobada por la Asamblea General el 20 de enero de 2000, con el fin de crear un foro efectivo para la realización de un diálogo mundial centrado en cuestiones relativas a la juventud, invita a los diferentes actores como; Estados, órganos, organismos especializados y comisiones regionales de las Naciones Unidas y a las organizaciones intergubernamentales y no gubernamentales interesadas, en particular las organizaciones de jóvenes que hacen parte de este organismo (ONU, 2000). Entre otras afirmaciones, lo siguiente:

1. Presten mayor apoyo a las políticas y a los programas nacionales para los jóvenes en sus programas por países.
2. Alienta a las comisiones regionales a que se ocupen del seguimiento de la Conferencia Mundial en sus respectivas regiones, en coordinación con las reuniones regionales de ministros encargados de la juventud y con las organizaciones no gubernamentales regionales de jóvenes, y a que ofrezcan servicios de asesoramiento en apoyo de las políticas y los programas nacionales para la juventud en cada región.
3. Apropiada el 12 de agosto como “Día Internacional de la Juventud” y recomienda organizar actividades de información pública a todos los niveles en apoyo de ese día.
4. Reconocimiento de las funciones que podría desempeñar el Fondo de las Naciones Unidas para la Juventud para la aplicación de los programas y mandatos convenidos sobre la juventud.
5. Pide a todos los Estados, órganos, organismos especializados y comisiones regionales la cooperación e intercambio de conocimientos y experiencia en las



cuestiones relacionadas con la juventud y establezcan los medios adecuados para hacerlo.

6. Incluir a representantes de la juventud en sus delegaciones en la Asamblea General y otras reuniones de órganos pertinentes de las Naciones Unidas, con miras a ampliar las vías de comunicación y realzar el debate sobre las cuestiones relacionadas con los jóvenes.

- Resolución A/RES/55/2 “Objetivos Desarrollo del Milenio ODM” (2000)

Emitida el 13 de septiembre de 2000, en donde, los líderes del mundo convinieron en establecer objetivos y metas mensurables, con plazos definidos, para combatir la pobreza, el hambre, las enfermedades, el analfabetismo, la degradación del ambiente y la discriminación contra la mujer, integrado entre ocho objetivos: primero, Erradicar la pobreza extrema y el hambre; Segundo, Lograr la enseñanza primaria universal; Tercero, Promover la igualdad entre los sexos y el empoderamiento de la mujer, cuarto; Reducir la mortalidad de los niños menores de 5 años, quinto; Mejorar la salud materna, sexto; Combatir el VIH/SIDA, la malaria y otras enfermedades, séptimo; Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente, por último; Fomentar una alianza mundial para el desarrollo (ONU, 2000).

Estos objetivos con vigencia 2000 – 2015 como una alianza mundial con hincapié en la responsabilidad de los países en su desarrollo y orden interno con un apoyo y cooperación política sin precedentes, manifestado en los niveles más altos de los países desarrollados y en desarrollo, de la sociedad civil y de las principales instituciones de desarrollo (ONU, 2000).

- Resolución A/RES/84/134 “Proclamación de 2010 como Año Internacional de la Juventud: diálogo y comprensión mutua” (2009)

Aprobada por la Asamblea General el 18 de diciembre de 2009. Proclama el 12 de agosto de 2010, Año Internacional de la Juventud: “diálogo y comprensión mutua”. Invita a todos los Estados, organismos especializados, fondos y programas del sistema de las Naciones Unidas y las organizaciones de jóvenes vinculados a dicho organismo, a potenciar las sinergias entre las actividades que se llevarán a cabo a nivel nacional, regional e internacional y promover medidas para difundir entre los jóvenes los ideales de

paz, libertad, progreso, solidaridad y la dedicación a los objetivos y metas del progreso y el desarrollo, incluidos los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ONU 2009).

- Resolución A/RES/70/127 “Políticas y programas relativos a la juventud (2015).

Aprobada por la Asamblea General el 17 de diciembre de 2015. Invita a los Estados Miembros a que consideren, seleccionar y adaptar los indicadores propuestos en el Programa de Acción Mundial para los Jóvenes, prestando particular atención a las mujeres jóvenes, los grupos marginados y a los jóvenes que pertenecen a grupos vulnerables o están en situaciones vulnerables, teniendo en cuenta las circunstancias sociales y económicas de cada país (ONU, 2015). Entre otras indicaciones, lo siguiente:

1. Erradicación de la pobreza, el hambre y la malnutrición, especialmente en la medida en que afectan a los niños y los jóvenes, promoviendo el crecimiento económico sostenido, el desarrollo sostenible y la prosperidad mundial para todos.
2. Consolidación de políticas y programas que sirvan para mejorar, asegurar y ampliar la plena participación de las jóvenes en pie de igualdad en todas las esferas de la vida política, económica, social y cultural.
3. Hacer frente a las elevadas tasas de desempleo, subempleo, empleo vulnerable y empleo en el sector no estructurado entre los jóvenes, elaborando y aplicando políticas locales y nacionales de empleo juvenil con objetivos bien definidos e integradas para fomentar la creación de puestos de trabajo de forma inclusiva, sostenible e innovadora, mejorar la empleabilidad, el desarrollo de las aptitudes y la formación profesional

- Resolución S/RES/2250 (2015)

Aprobada por el Consejo de Seguridad, celebrada el 9 de diciembre de 2015, en donde, se expresa preocupación ante el creciente uso por los terroristas y quienes los apoyan, en una sociedad globalizada, de las nuevas tecnologías de la información y las comunicaciones, en particular Internet, para reclutar jóvenes e incitarlos a que cometan

actos terroristas, así como para financiar, planificar y preparar sus actividades, y subrayando la necesidad de cooperación para impedirlo (ONU, 2015).

Ya que los jóvenes desempeñan una función importante como modelos de conducta positivos para la prevención y la lucha contra el extremismo violento, que puede desembocar en terrorismo e intensificar los conflictos, inhibir el desarrollo socioeconómico y promover la inseguridad a nivel regional e internacional (ONU, 2015).

Dicho lo anterior el Consejo de Seguridad de la ONU indica a sus Estados miembros, adoptar un enfoque común de las Naciones Unidas con respecto al desarrollo inclusivo como elemento clave para prevenir conflictos y posibilitar la estabilidad y una paz sostenible a largo plazo, y destacando a ese respecto la importancia de detectar y enfrentar los problemas de la exclusión social, económica, política, cultural y religiosa, la intolerancia y el extremismo violento, que pueden desembocar en terrorismo, como causas de conflicto (ONU, 2015). Esto a través del fortalecimiento entre otras de las siguientes variables:

- Participación
  1. Aumentar la representación inclusiva de los jóvenes en todos los niveles de adopción de decisiones de las instituciones y los mecanismos locales, nacionales, regionales e internacionales de prevención y solución de conflictos, incluidas las instituciones y los mecanismos de lucha contra el extremismo violento, que puede desembocar en terrorismo.
  2. Al negociar y aplicar acuerdos de paz, tengan en cuenta la participación y las opiniones de los jóvenes, según corresponda, reconociendo que su marginación es perjudicial para la consolidación de una paz sostenible en todas las sociedades
- Prevención
  1. Facilitar un entorno inclusivo y propicio en el que los jóvenes, sean reconocidos y reciban el apoyo apropiado para llevar a cabo actividades de prevención de la violencia y promoción de la cohesión social.
  2. Crear políticas orientadas a los jóvenes que contribuyan positivamente a los esfuerzos de consolidación de la paz, en particular al desarrollo económico y social, mediante el apoyo a proyectos dedicados a desarrollar las economías locales, y que ofrezcan oportunidades de empleo y formación profesional para

los jóvenes, promoviendo su educación y fomentando el espíritu emprendedor y la participación política constructiva de los jóvenes.

- Objetivos del Desarrollo Sostenible ODS (2015)

En el año 2015, luego del cumplimiento en la vigencia de los 8 Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), los Estados acordaron una nueva agenda para el desarrollo. Creándose así, la Agenda de Desarrollo 2030 como un plan acción en favor de las personas, el planeta y la prosperidad, fortaleciendo la paz universal dentro de un concepto más amplio de la libertad. La aprobación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) representa una oportunidad histórica de unión entre los países y las personas en el mundo y emprender nuevas vías hacia el futuro. Estos están formulados para erradicar la pobreza, promover la prosperidad y el bienestar para todos, proteger el medio ambiente y hacer frente al cambio climático a nivel mundial (ONU, 2015).

Los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible y sus 169 metas son de carácter integrado e indivisible, de alcance mundial y de aplicación universal tienen en cuenta las diferentes realidades, capacidades y niveles de desarrollo de cada país y respetan sus políticas y prioridades nacionales con transversalidad en todos los nichos y desarrollo fisiológico de la población (ONU, 2015).

#### **IV. Organización Internacional del Trabajo OIT**

Creada en 1919, como parte del Tratado de Versalles que terminó con la Primera Guerra Mundial, y reflejó la convicción de que la justicia social es esencial para alcanzar una paz universal y permanente. Organización tripartita, la única en su género con representantes de gobiernos, empleadores y trabajadores en sus órganos ejecutivos. Colombia es miembro de la OIT desde el año 1919, el país ha ratificado 61 convenios (52 en vigor). En el tema de juventudes se firma el siguiente:

- Programa de la OIT sobre empleo juvenil (2005)

En el 2005, la Conferencia Internacional del Trabajo decidió que para resolver el problema del empleo juvenil era necesaria una estrategia integrada que combinara políticas económicas de apoyo y medidas específicas que aborden la oferta y la

demanda de trabajo, así como la cantidad y la calidad del empleo. La OIT Considera el empleo de los jóvenes como una prioridad, lo que significa que en los programas generales de políticas se deben definir objetivos específicos que deberán cumplirse mediante el establecimiento de metas y resultados mensurables. Para lograrlo podría incluirse el empleo de los jóvenes como un tema transversal de las políticas nacionales o se podría abordar ese tema en sectores específicos. Con el objetivo de aumentar la creación de empleo, facilitar la transición al empleo y la protección laboral a través de la promover la diversificación económica, reducir la inestabilidad económica, reducir las limitaciones que constriñen a las MIPYME y el crecimiento sectorial privado, dar prioridad a intervenciones centradas en la demanda, políticas fiscales favorable a los jóvenes (OIT, 2005), a través, de los siguientes ámbitos políticos:

1. Políticas la educación y formación

Factor de política que contribuye a mejorar las oportunidades de empleo ya que el aprendizaje permanente mejora las posibilidades de que un joven encuentre un empleo de mejor calidad y redundante en un incremento de su productividad y sus ingresos.

2. Políticas de mercado de trabajo

La utilización de políticas de mercado de trabajo, como los servicios públicos de empleo, los subsidios salariales, las prestaciones para trabajadores en activo y otros instrumentos, puede ser muy beneficiosa para los jóvenes desfavorecidos, ya que, busca el equilibrio entre activos y pasivos, movilizan a los interlocutores sociales, se articulan en el mundo del trabajo, forma parte de un mundo integral de servicios y son políticas adaptadas a las necesidades específicas.

3. La iniciativa empresarial y el empleo independiente de los jóvenes

La promoción de la iniciativa empresarial de los jóvenes redundante en una disminución muy significativa del desempleo juvenil. La actividad empresarial puede brindar a las jóvenes oportunidades de empleo independiente y ayudar a crear oportunidades laborales para otros jóvenes (OIT, 2005).

- La crisis del empleo juvenil “un llamado a la acción” (2012)

Como complemento al Programa de la OIT sobre empleo juvenil (2005). El objetivo del “llamado a la acción” es “orientar las estrategias e intervenciones nacionales

en materia de empleo juvenil, en donde se promueve un enfoque multidimensional y equilibrado en el que se fomenta un crecimiento favorable al empleo y la creación de trabajo decente mediante políticas económicas, educación y formación, políticas laborales, iniciativa de emprendimiento de los jóvenes y el respeto de los derechos laborales de los trabajadores jóvenes” (OIT, 2012). El llamado a la acción y su plan de seguimiento 2012-2019 guían el compromiso en materia de empleo juvenil.

**Gráfica 1-3: Políticas públicas internacionales en el fomento y fortalecimiento del trabajo y emprendimiento juvenil (1991 – 2019)**



Fuente: Propia

### **1.14.2 Normatividad Nacional de Juventud**

La base de los derechos de los jóvenes se fundamenta en el Artículo uno de la constitución de Colombia, donde define la nación como un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general.

Adicionalmente, el Artículo 45 establece que el adolescente tiene derecho a la protección y a la formación integral, por lo tanto, el Estado y la sociedad garantizaran la participación de los jóvenes en los organismos públicos y privados que tengan a cargo la protección, educación y progreso de la juventud.

Para efectos de la investigación, se enfatiza en los derechos juveniles enmarcados en las Políticas Públicas Juveniles, relacionados en los marcos económico y/o de participación laboral (trabajo y emprendimiento). En este contexto, podemos exponer etariamente las siguientes:

#### **I. Documento Conpes 2626 “Política Social para los Jóvenes y las Mujeres (1992)**

Con el objetivo de garantizar la plena participación de los jóvenes en la vida social, económica y productiva del país y mejorar sus condiciones de vida. Así mismo, propende por un fortalecimiento de la capacidad institucional local para su atención, siendo autores de su propio desarrollo adelantando acciones encaminadas a aplicar el acceso a los servicios de educación, salud, cultura, deporte y protección legal (DNP, 1992). En este contexto, entre otras disposiciones se plantea lo siguiente:

- En el Marco Laboral (Trabajo y Emprendimiento)

Promover mejores condiciones de vinculación juvenil a la vida económica accediendo a oportunidades productivas con posibilidad de continuidad en su vida adulta. La modernización y fortalecimiento del SENA, beneficiara principalmente a los jóvenes y la ampliación y consolidación del servicio de intermediación laboral (DNP, 1992).



Para jóvenes emprendedores, se ha de impulsar proyectos productivos empresariales y fomentar el establecimiento de empresas o negocios, a través de la creación de líneas de créditos, asistencia técnica, capacitación y comercialización (DNP, 1992).

## **II. Documento Conpes Social 2794, “Política de juventud” (1995).**

Tiene como objetivo, crear condiciones que fortalezcan la capacidad del Estado y de la sociedad en su conjunto para admitir a los jóvenes como ciudadanos plenos, este documento se centró principalmente en el desarrollo personal y la formación integral, la participación y ejercicio de la ciudadanía, el ingreso a la vida laboral, el fortalecimiento Institucional (desarrollo institucional en el nivel nacional, regional, formación de agentes locales, y la investigación e información sobre la juventud), el acceso a bienes y servicios, el ecoturismo juvenil, la tarjeta joven y los centros de información (DNP, 2012)

## **III. Ley 375 de 1997 “Ley de la Juventud” (1997)**

Documento centrado principalmente en el desarrollo personal y la formación integral, la participación y ejercicio de la ciudadanía, el ingreso a la vida laboral, el fortalecimiento Institucional (desarrollo institucional en el nivel nacional, regional, formación de agentes locales, y la investigación e información sobre la juventud), el acceso a bienes y servicios, el ecoturismo juvenil, la tarjeta joven y los centros de información (Ministerio de Educación 1997).

Ordena a partir de su objeto, el establecimiento del marco institucional y orientar políticas, planes y programas por parte del Estado y la sociedad civil para la juventud. Esto con la finalidad de promover la formación integral del joven que contribuya a su desarrollo físico, sicólogo, social y espiritual. Su vinculación y participación en la vida nacional, en lo social, lo económico y lo político como joven y ciudadano, garantizando el respeto y promoción de los derechos propios de los jóvenes que le permitan participar plenamente en el progreso de la Nación, definido en el artículo (Ministerio de Educación, 1997).

- En el Marco Laboral (Trabajo y Emprendimiento)

El artículo 49. ordena al Ministerio de Agricultura promover la creación de las líneas de crédito para la juventud del sector rural en las áreas de prestación de servicios,

proyectos agropecuarios, agroindustriales; productivos, microempresas y de economía solidaria (Ministerio de Educación, 1997).

#### **IV. Política Nacional de Juventud “Bases para el Plan Decenal de Juventud” (2005-2015)**

Sienta las bases para el Plan Decenal de Juventud, recoge los compromisos y las tareas del Gobierno Nacional en relación con las condiciones de desarrollo de la juventud y propone para la discusión un conjunto de temas, perspectivas y prioridades que permitan centrar la construcción del Plan Decenal, estableciendo una serie de prioridades de la Nación colombiana respecto a la juventud, con miras a orientar actividades, recursos y esfuerzos institucionales, tanto públicos como privados (Presidencia de la Republica, 2005).

Según la Presidencia de la Republica de Colombia (2005) la Política Nacional de Juventud plantea como ejes estratégicos dinamizar la participación de los jóvenes en la vida pública y en la consolidación de una cultura de la solidaridad y la convivencia, promoviendo la formación ciudadana y para la paz; fomentar el acceso a bienes y servicios públicos, animando a las entidades territoriales y los organismos no gubernamentales para el diseño de las Políticas de Atención a la Población Juvenil mediante el impulso de la participación y la institucionalización de programas para dicha población; y promover oportunidades económicas, sociales y culturales, incluyendo las dimensiones que permiten a la juventud construir, expresar y desarrollar su identidad para que participe de manera activa en la vida social del país.

#### **V. Decreto 822 mayo de 2000: Programa Presidencial para el Sistema Nacional de Juventud “Colombia Joven” (2000)**

Con la entrada en vigencia de la Ley 1622 de 2013, se modificó el objeto de Colombia Joven por medio del Decreto 1919 de 2013, el cual lo posiciona como el ente rector del Sistema Nacional de las Juventudes y estableció entre sus funciones Asistir al Gobierno Nacional y a las entidades territoriales, en la coordinación de la formulación, ejecución y seguimiento de las políticas públicas de juventud, con enfoque de derechos y diferencial, étnico e intercultural y coordinar el Sistema Nacional de las Juventudes y

velar por el cumplimiento de las funciones del mismo establecidas en la Ley 1622 de 2013 (Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, 2000).

Se busca impulsar y coordinar acciones para que los jóvenes sean reconocidos como una fuerza social con plena identidad cultural, participativa, solidaria, productiva y económica, capaz de incidir en el desarrollo del país, a través de la elaboración de políticas públicas de manera conjunta entre los diferentes actores involucrados como el Estado en todos sus sectores y niveles, los jóvenes, las ONGs, universidades y sector privado, creando una convergencia social con una visión intersectorial que genere desde un enfoque poblacional, oportunidades y espacios de escucha, reconocimiento y estímulo hacia los jóvenes para el desarrollo psicológico, físico y espiritual (Departamento Administrativo de la Presidencia de la República 2000).

#### **VI. Ley 1090 “Código de Infancia y Adolescencia” (2006)**

Con la finalidad de garantizar a los niños, a las niñas y a los adolescentes su pleno y armonioso desarrollo para que crezcan en el seno de la familia y de la comunidad, en un ambiente de felicidad, amor y comprensión. Prevalecerá el reconocimiento a la igualdad y la dignidad humana, sin discriminación alguna (secretaría del Senado, 2006).

Con el objeto de establecer normas sustantivas y procesales para la protección integral de los niños, las niñas (0-12 años) y los adolescentes (12-18 años) garantizar el ejercicio de sus derechos y libertades consagrados en los instrumentos internacionales de Derechos Humanos, en la Constitución Política y en las leyes, así como su restablecimiento. Dicha garantía y protección será obligación de la familia, la sociedad y el Estado (artículo 2) (secretaría del Senado, 2006).

Establece la edad mínima de admisión al trabajo y derecho a la protección laboral de los adolescentes autorizados para trabajar (actividades remuneradas de tipo artístico, cultural, recreativo y deportivo). Los adolescentes mayores de 15 y menores de 17 años, sólo podrán trabajar en jornada diurna máxima de seis horas diarias y treinta horas a la semana y hasta las 6:00 de la tarde, Mientras que los adolescentes mayores de diecisiete (17) años, sólo podrán trabajar en una jornada máxima de ocho horas diarias y 40 horas a la semana y hasta las 8:00 de la noche (secretaría del Senado 2006).

## **VII. Ley 1014 “De Fomento a la Cultura del Emprendimiento” (2006).**

Expedida por el Congreso de la Republica el 16 de enero del 2006, en donde define al emprendedor como una persona con capacidad de innovar; entendida esta como la capacidad de generar bienes y servicios de una forma creativa, metódica, ética, responsable y efectiva (Senado, 2006), establece:

1. Promover el espíritu emprendedor en todos los estamentos educativos del país, en el cual se propenda y trabaje conjuntamente sobre los principios y valores que establece la Constitución y los establecidos en la presente ley.
2. Disponer de un conjunto de principios normativos que sienten las bases para una política de Estado y un marco jurídico e institucional, que promuevan el emprendimiento y la creación de empresas.
3. Crear un marco interinstitucional que permita fomentar y desarrollar la cultura del emprendimiento y la creación de empresas.
4. Establecer mecanismos para el desarrollo de la cultura empresarial y el emprendimiento a través del fortalecimiento de un sistema público y la creación de una red de instrumentos de fomento productivo.
5. Crear un vínculo del sistema educativo y sistema productivo nacional mediante la formación en competencias básicas, competencias laborales, competencias ciudadanas y competencias empresariales a través de una cátedra transversal de emprendimiento; entendiéndose como tal, la acción formativa desarrollada en la totalidad de los programas de una institución educativa en los niveles de educación preescolar, educación básica, educación básica primaria, educación básica secundaria, y la educación media, a fin de desarrollar la cultura de emprendimiento.
6. Propender por el desarrollo productivo de las micro y pequeñas empresas innovadoras, generando para ellas condiciones de competencia en igualdad de oportunidades, expandiendo la base productiva y su capacidad emprendedora, para así liberar las potencialidades creativas de generar trabajo de mejor calidad, de aportar al sostenimiento de las fuentes productivas y a un desarrollo territorial más equilibrado y autónomo.

7. Promover y direccionar el desarrollo económico del país impulsando la actividad productiva a través de procesos de creación de empresas competentes, articuladas con las cadenas y clusters productivos reales relevantes para la región y con un alto nivel de planeación y visión a largo plazo.
8. Fortalecer los procesos empresariales que contribuyan al desarrollo local, regional y territorial.
9. Buscar a través de las redes para el emprendimiento, el acompañamiento y sostenibilidad de las nuevas empresas en un ambiente seguro, controlado e innovador.

#### **VIII. Ley 1429 “Primer Empleo” (2010)**

La Ley 1429 de 2010, también conocida como Ley de Primer Empleo, tuvo como objetivo formalizar y generar empleo con el fin de generar incentivos a la formalización en las etapas iniciales de la creación de empresas; de tal manera que aumenten los beneficios y disminuya el costo de formalizarse, por un período de cuatro (4) años (Congreso de la República, 2010).

Incentivos que promueven beneficios tributarios que obtienen las empresas por la contratación de jóvenes entre 18 y 28 años y para los jóvenes emprendedores. A través de la exención de impuestos de renta y complementarios, parafiscales, aportes a seguridad social, matrícula mercantil y su renovación y acorde a la antigüedad de la empresa, se recibía una mayor o menor exención tributaria.

Política enfocada en incentivar el empleo a través del aumento de la demanda laboral, la formalización del trabajo y la generación de experiencia en los jóvenes.

#### **IX. Talentos para el Empleo (2013).**

El Convenio Interadministrativo 442 del 20 de diciembre de 2013 entre el MINTRABAJO e ICETEX “*Talentos para el Empleo*” “está enfocado a jóvenes mayores de 18 años y adultos con 45 años o menos, con el fin de mejorar las habilidades y competencias necesarias en inteligencia financiera, manejo de sistemas computacionales y tecnologías de la información en el trabajo” (Ministerio de Trabajo, 2013). Permite la financiación del 100% de la matrícula del programa de interés más un subsidio para el sostenimiento.

**X. Ley Estatutaria 1622 “Por medio de la cual se expide el estatuto de ciudadanía juvenil y se dictan otras Disposiciones” (2013)**

Decretada por el Congreso de la Republica con el objeto de establecer el marco institucional para garantizar a todos los y las jóvenes el ejercicio pleno de la ciudadanía juvenil en los ámbitos, civil o personal, social y público, el goce efectivo de los derechos reconocidos en el ordenamiento jurídico interno y lo ratificado en los Tratados Internacionales, y la adopción de las políticas públicas necesarias para su realización, protección y sostenibilidad; y el fortalecimiento de sus capacidades y condiciones de igualdad de acceso que faciliten su participación e incidencia en la vida social, económica, cultural y democrática del país (Defensoría del Pueblo 2013) en las cuales se proyectan las siguientes finalidades:

1. Garantizar el reconocimiento de las juventudes en la sociedad como sujeto de derechos y protagonistas del desarrollo de la Nación desde el ejercicio de la diferencia y la autonomía.
2. Definir la agenda política, los lineamientos de políticas públicas e inversión social que garanticen el goce efectivo de los derechos de las juventudes en relación con la sociedad y el Estado; la articulación en todos los ámbitos de gobierno, la cualificación y armonización de la oferta y el proceso de formación política y técnica dirigida a los jóvenes, servidores públicos y sociedad en general.
3. Garantizar la participación, concertación e incidencia de las y los jóvenes sobre decisiones que los afectan en los ámbitos social, económico, político, cultural y ambiental de la Nación.
4. Posibilitar y propender el desarrollo de las capacidades, competencias individuales y colectivas desde el ejercicio de derechos y deberes orientados a la construcción de lo público.
5. Promover relaciones equitativas entre generaciones, géneros y territorios, entre ámbitos como el rural y urbano, público y privado, local y nacional (Defensoría del Pueblo, 2013).

- En el Marco Laboral (Trabajo y Emprendimiento)

El Artículo 8° “Medidas de Prevención, Protección, Promoción y Garantía de los Derechos de los y las Jóvenes” Define:

1. Establecer mecanismos para favorecer un empleo y unas condiciones de trabajo de calidad, y potenciar mecanismos de orientación e inserción laborales.
2. Diseñar e implementar programas de fomento al emprendimiento para la creación de empresas en diversos sectores por parte de las y los jóvenes, facilitando el acceso a crédito, capital de riesgo y capital semilla. Y con acompañamiento especial de las diferentes entidades estatales.
3. Desarrollar programas de capacitación para que las personas jóvenes adquieran conocimientos y destrezas, en el campo de la formulación y ejecución de proyectos productivos.
4. Organizar una bolsa de trabajo, mediante la cual se identifiquen actividades laborales que puedan ser desempeñadas por las personas jóvenes y garantizar su divulgación y acompañamiento para la inserción laboral.

#### **XI. Documento Conpes 173 “Lineamientos para la generación de oportunidades para los jóvenes” (2014).**

Con la participación de los ministerios de Trabajo, Educación, Agricultura, Comercio, Industria y Turismo, Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, el Programa Presidencia Colombia Joven, el Departamento para la Prosperidad Social, el ICBF y el SENA.

Presenta lineamientos generales y objetivos para la formulación, implementación y seguimiento de estrategias que propicien una adecuada inserción de los jóvenes en el ámbito socioeconómico, garantizando así, el tránsito de los jóvenes al mundo laboral y productivo en condiciones de calidad, estabilidad, y protección especial en los aspectos que se requieran bajo una importante y pertinente diferenciación en las dinámicas educativas, laborales y productivas presentes en los contextos rurales y urbanos (DNP 2014).

Líneas de acción enmarcas en las dimensiones de capital social, educativo y mercado laboral e inserción productiva, que permitan mitigar progresivamente la

depreciación del capital humano, las altas tasas de desempleo, empleos precarios (sin protección social, ingresos muy bajos, entre otros), ilegalidad (trabajo infantil para menores a 18 años sin permiso del Ministerio de Trabajo, reclutamiento forzado) y empleos que vulneran la dignidad y el desarrollo personal ((prostitución, trabajos que atentan contra la salud, excesiva carga de oficios en los hogares, entre otros.) que gravitan y perpetúan los círculos de pobreza (DNP, 2014).

Estrategia que busca ampliar las oportunidades de adolescentes y jóvenes tanto del sector urbano como rural mejorando su desarrollo humano, su capital social y propiciando su inserción a la vida laboral y productiva en condiciones adecuadas, logrando así, que esta población cuente con los recursos humanos, económicos y sociales que le permitan una vida en condiciones dignas (DNP, 2014).

- En el Marco Laboral (Trabajo y Emprendimiento)
- i. Estrategias para la ampliación de capacidades y competencias de los adolescentes y jóvenes.

El proceso de formación dentro del sistema educativo se encuentra estrechamente ligado al ciclo de vida. Con el reto de una política educativa enfocada a la población joven para asegurar la continuidad del proceso de formación, evitando la deserción y lograr sujetos con una formación de calidad y capacidades óptimas para el ingreso al sistema productivo y se refleje en mayor bienestar social.

- ii. Estrategias para mejorar la transición de los jóvenes al mundo laboral en condiciones dignas y decentes

Paralelamente a lo anterior, la creación de estrategias articuladas y compatibles para de vinculación al mercado laboral, garantizando que la población joven continúe con los procesos de adquisición de habilidades y capacidades a lo largo de la vida y en todos los ambientes de desarrollo. Así se plantea lo siguiente:

1. Impulsar iniciativas que promuevan la generación de ingresos en la población juvenil, con el fin de ampliar las oportunidades de los jóvenes y facilitar su transición al mercado laboral, a través de políticas activas y pasivas de mercado de trabajo, por medio de las siguientes estrategias de gestión del empleo para la población joven.



2. El Ministerio del Trabajo deberá definir medidas afirmativas para los jóvenes, que incentive su vinculación al mercado laboral, a través de herramientas para la flexibilización de las formas de contratación aplicadas a este grupo poblacional.
3. El Ministerio del Trabajo, en conjunto con el Ministerio de Educación, deberá avanzar en el desarrollo de una política que estandarice los procesos de prácticas laborales, pasantías, voluntariados y demás espacios de interacción del joven con el mercado laboral que no se encuentre regulado por el Código Sustantivo del Trabajo, definiendo como mínimo lo siguiente:
4. El Ministerio del Trabajo deberá fortalecer la inspección, vigilancia y control como un mecanismo indispensable para el adecuado funcionamiento de las estrategias aquí planteadas.
5. Estrategias para incrementar el acceso a los programas de emprendimiento, innovación, I + D, tecnología e investigación aplicada con fines productivos para los jóvenes urbanos y rurales del país

Promoción de emprendimientos productivos con potencial de crecimiento e innovación con los jóvenes rurales, en donde el SENA promoverá la vinculación productiva de jóvenes rurales por medio de emprendimientos productivos con potencial de crecimiento e innovación. La estrategia deberá contemplar las siguientes líneas programáticas:

- Vinculación a las formaciones y unidades productivas del programa de Jóvenes Rurales Emprendedores de los jóvenes del sector rural y de los hijos de productores del sector agropecuario en el marco de una estrategia de relevo generacional.
- Acciones para la creación y fortalecimiento de emprendimientos productivos mediante los programas de la Dirección de Empleo y Trabajo, como el Programa de Jóvenes Rurales Emprendedores y el Programa de Emprendimiento, Empresarismo y Fondo Empezar.
- La promoción de estrategias para la formulación y acompañamiento a soluciones basadas en C+T+i enfocadas a incrementar la productividad del sector productivo con los jóvenes del programa Jóvenes Rurales Emprendedores. La formulación y acompañamiento se apoyará en la infraestructura tecnológica de la entidad como Tecno-Parque, Tecno Academia, Aulas Móviles y demás infraestructura instalada en los centros de formación.

- Con el objetivo de incrementar las capacidades de investigación e innovación para el Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación SNCTI, COLCIENCIAS con el apoyo del SENA, articularán acciones de los programas de Jóvenes Investigadores e Innovadores de COLCIENCIAS y Jóvenes Rurales Emprendedores del SENA, con el fin de apoyar a jóvenes que decidan desarrollar iniciativas innovadoras a través de la investigación aplicada a los sectores productivos.
- Para incrementar los niveles de Desarrollo Humano en la población rural joven y su arraigo al territorio, los procesos de formación y de capacitación deben ser complementados con acciones y programas que apoyen las iniciativas productivas para la generación de ingresos y la participación en el mercado laboral de los jóvenes a través de la conformación y consolidación de la Red Nacional de Jóvenes Rurales Emprendedores.
- El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural adelantará un trabajo para identificar organizaciones de productores y gremios interesados en propiciar la inclusión de jóvenes en sus organizaciones y acciones de tal manera que el joven desarrolle actividades productivas que generen valor agregado.
- El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural incrementara las actividades encaminadas a promover el ahorro entre los jóvenes apoyándose en esquemas asociativos como los fondos auto gestionados de ahorro (fondos rotatorios) promovidos entre las organizaciones apoyadas por el Ministerio a través de Oportunidades Rurales.

## **XII. Ministerio de Trabajo: Resolución N° 00347 “40.000 primeros empleos” (2015).**

Ministerio de Trabajo el 06 de febrero de 2015 por medio del cual se crea el programa “40.000 primeros empleos”, en el artículo uno define que es un mecanismo para mejorar la empleabilidad de la población entre 18 y 28 años de edad bachilleres que no hayan podido continuar sus estudios o recién graduados de educación superior, y se desarrollara bajo los lineamientos establecidos por el Ministerio de Trabajo con el apoyo de la Unidad Administrativa Especial del Servicio Público de Empleo (Ministerio de Trabajo, 2015).

El artículo dos define en su objetivo, facilitar la transición de la población joven entre los procesos de formación y el mercado laboral, por medio de la adquisición de experiencia relevante en puestos de trabajo. Mediante un contrato laboral mínimo de seis meses (artículo n°3) (Ministerio de Trabajo, 2015). La operación del programa se realizará a través de los Centros de Empleo de las Agencias de Gestión y Colaboración constituida por las Cajas de Compensación Familiar.

### **XIII. Política Departamental de Juventud “Arauca Joven, una Apuesta por el Desarrollo” (2015)**

Vigente a partir del 29 de diciembre de 2015 con la Ordenanza N° 0119E, por medio de la cual se adopta la política pública de juventud “Arauca Joven, una Apuesta para el desarrollo 2015 – 2025”

Plantea posibilitar el ejercicio pleno de la ciudadanía de los hombres y mujeres del departamento de Arauca a partir del despliegue de sus capacidades y potencialidades institucionales y el protagonismo juvenil. Tiene como visión en su artículo quinto “para el 2025 que las y los jóvenes del departamento de Arauca participen y se beneficien de una oferta pública y privada, que actúa en forma articulada y que contribuya a la garantía de sus derechos, estableciendo condiciones suficientes para el ejercicio pleno de la ciudadanía juvenil y el fortalecimiento al máximo sus potencialidades y capacidades, posicionándolos como protagonistas del desarrollo del departamento” (Gobernación de Arauca, 2016)

- En el Marco Laboral (Trabajo y Emprendimiento)

El numeral cuarto “objetivos + líneas de acción = estrategias” en su eje transversal de Trabajo y Emprendimiento, se plantea como meta garantizar la formación para el trabajo y emprendimiento productivo con enfoque diferencial, así como mecanismos de acceso a oportunidades laborales y desarrollo de iniciativas productivas para las y los jóvenes del departamento, con el objetivo de fortalecer las capacidades laborales e incentivar iniciativas productivas y emprendedoras de las y los jóvenes del departamento con enfoque diferencial y garantizar las condiciones favorables de inclusión al mercado laboral de las y los jóvenes del departamento bajo principios de dignidad y calidad de empleo.

**XIV. Ley N° 1780 mayo 2 de 2016 “por medio de la cual se promueve el empleo y el emprendimiento juvenil, se generan medidas para superar barreras de acceso al mercado de trabajo y se dictan otras disposiciones” (2016).**

Con el objetivo de impulsar la generación de empleo para los jóvenes entre 18 y 28 años, sentando las bases institucionales para el diseño y ejecución de políticas públicas de empleo, emprendimiento y la creación de nuevas empresas jóvenes, junto con la promoción de mecanismos que impacten positivamente en la vinculación laboral con enfoque diferencial, para este grupo poblacional en Colombia (Presidencia de la Republica, 2016)

El capítulo N°1 “Incentivos para la contratación de Jóvenes y su Vinculación al Sector Productivo” en el artículo tres, establece exención de pago de matrícula mercantil y su renovación del primer año siguiente a las pequeñas empresas jóvenes que inicien su actividad principal a partir de la promulgación de esta ley, a la cual según artículo dos, podrán ser personas naturales menores de 35 años y/o personas jurídicas con participación de uno o varios jóvenes menores de 35 años, que representen como mínimo la mitad más uno de las cuotas, acciones o participaciones en que se divide el capital.

El artículo séptimo, establece la exención de aportes a la Caja de Compensación Familiar de los empleados durante el primer año de vinculación, a los empleadores que vinculen a personal entre 18 y 28 años (el empleador debe incrementar el número de empleados en relación con su nómina del año anterior e incrementar el valor total de la nómina del año gravable inmediatamente anterior)

El artículo octavo, establece la promoción de empleo y emprendimiento juvenil por parte de las entidades del Estado que administren y ejecuten programas de emprendimiento, en el marco de la Política Nacional de Emprendimiento, fortalecerán su presencia institucional, con énfasis en la ruralidad, minorías étnica y jóvenes inmersos en procesos de post conflicto.

El artículo noveno, establece que el Gobierno nacional define la promoción del empleo y el emprendimiento a través de mecanismos de protección al cesante, estos serán financiados con cargo al Fondo de Solidaridad, Fomento al empleo y Protección al

Cesante FOSFEC. En este mismo artículo “parágrafo N°2” establece que con el fin de dinamizar e impulsar el desarrollo económico y social en zonas rurales y de posconflicto, las Cajas de Compensación Familiar podrán destinar recursos del FOSFEC para finalizar y operar programas y proyectos que promuevan el empleo y emprendimiento, generación de ingresos, financiamiento de actividades agropecuarias, promoción de la asociación y desarrollo de proyectos productivos, entre otros.

El artículo decimo, adiciona un numeral al artículo 2 de la ley 1636 de 2013, como mecanismo de protección al cesante, en donde establece a partir del numeral quinto, la promoción del emprendimiento y desarrollo empresarial como herramienta para impulsar y financiar nuevos emprendimientos, iniciativas de autoempleo e innovación social, que incluye microcréditos, créditos, fondos de capital semilla para el desarrollo de negocios, desarrollo y/o apoyo a micro y pequeñas empresas, a través de la asistencia técnica empresarial referente a la administración, gerencia, posicionamiento, mercadeo, innovación, gestión de cambio y articulación con el tejido empresarial. Los recursos para su financiación y desarrollo serán asignados por el consejo Directivo de la Caja de Compensación Familiar respectiva si así lo deciden.

El capítulo N°1 “iniciativas para las empresas industriales y comerciales del estado, empresas de economía mixta, empresas sociales del estado y empresas de servicios públicos del sector público” en el artículo once, establece que el Gobierno Nacional creara y reglamentara un programa de incentivos destinados a jóvenes talentos sin experiencia que promuevan su vinculación y promoción en las empresas del Estado.

El Artículo doce, promueve la vinculación laboral de los jóvenes, a través de la creación de oportunidades laborales en empleos o actividades sin experiencia laboral de las empresas del sector público.

El capítulo N°2 “iniciativas para las entidades públicas del sector central y entidades territoriales” en el Artículo trece, establece en el marco de Promoción de escenarios de práctica en las Entidades Públicas que el Gobierno Nacional, a través del Ministerio del Trabajo y el Departamento Administrativo de la Función Pública, desarrollará y reglamentará una política que incentive, fomente y coordine los programas de jóvenes talentos, orientados a que jóvenes sin experiencia puedan realizar prácticas laborales, judicatura y relación docencia de servicio en el área de la salud, en las

entidades públicas, las cuales contarán como experiencia para el acceso al servicio público.

El Artículo catorce, establece que las entidades del Estado que adelanten modificaciones a su planta de personal, a partir de la publicación de la presente ley, deberán garantizar que al menos un diez por ciento (10%) de los nuevos empleos no requieran experiencia profesional, con el fin de que puedan ser provistos con jóvenes recién egresados de programas técnicos, tecnólogos y egresados de programas de pregrado de instituciones de educación superior.

En el capítulo N°3 “Prácticas Laborales” el artículo 15 “Naturaleza, definición y reglamentación de la práctica laboral” aunque no constituyen una relación de trabajo por tratarse de una actividad de formación, el ministerio de trabajo será le ante encargada de su reglamentación, obligando así, según el artículo 17 a todos los empleadores a reportar sus plazas de prácticas laborales al Servicio Público de Empleo.

Posteriormente en el artículo 18, se establecen los mecanismos de homologación de experiencia laboral modificando el artículo 64 de la Ley 1429 de 2010, para los trabajos, estableciendo que *para los empleos que requieran título de profesional o tecnológico o técnico y experiencia, se podrá homologar la falta de experiencia por títulos adicionales obtenidos, bien sean en instituciones de educación superior o de educación para el trabajo y el desarrollo humano nacionales o internacionales convalidados. Será tomada en cuenta la experiencia laboral adquirida en prácticas laborales, contratos de aprendizaje, judicatura, relación docencia de servicio del sector salud, servicio social obligatorio o voluntariados.*

En el título IV “Promoción de la vinculación laboral y la normalización de la situación militar” el artículo 20 establece la acreditación de la situación militar para el trabajo en cargos públicos, trabajar en el sector privado y celebrar contratos de prestación de servicios como persona natural con cualquier entidad de derecho público. Sin perjuicio de la obligación anterior, las entidades públicas o privadas no podrán exigir al ciudadano la presentación de la tarjeta militar para ingresar a un empleo. Las personas declaradas no aptas, exentas o que hayan superado la edad máxima de incorporación a filas podrán acceder a un empleo sin haber definido su situación militar. Sin embargo, a

partir de la fecha de su vinculación laboral estas personas tendrán un lapso de dieciocho (18) meses para definir su situación militar.

En el título V “Disposiciones y Varios” el Artículo 22. Alcance a beneficiarios y focalización de programas en el marco del Mecanismo de Protección al Cesante. Todas las personas que estén buscando trabajo o quieran mejorar sus niveles de empleabilidad pueden ser beneficiarias del Mecanismo de Protección al Cesante, creado por la Ley 1636 de 2013.

El Artículo 23 “Oportunidades laborales para jóvenes que se encuentran en los centros de cuidado y protección del Estado. El Ministerio de Trabajo y el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, realizarán acciones para establecer un acceso preferente de los adolescentes y jóvenes que se encuentran bajo protección del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, a rutas de inserción laboral y emprendimiento. Estas rutas de inserción incluirán programas para el fortalecimiento de las habilidades laborales, herramientas que faciliten su ingreso al mercado laboral, mejoren su desempeño en los sitios de trabajo y promuevan la generación de ingresos, entre otros.

El Artículo 25 “Prácticas laborales en el sector minero-energético”. El Gobierno nacional, a través del Ministerio del Trabajo, desarrollará y reglamentará una política que incentive, fomente y coordine los programas de jóvenes talentos, orientados a que jóvenes sin experiencia puedan realizar prácticas laborales en las empresas contratistas y subcontratistas de exploración, explotación, transporte del sector minero-energético.

#### **XV. Estado Joven (2017)**

El programa es un desarrollo de la Ley 1780 de 2016, “Ley Pro-Joven”, para el empleo y el emprendimiento juvenil, ley liderada por el Ministerio del Trabajo. Programa que fomenta el desarrollo. “Estado Joven: prácticas laborales en el sector público, es una iniciativa dirigida a estudiantes de educación superior de pregrado en sus niveles técnico profesional, tecnológico y profesional, para que adelanten sus prácticas laborales en las entidades públicas como escenario de práctica, recibiendo un auxilio formativo, así como la afiliación y cotización a seguridad social” (Ministerio de Trabajo, 2020).

Los incentivos que este ofrece son prácticas remuneradas en el sector público, en caso tal de ser tiempo completo la pasantía se le paga 1 SMMLV y 0.5 SMMLV, si trabaja

medio tiempo, además, garantiza el aseguramiento de los Subsistemas de Seguridad Social en salud, pensión y riesgos laborales. (Ministerio de Trabajo, 2020).

Las prácticas que se ofrecen se categorizan en dos: las jurídicas, están enfocadas a los jóvenes que se formaron en Derecho y tienen una duración máxima de 12 meses; mientras que las ordinarias, están destinadas específicamente a jóvenes formados en cualquier ámbito académico, exceptuando el sector salud, con duración máxima de 5 meses. (Ministerio de Trabajo, 2020). Este proceso consta de 5 partes: 1) se realizan las convocatorias por parte de las entidades públicas, 2) se identifican y seleccionan los jóvenes beneficiarios, 3) se realiza el emparejamiento entre el joven y la vacante, 4) se realiza un acompañamiento a la relación laboral mensualmente y 5) al final de la práctica, el joven entrega un reporte final con el que se le emite el certificado de experiencia laboral y homologan las prácticas” (Ministerio de Trabajo, 2020).

#### **XVI. Jóvenes en Acción y Ser Pilo Paga. (2017)**

Enfocado en la inserción laboral de los jóvenes, buscando la formación técnica, tecnológica y profesional de los jóvenes mediante un subsidio, una transferencia monetaria, por lo que no se podría considerar propiamente una política de empleabilidad (Departamento de Prosperidad Social, 2017) sino un programa de entrenamiento y educación para la adquisición de conocimiento y habilidades útiles para la etapa laboral de los jóvenes.

#### **XVII. Ordenanza 06 de 2018 “Plan de Acción de la Política Pública de Trabajo Digno y Decente del Departamento de Arauca”**

Establecimiento de condiciones bajo las cuales mujeres y hombres que laboran, alcanzan condiciones dignas y justas de trabajo, esto implica que el trabajador perciba un ingreso estable y remuneración mínima vital, proporcional a la cantidad y calidad del trabajo; protección social para él y su familia; libertad de asociación y expresión; desarrollo profesional, capacitación y adiestramiento; igualdad de oportunidades y trato a todo tipo de género; protección a la mujer, jóvenes, personas mayores y adolescente trabajador.



La ordenanza 06 de 2018, además de sustentar su campo de acción de acuerdo con los lineamientos del trabajo decente define los alcances bajo los cuales se van a enmarcar los programas de inversión (Empleo de Calidad, fortalecimiento del emprendimiento y clima de inversión y promoción de la productividad y competitividad).

**XVIII. Ley Estatutaria 1885 “por la cual se modifica la Ley Estatutaria 1622 de 2013 y se dictan otras disposiciones” (2018).**

Emitida por el Congreso de Republica, con el objetivo de modificar la Ley 16622 de 2013, por medio de la cual se expide el Estatuto de Ciudadanía Juvenil, reglamentando lo concerniente al Sistema Nacional de Juventudes. Con respecto al marco laboral (trabajo y/o emprendimiento) permanecen las mismas disposiciones plasmadas en la Ley Estatutaria 1622 de 2013.

**XIX. Ley 1955 “por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2020 Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad” (2019).**

Expedida por el Congreso de Colombia con el objetivo de sentar las bases de legalidad, emprendimiento y equidad que permitan lograr la igualdad de oportunidades para todos los colombianos, en concordancia con un proyecto de largo plazo con el que Colombia alcance los Objetivos de Desarrollo Sostenible al 2030.

En el marco de la juventud, con el objetivo de promover la inclusión social, económica y política de los jóvenes que a su vez contribuya al desarrollo económico y social del país, el PND 2018-2020 establece las siguientes estrategias: primera, transición armónica de la infancia a la juventud; segunda, garantizar el tránsito de los jóvenes de la educación media a la educación superior, técnica y tecnológica para promover la movilidad social y el cierre de brechas; tercera, fortalecer la calidad y la pertinencia de la educación acorde a las expectativas de desarrollo social y productivo; cuarta, promover la inclusión laboral y productiva de los jóvenes; quinta, implementar una estrategia dirigida a los jóvenes en donde se desarrollen actividades para fortalecer los proyectos de vida, las habilidades socioemocionales, la innovación y el liderazgo; y por último, fortalecer la institucionalidad construida para favorecer la inclusión social, económica y política de los jóvenes (Secretaría de Gobierno, 2019).

- En el Marco Laboral (Trabajo y Emprendimiento)

El Artículo 196 “Generación de empleo para la población joven del país” establece que con el fin de generar oportunidades de empleo para la población joven del país y permitir superar las barreras de empleabilidad de este grupo poblacional, las entidades públicas darán prioridad a la vinculación de jóvenes entre 18 y 28 años, para lo cual deberán garantizar cuando adelanten modificaciones a su planta de personal, que el diez por ciento (10%) de los nuevos empleos no requieran experiencia profesional, con el fin de que sean provistos con jóvenes egresados de programas técnicos, tecnológicos y de pregrado. Para la creación de nuevos empleos de carácter permanente del nivel profesional, no se exigirá experiencia profesional hasta el grado once y se aplicarán las equivalencias respectivas (Secretaría de Gobierno, 2019).

El Artículo 209 “Estrategia sacúdete” el Gobierno nacional, bajo la coordinación técnica de la Dirección del Sistema Nacional de Juventud reglamentará e implementará la Estrategia Sacúdete, cuyo objeto es desarrollar, fortalecer y potenciar los talentos, capacidades y habilidades de los jóvenes, a través de la transferencia de conocimientos y herramientas metodológicas, que faciliten la inserción en el mercado productivo y la consolidación de proyectos de vida legales y sostenibles.

El Artículo 63 “Operaciones Finagro” adiciónese los numerales 6 y 7 al artículo 10 de la Ley 16 de 1990 modificado por el artículo 4° del Decreto 2371 de 2015 e incorporado en el artículo 230 del Estatuto Orgánico del Sistema financiero, el cual quedará así:

1. Transferir recursos al fondo de microfinanzas rurales hasta en un 20% de su patrimonio técnico conforme a las directrices de su junta directiva.
2. Realizar operaciones de redescuento con entidades microfinancieras no vigiladas por la Superintendencia Financiera de Colombia, sujeto a los límites aplicables a las cooperativas de ahorro y crédito vigiladas por la superintendencia de economía solidaria y a los límites aplicables a las cooperativas de ahorro y crédito vigiladas por la Superintendencia de Economía Solidaria y a las operaciones que en desarrollo de este artículo reglamente la Comisión Nacional de Crédito Agropecuario.

**XX. Decreto 2365 “por el cual se adiciona Capítulo 5 al Capítulo 1 de la Parte del Libro 2 del Decreto 2015 Reglamentario Único del Sector de Función Pública, en lo relacionado con el ingreso de los jóvenes' al servicio público” (2019).**

Expedido por el Departamento Administrativo de Función Pública el 26 diciembre 2019, en donde se adiciona el Capítulo 5 al Título 1 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1083 de 2015 “Ingresó de los Jóvenes AL Servicio Público” (Secretaría de Gobierno, 2019).

Con el Objeto de fijar los lineamientos para que las entidades del Estado den cumplimiento a lo establecido en el artículo 196 de la 'Ley 1955 de 2019, relacionado con la vinculación al servicio público de los jóvenes entre 18 y 28 años, que no acrediten experiencia, con el fin de mitigar las barreras de entrada al mercado laboral de esta población (Secretaría de Gobierno, 2019).

En el Artículo 2 señala que las entidades públicas deberán en la adopción o modificación de sus plantas de personal permanente o temporal de los siguientes lineamientos:

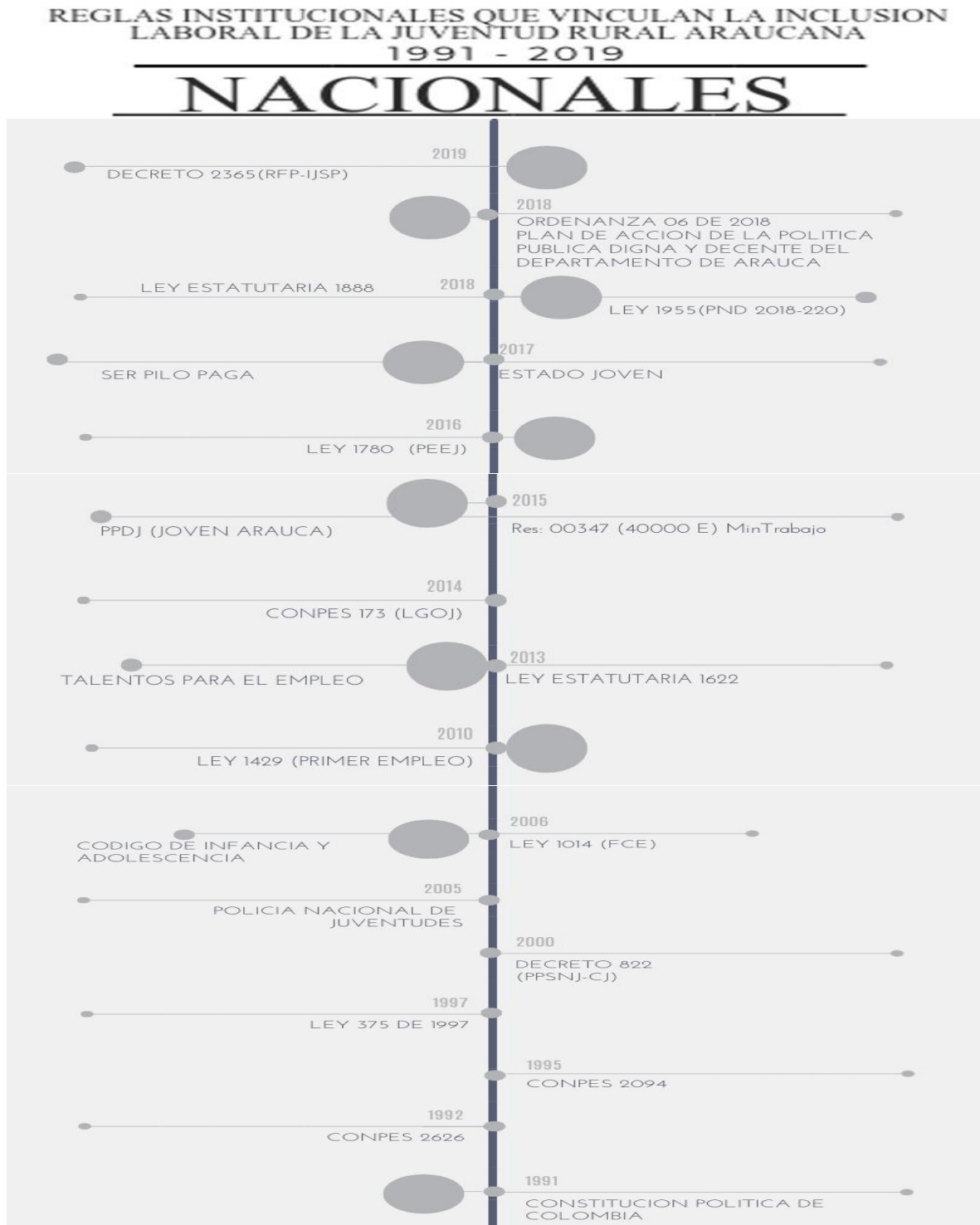
1. El diez (10%) de los nuevos empleos, no deberá exigir experiencia profesional para el nivel profesional, con el fin de viabilizar la vinculación al servicio público de los jóvenes.
2. Cuando se creen nuevos empleos en el nivel profesional de la rama ejecutiva del orden nacional, el lineamiento del numeral 1 se podrá cumplir a través de la creación de empleos hasta el grado 11 siempre que, en el respectivo manual de funciones y competencias laborales se permita acreditar la experiencia con las equivalencias consagradas en los decretos ley 770 y 785 de 2005, o en las normas que los reglamenten, modifiquen o sustituyan.
3. Para las entidades que cuentan con nomenclatura y escala salarial especial, el lineamiento del numeral 2 se podrá cumplir a través de empleos que exijan hasta 48 meses de experiencia, siempre que en el respectivo manual de funciones y competencias laborales de la entidad permita acreditar la experiencia con la equivalencia que contemplen sus normas especiales.

4. Cuando se presenten vacancias definitivas en los empleos de carrera administrativa, los cuales se vayan a proveer transitoriamente a través de nombramiento provisional, se deberá dar prelación a los jóvenes que cumplan con los requisitos para su desempeño, siempre y cuando se haya agotado el derecho preferencial de encargo.
5. Cuando se vayan a proveer empleos de la planta temporal ya existentes, y se haya agotado el procedimiento establecido en los artículos 2.2.1.2.6 y 2.2.5.3.5 del Decreto 1083 de 2015 respecto de su provisión, respectivamente, en condiciones de igualdad se deberá dar prelación a los jóvenes que cumplan con los requisitos para su desempeño.

En el Artículo 2.2.1.5.3 Indica que cuando una entidad pública adelante modificaciones a la planta de personal permanente o cree una planta temporal, deberá dar prioridad, en condiciones de igualdad a los jóvenes que estuvieron bajo custodia y protección del Sistema Nacional de Bienestar Familiar, siempre que reúnan los requisitos para el desempeño de los cargos.

Los órganos, organismos y entidades orden nacional y territorial deberán reportar anualmente el cumplimiento de este porcentaje al Departamento Administrativo de la Función Pública a través del Formulario Único de Reporte Avance de la Gestión FURAG.

**Gráfica 1-4 Políticas públicas nacionales en el fomento y fortalecimiento del trabajo y emprendimiento juvenil (1991 – 2019)**



Fuente: Propia



# Marco Metodológico

**A partir de los años 50, “con el desarrollo del Estado de Bienestar, el sector público empezó a diseñar intervenciones directas y puntuales ante problemas concretos, lo que conllevó a la aparición de auténticas políticas públicas” (Knoepfel et al. 2006, P.37).**

El análisis de políticas públicas proporciona elementos de comprensión, e incluso de respuesta, a los interrogantes fundamentales acerca de la legitimidad, la eficacia y la continuidad o sostenibilidad de las acciones públicas. Metodología de análisis desarrollada bajo el esquema analítico propuesto por Knoepfel et. al (2006) siendo operativo tanto para el fundamento teórico en la formulación como para la implementación y/o evaluación de nuevas políticas públicas. Fundamentado en diferentes corrientes de pensamiento de análisis; la primera, relaciona el análisis de política pública y la Teoría del Estado; la segunda, se centra en el funcionamiento de la acción de los poderes públicos; y la tercera, por su parte, se centra en la evaluación de los resultados y efectos de las políticas públicas- (Subitars et. al 2006).

Esta metodología de análisis de la política pública permite hacer una evaluación parcial de la acción pública del Estado sobre la sociedad y las distintas dinámicas gestadas en dicho proceso. Esto mediante el estudio de la concepción que tienen los actores públicos a cerca del problema (que “motiva” el diseño la política pública), los arreglos institucionales necesarios para lograr mitigar o eliminar el problema, las acciones finalmente implementadas y la incidencia de dichas acciones, sobre el problema y sobre quienes lo causan o quienes son afectados por él.

Como lo plantea Knoepfel et. al (2006) el modelo se define a partir de tres características principales:

1. Un análisis de las interacciones entre actores públicos y privados, los recursos utilizados y las reglas institucionales definidas e implementadas (el Estado en función de su influencia sobre la economía y la sociedad).

2. Un análisis en términos de problemas públicos (entender las estructuras y procesos burocráticos desde una perspectiva global y no únicamente en función de su coherencia y eficiencia internas que permita una mejora en los resultados y los efectos de las políticas públicas).
3. Un análisis comparativo que incluye un análisis sincrónico (en el espacio) y diacrónico (en el tiempo), siendo más sencillo identificar los principales factores que pueden provocar el éxito o el fracaso de las políticas públicas.

## **2.1 Ciclo de Construcción y Análisis de Política Pública**

El modelo metodológico fue propuesto por una comunidad científica dedicada al estudio de las políticas públicas en diversos países europeos, especialmente Suiza, Francia y España, en donde plantean las siguientes especificaciones.

1. Un análisis con objetivos operacionales, lo cual hace que el esquema de análisis propuesto sea claramente operacional.
2. Un análisis comparativo (diacrónico y sincrónico).
3. Las aplicaciones concretas proceden de países particularmente contrastantes, en relación con el nivel de centralización, sistema gubernamental, diversidad cultural y lingüística, entre otros, ofreciendo un amplio campo de comparación.
4. Un análisis que combina aspectos sustanciales e institucionales ya sea a nivel de las variables explicativas o a nivel de los distintos productos de las políticas públicas.
5. Plantea temas concretos de gestión de estas, es decir, que abarca tanto aspectos comparativos como el análisis de los posibles resultados de las políticas públicas aplicadas.

Se postula que el contenido y las características institucionales de una acción pública (variable a explicar) son el resultado de las interacciones entre, por un lado, las autoridades político-administrativas y, por el otro, los grupos sociales que causan o que soportan los efectos negativos del problema colectivo que la acción pública intenta resolver (Variables explicativas)”



Aunque el modelo metodológico de análisis planteado posee en su estructura cuatro etapas o ciclos, aquí se toman las dos primeras etapas de la política pública de juventud del departamento de Arauca para su análisis.

## 2.2 Variables Explicativas

### I. Actores

Siendo las políticas públicas un conjunto encadenado de decisiones y de acciones resultado de las interacciones estructuradas y racionalizadas por diferentes principios cognitivos, afectivos y culturales entre diferentes actores (públicos y privados) que por diversas razones están implicados en el surgimiento, la formulación y la resolución de un problema políticamente definido como público. Dichos actores pueden estar definidos como, persona natural, individuos y/o personas jurídicas, quienes en sus quehaceres están estructurados en una red compleja de interacciones horizontales y verticales.

En este contexto, dentro del mismo escenario podremos distinguir: primero, los actores de las políticas públicas en función de su carácter público:

- Actores político-administrativos; administración pública.
- Actores grupos- objetivos; cuyo comportamiento se define políticamente como la causa directa o indirecta del problema definido políticamente como “publico”.
- Actores beneficiarios; quienes sufren los efectos negativos del mencionado problema y cuya situación pretende mejorarse a través de la intervención pública.
- Actores terciarios; afectados de manera indirecta por la política pública, ya sea positiva o negativamente.

Considerada como una construcción teórica que implica una representación a priori de las medidas a implementar, de la conducta de los actores, del proceso a seguir y de los efectos que van a producirse en la construcción, incluyen una hipótesis causal y una hipótesis de intervención que permite identificar los nexos entre los diferentes actores y la manera en que pueden modificarse tras una intervención pública, como se describe a continuación:

### 1. Hipótesis causal

Aporta una respuesta política a la cuestión de saber quién o qué es «culpable» u «objetivamente responsable» (es decir, dejando al margen posibles «culpabilidades» subjetivas) del problema colectivo a resolver (Knoepfel et al. 2006).

### 2. Hipótesis de intervención

En este sentido, trata de establecer cómo podría resolverse o atenuarse el problema colectivo a través de una política pública determinada, la cual, define las modalidades de intervención estatal que influenciarán las decisiones y las acciones de los grupos-objetivo designados:

- La vía reguladora basada en prohibiciones, en obligaciones, o en la atribución de diversos derechos que pueden ser objeto de sanciones en caso de no respetarse sus límites.
- La vía incentivadora con un carácter más indirecto que la precedente ya que opera a través de transferencias financieras que tienen como objetivo influir positiva (desgravación fiscal, subvención) o negativamente (impuestos).
- La vía persuasiva se sirve de estrategias de información a fin de convencer a los grupos-objetivo de adoptar conductas que van en el sentido de los objetivos de la política acción que frecuentemente se utiliza para acompañar otras formas de intervención.
- La provisión directa de bienes y servicios a la población. Busca facilitar la conducta esperada de los grupos-objetivo.

## II. Recursos

Estos influyen desde el principio y de manera significativa, en los resultados intermedios y finales de una política pública, en donde su combinación, e, incluso su intercambio, pueden tener una gran influencia sobre el proceso, los resultados y los efectos de una política pública, representando así un activo de materias primas de las que los actores públicos y privados se sirven para llevar a cabo sus acciones, los cuales,

dependiendo su buen uso se obtendrá un producto final susceptible de resolver el problema colectivo en cuestión.

La distribución, combinación y/o asignación de los recursos a los diferentes actores dependerá de los medios de intervención elegidos (reguladores, incentivadores, persuasivos, contractuales o reflexivos) (Knoepfel et al. 2006). En este contexto, dichos recursos están representados en recursos jurídicos, recursos humanos, recursos económicos, recursos cognitivos, recursos interactivos, recursos de confianza, recursos cronológicos, recursos patrimoniales, recursos políticos y recursos fuerza. (ver figura 2.5).

**Gráfica 2-5: Recursos vinculados en la política pública**



Fuente: Subitars et al. (2008)

### III. Reglas institucionales

Influyen sobre los actores en lo individual y sobre la forma en que se despliegan las políticas públicas, de esta forma pueden adoptar tres perspectivas:

- *Culturalista* “normas sociales”; definida como el sistema de valores, símbolos, esquemas cognitivos y normas de comportamiento de esta, predefinen el rol de los actores al tiempo que contribuyen a la actualización de la legitimidad de las organizaciones.
- *Calculadora* “normas contractuales voluntarias”; acuerdos voluntarios entre los individuos que permiten disminuir la incertidumbre inherente a toda decisión colectiva dada la información imperfecta y las capacidades cognitivas limitadas de los actores, en donde negocian libremente ciertas reglas formales y/o aceptan códigos de conducta informales, permitiendo así una cierta previsibilidad en relación con el comportamiento de los otros actores y los resultados de la acción colectiva.
- *Estructuralistas* “normas estructuras estatales”; asociadas a las normas constitucionales y jurídicas, a los procesos político-administrativos formales y a las convenciones informales que fijan las reglas del juego entre los actores. Las reglas institucionales de un régimen democrático reflejan así las relaciones de poder existentes entre los grupos sociales y garantizan a algunos de ellos un acceso privilegiado a los ámbitos de toma de decisiones y de implementación de las políticas (Knoepfel et al. 2006).

Dichas perspectivas se pueden converger en estructuras y *reglas formales explícitas* generalmente formalizadas jurídicamente y las *normas informales implícitas*, estas compartidas por los miembros de la comunidad. Es necesario tomar en cuenta ambos tipos de reglas dado que las normas informales pueden sustituir la influencia de las reglas formales e, incluso, ser más estables (más «míticas» o enraizadas).

El análisis de políticas públicas integra esta doble dimensión y cuestiona la estabilidad de las reglas institucionales formales e informales, los posibles conflictos entre ellas y la influencia que ambas puedan tener sobre las conductas políticas de los actores, ya que las reglas institucionales establecen estructuras y procedimientos que

pueden facilitar o limitar la participación política de los individuos y de los grupos, pueden limitar la eficacia de las políticas públicas, pero también materializan y fijan en el tiempo las relaciones de poder entre los grupos sociales. Estas reglas institucionales pueden sufrir cambios y transformaciones y/o alteraciones dependiendo la realidad social (Subitars et al, 2008).

Operativamente, las reglas institucionales tienen una jerarquía y tienen como objetivo fundamental ubicar los diversos tipos de reglas que los actores negocian entre sí, muchas veces de forma voluntaria, para gestionar sus interacciones. De esta forma, pueden representar tanto obstáculos como oportunidades para los actores de las políticas públicas. Algunas reglas institucionales limitan el margen de maniobra de los actores. Otras, por el contrario, les proporcionan nuevas posibilidades de participar y de influir en la elaboración y/o en la ejecución de determinada política pública (Subitars et al. 2008).

## 2.2 Variables para Explicar

Aquellos fenómenos sociales explicativos, representados en la constelación de interacciones entre los recursos, reglas institucionales, actores y sus conductas, reflejando un conjunto de decisiones y acciones que nos llevan a distinguir dichos fenómenos, como instrumentos para analizar el alcance y contenido específico de los diferentes productos de la política pública.

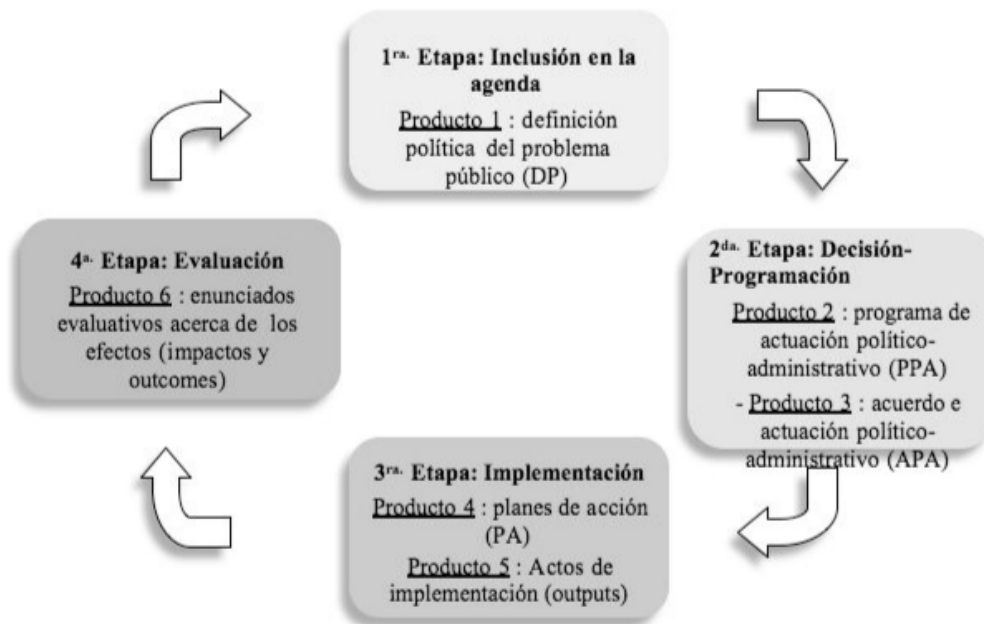
En este contexto, se concreta el modelo analítico de políticas públicas aplicable a estudios empíricos, a través de una secuencia de cuatro etapas:

- Inclusión del problema público a resolver en la agenda gubernamental.
- Decisión-programación legislativa y su reglamentación.
- Implementación del programa político-administrativo a través de planes de acción y sus actos formales.
- Evaluación de los efectos generados (impactos y outcomes).

En el proceso de toda política pública se generan los siguientes productos: definición política del problema público (DP), programa de actuación político-administrativo (PPA),

acuerdo político-administrativo (APA), planes de acción (PA), actos de implementación (outputs) y enunciados evaluativos (ver figura 2.6)

**Gráfica 2-6: Etapas y productos de una política pública**



**Fuente:** Subitars et al. (2008)

Cada uno de estos seis productos se define, simultáneamente, desde un punto de vista sustantivo «¿cómo resolver el problema?» y desde un punto de vista institucional «¿qué actores, en base a qué reglas y con qué recursos se avanzará en la solución del problema?» enmarcados en los siguientes postulados:

- (POSTULADO N°1): Los resultados sustantivos e institucionales de una etapa de una política pública tienen una influencia directa sobre el contenido de las etapas subsiguientes implicando una visión, si no lineal, al menos racionalista de la acción pública, en donde las variables dependientes (a explicar) son directamente influenciados por las decisiones y las acciones efectuadas durante las etapas precedentes de una misma política pública (variables independientes, explicativas).
- (POSTULADO N°2): Los actores involucrados en una política pública pueden, en cada una de las etapas, servirse de las reglas institucionales vigentes y de los

recursos que aún no se han explotado para tratar de influenciar el contenido de la etapa en cuestión, intentando ajustar, modificar o incluso anular, las definiciones, decisiones y acciones correspondientes a etapas precedentes. En consecuencia, la acción pública no es ni lineal ni perfectamente determinante de las conductas individuales y colectivas.

De este modo, Knoepfel et al. (2006) plantea teórica y metodológicamente el ciclo de análisis de la política pública en las siguientes fases:

### **I. FASE N°1: Inclusión en la Agenda Política**

La constitución y definición de los problemas públicos, haciendo parte de la primera fase de inclusión en la agenda pública como un proceso que influenciará, incluso determinará, los actores involucrados en ella, así como la naturaleza de las acciones públicas concretas emprendidas.

Los problemas públicos representan una prolongación de los problemas sociales en la medida en que, una vez que surgen en el interior de la sociedad civil, se debaten en el seno de un espacio político-administrativo. Los elementos para su definición se basan en la prolongación de un problema social que, surgido en la sociedad civil, dicho problema social pasa a ser público tras su inclusión en la agenda e identificado por tres condiciones:

- Una demanda que surge de grupos sociales determinados.
- El desarrollo de un debate público.
- La existencia de un conflicto entre grupos sociales organizados y autoridades políticas.

Para su análisis se deben examinar cuatro elementos constitutivos que deben considerar y evidenciar la manera en la que cada una de las partes involucradas representa (a su manera y desde su perspectiva e intereses) la naturaleza del problema. Los cuatro elementos, según Knoepfel et al. 2006, son:

- *La intensidad del problema*: grado de importancia que se da a las consecuencias del problema, tanto a nivel individual como colectivo.

- *El perímetro (o la audiencia) del problema:* la extensión (o el alcance) de sus efectos negativos sobre los diferentes grupos sociales que se ven implicados en el mismo, la localización geográfica de tales efectos negativos y el desarrollo del problema en el tiempo.
- *La novedad del problema:* grado de novedad que tiene el problema.
- *La urgencia del problema:* cómo el problema social se percibe más o menos urgente

En este proceso existe una lucha de poder cuyo objetivo fundamental es el reconocimiento, o la imposición, de una primera «hipótesis causal» que de alguna manera (pre)estructura la futura intervención pública, en donde, cada actor intentará ser el propietario legítimo del problema con una construcción de imaginarios que describen problemas y dificultades atribuibles a otros individuos u organizaciones y a partir de ahí exigen la actuación del gobierno para detener esta problemática.

## **II. FASE N°2: Decisión-programación legislativa y su reglamentación.**

Se enmarca en el debate sobre cómo poner en práctica esa política, desde que parámetros de actuación se debería implementar, y cuáles son los acuerdos específicos que deberán establecerse para asegurar su efectiva ejecución.

De este modo, al fijarse prioridades de orden cronológico, espacial y protagónico entre los actores, se implementan reglas institucionales que dan como resultado el Acuerdo Político Administrativo (APA) y el Programa de Actuación Político Administrativo (PPA) como aspectos operacionales en donde se fijan las bases jurídicas, instrumentos de intervención y modalidades de acción pública.

### **1. Programa de actuación político-administrativo (PPA)**

Incorpora el conjunto de normas y actos reglamentarios de los parlamentos y los gobiernos, siendo estas detalladas y centralizadas. Define en términos jurídicos el mandato político que los legisladores formulan para tratar de solventar o afrontar un problema público. De esta forma contiene pues los objetivos a alcanzar, así como los derechos y obligaciones impuestos a los grupos-objetivo, constituyendo la fuente de legitimidad primaria de una política pública, compuestas desde el punto de vista formal,



por leyes, decretos y acuerdos administrativos, órdenes de implementación y directrices administrativas, los cuales se adoptan a diferentes niveles institucionales.

De esta forma un PPA comprenden los objetivos normativos de la solución prevista para resolver el problema; la definición de los grupos-objetivo y su papel en la realización de la política pública (hipótesis causal); los medios disponibles para tal efecto (hipótesis de intervención); y los principios de la organización administrativa necesaria para la implementación de la política pública.

Así, como regla general comprende cinco elementos complementarios de los cuales tres revisten un carácter sustantivo—objetivos (elementos objetivos, elementos evaluativos y elementos operativos) y dos un carácter institucional—concernientes (actuación político-administrativo y elementos procedimentales (Knoepfel et al. 2006). El análisis de la política pública deberá focalizar su atención en el reforzamiento o el debilitamiento recíproco de los elementos del PPA (coherencia interna) y la compatibilidad con respecto a otras políticas públicas (coherencia externa).

Otro aspecto importante en el ejercicio analítico es lo referente a lo jurídico—normativo, que constituye el elemento de partida de la política pública, al punto de reglamentar los modos de intervención y sus procedimientos administrativos (Knoepfel et al. 2006). En este sentido las dimensiones analíticas operativas son:

## 2. Acuerdo Político-Administrativo (APA)

Representa el conjunto estructurado y la integración de actores públicos y paraestatales (a través de reglas institucionales formales e informales) que están a cargo de su implementación y que por tanto relacionan finalmente los postulados de la política y su aplicación concreta en un lugar determinado, los cuales participan como iguales en la producción de acciones concretas (outputs) vinculadas a la política pública en cuestión, representando la base organizativa y procedimental de una política pública.

El APA posee dimensiones internas y externas, las cuales son incluyentes y forman facetas diversas de un APA. Dichas dimensiones son:

- El número y tipo de actores: APA mono o plural.
- El grado de coordinación horizontal: APA integrado vs fragmentado.
- El grado de coordinación vertical: APA integrado vs atomizado.

- El grado de centralidad de los actores clave: APA centralizado vs igualitario.
- El grado de politización: APA politizado vs burocrático.
- El contexto que fijan otras políticas públicas: homogeneidad vs heterogeneidad.
- El grado de apertura: APA abierto vs cerrado.

### **III. FASE N°3: La Implementación de las Políticas Públicas**

Procesos para la realización concreta de los objetivos de una política pública. Esta fase conecta directamente a los actores públicos del APA, los grupos-objetivo, los beneficiarios finales y los grupos terciarios (beneficiados o afectados).

Es esencial analizar la interacción entre actores a fin de comprender el buen o mal funcionamiento de una política pública en la práctica. La implementación en sí es el conjunto de decisiones y acciones realizadas por los actores públicos y privados que pertenecen al APA y que están enmarcadas por el PPA, realizadas con la intención de crear, influenciar o controlar:

- La constitución de una "red de acción" pública que estructure la coordinación entre los actores del APA, otros servicios administrativos, los grupos-objetivo, los beneficiarios finales y los actores terciarios.
- La concepción de la estrategia de implementación o planes de acción que tenga en cuenta la caracterización del problema político en lo que tiene que ver con su distribución social o funcional, espacial o geográfica y temporal
- Las decisiones y acciones concretas generales o individuales destinadas a los grupos objetivo (outputs: productos y/o prestaciones administrativas).

Este proceso se da por terminado tras la producción de decisiones y acciones destinadas a los grupos-objetivo identificados lo que implica que en el proceso habrá constantes interacciones entre actores públicos y privados traducidas como negociaciones, en las que también se presentan presiones sectoriales u Organizaciones No Gubernamentales (ONGs) que son intermediarios de los intereses de los actores sociales. La perspectiva bottom-up, propone que la investigación acerca de la implementación toma como punto de partida el sistema actor de base, y el análisis se concentra en el comportamiento real de los grupos-objetivo a los que se dirige la política

y en las interacciones reales entre estos grupos y otros actores implicados (Subitars et al. 2008). Los productos de esta tercera se describen a continuación:

#### **IV. FASE N°4: La Evaluación de las Políticas Públicas y sus Efectos**

Para la evaluación sistemática de una política pública, nos concentramos en los efectos generados por las medidas emprendidas por los poderes públicos. Concretamente, se trata de identificar si los grupos-objetivo seleccionados modificaron efectivamente su conducta (¿qué impactos?), y si gracias a ello la situación de los beneficiarios finales, que en un principio se consideró problemática, mejoró realmente (¿qué outcomes?).

Así, la evaluación de una política pública pretende examinar empíricamente la validez del modelo causal en el que ésta se fundamentó en su proceso de elaboración, por lo tanto, se busca saber si la «teoría de la acción» en la que basaba la política tenía fundamento, y el grado de aplicación real finalmente alcanzada. Los impactos y los outcomes se refieren a los efectos reales que en la sociedad produce la política pública, en ese caso se trata de examinar empíricamente la pertinencia de las hipótesis de intervención (¿los grupos objetivo cambiaron de conducta?) y causalidad (¿es mejor la situación de los beneficiarios finales con las acciones de la política?).

Así, la evaluación de la política pública se define por los Impactos (observables en los grupos-objetivo) y los Outcomes (efectos observables en los beneficiarios finales) a través de los siguientes criterios:

- La efectividad (verificación de la hipótesis de intervención)
- La eficacia (verificación de la hipótesis causal)
- La eficiencia en la asignación de recursos (outcomes/ recursos)
- La pertinencia (objetivos/ problema público) y la eficiencia productiva (outputs/ recursos)
- La eficiencia productiva relaciona los outputs producidos y los recursos invertidos.

Este criterio permite, pues, juzgar la eficiencia de los procesos administrativos de implementación. En este caso no se valoran desde el punto de vista de la eficiencia los efectos que se dan en la sociedad o en el ambiente natural, sino que el análisis se

concentra exclusivamente en los actos administrativos (outputs) de política pública (Subitars et al. 2008).

## **V. Evidencia Empírica**

La obtención de la evidencia empírica para alimentar el diagnóstico de la población juvenil araucana, las acciones del Estado frente a las problemáticas laborales de la juventud rural del departamento de Arauca desde 1991 a 2019 y el análisis y gestión de la política pública juvenil departamental (Ordenanza O19E de 2014 “Arauca joven, una apuesta por el desarrollo 2015-2025”) por medio de fuentes primarias y secundarias se entrevistaron 13 actores públicos locales (ver tabla 3.26), complementariamente se entrevistaron jóvenes líderes representantes y exrepresentantes de los procesos juveniles en cada uno de los municipios del departamento, funcionarios de Planeación Departamental encargados de la coordinación y operación de la política pública en cuestión y académicos, cubriendo así, todo el territorio del departamento de Arauca.

# Resultados

## 3.1 Características Generales del Departamento de Arauca

Hasta mediados de la década de 1980, Arauca era un territorio de colonización, en el ámbito interno, y de frontera en el contexto binacional, donde las instituciones del Estado central cumplían funciones mínimas de integración de la población (seguridad) y de ejercicio de la soberanía frente a los países limítrofes (Venezuela y Brasil), situación que cambia con el descubrimiento y exploración de los yacimientos petrolíferos de Caño Limón. En adelante, la Intendencia se convirtió en escenario clave en la visión geopolítica de las relaciones centro-periferia y dentro del espectro de conflictos y violencias que acompañaron su proceso de configuración espacial. En estas transformaciones desempeñaron un papel clave el Estado y la sociedad que se organizó en Arauca (Gutiérrez, 2010).

A partir de estos procesos de transformación geoespacial, según datos del Centro de Pensamiento y Seguimiento al Diálogo de Paz, de la Universidad Nacional de Colombia Sede Orinoquía, indican que el departamento de Arauca lo integran siete municipios en un área aproximada de 23.820 kilómetros cuadrados, correspondiente al 2% del territorio nacional. El departamento limita por el norte con el río Arauca, por el este, con la República Bolivariana de Venezuela; por el sur, con los ríos Meta y Casanare y por el oeste, con el departamento de Boyacá. Cuatro de sus municipios (Saravena, Arauquita, Arauca y Cravo Norte) se encuentran ubicados en la zona de frontera con Venezuela correspondiente a 396 kilómetros lineales. “Dicha frontera determina su importancia geográfica y estratégica, junto a la relevancia económica regional y nacional, tras el impulso de la industria petrolera, la consolidación del sector ganadero y la agricultura”. (Moncayo, 2017, p. 12).

**Imagen 3-3: División política del departamento de Arauca**



**Fuente:** Base de Datos del Conflicto –Unidad de Análisis Siguiendo el Conflicto

Según el DANE (2019) el departamento de Arauca posee una población aproximada de 275,814 habitantes<sup>18</sup>, correspondiente al 0.5% de la población nacional (49.7% mujeres y 50.43% hombres) con un crecimiento poblacional de 57.2% en los últimos 25 años, mostrando una prevalencia de la población joven, representando el 28.3% de la población total, esto implica una gran cantidad de población dependiente de ofertas laborales, proyectando así, una alta demanda de estos actores por el mercado laboral (ver tabla 3.16). Crecimiento poblacional acelerado relacionado principalmente con las oportunidades económicas ligadas a la extracción minero-energética local, a los procesos del posacuerdo y en los últimos años a los procesos de inmigración internacional.

<sup>18</sup> Arauca (6 centros poblados con 75.667 habitantes), Arauquita (12 centros poblados con 36.745 habitantes), Cravo Norte (3.661 habitantes), Fortul (57 veredas con 21.851 habitantes), Puerto Rondón (23 veredas con 3.962 habitantes), Saravena (un centro poblado consolidado y 12 centros poblados menores con 42.766 habitantes) y Tame (14 centros poblados y 151 veredas con 47.576 habitantes), según Moncayo (2018), con base en ACNUR y Censo 2005.

Con respecto a los grupos étnicos, el departamento cuenta dentro de su demografía con 2,1% de comunidades indígenas<sup>19</sup>, 3,9% comunidades negras, mulatas o afrocolombianas, 0% raizal y el 93.9% sin pertenencia étnica (DANE, 2015).

Lo anterior ubica al departamento en el puesto 24 en densidad poblacional, representada en 11,5 habitantes por kilómetro cuadrado para el año 2019, reflejando una alta composición rural del territorio, en donde el 62% vive en cabeceras urbanas y el 38% en el resto del territorio (DANE, 2015).

**Tabla 3-15: Distribución demográfica del departamento de Arauca (2019)**

Municipio	Total	Participación	Cabecera	Resto	Tasa de crecimiento (25 años)
Arauca	91,018	33%	85%	15%	78.8
Arauquita	41,372	15%	44%	56%	43.8
Cravo Norte	4,137	1,50%	68%	32%	-13
Fortul	26,202	9,50%	50%	50%	70.6
Puerto Rondón	4,413	1,60%	72%	27%	-6,5
Saravena	49,646	18%	67%	33%	39.5
Tame	55,162	20%	38%	62%	68.2
<b>TOTAL</b>	<b>275,814</b>	<b>100%</b>	<b>62%</b>	<b>38%</b>	<b>57.2</b>

**Fuente:** Propia a partir de DANE (2015) – DANE (2020)

Socioeconómicamente, el departamento de Arauca mantiene un déficit en acceso a derechos, esto reflejado en indicadores que reflejan este estado de bienestar poblacional; esto plasmado en los siguientes índices: necesidades básicas insatisfechas (NBI) de 36%, incidencia de la pobreza multidimensional del 59,2%, PIB per cápita de \$ 18.403.375 por habitante, tasa de miseria de 6,6%, tasa de cobertura en afiliación a salud de 84,7% y un índice Gini de 0,64 (Gobernación de Arauca, 2014, DANE, 2019) (ver tabla 3.17).

En el plano laboral, según tendencias estadísticas del DANE 2018 el índice de desempleo poblacional alcanza el 21%, donde su capital alcanza porcentajes de hasta el

<sup>19</sup> “En el departamento de Arauca se localizan 26 resguardos en un área de 128.167 hectáreas (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2014), donde viven siete pueblos indígenas: los Uwa, Betoy, Sikuani, Hitnú, Kuiba, Chiricoa y Piapoco (Gobernación de Arauca, 2016). Los 26 resguardos legalmente constituidos se encuentran concentrados en Tame (trece resguardos), Arauca (cinco resguardos). Arauquita (tres resguardos), Fortul (dos resguardos), Saravena (dos resguardos) y Cravo Norte (un resguardo) (Gobernación de Arauca, 2016)”. (Moncayo, 2017: 4)

24,9% (más alta de la región) con una tasa global de participación del 68,2% y una tasa de ocupación en 59,1% (indicadores compartidos en toda la Orinoquía)” (DANE, GEIH 2018) (ver tabla 3.17).

**Tabla 3-16: Tasa de índices socioeconómicos del departamento de Arauca**

Índice	Valor
Necesidades Básicas Insatisfechas	36%
Pobreza Multidimensional	59.2%
Tasa de Miseria	6.6%
Tasa de Cobertura en Afiliación de Salud	84.7%
Tasa de Desempleo	21%
Tasa Global de Ocupación	59.1%
Tasa Global de Participación	68.2%
Índice Gini	0,64%

**Fuente:** Propia a partir de DANE-DNP (2015), DANE (2019) y Gobernación de Arauca (2014)

Las actividades laborales del departamento se limitan al bajo dinamismo de la economía local, la dificultad de emprendimiento, bajos niveles de formación con respecto a la demanda laboral y vocación productiva. La Cámara de Comercio de Arauca (2014) indica que el bajo crecimiento de la economía local se debe a la escasa inversión privada como causal del orden público, la incompetencia comercial con el centro del país por los altos costos de transporte, altos costos de energía eléctrica, falta de infraestructuras y la situación política, social y economía de Venezuela.

La vocación de la economía local está representada por: primero, el 59% en el sector primario (ganadería, agricultura, caza, silvicultura y minero energética), segundo; el 13% en el sector secundario (53% construcción, 45% manufacturas, 2% servicios básicos) y por último; el 28% en el sector terciario (57% comercio, 14% inmobiliarias, 10% hoteles y restaurantes, 8% transporte 6% servicios comunitarios, 3% servicios de salud, 2% intermediación financiera)” (Gobernación de Arauca, 2014)

Por otra parte, La economía se ve afectada por el alto nivel de informalidad laboral y empresarial, en donde, su actividad afecta la calidad de los empleos, y, adicionalmente existe una escasa cultura de emprendimiento debido a la alta dependencia de la contratación estatal (Gobernación de Arauca, 2014).



Así, de la población empleada, el 53% son trabajadores independientes con bajos ingresos económicos y sin seguridad social, el 26,4% son empleados de empresas privadas, el 13,2% son trabajadores sin salario formal (peones, jornaleros y empleados domésticos) por último, el 7,6% son empleados públicos (DANE/ GEIH. ,2013)

A nivel de formación académica, la población posee bajos niveles de formación y capacitación para el trabajo, esto como limitante para el ingreso a la vida laboral, en donde los graduados en educación superior que trabajan en el departamento representan el 3% (con salarios inferiores a la normal nacional) el 37,5% trabaja en Norte de Santander, el 32,9 en Bogotá y el 12,2% en Santander, ya que ofrecen mayores salarios (Ministerio de Educación Nacional 2013).

### **Inmigración**

A partir de reportes de Migración Colombia, en el 2019 el departamento de Arauca acogió 46.995 personas, lo que representa una alta tasa de inmigración desde Venezuela, lo cual genera desafíos en la oferta y demanda de bienes y servicios en el marco económico, social y político.

## **3.2 Diagnóstico de la Juventud Rural Araucana**

### **3.2.1 Situación laboral de la juventud rural en el departamento de Arauca**

**Nunca había habido tantos jóvenes. Es poco probable que vuelva a existir semejante potencial de progreso económico y social. El modo en que abordemos las necesidades y aspiraciones de los jóvenes determinará nuestro futuro común (UNFPA, 2014)**

Al igual que en el plano nacional, el departamento de Arauca en el contenido sustancial de las políticas públicas y acciones del Estado, maneja el tema juvenil bajo constructos teóricos y estereotipos homogeneizantes hacia este sector poblacional, en donde, no hay una diferenciación tacita de la juventud rural y la variabilidad de factores que ello implica, aun así, según el constructo teórico del que partimos en el marco de la nueva ruralidad y la juventud rural, se infiere que según las características geoespaciales, étnicas, sociales y económicas de la población de estudio, se define la

juventud del departamento de Arauca como población rural, por lo tanto implica que se enmarque dentro del constructo teórico de juventud rural.

En dicho contexto, el departamento de Arauca según DANE (2019) posee una población aproximada de 275.814 habitantes, de los cuales el 28.3% corresponde a población joven, representando así 78.055 habitantes (33.400 mujeres y 34.290 hombres) (ver tabla 3.17).

**Tabla 3-17: Distribución de la población juvenil araucana**

<b>Población</b>	<b>Total</b>	<b>Porcentaje</b>
Municipio de Arauca	24,197	31%
Municipio de Arauquita	12,176	15.6%
Municipio de Cravo Norte	1,014	1.3%
Municipio de Fortul	7,337	9.4%
Municipio de Puerto Rondón	1,326	1.7%
Municipio de Saravena	15,376	19.7%
Municipio de Tame	16,625	21.3%

**Fuente:** Propia a partir de DANE (2019)

En el plano laboral, según tendencias estadísticas del DANE (2018) el índice de desempleo poblacional del departamento es del 21%, donde su capital alcanza porcentajes de 24,9% (más alta de la región), mientras que la tasa de desempleo juvenil se ubica en un 29,7% (ver tabla 3.18) evidenciándose así la deficiente y preocupante participación juvenil en la fuerza laboral y economía local.

**Tabla 3-18: Tasas de desempleo Arauca (2018)**

<b>Indicador</b>	<b>Porcentajes</b>
Tasa de desempleo Arauca	21,0%
Tasa de desempleo juvenil Arauca	29,7%

**Fuente:** Propia a partir del DANE (2014), DANE (2018).

Datos del Sistema Nacional de Información de la Educación Superior (2018) indican que desde el 2010 al 2018, hubo una pérdida de 3,9 puntos porcentuales en la tasa de cobertura en educación superior, la cual para este año es de 8,8%, y una tasa de transición inmediato a educación superior de 32,7% (43,6% hombres y 56,4% mujeres),

en donde, la mayor participación la representan los niveles de formación tecnológica, técnica y universitaria (ver tabla 3.19) en donde, principalmente los jóvenes se forman en las áreas de conocimiento de economía, administración, contabilidad, ciencias humanas, ingenierías (ver tabla 3.20).

**Tabla 3-19: Participación en educación superior de la juventud araucana**

Nivel académico	Porcentaje
Tecnológica y Técnica	29.1%
Universitaria	68.6%
Especialización	2.3%
Maestría	0%
Doctorado	0%

**Fuente:** Propia a partir del Sistema Nacional de Información de Educación Superior (2018)

**Tabla 3-20: Distribución de la formación de jóvenes araucanos por áreas del conocimiento**

Matriculas área conocimiento	Porcentaje
Agronomía, Veterinaria y Fines	10.2%
Bellas Artes	0%
Ciencias de la Educación	0.2%
Ciencias de la Salud	3.6%
Ciencias Sociales y Humanas	27,6
Economía, Administración, Contabilidad	41%
Ingenierías, Arquitectura, Urbanismo	17.2%
Matemáticas y Ciencias Naturales	0%

**Fuente:** Propia a partir del Sistema Nacional de Información de Educación Superior (2018)

Por otro lado, según el Plan de Empleo Departamental (2013) a partir de la Gran Encuesta Integrada de Hogares 2012, en el departamento de Arauca, de los jóvenes que ingresan a la educación superior, el 32% se gradúan de nivel técnico, el 63,4% de nivel tecnológico y el 63,8% de nivel universitario. Estos jóvenes que logran graduarse se ubican y vinculan laboralmente, principalmente en los departamentos de Arauca 40%, Bogotá 1.5% y Casanare 2% (ver tabla 3.21), mientras que la mayor participación laboral de los jóvenes en el territorio lo son originarios principalmente de los departamentos de Arauca 29%, Norte de Santander 22%, Santander 12,5% y Bogotá 18% (ver tabla 3.21). Esto indica que existen mayores oportunidades de vinculación laboral para la mano de obra joven local, la cual puede llegar a regularse y aprovecharse de la mejor manera.

**Tabla 3-21: Destino de los jóvenes araucanos graduados en educación superior y su participación laboral en el departamento**

<b>Destino laboral de los jóvenes graduados</b>	<b>Porcentaje</b>
Arauca	40%
Bogotá	2%
Casanare	1.5%
Santander	1%
Guainía	0.3%
Norte de Santander	0.3%
<b>Origen de los jóvenes graduados que laboran en el departamento</b>	<b>Porcentaje</b>
Arauca	29%
Norte de Santander	22%
Bogotá	18%
Santander	12.5%
Antioquia	4.3%
Atlántico	3%

**Fuente:** Propia a partir del Sistema Nacional de Información de Educación Superior (2018)

Los anteriores factores, representados en las bajas tasas de cobertura en educación superior, bajas tasas de transición a la educación superior, la oferta académica y formación de los jóvenes en profesiones no pertinentes a la vocación económico-productiva del departamento, el escaso retorno al territorio de los jóvenes formados en educación superior (como consecuencia en parte del factor anterior) y las escasas ofertas de oportunidades de inclusión laboral de los jóvenes del departamento, se ven reflejados en los altos índices de desempleo juvenil y el alto porcentaje de necesidades básicas insatisfechas en este segmento la poblacional. Esta problemática social requiere de políticas públicas territoriales optimas, pertinentes y objetivas que permitan solucionar o mitigar esta problemática definida políticamente como un problema público.

Actualmente, en cumplimiento del artículo 2 de la Constitución Política de Colombia que prevé como fin esencial del Estado, servir a la comunidad, promover prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes, facilitar la participación de todos en las decisiones que afectan la economía, política y la

sociedad, la Procuraduría Nacional de Colombia a través de la regional Arauca expide el 05 de agosto del 2020 la Resolución N°001 por medio de la cual se registra la Plataforma Departamental de Juventudes en el departamento de Arauca y se nombran sus representantes. De esta manera se establecen y vinculan las plataformas juveniles municipales (ver tabla 3.22).

**Tabla 3-22: Plataformas juveniles del departamento de Arauca**

Municipio	Norma	Fecha	Líneas base (organizaciones juveniles)	Objeto	Emite
Arauca	RES – 020	10/02/2015	25	Por medio de la cual se registran la Plataformas juveniles locales, para impulsar, asesorar, apoyar y la veeduría de los procesos.	Personerías Municipales
Arauquita	RES- 019	06/03/2020	22		
Fortul	RES- 049	22/12/2016	25		
Puerto Rondón	RES – 046	26/11/2016	4		
San José de Cravo Norte	RES- 017	11/09/2019	8		
Saravena	RES – 023	27/04/2018	32		
Tame	RES – 056	12/10/2018	21		

Fuente: Propia

### 3.2.2 Diagnóstico Participativo

Con la participación de las Secretarías de Desarrollo Social municipales<sup>20</sup>, Planeación Departamental y Plataformas Juveniles de cada uno de estos municipios<sup>21</sup> como actores vinculados directamente a los procesos juveniles y conocedores de las problemáticas sociales, económicas y políticas que presentan las juventudes en el territorio se realiza en el año 2020 un diagnóstico participativo<sup>22</sup> considerando la siguiente metodología: primero, definición del problema social que enmarca la falta de oportunidades laborales y/o emprendimiento en los jóvenes rurales del departamento de Arauca, sus causas y efectos (ver tabla 3.23) y segundo; la identificación de los diferentes actores tanto públicos como privados que hacen parte de la problemática social sus roles y poderes frente a esta (ver tabla 3-24).

<sup>20</sup> Municipios (Arauca, Arauquita, Saravena, Fortul, Tame, Puerto Rondón, Cravo Norte).

<sup>21</sup> Dos por municipio, para un total de 14 jóvenes.

<sup>22</sup> Por motivos de pandemia hubo la necesidad de implementar métodos de diagnósticos participativos por medio de entrevistas personalizadas, plataformas virtuales y/o correos electrónicos.

De esta manera, el día 18 de septiembre del 2019 se realiza el primer acercamiento a las respectivas Plataformas Juveniles establecidas en cada uno de los municipios, extendiendo la solicitud de participación en el proceso. Para el día 02 de marzo del 2020 se formaliza y acepta la participación y disponibilidad de las Plataformas en el proceso de construcción de ciencia. Por motivos de la pandemia y sus respectivas implicaciones y efectos, entre el 12 de octubre del 2020 y el 25 de noviembre del 2020 se adelantan los respectivos diagnósticos participativos presenciales y/o virtuales según la disponibilidad de los actores y las normas de contingencias locales

#### **I. Árbol de problemáticas entorno a las oportunidades laborales juveniles: trabajo y/o emprendimiento**

Con el objetivo de organizar las problemáticas presentes, sus causas y efectos en el desarrollo de cotidianidad juvenil del territorio, identificando y representando gráficamente una síntesis de las principales variables que intervienen en la situación problemática identificada, en donde cada elemento es consecuente y se interrelacionan entre sí, reflejando la realidad juvenil vivida, como una herramienta base útil para la construcción de soluciones pertinentes y eficientes.

Tabla 3-23: Árbol del problema laboral de la juventud rural araucana

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

Fuente: Propia

De esta manera, se logra definir que los déficits y bajos indicadores de empleo y emprendimiento vinculados a la variable de vinculación laboral de la juventud rural del departamento de Arauca están enmarcados por la poca, nula o insuficiente participación juvenil en espacios políticos, sociales y económicos del territorio, definido como la problemática social de este grupo poblacional, en donde el 80% de las causas son compartidas por los siete municipios del departamento viéndose reflejado y compartiendo de igual manera, el 100% de los efectos que definen las condiciones políticas, sociales y económicas en las cuales viven los jóvenes del territorio.

## II. Mapeo de Actores Claves en la Problemática Social Identificada

Se identifican los diferentes actores vinculados a la problemática definida y se realiza un Análisis de las Redes de Actores con el objetivo de identificar la percepción de cada actor sobre el resto y su capacidad de influencia a la hora de tomar las decisiones que afectan o de cierta manera influyen en la problemática social definida, (representaciones de poder) valorizando así las interacciones, percepción y capacidad de influencia entre estos.

El mapeo de actores busca no solo tener un listado de los diferentes actores que participan en una iniciativa, sino conocer sus acciones y los objetivos de su participación ya que permite identificar roles y poderes de los actores sociales más relevantes de una cuestión en particular (ver tabla 3.24).

**Tabla 3-24: Actores influyentes en la problemática social laboral juvenil del departamento de Arauca**

<b>Públicos</b>	<b>Privados</b>	<b>Sin ánimo de lucro</b>
Gobernación	Ecopetrol	Cámara de Comercio de Arauca
Alcaldías	PARES	Cámara de Comercio del Pie de Monte Araucano
Universidad Nacional de Colombia	Minería	Fundaciones
SENA	Entidades Bancarias	Agremiaciones
MIN Agricultura y Desarrollo Rural	Empresas Ganaderas	USAID
MIN de Trabajo	Instituciones de Educación Superior	PNUD
COMFIAR	Medios de Comunicación	ONGs
Empresas Públicas	Grupos al margen de la ley	OIT

**Fuente:** Propia



### 3.3 Acciones del Estado para Resolver el Problema Público Laboral (Trabajo, Emprendimiento y/o Formación para el Empleo) de la Juventud Rural del Departamento de Arauca “1991-2019”

A partir de la identificación de los actores político-administrativos de nivel departamental presentes en el territorio (ver table 3.25) el día 08 de junio del 2020 se radican peticiones en cada una de las dependencias (físicas y virtuales) solicitando información de cada uno de los procesos, programas o proyectos ejecutados que vinculasen principalmente la variable de oportunidades laborales para los jóvenes del territorio. Posteriormente, con fecha 21 de julio del 2020 se radican los respectivos derechos de petición a las entidades públicas pendientes de sus comunicados. De esta manera se consolida la información de las acciones ejecutadas y la participación de los actores relacionados en el marco de la problemática social juvenil de vinculación laboral.

**Tabla 3-25: Actores político-administrativos presentes en el departamento de Arauca**

<b>Actores públicos</b>	
1	Unidad administrativa especial del servicio público de empleo
2	Servicio nacional de aprendizaje SENA
3	Ministerio de agricultura y desarrollo rural MADR
4	Ministerio de trabajo
5	Cámara de comercio Arauca
6	Departamento administrativo de función pública
7	Plataformas juveniles de juventud municipales
8	Secretarías de desarrollo social municipales
9	Asamblea departamental
10	Archivo general
11	Coordinación de juventudes Arauca
12	Universidad Nacional de Colombia Sede Orinoquia
13	Planeación departamental

**Fuente:** Propia

### 3.3.1 Universidad Nacional de Colombia Sede Orinoquía

En 1996 fue creada la Sede Arauca de la Universidad Nacional de Colombia, mediante Acuerdo 40 de 1996 del Consejo Superior Universitario. Así mismo, a través del Acuerdo 24 de 1997, modificado por el Acuerdo 16 de 2009 del Consejo Superior Universitario, se creó el Instituto de Estudios de la Orinoquia. En concordancia con lo dispuesto en el Estatuto General de la Universidad (Acuerdo 011 de 2005) se transformó la Sede Arauca, en Sede de Presencia Nacional de Orinoquia, a través de la cual la Universidad Nacional de Colombia se propuso garantizar su presencia en una zona estratégica para el desarrollo económico, político y social del país, y consolidar su trayectoria académica e investigativa en la región de la Orinoquia, dentro del proyecto de reconocimiento y presencia en las fronteras nacionales, geográficas y culturales y de construcción de la unidad nacional.

El Programa Especial de Admisión y Movilidad Académica – PEAMA – inició en el año 2008 en la Sede Orinoquia. Adicionalmente, la Universidad Nacional de Colombia Sede Orinoquía, a través de alianzas interdisciplinarias y procesos de extensión, dentro de su misionalidad trabaja y gestiona el retorno de los estudiantes al territorio, al igual que la creación de espacios laborales para la vinculación de los jóvenes en la dinámica económica, política y social del territorio.

Programas	Oferta académica		Periodo de tiempo	Áreas del conocimiento		
	Cupos por semestre (prom)	Numero de programas (prom)		Programa	Participación	Total, jóvenes admitidos
Formación por Cohortes	25	3	1998 – 2008	Enfermería	32%	1511
				Ing. Ambiental	42%	
				Ing. Agronómica	26%	
				Especialización	64%	121
Maestría	36%					
Programa Especial de Admisión y Movilidad Académica (PEAMA)	70 200 -----	56 74 -----	2008 – 2012 2013 – 2018 2012 – 2018	Ciencias de la Salud	11%	621
				Ciencias Agropecuarias	8%	
				Ciencias Básicas	15%	
				Ciencias Humanas y Sociales	28%	
				Ingenierías	38%	
				-----	-----	
-----	-----	-----	-----	-----	631	

**Tabla 3-26: Oferta Académica y Nivel de Participación (UNAL ORINOQUÍA).**

Fuente: Propia a partir de UNAL ORINOQUÍA (2020)

**Tabla 3-27: Acciones de extensión y alianzas interinstitucionales (UNAL)**

Proyecto	Actores vinculados	Fecha	Participantes
Centro de liderazgo para el emprendimiento política pública y democracia	Universidad Nacional de Colombia	2019	75
Herramientas para el fortalecimiento del liderazgo juvenil y construcción de paz y ciudadanía en el territorio de Arauca	Fundación MANAGEMENT (systems international colombia(msi) y Organización Internacional para las Migraciones (OIM), Universidad Nacional de Colombia	2017	45
Diplomada construcción de ciudadanía para Arauca	Sociedad Colombiana Bicentenario de Colombia S.A.S, Universidad Nacional de Colombia	2014	45

Fuente: Propia a partir de UNAL ORINOQUÍA (2020)

A través de la historia, la Universidad Nacional de Colombia desde la Sede Orinoquía ha venido incrementando progresivamente la cobertura de oferta de formación profesional para los jóvenes del territorio, en donde según datos de la universidad Nacional de Colombia Sede Orinoquia, a la fecha tiene una oferta de 74 programas académicos, bajo el programa PEAMA y anualmente en promedio se ofertan aproximadamente 10 programas de posgrados (ver tabla 3.26). Adicionalmente a partir del 2014 en el marco de su misionalidad, le ha apostado a implementar proyectos de extensión en alianzas con actores públicos y privados locales, nacionales y/o internacionales, lo que ha permitido la generación de empleo juvenil y la vinculación de los estudiantes PEAMAs graduados, a procesos productivos en sus etapas de retorno al territorio (ver tabla 3.27).

### 3.3.2 Cámara de Comercio de Arauca

La cámara de Comercio de Arauca fue constituida como ENTIDAD SIN ANIMO DE LUCRO y se dedica a Otras actividades de servicio de apoyo a las empresas n c p, ha participado en el aporte y desarrollo social y económico (trabajo, emprendimiento y/o formación para el empleo) de los jóvenes de la región a través de los procesos relacionados a continuación.

**Tabla 3-28: Acciones Ejecutadas desde la Cámara de Comercio Arauca**

Acción ejecutada	Actores gestores	Año	Alcance	Logros
Fortalecimiento empresarial	Confecámaras, Red de Cámaras de Comercio, Universidad Jorge Tadeo Lozano, Ecopetrol, Alcaldía de Arauca.	2013 - 2018 – 2019	74 Mypes	Asistencia técnica, Diagnósticos para Mypes, soluciones empresariales, ruedas de negocio, planes de acción
Semilleros de E Emprendimiento	Cámara de Comercio	2018 – 2019	Jóvenes de 10° - 11°	Desarrollo y fortalecimiento de habilidades

Fuente: Propia

La Cámara de Comercio de Arauca a partir del 2013 con el direccionamiento nacional por la inclusión y participación de la juventud, en procesos económicos, políticos y sociales del país y del territorio, implementa acciones y programas principalmente enmarcados en el fortalecimiento empresarial y creación de habilidades y competencias de emprendimiento, en los cuales se vinculan específicamente a los jóvenes como actores específicos de la sociedad (ver tabla 3.28).

### 3.3.3 Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA)

Con la misión estatal, el SENA invierte en el desarrollo social y técnico de los trabajadores colombianos, ofreciendo y ejecutando la formación profesional integral, para la incorporación y el desarrollo de las personas en actividades productivas que contribuyan al desarrollo social, económico y tecnológico del país. De esta manera, a nivel regional (Arauca) ha venido haciendo presencia progresiva y continua en el fortalecimiento y desarrollo del territorio.

**Tabla 3-29: Participación de acciones ejecutadas desde SENA Arauca**

Variable	Porcentaje
Orientación ocupacional	2,3%
Certificación de competencias laborales	1%
Formación profesional integral	23%
Contratos de aprendizaje (aprendices SENA)	2%
Proyectos de investigación, desarrollo e innovación	1%

Fuente: Propia a partir de SENA (2009-2020)

**Tabla 3-30: Oferta en formación académica y nivel de participación (SENA) Arauca**

<b>Nivel de formación</b>	<b>Cursos prom/ año</b>	<b>Beneficiarios prom/ año</b>
Tecnólogos	3%	38%
Técnico profesional	0,5%	2%
Técnicos sin articulación	36%	9%
Técnicos articulados	6%	3,5%
Auxiliares y operarios	0,7%	0,5%
Cursos complementarios	76%	47%

**Fuente:** Propia a partir de SENA (2009-2020)

**Tabla 3-31: Aporte a los sectores económicos desde la formación académica y emprendimiento juvenil (SENA)**

<b>Formación por sector económico</b>	
Primario	17%
Secundario	43%
Terciario	39%
<b>Apoyo a emprendimientos por sector económico</b>	
Primario	78%
Secundario	11%
Terciario	11%

**Fuente:** Propia a partir de SENA (2009-2020)

El SENA, por la naturaleza de su misionalidad y visionalidad, es el principal actor influyente y aportante en procesos de formación para el empleo, el fortalecimiento y establecimiento de emprendimiento juvenil en el territorio. Dentro de la oferta de programas académicos, el 47% son cursos complementarios seguidos de niveles de formación tecnológicos con un 38% (ver tabla 3.30), de los cuales, la mayor oferta de programas de formación académica se direcciona al sector secundario de la economía, mientras que en la variable emprendimiento, la mayor demanda se genera desde el sector primario (ver tabla 3.31) lo que nos permite evidenciar la vocación productiva y económica del territorio, la cual no recibe el fortalecimiento suficiente desde los procesos académicos, aun así, dicha afirmación es refutada por algunos actores, con la premisa de la potencialización de otros sectores económicos (secundario y terciario) con la visión de complementar y dinamizar la economía local.

### 3.3.4 Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural

Como una entidad líder en la formulación, gestión y coordinación de las políticas agropecuarias, pesqueras, forestales y de desarrollo social rural, que propendan por su armonización con la política macroeconómica y por una ejecución descentralizada, concertada y participativa el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural en el marco de la población joven del país y para Arauca en específico, encontramos las siguientes acciones ejecutadas:

**Tabla 3-32: Programas rurales (MADR)**

Programa	Actores	Objeto	Año	Alcance	Participación juvenil
Oportunidades Rurales	Desarrollo Rural	Contribuir en la lucha contra la pobreza mediante la cofinanciación de proyectos de fortalecimiento empresarial para microempresas rurales, promoviendo la competitividad e integrando los mercados	2007 - 2014	Fortalecimiento integral a las áreas productivas, comercial, financiera, administrativa y organizacional	20%
Pobladores Rurales Articulados Regionalmente con la Nación (PARES)	Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural	Aumentar la participación de las regiones en los proyectos, políticas, planes y programas destinados a su atención y fortalecimiento conforme a las necesidades del territorio	2015	Priorización equitativa, incluyente y participativa de los recursos de acuerdo con las necesidades municipales	20%
Joven Rural	Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural MADR	Promover el desarrollo social y las competencias laborales de los jóvenes en los territorios rurales, contribuyendo a mejorar la calidad de vida y oportunidades de empleo e ingresos coherentes a su entorno	2014	Enfoque territorial, Reemplazo generacional, proyecto de vida juvenil, formación en desarrollo humano, social y técnico	0%

**Fuente:** Propia a partir de MINAGRICULTURA (2020)

**Tabla 3-33: Participación municipal en programas rurales del MADR**

Participación municipal	Porcentaje	Total, proyectos
Arauca	20%	20
Arauquita	20%	
Fortul	10%	
Saravena	15%	
Tame	25%	
Puerto Rondón	5%	
Cravo Norte	5%	

**Fuente:** Propia a partir de MADR (2020)

El MADR como entidad Estatal territorial encargada del sector agropecuario y del desarrollo territorial, a nivel local, en la última década ha implementado 20 proyectos enmarcados en el fortalecimiento, acompañamiento e implementación de procesos de emprendimiento y capital semilla para el trabajo rural, de los cuales se asigna una participación específica del 20% a la población joven del departamento. También se logra evidencia que para programas creados a nivel nacional y dirigidos específicamente a la juventud rural, en el departamento de Arauca no hubo participación de estos actores (ver tabla 3.32). Por otro lado, la movilización de recursos se ha distribuido y concentrado principalmente en los municipios de Saravena 20% Arauca 45% y Tame 45% (ver tabla 3.33).

**Tabla 3-34: Participación municipal y aporte a la formación académica laboral del**

Municipio	Formación Titulada	Formación Complementaria	Emprendimientos (2009-2019)		
			Participación	Total	Empleos generados
Arauca	45%	43%	19%	27	160
Arauquita	9%	10%	15%		
Cravo Norte	1%	2%	0%		
Fortul	5%	2,5%	4%		
Puerto Rondón	1%	3%	4%		
Saravena	20%	16%	33%		
Tame	19%	24%	26%		

**MADR**

**Fuente:** Propia a partir de MADR (2020)

Por otro lado, el MADR ha contribuido al fortalecimiento de las habilidades y competencias de los jóvenes del departamento a través de la formación académica laboral, en donde ha ofertado formación titulada, formación complementaria, y, adicionalmente ha apoyado 27 emprendimientos a nivel territorial, en donde de igual manera los municipios con mayor participación son Arauca, Tame y Saravena (ver tabla 3.34).

**Tabla 3-35: Programa alianzas productivas (PAAP) MADR y participación municipal**

Programa	Actores	Objeto	Año	Alcance
Apoyo a Alianzas Productivas PAAP	Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural	Vincular a pequeños productores con los mercados a través de agnegocios	2016 2017	Potencializar los factores de producción a través de Incentivos Modulares
<b>2016</b>			<b>2017</b>	
<b>Participación Municipio</b>	<b>Porcentaje</b>	<b>Total, Proyectos</b>	<b>Porcentaje</b>	<b>Total, Proyectos</b>
Araucuita	56%	9	43%	7
Tame	33%		14%	
Arauca	11%		0%	
Fortul	11%		14%	
Puerto Rondón	11%		14%	
Saravena	0%		14%	

**Fuente:** Propia a partir de MADR (2020)

Desde las líneas y programas de acción territorial PAAP el MADR a partir del 2016 ha implementado 16 proyectos, en donde fomenta, fortalece y apoya la producción, el emprendimiento y el mercadeo agropecuario, en donde su mayor acción se concentra en los municipios de Araucuita, Tame, Fortul y Puerto Rondón (ver tabla 3.35).

**Tabla 3-36: Programa el campo emprende (MIN AGRICULTUTA)**

Programa	Actores	Objeto	Año	Alcance
Capacidades Empresariales Rurales Confianza y Oportunidades (El Campo Emprende)	Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural	Contribuir a mejorar las condiciones de vida, ingresos y empleo en los territorios rurales más pobres del país.	2017 2018	Mejorar capacidad productiva, capital social, seguridad alimentaria, promover procesos de aprendizaje.
<b>Participación departamental</b>				
<b>2017</b>			<b>2018</b>	
<b>Participación Municipio</b>	<b>Porcentaje</b>	<b>Total, Proyectos</b>	<b>Porcentaje</b>	<b>Total, Proyectos</b>
<b>Fortul</b>	100%	15	100%	18

**Fuente:** Propia a partir de MADR (2020)



Desde las líneas y programas del campo emprende, el MADR a partir del 2017 con 33 proyectos ha fortalecido las capacidades empresariales consolidando así la vocación del territorio, en donde Fortul ha sido el único municipio beneficiado (ver tabla 3.36)

**Tabla 3-37: Programa alianzas interinstitucionales (MADR)**

Programa	Actores	Objeto	Año	Alcance	Municipios vinculados
Convenio interinstitucional	Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, FUNDAPANACA	Articular esfuerzos técnicos, administrativos y financieros para formar líderes rurales en líneas productivas agropecuarias.	2017	Fortalecimiento de capacidades productivas en zonas veredales transitorias de normalización (ZVTN) y puntos transitorios de normalización (PTN)	Araucita
Convenio interinstitucional	Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, Agencia para la Reincorporación y la Normalización (ARN) Patrimonio Autónomo Fondo Colombia en Paz (FIDUCOLDEZ)	Formas líderes rurales en líneas productivas agropecuarias	2017	Contribuir al fortalecimiento de capacidades productivas generando ingresos para las personas en proceso de reincorporación en el marco del acuerdo suscrito por FARC-EP y Gobierno Nacional de Colombia	Araucita Saravena Tame

**Fuente:** Propia a partir de MINAGRICULTURA (2020)

Adicionalmente desde el programa Alianzas Interinstitucionales, el MADR en apoyo de actores públicos, privados y mixtos ha logrado a partir del 2017 gestionar y desarrollar procesos de formación de líderes en los procesos agropecuarios locales en el sector agropecuario fortaleciendo las capacidades y generando dinamismo en el sector, en donde los municipios beneficiados han sido Araucita Tame y Saravena.

### **3.3.5 Caja de Compensación Familiar de Arauca COMFIAR – Ministerio de Trabajo – Desarrollo prosperidad Social**

CONFIAR, entidad privada sin ánimo de lucro, vigilada por la Superintendencia de Subsidio Familiar, con más de 25 años de trayectoria en el departamento, creada para mejorar la calidad de vida de las y los trabajadores, sus familias y comunidad en general, de esta manera, en el marco de la población joven del país y para Arauca en específico en articulación con al Ministerio de Trabajo y encontramos las siguientes acciones ejecutadas:

**Tabla 3-38: Programa alianzas Interinstitucionales**

Programa	Año	Actor	Beneficiarios	Variables
40 mil Primeros Empleos	2015	MIN Trabajo	371	Emprendimiento
Estado Joven	2016-2017	MIN Trabajo	98	Vinculación laboral
Fondo de Oportunidades para el Empleo FOE	2016-2017	MIN Trabajo	-----	formación para el empleo
Consejo Noruego (municipio de Arauca)	2018	-----	-----	formación para el empleo
Centro de Desarrollo Empresarial CDE	2017	-----	-----	Emprendimiento
Ministerio de TICs	2018	-----	-----	formación para el empleo
Departamento para la Prosperidad Social (Municipio de Arauca)	2018	MIN Trabajo	-----	vinculación laboral
Comité de Brechas de Empleabilidad/ Estrategias + Empleo Inclusivo	2017	MIN Trabajo	-----	vinculación laboral

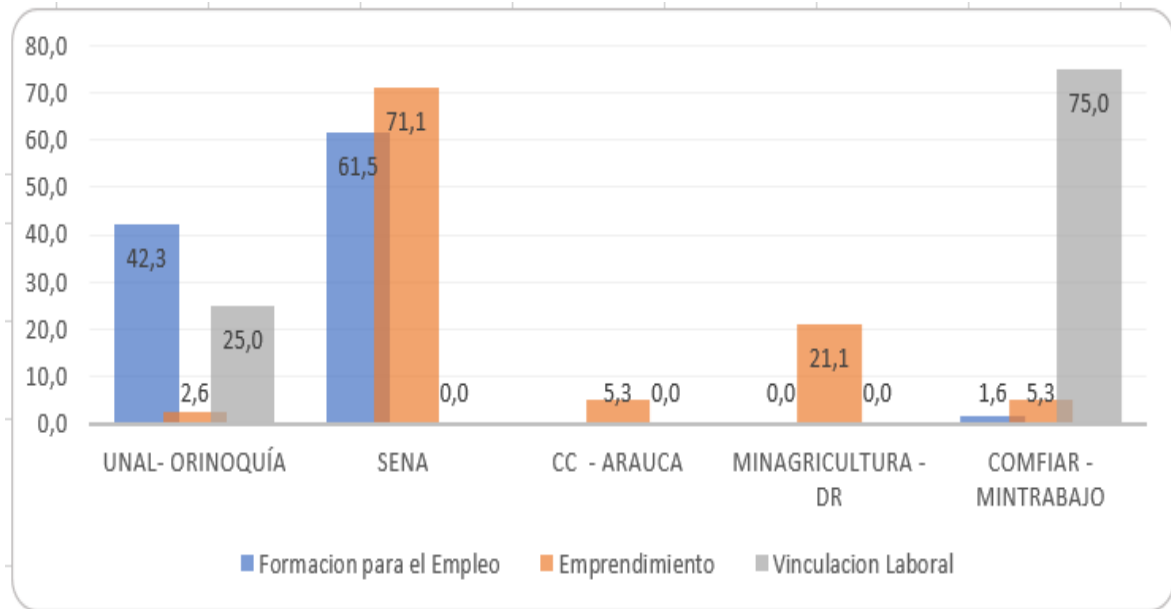
**Fuente:** Propia a partir de COMFIAR (2020)

A treves de alianzas interinstitucionales de CONFIAR el Ministerio de Trabajo y el Departamento de Planeación Social Departamental, se ha logrado articular, gestionar y ejecutar principalmente desde el 2014 programas, proyectos e iniciativas, las cuales poseen una integralidad en el contexto de oportunidades laborales de las juventudes rurales del departamento de Arauca a través del apoyo y fortalecimiento al emprendimiento, formación para el empleo y vinculación laboral implementando programas establecidos a nivel nacional y movilizando recursos desde para su implementación y ejecución (ver tabla 3.38).

De esta manera se evidencia que de los actores político-administrativos identificados en el departamento de Arauca, el 55% ha fomentado, implementado o participado en procesos de vinculación laboral juvenil, ya sea en procesos de formación para el empleo, vinculación laboral y/o emprendimiento, según la naturaleza de estos. Lo anterior evidenciado en la respuesta emitida por cada una de las entidades, en donde, se evidencia que etariamente en la última década ha habido mayor presencia del Estado, y, aunque no lo suficiente, se ha logrado mitigar problemáticas enmarcadas en los problemas laborales del territorio (ver imagen 3.4), en donde, el SENA genera mayor aporte en formación para el empleo y el emprendimiento con el 61,5% y 71,1%

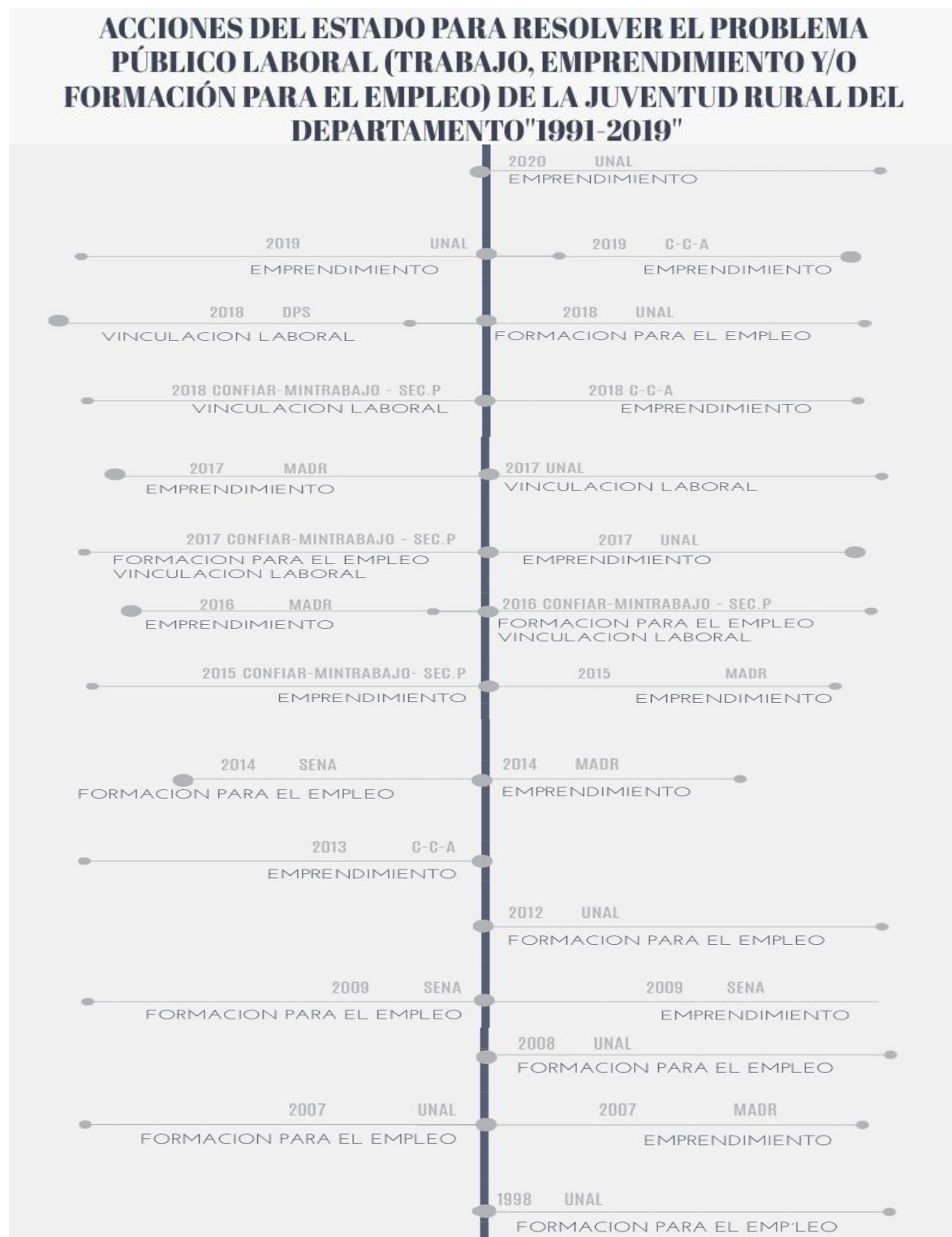
respectivamente, mientras que COMFIAR en alianza con MINTRABAJO principalmente, lideran los procesos de vinculación juvenil con una representación del 75% (ver Figura 3.7).

**Gráfica 3-7: Participación (porcentajes) en programas de actores públicos territoriales en el fomento y fortalecimiento del trabajo y emprendimiento juvenil (1991 – 2019)**



Fuente: Propia

**Gráfica 3-8: Acciones estatales en el territorio (1991-2019)**



Fuente: Propia

### **3.4 Análisis de la Ordenanza 019E del 2015 por Medio de la Cual se Adopta la Política Pública Departamental de Juventud “Arauca Joven, una Apuesta por el Desarrollo 2015-2025”**

Para el análisis de la política pública de juventud “Ordenanza O19E” 2015-2025, es importante concebir y contextualizar el origen del modelo político y económico del país, que ha influenciado en las dinámicas sociales de la población nacional y sus diferentes grupos sociales.

De esta manera, siendo concebidas las reglas institucionales como estructuras explícitas formalizadas jurídicamente (reglas formales) o también como normas informales implícitas compartidas por los miembros de una organización o comunidad, las cuales establecen estructuras y procedimientos que pueden facilitar o limitar la participación política de los individuos y de los grupos, las cuales materializan y fijan en el tiempo las relaciones de poder entre los grupos sociales y determinan la eficacia de las políticas públicas (Knoepfel et al, 2006).

Así, históricamente en Colombia para la década de los años noventa ocurren transformaciones institucionales político-administrativas, transformaciones coyunturales que ocasionaron cambios muy significativos a nivel social, económico y político del país, esto a partir de la aprobación de la Asamblea Constituyente que expide en 1991 la Nueva Constitución Política de Colombia, en la cual se establece la Apertura Económica como el enfoque de desarrollo nacional.

De igual manera sucesos internacionales como el Consenso de Washington inciden en dichos cambios. El cual promovió el modelo de desarrollo vigente, un modelo más abierto, estable y liberalizado para los países de América Latina (Téllez, 2000). Estas transformaciones ocurridas como causal de las necesidades del nuevo rumbo económico que venía siendo enmarcado por la industrialización mediante la sustitución de importaciones (1930-1980). Paralelamente, entre 1982 y 1990 se presenta en Latino América la transición política de la dictadura a la democracia, en donde gran parte de los países de la región adopta el modelo de la Economía de Mercados (Casilda, 2004, p.19). Adicionalmente, por motivo de la caída del muro de Berlín y el inicio de una nueva

década, los países de América Latina se vieron impulsados hacia la necesidad de fortalecer sus economías de mercado, herederas de la desestabilización, de excesiva protección y regulación (Lindblond, 200, p.19).

Así, desde el Consenso de Washington se formulan medidas políticas y económicas orientando a los gobiernos a recibir apoyo y orientación de los organismos internacionales (Fondo Monetario Internacional - FMI, Banco Mundial - BM y Banco Interamericano de Desarrollo - BID) reflejando así, la vigencia gradualmente generalizada de una filosofía basada en los principios fundamentales de democracia y libertad, donde los derechos individuales tenían gran preponderancia frente a los colectivos. Las políticas de reforma propuestas en este consenso fueron aplicadas en toda América Latina con mayor o menor profundidad entre unos países y otros (Téllez 2000).

Como lo afirma Téllez (2000), con la Adopción de este modelo de desarrollo, se consolida la apertura de mercados y la modernización del Estado nacional, con el objetivo de superar las dificultades económicas, el endeudamiento externo y el insuficiente bienestar social de la población. Así, por las características de los países latinos, en donde se presentaban altos contingentes de población rural en estado de pobreza absoluta, bajo desarrollo tecnológico, deficiente formación de capital humano, burocratización y corrupción estatal, tendrían en este modelo una esperanza de llegar al nuevo milenio liberado de las cargas propias del subdesarrollo y la pobreza, en donde, su oportunidad residía entonces en su integración a los procesos de globalización y desarrollo de los mercados.

De esta manera tanto el mercado, como la política y sociedad enmarcan un nuevo rumbo incierto, que se refleja en las realidades presentes en los países, en donde sectores de la economía y de la sociedad se ven afectados positiva o negativamente en la implementación de dicho modelo, en donde, los habitantes rurales en general se debaten en una crítica situación política, social y económica presentando los mayores inconvenientes de articulación a este modelo de desarrollo, siendo uno de los sectores más afectados negativamente.

En dicho contexto, las políticas de juventudes nacionales y territoriales, y, específicamente la Ordenanza O19E de 2015, en una mirada a la variable de

oportunidades laborales (Trabajo y/o emprendimiento) el cual se materializa en la política departamental Arauca Joven, una Apuesta por el Desarrollo como el “eje transversal: trabajo y emprendimiento” encontramos normas institucionales tanto nacionales (ver figura 1.4) como internacionales (ver figura 1.3) bajo el modelo de desarrollo de apertura económica. Reglas que regulan y orientan el contenido sustancial y operativo de dicha política pública.

Lo anterior nos permite entender claramente las dinámicas políticas nacionales y el enfoque del modelo de desarrollo establecido, y, por lo tanto, la comprensión de las dinámicas sociales y económicas como resultado final. Así, abordando el modelo de análisis de las políticas públicas planteado por Knoepfel et al, (2006) en donde, el ciclo de toda política pública se enmarca en el establecimiento y definición tanto de sus variables explicativas como de sus variables a explicar.

### **3.4.1 Variables Explicativas**

Representando las variables independientes, los fenómenos sociales explicativos, como la constelación de actores y su conducta, directamente influenciada por los recursos que pueden movilizar y las reglas institucionales formales e informales que se vinculan y participan en la definición del problema público, la estructuración y puesta en marcha de la política en cuestión (Subitars et al.,2008, p.113). En este sentido, la Ordenanza O19E integra en su contenido sustancial las variables y elementos relacionados a continuación:

#### **3.4.1.1 Reglas Institucionales**

##### **I. Reglas Institucionales Formales (Internacionales)**

- **Resolución A/RES/50/81 “Programa de Acción Mundial para los Jóvenes” (1995).**

Creada el 14 de diciembre de 1995, en la que se aprobó el Programa de Acción Mundial para los Jóvenes (ONU) hasta el año 2000 y años subsiguientes. En donde, “los Estados miembros de las Naciones Unidas han convenido el fomento de niveles de vida más elevados, el pleno empleo y condiciones de progreso y desarrollo económicos y sociales, proporcionando un marco de políticas públicas y directrices prácticas para la acción nacional y el apoyo internacional para mejorar la situación de los jóvenes, y

contiene las propuestas de acción que fomenten las condiciones y los mecanismos para mejorar el bienestar y los medios de vida de los jóvenes para fortalecer las capacidades nacionales en materia de juventud y aumentar la cantidad y calidad de oportunidades para la participación plena, efectiva y constructiva de los jóvenes en la sociedad” (ONU, 2010).

- En el Marco Laboral (Trabajo y Emprendimiento)

El desempleo y el subempleo de los jóvenes es un problema mundial, y es de hecho uno de los aspectos del problema más general de la creación de oportunidades de empleo para todos los ciudadanos. “La dificultad de encontrar empleo adecuado se añade a una multitud de otros problemas con que se enfrentan los jóvenes, entre los que cabe citar el analfabetismo y la capacitación insuficiente, y esa dificultad se agrava en los períodos de recesión económica mundial y de cambio general en las tendencias económicas, sobre todo en los países en desarrollo” (ONU, 2010).

Los jóvenes son los más gravemente afectados por esas tendencias. Si no se encuentran soluciones eficaces, los costos para la sociedad serán mucho más elevados a largo plazo. “El desempleo crea una amplia gama de trastornos sociales y los jóvenes están particularmente expuestos a sus efectos nocivos: falta de desarrollo de los conocimientos técnicos, escaso amor propio, marginalización, empobrecimiento y enorme derroche de recursos humanos” (ONU, 2010).

En dicho contexto propone:

1. La creación y promoción de programas de donaciones a fin de proporcionar capital inicial para estimular y apoyar los programas de creación de empresas y de empleo para los jóvenes, proporcionando asistencia financiera y técnica, creación de programas cooperativos con participación de los jóvenes para la producción y comercialización de bienes y servicios. Programas que deben generar oportunidades de empleo para grupos específicos de la población juvenil (mujeres jóvenes, jóvenes discapacitados, jóvenes que regresan del servicio militar, jóvenes migrantes, refugiados y desplazados, niños de la calle, jóvenes indígenas y jóvenes rurales).



2. Fomentar la creación de oportunidades de empleo para los jóvenes en los sectores que evolucionan rápidamente como resultado de la innovación tecnológica.
3. Mejorar los servicios culturales, económicos y educativos y establecer otros incentivos para hacer que las zonas rurales resulten más atractivas para los jóvenes.
4. Crear programas de formación para los jóvenes, destinados a mejorar los sistemas de producción y comercialización agrícola, basada en las necesidades económicas de las zonas rurales y en las necesidades de los jóvenes y sus territorios.
5. Donaciones de tierras a los jóvenes y a las organizaciones juveniles, acompañadas de asistencia financiera y técnica y de capacitación a través de sus planes de desarrollo rural
6. Cooperación entre la juventud urbana y rural en la producción y distribución de alimentos

Programa de Acción Mundial para los Jóvenes, el cual los reconoció como agentes relevantes para el desarrollo social, económico y tecnológico. También reconoce la importancia de que los gobiernos desplieguen iniciativas políticas tendientes a aumentar la calidad y cantidad de oportunidades para que las y los jóvenes participen de manera efectiva, plena y constructiva en la sociedad. En aras de garantizar el bienestar de este grupo poblacional es de suma importancia que se desplieguen acciones en pro de la educación, la salud, el empleo, el disfrute del medio ambiente, el uso indebido de drogas, la delincuencia juvenil, la participación política, el hambre y la pobreza atendiendo los principios de inclusión y no discriminación.

- **Convención Iberoamericana de Derechos de los Jóvenes (2008).**

Entra en vigor el 1 de marzo de 2008, en el cual, “Constata que los jóvenes conforman un sector social que tiene características singulares debido a factores psicosociales, físicos y de identidad que requieren una atención especial por tratarse de un período de la vida donde se forma y consolida la personalidad, la adquisición de conocimientos, la seguridad personal y la proyección al futuro” (OEI, 2016).

“Teniendo en cuenta que entre los jóvenes de la Región se constatan graves carencias y omisiones que afectan su formación integral, al privarlos o limitarles derechos como: la educación, el empleo, la salud, el medio ambiente, la participación en la vida social y política y en la adopción de decisiones, la tutela judicial efectiva, la información, la familia, la vivienda, el deporte, la recreación y la cultura en general” (OEI, 2008).

Considerando que debe avanzarse en el reconocimiento explícito de derechos para los jóvenes, “La promoción de mayores y mejores oportunidades para la juventud y la consecuente obligación de los Estados de garantizar y adoptar las medidas necesarias para el pleno ejercicio de los mismos reconociendo que estos factores invitan a precisar los alcances y la aplicación de los instrumentos del Derecho Internacional de los Derechos Humanos, a través de declaraciones, normativas y políticas que regulen y protejan específicamente los derechos de los” (OEI, 2008) Declara:

- En el Marco Laboral (Trabajo y Emprendimiento)

Los jóvenes tienen derecho al trabajo y a una especial protección de este y los Estados parte se comprometen a adoptar las medidas necesarias para generar las condiciones que permitan a los jóvenes capacitarse para acceder o crear opciones de empleo y establecerán políticas y medidas legislativas necesarias que fomenten el estímulo a las empresas para promover actividades de inserción y calificación de jóvenes en el trabajo.

## **II. Reglas Institucionales Formales (Nacionales)**

La base de los derechos de los jóvenes se fundamenta en el Artículo uno de la constitución de Colombia, donde define la nación como un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general.

Adicionalmente, el Artículo 45 establece que el adolescente tiene derecho a la protección y a la formación integral, por lo tanto, el Estado y la sociedad garantizaran la

participación de los jóvenes en los organismos públicos y privados que tengan a cargo la protección, educación y progreso de la juventud.

De esta manera, la Ordenanza O19E objeto de estudio vincula en sus reglas institucionales formales las siguientes:

- **Ley 375 de 1997 “Ley de la Juventud” (1997)**

Documento centrado principalmente en el desarrollo personal y la formación integral, la participación y ejercicio de la ciudadanía, el ingreso a la vida laboral, el fortalecimiento Institucional (desarrollo institucional en el nivel nacional, regional, formación de agentes locales, y la investigación e información sobre la juventud), el acceso a bienes y servicios, el ecoturismo juvenil, la tarjeta joven y los centros de información (Ministerio de Educación 1997).

Ordena a partir de su objeto, el establecimiento del marco institucional y orientar políticas, planes y programas por parte del Estado y la sociedad civil para la juventud. Esto con la finalidad de promover la formación integral del joven que contribuya a su desarrollo físico, sicólogo, social y espiritual. Su vinculación y participación en la vida nacional, en lo social, lo económico y lo político como joven y ciudadano, garantizando el respeto y promoción de los derechos propios de los jóvenes que le permitan participar plenamente en el progreso de la Nación, definido en el artículo (Ministerio de Educación,1997).

- En el Marco Laboral (Trabajo y Emprendimiento)

El artículo 49. ordena al Ministerio de Agricultura promover la creación de las líneas de crédito para la juventud del sector rural en las áreas de prestación de servicios, proyectos agropecuarios, agroindustriales; productivos, microempresas y de. economía solidaria (Ministerio de Educación, 1997).

- **Política Nacional de Juventud “Bases para el Plan Decenal de Juventud” (2005-2015)**

Sienta las bases para el Plan Decenal de Juventud, recoge los compromisos y las tareas del Gobierno Nacional en relación con las condiciones de desarrollo de la juventud y propone para la discusión un conjunto de temas, perspectivas y prioridades que

permitan centrar la construcción del Plan Decenal, estableciendo una serie de prioridades de la Nación colombiana respecto a la juventud, con miras a orientar actividades, recursos y esfuerzos institucionales, tanto públicos como privados (Presidencia de la Republica, 2005).

Según la Presidencia de la Republica de Colombia (2005) la Política Nacional de Juventud plantea como ejes estratégicos dinamizar la participación de los jóvenes en la vida pública y en la consolidación de una cultura de la solidaridad y la convivencia, promoviendo la formación ciudadana y para la paz; fomentar el acceso a bienes y servicios públicos, animando a las entidades territoriales y los organismos no gubernamentales para el diseño de las Políticas de Atención a la Población Juvenil mediante el impulso de la participación y la institucionalización de programas para dicha población; y promover oportunidades económicas, sociales y culturales, incluyendo las dimensiones que permiten a la juventud construir, expresar y desarrollar su identidad para que participe de manera activa en la vida social del país.

- **Ley 1014 “Fomento a la Cultura de Emprendimiento” (2006)**

Expedida por el Congreso de la Republica el 16 de enero del 2006, en donde define al emprendedor como “persona con capacidad de innovar; entendida esta como la capacidad de generar bienes y servicios de una forma creativa, metódica, ética, responsable y efectiva” (Senado, 2006), establece:

1. Promover el espíritu emprendedor en todos los estamentos educativos del país, en el cual se propenda y trabaje conjuntamente sobre los principios y valores que establece la Constitución y los establecidos en la presente ley.
2. Disponer de un conjunto de principios normativos que sienten las bases para una política de Estado y un marco jurídico e institucional, que promuevan el emprendimiento y la creación de empresas.
3. Crear un marco interinstitucional que permita fomentar y desarrollar la cultura del emprendimiento y la creación de empresas.
4. Establecer mecanismos para el desarrollo de la cultura empresarial y el emprendimiento a través del fortalecimiento de un sistema público y la creación de una red de instrumentos de fomento productivo.

5. Crear un vínculo del sistema educativo y sistema productivo nacional mediante la formación en competencias básicas, competencias laborales, competencias ciudadanas y competencias empresariales a través de una cátedra transversal de emprendimiento; entendiéndose como tal, la acción formativa desarrollada en la totalidad de los programas de una institución educativa en los niveles de educación preescolar, educación básica, educación básica primaria, educación básica secundaria, y la educación media, a fin de desarrollar la cultura de emprendimiento.
  6. Propender por el desarrollo productivo de las micro y pequeñas empresas innovadoras, generando para ellas condiciones de competencia en igualdad de oportunidades, expandiendo la base productiva y su capacidad emprendedora, para así liberar las potencialidades creativas de generar trabajo de mejor calidad, de aportar al sostenimiento de las fuentes productivas y a un desarrollo territorial más equilibrado y autónomo.
  7. Promover y direccionar el desarrollo económico del país impulsando la actividad productiva a través de procesos de creación de empresas competentes, articuladas con las cadenas y clusters productivos reales relevantes para la región y con un alto nivel de planeación y visión a largo plazo.
  8. Fortalecer los procesos empresariales que contribuyan al desarrollo local, regional y territorial.
  9. Buscar a través de las redes para el emprendimiento, el acompañamiento y sostenibilidad de las nuevas empresas en un ambiente seguro, controlado e innovador.
- **Ley Estatutaria 1622 “Por medio de la cual se expide el estatuto de ciudadanía juvenil y se dictan otras Disposiciones” (2013)**

Decretada por el Congreso de la Republica “con el objeto de establecer el marco institucional para garantizar a todos los y las jóvenes el ejercicio pleno de la ciudadanía juvenil en los ámbitos, civil o personal, social y público, el goce efectivo de los derechos reconocidos en el ordenamiento jurídico interno y lo ratificado en los Tratados Internacionales, y la adopción de las políticas públicas necesarias para su realización, protección y sostenibilidad; y el fortalecimiento de sus capacidades y condiciones de igualdad de acceso que faciliten su participación e incidencia en la vida social,

económica, cultural y democrática del país” (Defensoría del Pueblo 2013) en las cuales se proyectan las siguientes finalidades:

1. Garantizar el reconocimiento de las juventudes en la sociedad como sujeto de derechos y protagonistas del desarrollo de la Nación desde el ejercicio de la diferencia y la autonomía.
  2. Definir la agenda política, los lineamientos de políticas públicas e inversión social que garanticen el goce efectivo de los derechos de las juventudes en relación con la sociedad y el Estado; la articulación en todos los ámbitos de gobierno, la cualificación y armonización de la oferta y el proceso de formación política y técnica dirigida a los jóvenes, servidores públicos y sociedad en general.
  3. Garantizar la participación, concertación e incidencia de las y los jóvenes sobre decisiones que los afectan en los ámbitos social, económico, político, cultural y ambiental de la Nación.
  4. Posibilitar y propender el desarrollo de las capacidades, competencias individuales y colectivas desde el ejercicio de derechos y deberes orientados a la construcción de lo público.
  5. Promover relaciones equitativas entre generaciones, géneros y territorios, entre ámbitos como el rural y urbano, público y privado, local y nacional (Defensoría del Pueblo, 2013).
- En el Marco Laboral (Trabajo y Emprendimiento)

El Artículo 8° “Medidas de Prevención, Protección, Promoción y Garantía de los Derechos de los y las Jóvenes” Define:

1. Establecer mecanismos para favorecer un empleo y unas condiciones de trabajo de calidad, y potenciar mecanismos de orientación e inserción laborales.
2. Diseñar e implementar programas de fomento al emprendimiento para la creación de empresas en diversos sectores por parte de las y los jóvenes, facilitando el acceso a crédito, capital de riesgo y capital semilla. Y con acompañamiento especial de las diferentes entidades estatales.

3. Desarrollar programas de capacitación para que las personas jóvenes adquieran conocimientos y destrezas, en el campo de la formulación y ejecución de proyectos productivos.
  4. Organizar una bolsa de trabajo, mediante la cual se identifiquen actividades laborales que puedan ser desempeñadas por las personas jóvenes y garantizar su divulgación y acompañamiento para la inserción laboral.
- **Documento Conpes 173 “Lineamientos para la generación de oportunidades para los jóvenes” (2014)**

Con la participación de los ministerios de Trabajo, Educación, Agricultura, Comercio, Industria y Turismo, Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, el Programa Presidencia Colombia Joven, el Departamento para la Prosperidad Social, el ICBF y el SENA.

Presenta lineamientos generales y objetivos para la formulación, implementación y seguimiento de estrategias que propicien una adecuada inserción de los jóvenes en el ámbito socioeconómico, garantizando así, el tránsito de los jóvenes al mundo laboral y productivo en condiciones de calidad, estabilidad, y protección especial en los aspectos que se requieran bajo una importante y pertinente diferenciación en las dinámicas educativas, laborales y productivas presentes en los contextos rurales y urbanos (DNP 2014).

Líneas de acción enmarcas en las dimensiones de capital social, educativo y mercado laboral e inserción productiva, que permitan mitigar progresivamente la depreciación del capital humano, las altas tasas de desempleo, empleos precarios (sin protección social, ingresos muy bajos, entre otros), ilegalidad (trabajo infantil para menores a 18 años sin permiso del Ministerio de Trabajo, reclutamiento forzado) y empleos que vulneran la dignidad y el desarrollo personal ((prostitución, trabajos que atentan contra la salud, excesiva carga de oficios en los hogares, entre otros.) que gravitan y perpetúan los círculos de pobreza (DNP, 2014).

Estrategia que busca ampliar las oportunidades de adolescentes y jóvenes tanto del sector urbano como rural mejorando su desarrollo humano, su capital social y

propiciando su inserción a la vida laboral y productiva en condiciones adecuadas, logrando así, que esta población cuente con los recursos humanos, económicos y sociales que le permitan una vida en condiciones dignas (DNP, 2014).

- En el Marco Laboral (Trabajo y Emprendimiento)

Estrategias para la ampliación de capacidades y competencias de los adolescentes y jóvenes. El proceso de formación dentro del sistema educativo se encuentra estrechamente ligado al ciclo de vida. Con el reto de una política educativa enfocada a la población joven para asegurar la continuidad del proceso de formación, evitando la deserción y lograr sujetos con una formación de calidad y capacidades óptimas para el ingreso al sistema productivo y se refleje en mayor bienestar social.

1. Estrategias para mejorar la transición de los jóvenes al mundo laboral en condiciones dignas y decentes

Paralelamente a lo anterior, la creación de estrategias articuladas y compatibles para de vinculación al mercado laboral, garantizando que la población joven continúe con los procesos de adquisición de habilidades y capacidades a lo largo de la vida y en todos los ambientes de desarrollo. Así se plantea lo siguiente:

- Impulsar iniciativas que promuevan la generación de ingresos en la población juvenil, con el fin de ampliar las oportunidades de los jóvenes y facilitar su transición al mercado laboral, a través de políticas activas y pasivas de mercado de trabajo, por medio de las siguientes estrategias de gestión del empleo para la población joven.
- El Ministerio del Trabajo deberá definir medidas afirmativas para los jóvenes, que incentive su vinculación al mercado laboral, a través de herramientas para la flexibilización de las formas de contratación aplicadas a este grupo poblacional.
- El Ministerio del Trabajo, en conjunto con el Ministerio de Educación, deberá avanzar en el desarrollo de una política que estandarice los procesos de prácticas laborales, pasantías, voluntariados y demás espacios de interacción del joven con el mercado laboral que no se encuentre regulado por el Código Sustantivo del Trabajo, definiendo como mínimo lo siguiente:



- El Ministerio del Trabajo deberá fortalecer la inspección, vigilancia y control como un mecanismo indispensable para el adecuado funcionamiento de las estrategias aquí planteadas.
- Estrategias para incrementar el acceso a los programas de emprendimiento, innovación, I + D, tecnología e investigación aplicada con fines productivos para los jóvenes urbanos y rurales del país

Promoción de emprendimientos productivos con potencial de crecimiento e innovación con los jóvenes rurales, en donde el SENA promoverá la vinculación productiva de jóvenes rurales por medio de emprendimientos productivos con potencial de crecimiento e innovación. La estrategia deberá contemplar las siguientes líneas programáticas:

- Vinculación a las formaciones y unidades productivas del programa de Jóvenes Rurales Emprendedores de los jóvenes del sector rural y de los hijos de productores del sector agropecuario en el marco de una estrategia de relevo generacional.
- Acciones para la creación y fortalecimiento de emprendimientos productivos mediante los programas de la Dirección de Empleo y Trabajo, como el Programa de Jóvenes Rurales Emprendedores y el Programa de Emprendimiento, Empresarismo y Fondo Emprender.
- La promoción de estrategias para la formulación y acompañamiento a soluciones basadas en C+T+i enfocadas a incrementar la productividad del sector productivo con los jóvenes del programa Jóvenes Rurales Emprendedores. La formulación y acompañamiento se apoyará en la infraestructura tecnológica de la entidad como Tecno-Parque, Tecno Academia, Aulas Móviles y demás infraestructura instalada en los centros de formación.
- Con el objetivo de incrementar las capacidades de investigación e innovación para el Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación SNCTI, COLCIENCIAS con el apoyo del SENA, articularán acciones de los programas de Jóvenes Investigadores e Innovadores de COLCIENCIAS y Jóvenes Rurales Emprendedores del SENA, con el fin de apoyar a jóvenes que decidan desarrollar iniciativas innovadoras a través de la investigación aplicada a los sectores productivos.
- Para incrementar los niveles de Desarrollo Humano en la población rural joven y su arraigo al territorio, los procesos de formación y de capacitación deben ser complementados con acciones y programas que apoyen las iniciativas productivas

para la generación de ingresos y la participación en el mercado laboral de los jóvenes a través de la conformación y consolidación de la Red Nacional de Jóvenes Rurales Emprendedores.

- El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural adelantará un trabajo para identificar organizaciones de productores y gremios interesados en propiciar la inclusión de jóvenes en sus organizaciones y acciones de tal manera que el joven desarrolle actividades productivas que generen valor agregado.
- El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural incrementara las actividades encaminadas a promover el ahorro entre los jóvenes apoyándose en esquemas asociativos como los fondos auto gestionados de ahorro (fondos rotatorios) promovidos entre las organizaciones apoyadas por el Ministerio a través de Oportunidades Rurales.

**Gráfica 3-9: Jerarquía de las Reglas Institucionales Ordenanza 019E de 2015**



Fuente: Propia

Las reglas institucionales formales que enmarcan la Ordenanza 019E de 2015 plantean y orientan las conductas políticas y acciones estratégicas en la interacción de los diferentes actores y recursos vinculados a la problemática social juvenil de oportunidades laborales (trabajo y emprendimiento), las cuales pretenden forjar una identidad social y garantizar un reconocimiento y participación de las juventudes rurales del departamento de Arauca por parte de los diversos actores que hacen parte del proceso. De esta manera, los actores políticos administrativos reaccionan de manera intencional y reflexiva, formulan estrategias también en función de las oportunidades que les brindan estas reglas institucionales (Knophel et al, 2006).

### **III. Reglas Institucionales Informales**

Como un instrumento fundamental en la aceptación y agilidad de los procesos en el debate político del problema público y la estructuración de las políticas públicas, las reglas institucionales informales permiten la negociación de ciertas reglas y/o aceptación de conductas de tal forma que sea posible cierta previsibilidad en relación con el comportamiento de los diferentes actores y los resultados de la acción colectiva (Subitars et al, 2008). Son de gran relevancia e importancia a evaluar en el análisis empírico de la política pública, ya que, estas pueden llegar a sustituir la influencia de las reglas formales e incluso ser más estables y los posibles conflictos entre ellas pueden influenciar en la conducta política de cada uno de los actores.

Así, en la definición del problema público y la estructuración de la Ordenanza O19E se evidencia y sustrae empíricamente que los actores políticos-administrativos que lideraron el proceso, establecieron reglas institucionales informales unilaterales reflejadas en primer lugar, en la participación inequitativa e irregular de cada uno de los municipios parte del departamento como actores fundamentales en el proceso, segundo, se establece un alcance, y una asignación de recursos definidos abstractamente sujeta a la variabilidad administrativa convirtiendo esta política pública en imprevisible con respecto a sus objetivos planteados, por último, la definición del manejo y establecimiento de elementos constitutivos de carácter institucional concerniente a los elementos procedimentales, se definen internamente dentro del Consejo de Política Social Departamental como actor político-administrativo encargado de la coordinación de la Ordenanza O19E, lo que conlleva a la inexistencia de un conducto regular que establezca instrumentos administrativos estandarizados a los que pueden o deben

recurrir los diferentes actores para llevar a cabo su comunicación e interacción interna y externa.

Como una estrategia del actor político-administrativo, se genera un amplio rango de acción y control a conveniencia, lo que conlleva a sustituirse algunas reglas formales, a generar descoordinación horizontal y vertical en los procesos y la no objetivación, y transparencia de la política pública, pero también a la reconstitución y la independencia de los órganos públicos y de sus prestaciones, perdiendo veracidad y aceptación de esta acción pública ante la sociedad.

Así, desde la Secretaría de Planeación Departamental como actores político-administrativos en la construcción de la Ordenanza O19E de 2015 proyectan su influencia (parcial o totalmente) sobre “el comportamiento de los demás actores en una perspectiva de transformación institucional (comportamiento estratégico) y/o compatibilidad principalmente con las normas sociales vigentes en una perspectiva parcial de cohesión y socialización” (Subitars et al, 2008, p.99). Basándose así, principalmente en una jerarquía política «top down» (ver grafica 3.5) de las normas e instituciones que hacen parte del constructo y contenido sustantivo de la política pública en cuestión.

#### 3.4.1.2 Actores

Concepto asignado tanto a un individuo (un ministro, un diputado, un periodista especializado, entre otros), como varios individuos (que conforman, por ejemplo, una oficina o una sección de la administración), o también una persona jurídica (una empresa privada, una asociación, un sindicato, entre otros), o, incluso, un grupo social (agricultores, drogodependientes, jóvenes, entre otros), en donde, un conjunto de individuos sólo constituirá un actor unitario siempre y cuando, en lo que concierne a la política pública, se presente y actúe con homogeneidad interna respecto a los valores e intereses que defienden y los objetivos que persigue (Knoepfel et al, 2006).

Ahora bien, en el caso de las juventudes en general, siendo un problema crónico la falta de participación en procesos políticos, sociales, económicos y más específicamente las oportunidades laborales en este grupo poblacional, objeto de políticas públicas promovidas inicialmente por los diversos organismos internacionales

(ONU, OEI, OIT, OEA) en la década de los ochenta, y a nivel nacional, a partir del establecimiento del Estado de derecho, de la consagración de los derechos de la población joven en la Constitución Política de Colombia de 1991 (artículo 45) y las diversas leyes coyunturales establecidas en la República (Ley 375 de 1997, Ley estatutaria 1622 de 2013, Ley estatutaria 1885 de 2018, Ley 1090 de 2006, Ley 1955 de 2019) a nivel territorial (Ordenanza 019E de 2014) y específicamente en la variable de oportunidades laborales “trabajo y emprendimiento” (Ley 1014 de 2006, Ley 1429 de 2010, Ley 1780 de 2016, Ley 1955 de 2019) a nivel territorial (Ordenanza 06 de 2018).

Estas leyes definen a los jóvenes como actores que sufren los efectos negativos de dicho problema histórico, y a actores del mercado (público y privado) y de la sociedad civil como los actores que de forma directa o indirecta se encuentran explícitamente vinculados y definidos como los causantes de la problemática social en cuestión de dichas políticas públicas, aun así, a nivel territorial era necesario hacer un acercamiento y definición implícita de dichos actores, ya que la variabilidad de los escenarios y dinámicas sociales locales lo requieren.

Entendiendo entonces que las políticas públicas son un encadenamiento de decisiones y acciones como resultado de la interacción estructurada entre actores públicos y privados implicados en el surgimiento, formulación y resolución del problema público, en la Ordenanza 019E se pueden identificar y definir tres grandes tipos de actores (ver figura 3.11) que constituyen lo que denominamos el triángulo de los actores.

Gráfica 3-10: Interacción de Actores en la Ordenanza 019E de 2015



Fuente: Propia.

## **I. Actores Político-Administrativos**

Actores en función de su carácter público, en donde, la Ordenanza 019E de 2015 fue liderada por los actores político-administrativos representados por el Consejo de Política Social del departamento de Arauca, Secretaria de Planeación Departamental y las Secretarías de Desarrollo Social Municipales, en un proceso de materialización de la Ley 1622 de 2013 y el CONPES 173 de 2014 que indicaban la construcción de las políticas públicas juveniles a nivel nacional en pro de generar espacios de participación a este grupo poblacional. Proceso que fue acompañado por la Procuraduría General de la Nación como ente regulador y controlador de las acciones de las funciones públicas.

## **II. Grupos Objetivos**

Históricamente, la baja oferta y vinculación laboral en la empresa pública y privada de los jóvenes, causales principalmente por la inexperiencia laboral, el bajo apoyo a los emprendimientos juveniles y el accionar de los grupos al margen de la ley en el territorio, son las problemáticas sociales más representativas en el surgimiento del problema público en cuestión. Actores que deben asumir los costos que conlleva la solución de este problema social. Adicionalmente, a nivel territorial influyen variables como la educación, la cual vincula a actores de la academia pública y privada y la objetivación de los programas que ofrecen.

Es así como los actores objetivos más influyentes menguaban sus esfuerzos en la promoción de la participación juvenil territorial, por razones como el desconocimiento de las normas y/o sencillamente la conveniencia de su desconocimiento, y aunque principalmente instituciones del estado como el MADR, MINAGRICULTURA, UNAL, SENA y CONFIAR a partir del 2007 con lineamientos políticos de la nación hacen su mayor aporte a los jóvenes del departamento, no es sino hasta el 2015 en la administración de Facundo Castillo, en donde por lineamientos nacionales (CONPES 173 de 2014) y la prelación de la Ley Estatutaria 1622 de 2013, se establece la Ordenanza 019E de 2014.

Así, se vinculan a la política juvenil departamental los diferentes actores objetivos a intervenir (ver figura 3.11) actores de carácter público, privado y mixto. Aun así, a pesar de la amplia gama de actores definidos como causales del problema social juvenil, tan solo el 16% de estos participaron (Cámara de Comercio de Arauca, el ICCF y la Policía

Nacional) en el debate, construcción de narrativas y el juego de poderes en la definición del problema público, las hipótesis causales y la estructuración del contenido sustancial y operativo de la política pública. Adicionalmente a ello su participación se presenta irregularmente<sup>23</sup> en el proceso.

### **III. Beneficiarios Finales**

Aunque los impactos negativos que conlleva la falta de participación juvenil en procesos políticos, económicos y sociales a nivel nacional tienen un efecto general, para los jóvenes rurales de los territorios periféricos como el departamento de Arauca, se presentan mayores dificultades comparativas con respecto a sus pares del centro del país y las grandes ciudades, por tal razón se hace necesario políticas públicas diferenciales construidas desde una gobernanza real y participativa de los diferentes actores afectados en la problemática social.

En dicho contexto, la política pública en cuestión identifica, define y da participación a los grupos juveniles, primero; jóvenes de los grados noveno, decimo y once bachilleratos, segundo; jóvenes en etapa productiva, haciendo referencia a aquellos jóvenes con o sin formación superior que se encontraban en sus procesos o etapas productivas, y, por último; a jóvenes pertenecientes a los diferentes grupos étnicos presentes en el territorio (indígenas y afrodescendientes) principalmente. De los cuales según la Ordenanza 019E hubo una participación total de 600 individuos a nivel departamental.

De esta forma dentro de este grupo poblacional (jóvenes entre 14 y 28 años) se vinculan actores de las diferentes subetapas juveniles de interés dentro del contexto de participación juvenil y sus ejes transversales que incluye todo su contenido sustancial. Subetapas que permiten abordar variables de educación básica y profesional, emprendimiento, trabajo, salud, educación, cultura, deporte, violencia, participación y vivienda, siendo estas las variables más influyentes en los debates y narrativas expuestas por estos actores beneficiarios.

---

<sup>23</sup> Con presencia parcial en los escenarios y territorios (municipios).



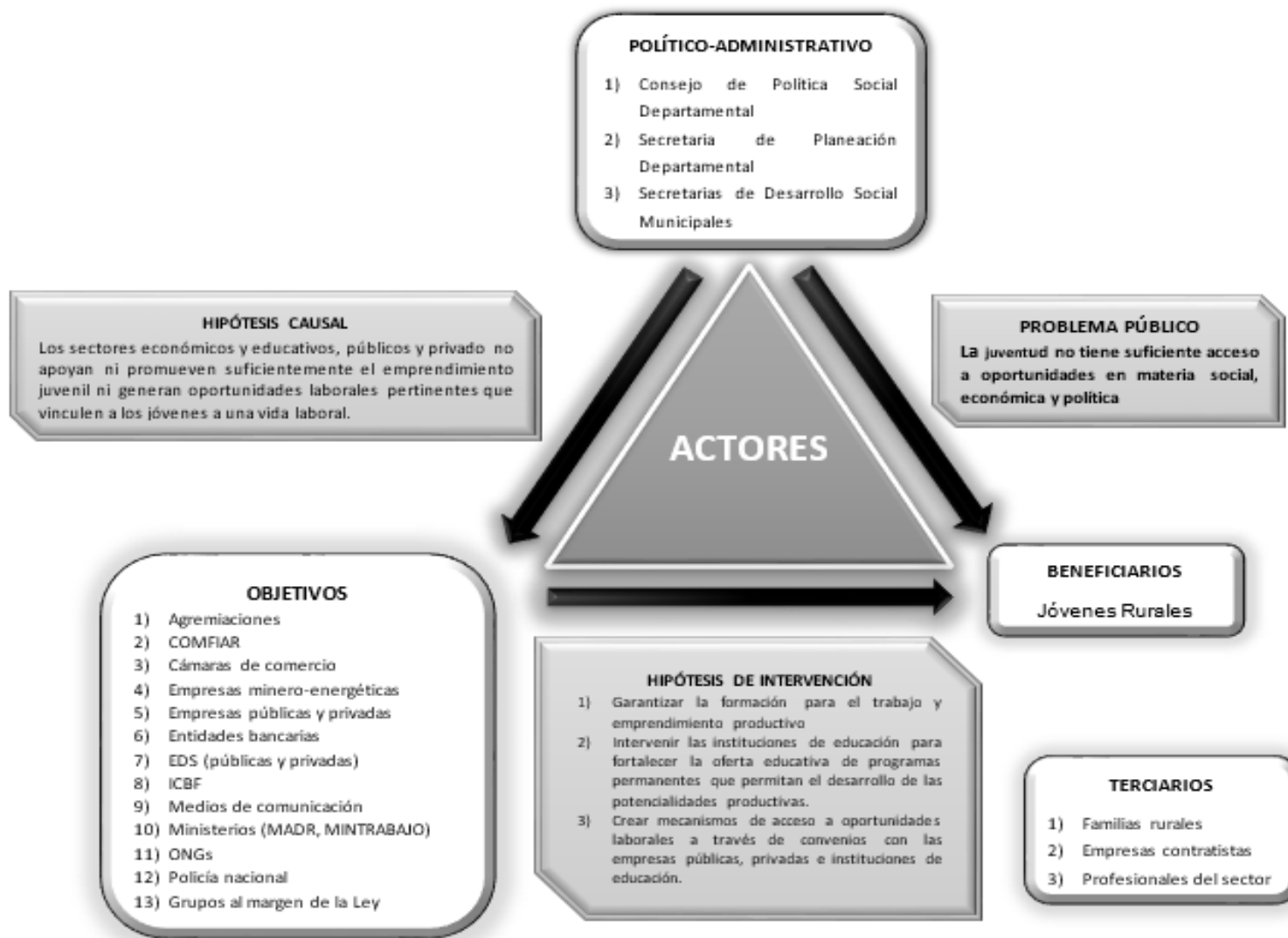
#### **IV. Grupos Terciarios**

En la mayoría de los escenarios, el accionar de una política pública implica una afectación marginal ya sea positiva o negativamente de algunos actores ajenos a los objetivos de la política pública. Estos actores de carácter no público pertenecientes a esferas socioeconómicas en donde, su situación personal se ve modificada por la política pública aun cuando la misma no los hubiera identificado ni como grupos-objetivo ni como beneficiarios finales (Knoepfel et al. 2006).

Así, de la Ordenanza 019E se identifican tres actores terciarios; los primeros (empresas contratistas de servicios o productos) y los segundos (profesional calificado) estos dos actores, con rangos de poder medio y bajo respectivamente (ver figura 3.11), se ven influenciados positivamente en la etapa de implementación y ejecución de los objetivos y metas de la política pública al lograr licitar y ejecutar los diferentes programas y proyectos a materializar en el marco de la puesta en marcha de los procesos operativos de la política pública; y por último, las familias campesinas que podrían verse beneficiados tanto positiva como negativamente, ya que, por un lado se disminuyen los procesos de migración del territorio, conservando así los núcleos familiares, y, por otro lado, la política pública promueve indirectamente el reemplazo generacional, lo cual en el territorio es una de las variables muy influyente en la permanencia, formación de núcleos familiares y construcción de capital de los jóvenes en el territorio.



**Gráfica 3-11: Triangulo de Actores de la Ordenanza 019E de 2015**



Fuente: Propia ajustado de Knoepfel et al. (2006)



### 3.4.1.3 Recursos

Referidos a los medios que los actores públicos y privados utilizan para tratar de conseguir que se tomen en cuenta sus valores e intereses en las diferentes etapas de una política pública (Subitars et al, 2008) y de quienes dependen los resultados intermedios y finales de una política pública, los cuales, su disposición, distribución y gestión deben considerarse como decisiones políticas no dependientes exclusivamente de la voluntad de los poderes públicos, ya que su dotación, producción, gestión, explotación combinación e intercambio entre cada uno de los actores vinculados tienen gran influencia en el proceso. Es importante detallar cuales son los recursos de los que dispone cada actor y que modificaciones relativas al acceso y a la utilización de este (exclusividad vs no exclusividad), así como su cantidad (rivalidad vs no rivalidad) se establecen en las reglas institucionales (Subitars, et al, 2008, p.70).

Diez son los recursos que plantea el modelo de análisis, los cuales cada actor público, privado o mixto trata de producir y movilizar durante el proceso de formulación y ejecución de la política pública. Estos se encuentran distribuidos de manera desigual entre los actores en las diversas etapas del ciclo de una política pública, según la naturaleza jurídica, misionalidad o visionalidad de cada actor. En dicho contexto, la Ordenanza 019E de 2015 en sus etapas de definición del problema público y la programación legislativa y su reglamentación encontramos los siguientes:

#### **I. Derecho o Recurso Jurídico**

Surgidos desde el derecho, representan en el marco normativo nacional e internacional que está a disposición de los actores públicos, ya que estos constituyen la fuente de legitimización bajo las bases legales y reglamentarias, recurso sin el cual pueden ser cuestionados los actos administrativos e incluso anulados por los tribunales administrativos. Este recurso ocupa un lugar preponderante, siendo la columna vertebral normativa de actuación político-administrativo, del contenido y el acceso a los demás recursos.

De este modo, el contenido sustancial y operativo de la Ordenanza 019E de 2015 vincula recursos jurídicos en el marco de los procesos juveniles de nivel internacional de organizaciones como la ONU (Res: A/RES/5081 de 1995) y la OEA (Convención Iberoamericana del derecho juvenil de 2008) y a nivel nacional se vinculan reglas

institucionales coyunturales (Ley 375 de 1997, Ley 1014 de 2006, Ley Estatutaria 1622 de 2013, Documento conpes 173 de 2014). Recurso propuesto y liderado exclusivamente por la Consejo de Política Social del Departamento de Arauca en la estructuración de la política pública y la Asamblea Departamental en cada una de las cuatro sesiones debatidas para su respectiva aprobación como los actores políticos-administrativos líderes del proceso.

## **II. Dinero o Recurso Económico**

Es este recurso uno de los más influyentes en el desarrollo de la política pública en general, ya que, es impensable que una política pública pueda llevarse a cabo adecuadamente sin los medios financieros que permitan pagar los costos operativos como salarios, materiales y equipos. Adicionalmente a dichos costos operativos, la Ordenanza 019E de 2015 en las etapas de definición del problema público y la programación legislativa y su reglamentación, el Consejo de Política Social del Departamento de Arauca como actor político administrativo encargado del proceso, utiliza el servicio de subcontratación, adquiriendo así fuera del ámbito administrativo servicios de consultoría y contratación (prestaciones de servicio) de profesionales encargados de dirigir, coordinar y apoyar le estructuración de la política pública.

Para la etapa de implementación, la política pública en cuestión indica según el artículo décimo segundo “*financiación*”, que el recurso económico a asignar y distribuir en todos los ejes transversales y sus respectivos objetivos, serán contribuidos de recursos provenientes del sistema general de participación, sistema general de regalías, recursos propios del departamento y municipios, del sector privado, de organismos de carácter mixto y de cooperación internacional, el cual ha de asignarse anualmente según la disponibilidad de este y los lineamientos del Consejo de Política Social Departamental.

## **III. Recurso Personal o Recurso Humano**

Presente en termino cuantitativo como cualitativo, en función de las capacidades de reclutamiento y de formación de los actores que interactúan en la política pública. Este recurso está en función de las calificaciones, técnicas, profesionales y especializadas que requiere la política para su optima conducción que garantice la transparencia,

compatibilidad, control democrático, disminución de riesgos y la rotación de miembros entre los actores públicos como privados.

Así, la Ordenanza 019E de 2015 moviliza este recurso en su proceso de diagnóstico y estructuración, representada en jóvenes (600) a nivel departamental, las diferentes secretarías municipales y personal contratado (profesionales) para su debido proceso de estructuración, adicionalmente los actores objetivos que fueron participes de esta etapa, dieron sus aporte de capital humano para la estructuración de narrativas que conllevaron a la definición y construcción de la política pública en cuestión.

#### **IV. Información o Recurso Cognitivo**

Elemento básico, ligado y complementario al recurso humano, del cual ha de depender la capacidad de intervención de los actores públicos y privados. Constituidos por el conocimiento que puedan tener en relación con elementos técnicos, sociales, económicos y políticos del problema en cuestión, del cual dependen los elementos indispensables para la conducción adecuada de la política pública en cada uno de sus niveles.

En la definición del problema público, estructuración y puesta en marcha la Ordenanza 019E de 2015 se movilizan recursos cognitivos de actores como la Cámara de Comercio de Arauca, el ICBF, la Policía Nacional, profesionales contratados que participaron en la construcción con conocimientos previos en las diferentes normativas fundamentales que enmarcan los procesos juveniles. Adicionalmente a ello, es importante resaltar que este recurso implica el uso de tecnologías, metodologías aplicadas a la construcción de diagnóstico y análisis de la información como variable fundamental para la toma de decisiones, siendo en este caso un bien escaso que el actor administrativo logra focalizar hacia determinados intereses específicos lo que se ve reflejado en el contenido sustancial y variables operativos de la política pública en cuestión.

#### **V. Tiempo o Recurso Cronológico**

Recurso que se convierte en objeto de gran número de conflictos en la ejecución de las políticas pública, su distribución entre los actores es desigual, pues mientras los públicos disponen de la posibilidad de controlarlo, los privados, en especial los grupos sociales, se ven presionados al enfrentarse a sus limitaciones (Subitars et. Al 2008) y

aunque normalmente tiene una connotación negativa en la jerga político-administrativa, es de gran importancia, ya que, en todo proceso, los actores disponen siempre de un presupuesto temporal o capital-tiempo o plazos o moratorias para la puesta en marcha de alguna medida o acción.

Así, la Ordenanza 019E de 2015 requirió de este recurso tiempo en la aprobación como Ordenanza departamental durante cuatro sesiones en la Asamblea Departamental, sesiones realizadas en el transcurso del año 2014, tiempo asignado por políticas del gobierno central a través del conpes 173 de 2014 principalmente, y, adicionalmente para la etapa de implementación se define y establece un recurso cronológico definido y limitado a 10 años (2015-2025), en el cual, se han de realizar análisis evaluativos periódicos a los avances de esta política cada seis meses. Evaluación realizada por el Consejo de Seguridad Social Departamental como actor regulador y coordinador del proceso, según lo definido en el artículo décimo tercero de esta política pública, en donde, cada programa o plan de acción ha de estructurarse anualmente

## **VI. Apoyo Político o Recurso Mayoría**

De acuerdo con las reglas del Estado de derecho democrático, cada política pública requiere para su puesta en marcha o para modificar considerablemente su contenido, de bases legales aprobadas por la mayoría de las instituciones parlamentarias correspondientes o por vía referéndum, que permita una legitimación primaria que consiste en la aceptabilidad potencial de la política pública, a lo largo de las distintas fases de su despliegue, por parte de una mayoría parlamentaria o popular, lo cual le confiere a la política una legitimidad primaria.

En dicho contexto la Ordenanza 019E de 2014 fue aprobada por mayoría durante cuatro sesiones parlamentarias en la Asamblea departamental de Arauca, en donde mayoritariamente en donde ocho diputados aceptaron los términos y contenidos de la Ordenanza 019, de esta manera se acepta el contenido sustancial, estructural y metodológico de la política pública en cuestión, agotando así de esta manera el recurso mayoría.

Para la administración de los recursos públicos debe haber bases en conocimientos, técnicas y reglas que son propios a cada uno de ellos. Aunque para este



caso en cuestión, dicha premisa es parcial y esto conlleva según Knoepfel P, (2006) primero, a aislar cada uno de estos recursos de su contexto y alejarlo de su finalidad que es contribuir a la realización efectiva de las políticas públicas, corriendo el riesgo de disociar en exceso sus productos y en consecuencia asimilarlos a una gestión de carácter privado. Segundo, una gestión aislada conlleva a un potencial abuso en el interior de la política pública, llevando a utilizar los recursos con fines diferentes a lo plasmado en esta.

Como consecuencia, los actores concentran sus esfuerzos en distribuir determinada categoría de recursos de una manera favorable a su “clientela” o base social y no como debiera ser en la utilización de todos los recursos disponibles en función de los objetivos de la política pública en cuestión. Adicionalmente, dentro de la gama de recursos planteados por el modelo de análisis, se puede observar que en la ordenanza 012E se utiliza el 60% de los posibles recursos a movilizar en los procesos de definición del problema público y programación de esta.

### **3.4.2 Variables para Explicar**

Los fenómenos sociales para explicar constituyen la variable dependiente, por tanto, es indispensable conocer y analizar el alcance y contenido específico sustantivo e institucional-operativo de los diferentes productos de las políticas públicas (Subitars et al, 2008). En esta etapa, el abordaje de estas variables nos permite conocer cada uno de los productos resultantes en cada eslabón del proceso político y su análisis, de esta manera, enmarcado en el alcance de la investigación se analizan las fases uno y dos del ciclo de la política pública, en donde se relacionan y definen los procesos de inclusión del problema público a la agenda gubernamental y la programación legislativa y regulatoria en la intervención pública de la Ordenanza 019E de 2015.

#### **3.4.2.1 FASE N°1: Inclusión del Problema Público a Resolver en la Agenda Gubernamental.**

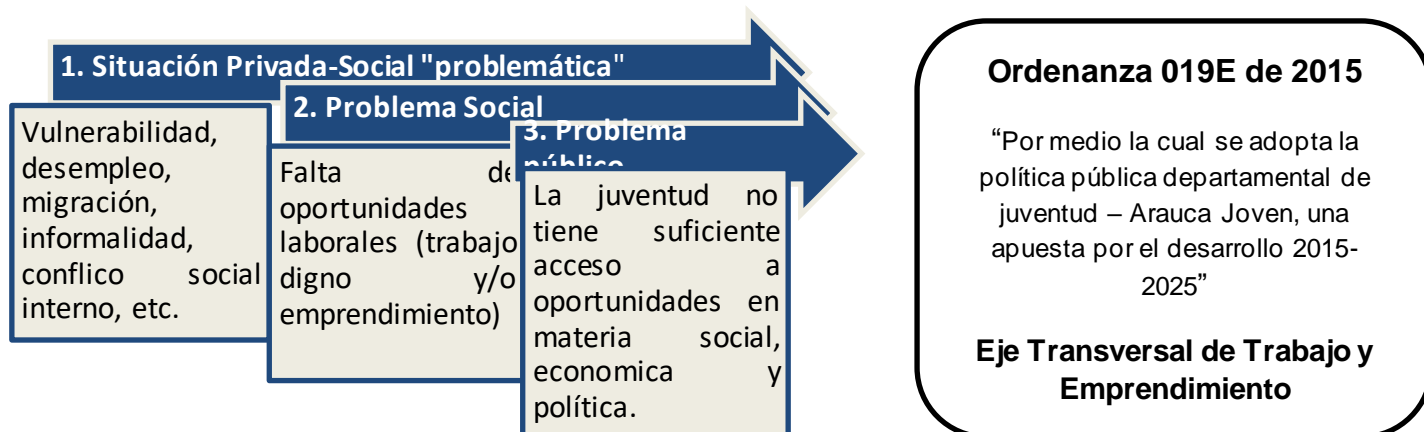
Bajo una perspectiva constructivista, el análisis de un problema reconocido como público, su clasificación social y posteriormente política como tal, es, en todos los casos, una construcción colectiva vinculada directamente con las percepciones,

representaciones, intereses y valores de los actores involucrados en dicha situación. Toda realidad social debe, pues, aprehenderse como una construcción histórica, ubicada en el tiempo y el espacio, y, por lo tanto, en buena parte dependerá de la constelación de personas afectadas por el problema, o de aquellas cuyo comportamiento se identifica, con razón o erróneamente, como origen de este (Subitars et al, p.126).

De esta manera, según Gusfield (1981) se distingue claramente entre los problemas sociales y los problemas públicos en donde, no todos los problemas sociales se convierten necesariamente en problemas públicos (controversia política), ya que los problemas públicos representan una prolongación de los problemas sociales en la medida en que, una vez que surgen en el interior de la sociedad civil, se debaten en el seno de un espacio político-administrativo emergente siendo esencialmente política esta definición. En otras palabras, un problema se vuelve público sólo tras su inclusión en la agenda política (ver gráfica 3.13). Así, como lo afirma Garraud (1990) existen tres condiciones para poder calificar un problema social como problema público; primero, una demanda que surge de grupos sociales determinados, segundo, el desarrollo de un debate público; y, por último, la existencia de un conflicto entre los grupos sociales organizados y las autoridades políticas.

Un problema público puede originarse tanto en la recuperación de una preocupación social anterior, como ser fruto de una construcción política original, así su especificidad consiste en que la responsabilidad sobre el mismo recae en los poderes públicos, y no necesariamente en el hecho de que estos últimos deciden" (Vassopoulou. C, 1999, p.19-20). Como el resultado de una pugna simbólica entre grupos y definiciones rivales.

Gráfica 3-12: Proceso de Definición del Problema Público



Fuente: Propia

Según el modelo de análisis que plantea Knoepfel et al (2006), resalta cuatro dimensiones operativas que permiten la interpretación de la transformación de un problema social a problema público: primero la intensidad del problema, segundo, el perímetro del problema, tercero; la novedad del problema, y cuarta, la urgencia del problema. De esta manera, para la Ordenanza 019E de 2015 por medio de la cual se adopta la política pública departamental de juventud “Arauca joven, una apuesta por el desarrollo” 2015-2025 se implementan las siguientes:

### I. Intensidad del problema

Refiriéndose al grado de importancia que se da a las consecuencias del problema, a nivel individual y colectivo, analizando si para los actores involucrados, el problema debe ser objeto de atención en relación con los efectos negativos que éste causa o si por el contrario era un problema menos significativo, no digno de movilización de recursos y por lo tanto una intervención estatal.

De esta manera, de acuerdo con la definición política del problema (ver grafica 3.13) desde antes de los años noventa, internacionalmente, organismos Internacionales a través de orientaciones y políticas, proyectaron y promovieron una mirada especial a la población juvenil mundial, como procesos que garantizarían la estabilidad social, económica, política y de seguridad mundial. En Colombia, a partir de la Constitución Política de 1991 se plasma y establece en el artículo 45 los derechos y deberes del Estado frente a este grupo poblacional, mientras que, en términos laborales, el trabajo

digo y/o decente se establece como un principio, deber y derecho en los artículos 1, 53 y 52 principalmente y para la variable emprendimiento, a través de la Ley 1014 de 2006.

Para los jóvenes de Colombia, incluyendo indiferenciadamente a los jóvenes rurales del departamento de Arauca, el problema de participación y visualización en procesos de participación y visualización política, social, cultural, ambiental y económica en la región era un problema además de crítico, crónico con altos efectos e incidencias negativas que enmarcaban la problemática de conflicto social local. En la lucha progresiva de empoderamiento de estos procesos juveniles locales que se vino incentivando y fortaleciendo a partir de la Ley Estatutaria 1622 del 2013 a nivel nacional, siempre estuvo presente la relevancia de acciones en pro de la generación de oportunidades laborales como una de las variables más influyentes en la estabilidad social, económica y política de la juventud araucana, en aras de reducir esos altos índices de desempleo y de migración hacia otros territorios, como una apuesta al desarrollo local.

En la otra cara de la moneda, los grupos objetivos de carácter público, ONGs y academias, en cumplimiento de políticas públicas de orientación nacional como prioridad en los planes de desarrollo, según su naturaleza, implementaban con iniciativa propia programas y proyectos que vinculaban parcialmente los jóvenes araucanos; mientras que las pocas empresas establecidas, no generaban estos espacios, por conveniencia y/o desconocimiento de las normas y la falta de políticas que coordinasen acciones enmarcadas en las juventudes. Por otro lado, el accionar de los grupos al margen de la ley, a gran escala se convertía en una de las alternativas más viables de la juventud ante el vacío generado por la ausencia del Estado.

## **II. Perímetro del problema**

Enmarca el alcance de los efectos negativos del problema público sobre los diferentes grupos sociales que se ven implicados en el mismo, la localización geográfica de tales efectos negativos y el desarrollo del problema en el tiempo (Knoepfel. et al, 2006, p.146).

La juventud en general tiene una importancia vital en la historia y futuro de la sociedad colombiana, pero la juventud rural enmarca variables mucho más influyentes en conservación y desarrollo del territorio, pero adicionalmente, en garantizar la seguridad alimentaria del país, en donde como lo afirma Bejarano. J (1988) las complejas relaciones políticas que se dan entre los principales actores del mundo rural (algunas de las cuales se expresan de forma violenta) marcan la actividad económica y la situación social de ese sector y, a la vez, lo que sucede en el campo influye de manera determinante en la vida nacional en todos sus órdenes.

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

Sin duda alguna, el problema de la baja participación juvenil en procesos económicos políticos y sociales, pero en especial el de la baja vinculación laboral juvenil a nivel nacional tiene una audiencia o perímetro amplio no solo por su carácter nacional y por ser un problema que se había desarrollado desde muchas décadas atrás, y que con el paso del tiempo se estaba intensificando, sino especialmente por los serios impactos negativos que este problema tenía sobre la población araucana en general y especialmente sobre la población joven en general.

### **III. Novedad del Problema**

Se hace relación al tiempo de surgimiento del problema, el cual puede ser calificado como nuevo o crónico (Knoepfel. et al, 2006, p.146).

En este contexto, el problema de participación juvenil en procesos económicos, políticos y sociales a nivel nacional y local se trataba de un problema crónico el cual había sido tratado en diferentes políticas de Estado anteriormente, tomando unos contextos de transversalidad en la implementación de estas. A nivel nacional, en 1997 se crea la Ley 375 “Ley de la juventud”; la cual establecía e incentivaba fomentar el desarrollo personal y la formación integral, la participación y ejercicio de la ciudadanía, el ingreso a la vida laboral, el fortalecimiento Institucional, el acceso a bienes y servicios, el

ecoturismo juvenil, la tarjeta joven y los centros de información. Posteriormente, la Ley Estatutaria 1622 de 2013 “Por medio de la cual se expide el estatuto de ciudadanía juvenil y se dictan otras Disposiciones” estableció el marco institucional para garantizar a todos los y las jóvenes el ejercicio pleno de la ciudadanía juvenil en los ámbitos, civil o personal, social y público, el goce efectivo de los derechos reconocidos en el ordenamiento jurídico interno, lo ratificado en los Tratados Internacionales, la adopción de las políticas públicas necesarias para su realización, protección y sostenibilidad; el fortalecimiento de sus capacidades y condiciones de igualdad y acceso que faciliten su participación e incidencia en la vida social, económica, cultural y democrática del país. Adicionalmente en el 2018 la Ley Estatutaria 1885 por medio de la cual se expide el Estatuto de Ciudadanía Juvenil, reglamentando lo concerniente al Sistema Nacional de Juventudes y realiza ajustes a la Ley anterior.

En el marco de la variable de oportunidades laborales, como problemática crónica, tenemos que en el 2006 se crea la Ley 1014 “De Fomento a la Cultura del Emprendimiento”, en donde se establece promover el emprendimiento desde la academia, empresas públicas y privadas estableciendo mecanismos para el desarrollo de la cultura empresarial. Para el 2010, la Ley 1429 “Primer Empleo” tuvo como objetivo formalizar y generar empleo con el fin de generar incentivos a la formalización en las etapas iniciales de la creación de empresas; de tal manera que aumenten los beneficios y disminuya el costo de formalizarse. Por último, en el 2016 la Ley 1780 “por medio de la cual se promueve el empleo y el emprendimiento juvenil, se generan medidas para superar barreras de acceso al mercado de trabajo” impulsa la generación de empleo para los jóvenes, sentando las bases institucionales para el diseño y ejecución de políticas públicas de empleo, emprendimiento y la creación de nuevas empresas jóvenes, junto con la promoción de mecanismos que impactasen positivamente en la vinculación laboral juvenil con enfoque diferencial, para este grupo poblacional en Colombia.

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

económicos y sociales del país, ya que dicha legislación debe responder a los cambios interinstitucionales y de las necesidades o escenarios cambiantes en cada territorio.

#### **IV. Urgencia del Problema**

Asociado a la velocidad de respuesta del Estado donde se destaca la existencia de situaciones en las cuales, a causa de un impacto súbito externo al sistema político-administrativo, los poderes públicos aportan casi de forma instantánea una respuesta al problema social que rápidamente se ha vuelto manifiesto para todos y cada uno, presentando una serie de oportunidades a los sectores y/o actores interesados en generar debate sobre esa situación problemática desde sus propias perspectivas, y así intentar impulsar una determinada solución para responder a esa crisis (Knoepfel. et al, 2006).

Al establecerse la apertura económica tras la Constitución Política de 1991, el Estado reduce su acción en el mercado y la sociedad, dándole así, mayor participación al mercado y/o terceriza los servicios propios de este, se consideraba así de carácter urgente todas aquellas medidas o acciones que facilitaban la aplicación de las políticas de apertura, tales como la liberación del comercio exterior y la reforma del sector público (Campos. et al, 2009). Ahora bien, aunque el artículo 45 de la Constitución Política nacional lo establecía, es solo hasta 1997 donde se plasman acciones específicas a la juventud nacional, materializadas en la Ley 375 “Ley de juventud” y a nivel territorial fue tan solo hasta el 2015 con la Ordenanza 019E de 2015. Aun así, para los jóvenes rurales la situación es mucho más compleja, ya que el estamento joven no hace parte de las políticas públicas de desarrollo rural y pese al reconocimiento político aun hoy no califica dentro de la agenda pública (Fontenla, E., 2010).

En este sentido, al ver la urgencia del problema con la rapidez de respuesta del Estado a nivel nacional y local, el problema de participación juvenil en los sectores económicos, políticos y sociales del departamento se desarrolló como un problema poco urgente. Afirmación que se relaciona también al hecho de que al ser un problema crónico proveniente desde décadas atrás a nivel nacional, a nivel territorial se prioriza y materializa específicamente su inclusión en la agenda pública a partir del Plan de

Desarrollo territorial del 2014 como direccionamiento del Plan de Desarrollo Nacional, la Ley 1622 del 2013 y el conpes 173 del 2014.

#### 2.4.2.1.1 PRODUCTO N°1: Proceso de Inclusión en la Agenda Política y definición del Problema Político

Siendo este proceso una lucha de poderes cuyo objetivo fundamental es el reconocimiento, o la imposición de una primera “hipótesis causal” que de alguna manera (pre)estructura la futura intervención pública, en donde, según Weiss et. al, (1989) todo problema social y público resulta de una construcción colectiva, desde donde se pretende resolver a través de la interacción de los diferentes actores implicados y vinculados al proceso, que a menudo genera conflictos entre sí en la lucha por la apropiación o depositarios del problema, en donde, el control del proceso de definición de los problemas públicos y consecuentemente de las modalidades alternativas para su solución, representa un reto político fundamental. Dicho debate normalmente conflictivo, se da por la construcción de imaginarios que atribuyen la causalidad y responsabilidades de los actores frente al problema en cuestión, en donde los actores políticos proyectan y median para generar un consenso (ver figura 3.10).

De dicho proceso resulta una historia causal, la cual incorpora un grupo social cuya situación se considera problemática y, paralelamente, imputa la responsabilidad de esta situación inaceptable desde una óptica política (Edelman, M,1988, p.17). Al igual que se identifican y definen los actores que sufren los efectos negativos.

De esta manera, la interacción de los actores genera una construcción teórica coherente y racional, como resultado de la movilización de causalidades y obligaciones que implican la conducta de cada uno de ellos, el proceso a seguir y los efectos que van a producir en la sociedad expresadas en cada una de las narrativas de sus intervenciones. De esta manera, se construyen las diferentes hipótesis causales y de intervención para la modificación de las conductas que generan la problemática a través de la acción pública. Así se establece en la Ordenanza 019E de 2015 el problema público, la hipótesis causal y las respectivas hipótesis de intervención (ver figura 3.11).

### **1. Problema Público**



La juventud no tiene suficiente acceso a oportunidades en materia social, económica y política.

## **2. Hipótesis Causal**

Los sectores económicos y educativos, públicos y privado no apoyan ni promueven suficientemente el emprendimiento juvenil ni generan oportunidades laborales pertinentes que vinculen a los jóvenes a una vida laboral.

## **3. Hipótesis de Intervención**

- Garantizar la formación para el trabajo y emprendimiento productivo.
- Intervenir las instituciones de educación para fortalecer la oferta educativa de programas permanentes que permitan el desarrollo de las potencialidades productivas.
- Crear mecanismos de acceso a oportunidades laborales a través de convenios con las empresas públicas, privadas e instituciones de educación.

Ahora bien, planteadas las hipótesis causales y de intervención, se establece en la Ordenanza 019E de 2015 las estrategias de intervención para modificar la conducta de los actores objetivos para resolver o atenuar el problema colectivo a través de la implementación de la política pública juvenil del departamento de Arauca, en la cual se definen las modalidades de intervención estatal, direccionado por los actores político-administrativos.

De esta manera, como medida de intervención se establece principalmente la vía persuasiva, la cual, establece y opera estrategias de información a fin de convencer a los grupos objetivos de adoptar conductas que van en el sentido de posibilitar el ejercicio pleno de la ciudadanía de los jóvenes y mujeres del departamento de Arauca, a partir del despliegue de sus capacidades y potencialidades, el fortalecimiento institucional y el protagonismo juvenil como objetivo general de la política pública en cuestión.

Adicionalmente la vía de intervención persuasiva es acompañada, a menor escala por la vía de provisión directa de bienes y servicios a la población, que, aunque busca facilitar la conducta esperada de los grupos-objetivo, por su bajo grado y rango de acción como causa de los escasos y limitados recursos que maneja el actor político-administrativo encargado de la coordinación de la Ordenanza 019E de 2015, no logra obtener los objetivos pretendidos.

Ahora bien, definidos los actores, recursos, reglas institucionales e hipótesis de intervención y causal, el modelo de análisis empírico plantea cinco procesos (mediatización, movilización, oferta política, anticipación interna y acción corporativa silenciosa.) o métodos de inclusión de un problema social a la agenda pública como paso a seguir, procesos en los cuales, su convergencia en diversas proporciones según la política pública, permiten explicar los procesos de inclusión en la agenda política; de esta forma la Ordenanza 019E de 2015 moviliza la problemática social a treves de los métodos de mediatización y anticipación interna (ver table 3.40) siendo esta ultima la que enmarca la mayor influencia en el proceso.

**Tabla 3-39: Variables de inclusión de los problemas públicos en la agenda política**

<b>Variables</b>	<b>Mediatización</b>	<b>Anticipación interna</b>
Actores propietarios del problema o precursores del proceso	Diversos medios de comunicación y encuestas de opinión	Autoridades político-administrativas
Demanda social claramente articulada	No	No
Impacto social o audiencia del problema	Aceptable	Restringida
Conflicto mediatizado, opinión publica interesada	Si	No necesariamente
Explicación partidista	No necesariamente	No
principales recursos movilizados	información, infraestructura, tiempo	información y derecho
Principales reglas institucionales utilizadas	Garantía constitucional a la libertad de expresión	Principios del derecho administrativo y reglas decisorias tradicionales

**Fuente:** Propia adaptada de Garruad (1990:39).

### **I. Proceso de Anticipación Interna**

Otorga un peso decisivo y de importancia a los actores político-administrativos en la constitución de la política pública, en donde según el modelo, estos actores cuentan con una posición privilegiada, desde donde identifican los problemas sociales y tienen mayor influencia en las decisiones del contenido sustancial y operativo de las políticas públicas. Movilizan principalmente los recursos de información y derecho, poseen mayor margen de maniobra para hacer valer sus propios intereses en el proceso de

estructuración y desarrollo de las políticas públicas, en comparación a los actores privados.

En la Ordenanza 019E, la anticipación interna estuvo liderada a nivel nacional por el Plan de Desarrollo Nacional de Desarrollo “todos por un nuevo país” que en su contenido sustancial insta al desarrollo de los territorios y al fortalecimiento de los procesos juveniles orientados a partir de la Ley 1622 de 2013 y el conpes 173 de 2014. A nivel territorial se lideran y movilizan las problemáticas juveniles a la arena de inclusión en la agenda pública principalmente por el Consejo Departamental de Política Social en colaboración con las Secretarías de Desarrollo Social o sus equivalentes a nivel municipal, proceso orientado y supervisado por el gobierno central.

## **II. Modelo de Mediatización**

Aunque el modelo plantea la dominancia de los medios de comunicación y las metodologías de encuestas, ya que estos tienen la capacidad de influir de manera significativa sobre la opinión pública. Al asentar y analizar el método en la Ordenanza 019E de 1015, se puede inferir que dicho modelo se utiliza a una menor escala y siempre utilizado como una subcontratación de los actores político-administrativos líderes del proceso, precisamente con el conocimiento previo de la importancia e influencia social que poseen estos medios en el proceso de divulgación y legitimización de los procesos de definición del problema público, en donde los actores objetivos (privados o públicos) como la Policía Nacional, ICBF y CONFIAR que participaron, movilizaron principalmente recursos de información, estructuras de comunicación y cronológicos.

### **3.4.2.2 FASE N°2: Programación Legislativa y Reglamentaria de la Intervención Pública.**

Fase de decisión de la política pública, en donde se cierran los debates de alternativas, concepciones y posiciones de los actores en el escenario de la Política Pública Departamental de Juventud “Arauca joven, una apuesta por el desarrollo 2015 - 2025” y da inicio al debate sobre cómo poner en práctica dicha política, desde que parámetros de actuación debería implementarse y cuáles son los acuerdos específicos que deberán acometerse para asegurar su efectiva ejecución obteniendo como resultado en esta fase dos productos de análisis.

### 3.4.2.2.1 PRODUCTO N°2: Programa de Actuación Político Administrativo (PPA)

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

Adicionalmente, da indicaciones (más o menos precisas y obligatorias) respecto a la producción de actos formales finales, estableciendo un nexo directo, jurídico o de facto, entre los grupos objetivos de la política y las instancias públicas competentes para su implementación (Subitars, et al., 2008, p.152).

Así, pueden distinguirse explícitamente cinco elementos constitutivos del PPA de la Ordenanza 019E de 2015, de estos, tres son de carácter sustantivo (objetivos, elementos evaluativos, elementos operativos) y dos de carácter institucional (elementos concernientes al acuerdo de actuación político-administrativo y elementos procedimentales) (ver tabla 3.40).

**Tabla 3-40: Elementos evaluativos del PPA**

<b>Programa de actuación político administrativo (PPA)</b>	
<b>Elementos Constitutivos de Carácter sustantivo</b>	
<b>1</b>	Objetivos
<b>2</b>	Elementos Evaluativos
<b>3</b>	Elementos Operativos
<b>Elementos Constitutivos de Carácter Institucional</b>	
<b>1</b>	Elementos Concernientes al Acuerdo de Actuación Político-Administrativo
<b>2</b>	Elementos Procedimentales

Fuente: Propia

## I. Elementos Constitucionales de Carácter Sustantivo

### • Objetivos Ordenanza 019E de 2015

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

“Posibilitar el ejercicio pleno de la ciudadanía juvenil de los hombres y las mujeres del departamento de Arauca, a partir del despliegue de sus capacidades y potencialidades, el fortalecimiento institucional y el protagonismo juvenil”<sup>24</sup>

“Primero, fortalecer las capacidades laborales e incentivar iniciativas productivas y emprendedoras de las y los jóvenes del departamento con enfoque diferencial, segundo; tercero, garantizar condiciones favorables de inclusión al mercado laboral de las y los jóvenes del departamento bajo principios de dignidad y calidad de empleo”<sup>25</sup>

De esta manera, los objetivos de la Ordenanza 019E de 2015 tanto como del eje transversal de trabajo y emprendimiento se definen de una manera abstracta, siendo necesario que estos adopten formas de valores más concretos, cuantificados y mensurables, ya que cuanto más concretos se formen, más fácil resulta establecer su seguimiento, control y medición de su eficiencia y eficacia, ya que cuanto más concretos sean los objetivos, más oportunidades existen para que los beneficiarios finales puedan exigir política o judicialmente mejores soluciones a los problemas que les afectan, ya que los procesos judiciales son posibles cuando estos objetivos están formalmente anclados y explicitados en una Ley u Orden (Subitars, et al., 2008, p.153). De igual manera se establecen los objetivos específicos.

“Primero, garantizar los derechos de las y los jóvenes a partir de una oferta pública y privada que brinde servicios y bienes de calidad; segundo, prevenir la vulneración de los derechos de las y los jóvenes con la ejecución de programas especializados, y tercero, contribuir al restablecimiento de los derechos de las y los jóvenes a partir de procesos de articulación interinstitucional y el fortalecimiento de la corresponsabilidad social”<sup>26</sup>

---

<sup>24</sup> Ordenanza 018E de 2015.

<sup>25</sup> Objetivos generales del eje transversal de trabajo y emprendimiento, de la Ordenanza 019E de 2015

<sup>26</sup> Objetivos específicos de la Ordenanza 019E de 2015

- **Elementos Evaluativos**

Knoepfel et al., (2008) indica que los PPA de las políticas que operan con objetivos relativamente concretos, incluyen indicaciones acerca del tipo de datos que deben obtenerse a fin de determinar exactamente el nivel de realización de los objetivos. Dichas indicaciones se extienden a elementos tales como el período y las técnicas a emplear (con especificaciones procedentes de las ciencias naturales, sociales, estadísticas o económicas) que permiten obtener dicha información e, incluso, la forma en que debe interpretarse, así, la Ordenanza 019E plantea:

“Primero; número de programas de formación para el trabajo dirigidos a las y los jóvenes del departamento, segundo; número de jóvenes capacitados en formación para el trabajo en el departamento, tercero; número de jóvenes que se encuentran laborando en el departamento, cuarto; número de jóvenes del departamento que se encuentran trabajando fuera del departamento y, por último; número de jóvenes del departamento desempleados”

De esta forma, dicha política pública no operar con objetivos concretos o relativamente concretos, no incluye indicadores acerca del tipo de datos que deben obtenerse a fin de determinar exactamente el nivel de realización de los objetivos dichos indicadores o elementos tales como el periodo y las técnicas a emplear con especificaciones – para este caso de las ciencias sociales y estadísticas – que permiten obtener dicha información, e incluso la forma en que deben interpretarse (Knoepfel, et al., 2006).

- **Elementos Operativos (Instrumentos de Intervención, Medidas)**

Los elementos operativos definen las modalidades de intervención (o las medidas previstas) para alcanzar los objetivos de una política pública. Además, concretizan la hipótesis de intervención y precisan la hipótesis causal toda vez que definen los grupos-objetivo a los que tales medidas se aplican. Estos elementos del PPA son los que, sin duda, mejor caracterizan una política pública ya que, además de definir los grupos objetivo, determinan los derechos y obligaciones que directamente se les confieren, así como el grado, tipo, amplitud y calidad de las intervenciones públicas previstas (Knoepfel, et al., 2006).

La política pública en cuestión establece principalmente una intervención por vía persuasiva la cual, sirve principalmente como estrategia de información a fin de convencer a los grupos objetivos de adoptar conductas que van en sentido de los objetivos de la política pública (Knoepfel, et al., 2006) y a menor escala implementa la vía de la vía de provisión directa de bienes y servicios a la población, que, aunque busca facilitar la conducta esperada de los grupos-objetivo, por el bajo grado y rango de acción como causa de los escasos y limitados recursos que maneja el actor político-administrativo encargado de la coordinación de la Ordenanza 019E de 2015, no logra obtener los objetivos pretendidos

Por otro lado, la Ordenanza 019E de 2015 en su eje transversal de trabajo y emprendimiento establece tres elementos operativos (Instrumentos de Intervención, Medidas) enmarcados en el concepto “Líneas de Acción”:

“Primero; Implementar y fortalecer la oferta educativa de programas permanentes de formación para el trabajo para el desarrollo de las potencialidades productivas de los y las jóvenes del departamento, segundo; apoyar y gestionar convenios para acceder a la oferta de la estrategia de "Colombia joven emprende" a todos los y las jóvenes del departamento, y por ultimo; socialización de programas de comunicación, en cabeza de las alcaldías municipales, orientados a que las mujeres jóvenes conozcan los beneficios que la ley ha otorgado a las mujeres jóvenes que son explotadas y desempeñan trabajos domésticos”.

Consecuentemente, debido a la definición abstracta tanto de los objetivos de la política pública y su eje transversal de trabajo y emprendimiento como de sus elementos evaluativos, y, paralelamente a la vía de intervención más influyente en la estructuración de la Ordenanza 019E de 2015, no se establecen ni definen elementos operativos concretos (Instrumentos de Intervención, medidas) específicamente definidos en su estructura, y, debido a que estos elementos operativos poseen efectos más o menos amplios sobre la situación de los grupos-objetivo, esta selección requiere una base legal explícita, ya que, tanto desde la óptica jurídica como desde la óptica de la ciencia administrativa, resulta importante que los elementos operativos indiquen en qué condiciones pueden y deben aplicarse las medidas (causas condicionales) (Knoepfel, et al., 2006). Aunque estas causas condicionales restringen la maniobra de la administración, garantiza el carácter previsible de la actuación de los poderes públicos y en definitiva la legalidad de la política pública.

Precisamente los elementos operativos definen las modalidades de acción sobre los grupos-objetivo, condición para convertir en efectiva una política pública. Sin esta concreción operativa, los objetivos, incluso los más legítimos, serían papel mojado. Sólo una definición exacta de los cambios que se espera en los grupos-objetivo en relación con la situación considerada como inadmisibles, permitirá que una política pública sea operativa (Subitars, et al., 2008).

## II. Elementos Constitutivos de Carácter Institucional

- **Acuerdo de actuación político-administrativo y recursos.**

Las disposiciones del PPA designan las autoridades y los servicios administrativos competentes (actores públicos) así como las reglas institucionales necesarias para la implementación de la política pública. Atribuyen asimismo los diversos recursos necesarios para llevar a cabo estas nuevas actividades. Según el nivel de implementación en el que se sitúan, estas disposiciones pueden establecer también qué otras instancias estarán implicadas o deberán consultarse (Knoepfel, et al., 2006).

De esta manera, según Knoepfel, et al., (2006).la estructura de las políticas públicas puede reducirse a la atribución de nuevas tareas a servicios ya existentes, en donde la distribución de los recursos puede asignarse de tres formas: primero, la dotación de manera global en el momento de la aprobación del presupuesto de los servicios involucrados; segundo, el establecimiento de cláusulas de financiamiento particulares, y tercero; el establecimiento de todo un entramado de nuevos servicios a los que se encarga su implementación de la (nueva) política pública.

La designación de organizaciones administrativas pertenecientes a diferentes niveles de toma de decisiones incide en la conducción de las políticas públicas. Los acuerdos de actuación político-administrativos (APA) que se adapten mal a esa fragmentación institucional, pueden provocar deficiencias considerables en el proceso de implementación de los objetivos del PPA y, por tanto, disminuir sensiblemente el alcance de sus elementos sustantivos, mientras que los APAs particularmente bien adaptados pueden lograr que se resuelva el problema en cuestión de manera más rápida (Knoepfel, et al., 2006).



De esta manera, la Ordenanza 019E por medio de la cual se adopta la política pública departamental de juventud “Arauca joven, una apuesta por el desarrollo” 2015-2025 dentro del acuerdo de actuación político-administrativo y recursos establece:

...Artículo décimo primero: La Instancia encargada de coordinar y ajustar el proceso de implementación será el Consejo de Política Social del Departamento de Arauca...

...Artículo décimo segundo: La financiación se construirá con recursos provenientes del Sistema General de Regalías, Recursos Propios del Departamento y sus municipios, recursos del sector privado de organismos mixtos y de cooperación internacional, en donde su planificación está a cargo de la Secretaria de Planeación y las Secretarías responsables de la ejecución...

Siendo costosa la implementación de toda política pública, se hace necesario poner a disposición de los actores de la política pública al menos el recurso «personal» o simplemente los locales para albergar los nuevos órganos administrativos (recursos infraestructura y comunicación) lo cual no está definido explícitamente en esta política pública. Si existen fundamentos jurídicos que impidan dicha acción, algunas actividades relativas a la implementación pueden financiarse, a través de “por ejemplo” recaudos impuestos a los grupos objetivos.

Así, la estructura de esta política pública es atribuida a nuevas tareas de la Secretaria de Planeación y la asignación de recursos se realiza de manera global y anualmente. “Este conjunto de elementos administrativos, técnicos y financieros acaban siendo decisivos para conseguir niveles de realización significativos de los objetivos de la política enunciados por el PPA” (Subitars, et al., 2008, p.159).

- **Elementos procedimentales**

Los servicios administrativos y las autoridades que intervienen en el marco de las políticas deben hacerlo respetando ciertas formas específicas de interacción, tanto entre ellos como en su trato con los grupos-objetivo, los grupos beneficiarios y los representantes de ambos. Están obligados a respetar las disposiciones institucionales que enmarcan al PPA y a garantizar la transparencia de los intercambios de información, de medios, de prestaciones financieras, entre otros (Subitars, et al., 2008). Con este objetivo los PPAs ponen a disposición de los actores de las políticas públicas un número limitado de instrumentos administrativos estandarizados a los que pueden –o incluso

deben—recurrir para llevar a cabo su comunicación interna y externa (Subitars, et al., 2008, p159).

Esta formalización de la actividad administrativa permite la objetivación, la transparencia, la reconstitución y la independencia de los órganos públicos y de sus prestaciones. Así, una decisión administrativa se transforma en un documento de valor transmisible (título jurídico) y representa, para su propietario, un recurso jurídico del que puede valerse frente a otros miembros de la sociedad. Este número limitado de modalidades de acción administrativa garantiza el carácter transferible y el reconocimiento social de esta categoría de productos de las políticas públicas (Subitars, et al., 2008).

Con el objetivo de crear relaciones funcionales, previsibles y estables, los PPAs prevén una multitud de reglas institucionales que permiten organizar las interacciones procedimentales, así como el acceso a los recursos. Estas reglas se refieren, ante todo, a la estructura interna del acuerdo político administrativo (APA) y organizan, por ejemplo, el procedimiento de consulta, la circulación de expedientes en los diferentes servicios, el proceso de arbitraje administrativo entre los intereses divergentes de los servicios, entre otros (Subitars, et al., 2008). Además, otros elementos procedimentales pueden regular los procesos de intercambio externo entre, por un lado, las autoridades y, por otro, los grupos-objetivo, los beneficiarios finales o los grupos terceros.

La prestación de servicios públicos exige, por regla general, el respeto de procedimientos mínimos, no solamente con el objetivo de crear un consenso acerca de los datos básicos, sino también debido a la obligación legal, generalmente impuesta por los textos que regulan los procedimientos administrativos, de oír previamente a las partes involucradas (Subitars, et al., 2008). Procedimientos que sirven para proteger a los ciudadanos contra las arbitrariedades de la administración y contra las violaciones a sus derechos fundamentales. Además, deben permitir que los grupos-objetivo pongan a disposición de la administración toda la información necesaria para la implementación de la política en cuestión. Finalmente, permiten que las autoridades administrativas se protejan de una invasión incontrolable de representantes de grupos de interés (Subitars, et al., 2008).

Estos elementos procedimentales no son de naturaleza exclusivamente técnica. Por el contrario, a menudo son objeto de debate, sobre todo cuando se trata del derecho de los grupos-objetivo, de los beneficiarios finales y de terceros a acceder al procedimiento administrativo. Es, en muchos casos, precisamente la vía procedimental la que fija quiénes pueden o no disponer del derecho a interponer un recurso o manifestar su oposición ante las instancias o tribunales administrativos (Subitars, et al., 2008).

De esta manera, la política pública en cuestión no tiene definido dentro de su contenido sustancial formal, los elementos procedimentales necesarios para su operación e implementación.

**Tabla 3-41: Análisis producto N°2: del Programa Político Administrativo (PPA)**

<b>Elementos constitutivos de carácter sustantivo</b>		
<b>Elementos</b>	<b>Ser</b>	<b>Deber ser</b>
Objetivos	Abstractos	Cuantificados, concretos, mensurables
Elementos Evaluativos	Subjetivos	Objetividad de Indicadores y la forma de interpretación
Elementos Operativos	Intervención (persuasiva) sin Elementos Operativos concretos	Instrumentos de Intervención, medidas, condicionantes
<b>Elementos constitutivos de carácter institucional</b>		
<b>Elementos</b>	<b>Ser</b>	<b>Deber ser</b>
Elementos Concernientes al Acuerdo de Actuación Político-Administrativo	1. Coordinación y ajuste a la implementación: Consejo de Política Social DPTAL. 2. Planificación de recursos (anualmente): Secretaria de Planeación y las Secretarías responsables de la ejecución.	Disponibilidad de recursos suficientes para su coordinación y operación (mínimo infraestructura, personal y comunicación)
Elementos Procedimentales	No contiene	Instrumentos administrativos estandarizados como medio a recurrir para llevar a cabo su comunicación interna y externa, que garantice la objetivación, transparencia, reconstitución y la independencia de los órganos públicos y de sus prestaciones

Fuente: Propia

#### 3.4.2.2.2 Coherencia y Legalidad en los Elementos Constitutivos de las Decisiones de Políticas Públicas

La coherencia entre los distintos elementos de un PPA en una política pública debe ser imperativo, ya que se componen de decisiones procedentes de diferentes niveles de gobierno y sus administraciones (nacional, territorial: departamentos y/o municipios).

A pesar de que, en teoría, los elementos de un PPA deben complementarse y no contradecirse mutuamente, en la realidad ello no tiene por qué ser así, por tal razón, es necesario considerarse la lógica y coherencia interna con la compatibilidad y coherencia externa (Knoepfel, 1995, 2009), ya que pueden influir directamente sobre la calidad y cantidad de outputs de la política pública (como déficits de implementación preprogramado).

De esta manera, la Ordenanza 019E de 2015 por medio de la cual se adopta la política pública departamental de juventud “Arauca joven, una apuesta por el desarrollo” 2015-2025 dentro de la estructura de carácter sustantivo<sup>27</sup> e institucional<sup>28</sup> definidos o parcialmente definidos dentro de su contenido sustancial, se infiere que entorno al grado de coherencia del PPA, a pesar de lo abstracto y subjetivo de sus elementos constitutivos, lo que se verá reflejado en la calidad y la cantidad de outputs (actos formales) de la política pública, existe una coherencia normativa y secuencial.

Aun así, la ausencia de los elementos procedimentales de implementación y la no objetividad de los elementos constitutivos se presupone que los elementos de actuación político administrativo APA contiene deficiencias en su planteamiento y operación dada su impertinente, corto alcance, subjetividad sustancial de su contenido y la vía de intervención política implementada.

Este tipo de (errores) de programación proceden de la identificación inexacta de la conducta de un grupo social – o la no vinculación de todos os actores implicados -como la causa del problema público a resolver, dado que la conducta en cuestión es sólo

---

<sup>27</sup> Objetivos, elementos evaluativos, elementos operativos.

<sup>28</sup> Elementos concernientes al acuerdo de actuación político-administrativo y elementos procedimentales.

parcialmente, o incluso en ninguna medida, responsable del problema” (Knoepfel, et al.,2006). Ello se debe parcialmente al hecho de que la mayoría de los debates acerca de las medidas previstas en función de la hipótesis de intervención no abordan con detalle la vía administrativa prevista, sino que se centran en (el grado de intervencionismo) desde perspectivas ideológicas clásicas, o bien se centran en los costes financieros de su implementación administrativa” (Varone 1998).

Por otro lado, la legalidad como principio tiene un rol considerable en la base legal y su formulación, particularmente en lo que respecta a los instrumentos de intervención y sus procedimientos administrativos, están jurídicamente reglamentados. La legalidad es un examen que puede tener un carácter prospectivo (y, conjuntamente, preventivo) o retrospectivo (Subitars, et al., 2008, p.163). En la práctica, esta dimensión jurídico-normativa constituyen un elemento central.

En este contexto, la Ordenanza 019E de 2015 diacrónicamente en su formulación posee una proporcionalidad entre los elementos constitutivos (los presentes) del PPA, poseen compatibilidad entre las reglas Constitucionales de régimen democrático, las reglas que regulan las administraciones paraestatales y las reglas que regulan el APA de dicha política pública.

#### 3.4.2.2.3 Dimensiones Analíticas Operativas

Desde el análisis de políticas públicas de Knoepfel, et al, (2006) se identifican tres dimensiones analíticas y operativas que caracteriza el PPA la Ordenanza 019E de 2015, estableciendo:

Primera, al ser un conjunto de decisiones, el PPA puede variar considerablemente de un país a otro o de un espacio político a otro según la limitación de su contenido sustantivo. Cuando la estructura del problema público a resolver es similar y el número de intervenciones individuales es más o menos equivalente, tales variaciones del PPA provienen de una concepción diferente de la actividad de implementación (Subitars, et al., 2008). De esta manera, esta política pública está estructurada bajo un limitado contenido sustantivo de su PPA, debido al grado de concreción débil (cláusulas generales). Esto permite a los actores en la etapa de implementación un margen de maniobra considerable, facilitando el tomar en consideración las circunstancias locales particulares para la resolución de casos individuales (Subitars, et al., 2008). De esta

manera, cuanto más limitado es el contenido sustantivo debido a las tradiciones legislativas o a la construcción político-administrativa de un país, más reglas institucionales se deberán incluir para así evitar prácticas (demasiado) heterogéneas y un mayor margen de maniobra de los actores.

Segunda; La distribución de las decisiones de orden legislativo y reglamentario entre las diferentes esferas político-administrativas tiene por objeto orientar la implementación, y puede variar de un país a otro. Para este caso, la parte esencial del PPA se le atribuye al nivel nacional-estatal (centralizado), ya que para el 2014 como mandato del gobierno central a las administraciones administrativas territoriales, en cumplimiento de la Ley 1622 del 2012 y el conpes 172 de 2013, se materializa la Ordenanza 019E de 2015 en el departamento de Arauca.

Tercera; Los PPAs contienen elementos sustantivos, decisiones institucionales y mixtos (vinculan E. Sustantivos con E. Institucionales) que regulan la organización de su implementación, la dotación de los diferentes recursos que se otorga a los actores, así como los procesos administrativos y judiciales a aplicar, son reglas que regulan sobre todo el funcionamiento interno del APA y sus interacciones con los grupos-objetivo, los beneficiarios finales y terciarios de la política pública (Subitars, et al., 2008). De esta forma la política pública en cuestión define su PPA mixto el cual abstractamente “se concentra en una combinación particular de elementos sustantivos, organizacionales y procedimentales” (Subitars, et al., 2008, p.167).

#### 3.4.2.2.4 PRODUCTO N°3: Acuerdo Político Administrativo (APA)

El acuerdo de actuación político-administrativo (APA) de una política pública representa el conjunto estructurado de actores públicos y paraestatales que están a cargo de su implementación y que por tanto relacionan finalmente los postulados de la política y su aplicación concreta en un lugar determinado (Knoepfel, et al., 2006).

Así, Knoepfel, et al., (2006) especifica que estos actores paraestatales tienen delegadas responsabilidades propias de los poderes públicos y por tal razón participan en la producción de acciones concretas (outputs) vinculadas a dicha política pública a través de reglas institucionales formales e informales, estas deben permitir una

coordinación sustantiva (positiva o negativa; proactiva o reactiva) entre los diferentes servicios reforzado con reglas procedimentales que establecen una red de interacciones horizontales y verticales entre los actores (coordinación procedimental).

**Tabla 3-42: Elementos evaluativos del APA**

<b>Variables del acuerdo político administrativo (APA)</b>	
<b>1</b>	Numero de Actores
<b>2</b>	Grado de Coordinación Horizontal
<b>3</b>	Grado de coordinación Vertical
<b>4</b>	Grado de Centralidad de los Actores Claves
<b>5</b>	Grado de Politización
<b>6</b>	Contexto Fijado por otras Políticas Públicas
<b>7</b>	Grado de Apertura

**Fuente:** Propia

En este contexto, un APA se interpreta como la base organizativa y procedimental de una política pública, representando el entramado de actores públicos y privados a cargo de la implementación de una política pública (Subitars, et al., 2008, p.169). De esta forma, el APA reúne actores de todas las jerarquías institucionales, organizacionales y de poder, los cuales deben operar coordinada y cooperadamente para que se puedan aplicar los elementos constitutivos del PPA adoptadas en la política pública, representados en las siguientes dimensiones:

Primera; cuanto más elevado es el número de actores, más necesario resultará para el APA disponer de mecanismos precisos para la negociación y establecimiento de las competencias y los procedimientos necesarios para una gestión coordinada de las actividades múltiples. A mayor número de actores paraestatales, incluso privados, presentes en un APA, menor factibilidad para la aplicación y seguimiento de las reglas propias al funcionamiento interno de los servicios administrativos durante la realización de la política pública (Knoepfel, et al., 2006) y por lo tanto su previsibilidad. Así, la Ordenanza 019E por medio de la cual se adopta la política pública departamental de juventud “Arauca joven, una apuesta por el desarrollo” 2015-2025, posee un APA (multi-actoral) dentro de sus reglas formales e informales, representadas por actores político-administrativos (Consejo de Política Social DPTAL, Secretaria de Planeación y las Secretarías responsables de la ejecución).

Segunda; la Ordenanza 019E posee un APA multi-actoral con una fragmentación horizontal. Esta fragmentación como resultado de la ausencia de coordinación (horizontal) sustantiva, entre otras cosas debido a lo abstracto y subjetivo de sus objetivos, ya que los actores pertenecen a organizaciones regionales administrativas divergentes y a la falta de reglas procedimentales definidas específicamente. Una característica importante de los APA no-coordinados es que no tienen voluntad de coordinarse o, incluso, desarrollan estrategias explícitas de no-cooperación. Además de las divergencias que pueden presentarse entre los actores en el plano de los valores, de las funciones y de los objetivos perseguidos, frecuentemente son sus (clientelas) privadas las que se oponen a la coordinación y a la inserción de (sus) servicios en un nuevo APA (Subitars, et al., 2008). En consecuencia, este tipo de fragmentaciones horizontales conllevan el riesgo de provocar contradicciones en los contenidos de los planes de acción o en los actos formales de implementación (Subitars, et al., 2008, p,171).

Tercera, al analizar el APA en función del grado de coordinación vertical existente entre los diversos niveles político-administrativos (nacional, regional y municipal), se puede identificar que la política pública en cuestión posee un APA integrado, en donde, el Estado central y las demás instituciones territoriales no solamente comparten las competencias legislativas y reglamentarias, sino también las de implementación (Knoepfel, et al., 2006).

Cuarta, análisis enmarcado en la influencia y el poder de los actores, el cual está distribuido ya sea de forma igualitaria como en la predominancia (de algunos actores-clave). Estos últimos podrán imponer desde una posición privilegiada de punto de vista de manera unilateral” (Knoepfel, et al., 2006). De esta forma, en la Ordenanza 019E se presenta la figura de un APA centralizado (predominante) representado por el Consejo de Política Social del Departamento de Arauca (Artículo 11 de Ordenanza 019E 2015). Así, para este caso las políticas cuyos retos son de carácter más territorial disponen de una centralidad vertical menor que se combina, en el caso de que sean sumamente sectoriales, con una centralidad horizontal también débil (Subitars, et al., 2008, p,174).

Quinta, basados en gran medida en las cuatro variables precedentes, en los hechos más que en los derechos y que se encuentra sometida a variaciones diacrónicas



en ocasiones extremadamente rápidas y difíciles de anticipar. El APA de la política pública en cuestión bajo esta variable y concepto de análisis se encuentra politizado, lo que conlleva a que los productos que de ellos se derivan poseen un carácter menos previsible (Knoepfel, et al., 2006) bajo procesos más técnicos y dependientes en gran manera de la biografía de las políticas públicas, la cual al ser “nueva” abre más espacios a conflictos de signo político.

Sexta, la influencia como apoyo o, un *handicap* para los actores del APA depende de las competencias y tareas que asuman los actores públicos que de manera exclusiva o paralela llevan a cabo funciones en otras políticas públicas (Knoepfel, et al., 2006). En este contexto la Ordenanza 019E de 2014 posee un APA enmarcado en un contexto heterogéneo, en el cual, “los principales actores del APA pertenecen a diversos ministerios o departamentos, o bien a diferentes unidades al interior de un mismo ministerio” (Subitars, et al., 2008, p,175).

Séptima, la intensidad de las interacciones entre los actores del APA y los que constituyen su entorno social inmediato. Condiciones que pueden ser más o menos selectivas según los tipos de espacios políticos de que se trate (Knoepfel, et al., 2006). Las interacciones entre los actores del APA y estos actores «externos» son con frecuencia (muy) selectivas. Se estructuran a través de un conjunto de reglas procedimentales formales, así como por «usos y costumbres» (reglas informales) entre los que podemos incluir la cultura organizacional de las diferentes autoridades y servicios administrativos involucrados (Knoepfel, et al., 2006). Distinguiéndose así, APAs cerrados, APAs parcialmente abiertos y APAs abiertos. De esta manera la política pública Departamental de Juventud “Arauca joven, una apuesta por el desarrollo” 2015-2025 se enmarca en un APA parcialmente abierto, el cual (está abierto exclusiva y parcialmente a los grupos-objetivo).

**Tabla 3-43: Análisis producto N°3: Actuación Político Administrativo (APA)**

<b>Elementos Constitutivos de Carácter Sustantivo</b>		
<b>Elementos</b>	<b>Ser</b>	<b>Característica</b>
Número y tipo de actores: apa mono o plural	PLURIACTORA	Menor factibilidad para la aplicación y seguimiento
Grado de coordinación horizontal: integrado vs fragmentado	FRAGMENTADO	Sin voluntad de coordinación (no cooperación), divergencia en valores, funciones y objetivos (contradicciones en planes de acción e implementación)
Grado de coordinación vertical: integrado vs atomizado	INTEGRADO	Administraciones centrales y territoriales comparten competencias legislativas y reglamentarias
Grado de centralidad de los actores: centralizado vs igualitario	CENTRALIZADO	Dominancia de actores claves en decisiones de planeación e implementación
Grado de politización: politizado vs democrático	POLITIZADO	Imprevisibilidad de los productos
Contexto fijado por otras políticas públicas: homogeneidad vs heterogeneidad	HETEROGENEO	Principales actores del APA pertenecen a diferentes departamentos u/o dependencias
Grado de apertura	PARCIALMENTE ABIERTOS	Abierto exclusiva y parcialmente a los grupos-objetivo

**Fuente:** Propia

# Conclusiones y Recomendaciones

## 4.1 Conclusiones

Existe una necesidad latente de reenfocar las estrategias de construcción de políticas públicas entorno a las juventudes rurales, hacia una visión que propenda el desarrollo rural desde el territorio con una visión integral de procesos históricos, sociales, económicos, políticos y culturales como un instrumento que genere obligaciones en los actores político-administrativos en la definición y aplicación de políticas entorno a la concepción integral y holística de la juventud rural, que genere una transformación productiva e institucional de los territorios, planteando así, alternativas pertinentes conceptual y operativamente para dar solución y/o mitigar problemas sociales de esta población.

Bajo dichas premisas se apuesta por un constructo teórico integral y holístico para la población joven del departamento de Arauca, el cual se encuentra enmarcado en el contexto de la nueva ruralidad. “Grupo poblacional que constituyen un sujeto múltiple, heterogéneo, altamente complejo, con recursos, con particularidades de cada territorio, la dimensión predial, el sistema de tenencia de la tierra, la tipología productiva, la posición social y el género” (Fontenla. E. 2010. p.7).

Dicho constructo teórico define a la juventud del departamento de Arauca como “Segmento de la población entre 14 y 28 años<sup>29</sup>, sujetos de derecho constituidos socioculturalmente que residen en zonas rurales dentro del sistema de ciudades y población de municipios y áreas no municipales enmarcados en las categorías de ciudades y aglomeraciones, intermedio, rural y rural disperso”.

---

<sup>29</sup> Estatutaria 1622 de 2013

Son varias las razones por las cuales se deben establecer políticas públicas diferenciales a los jóvenes rurales que permitan reducir sus problemáticas sociales, entre ellas los fenómenos migratorios (rural-urbano). Dicho fenómeno generado por factores de atracción a las ciudades (acceso a educación, vinculación laboral, empleos con mejores salarios y condiciones, experiencia de vida, seguridad alimentaria) y factores de expulsión del territorio (poco acceso a la tierra y su deterioro ambiental, conflicto armado, mayores dificultades para mantener a la familia, reglas sucesorias que lo dificultan, fallas estructurales comunitarias, deficiencias en el acceso a servicios).

Colombia, como Estado Social de Derecho que contempla un sistema jurídico normativo coherente y armónico ordenado jerárquicamente, haciendo de las normas de rango superior la fuente de validez de las que siguen en dicha escala. Así, estas normas desde el análisis de las políticas públicas como ciencia del Estado permiten cuestionar la eficacia y la eficiencia de diferentes instrumentos de regulación, de incentivación económica y, más recientemente, de instrumentos de persuasión y de información (Subitars, et al., 2008) como una respuesta a los procesos de cambio políticos, sociales y económicos que se desarrollan en el territorio y, además, a la necesidad de hacer transparente la gestión y el manejo de recursos.

Así, se logra evidenciar el problema principal de la juventud rural que enmarca holísticamente los ejes transversales de la población joven rural del departamento de Arauca, el cual está enmarcado en la poca, nula o insuficiente participación juvenil en espacios políticos, sociales y económicos, lo cual, en el marco de la generación de oportunidades laborales causa efectos de vulnerabilidad, baja calidad de vida, poca representatividad juvenil, crecimiento exponencial en los fenómenos migratorios, establecimiento de políticas públicas no objetivas ni operativas, el estancamiento del desarrollo territorial y la desintegración familiar y social.

Efectos causales del desconocimiento de las dinámicas y las realidades políticas, sociales y económicas del territorio, la baja oferta laboral por la alta informalidad y baja inversión de capital (público y privado) en el territorio, el bajo o nulo apoyo al emprendimiento juvenil, la baja cobertura y oferta desfocalizada de la educación superior, los procesos de inmigración, bajas tasas de remplazo generacional y la ausencia del Estado.

Por otro lado, dentro de las acciones del Estado en el marco de apoyo, fortalecimiento a la juventud rural del departamento a través de las entidades territoriales públicas y/o mixtas en la ejecución de las políticas públicas, se evidencia que del periodo 1991 al 2019, la Universidad Nacional de Colombia tiene una participación del 42,3% en formación para el empleo, un 2,6% en fortalecimiento del emprendimiento y un 25% en procesos de vinculación laboral. Así mismo el SENA tiene una participación del 61,5% en formación para el empleo, un 71,1% en fortalecimiento y establecimiento del emprendimiento y un 0% en procesos de vinculación laboral. Por otro lado, la Cámara de Comercio de Arauca tiene una participación del 0% en formación para el empleo, un 5,3% en fortalecimiento del emprendimiento y un 0% en procesos de vinculación laboral. También el MADR tiene una participación del 0% en formación para el empleo, un 21,1% en fortalecimiento del emprendimiento y un 0% en procesos de vinculación laboral. Por último, la Caja de Compensación Familiar de Arauca, tiene una participación del 1,6% en formación para el empleo, un 5,3% en fortalecimiento del emprendimiento y un 75% en procesos de vinculación laboral.

En el análisis de la Ordenanza 019E de 2015 y la interacción de sus variables independientes (actores, recursos y reglas institucionales), se concluye que: primero, se debe hacer una identificación, vinculación y movilización de cada uno de los actores que hacen parte de la estructuración y definición política de problema público (actores político-administrativos, actores objetivos y actores beneficiarios), ya que según el diagnóstico realizado, del mapeo de actores, tan solo participo el 31% de estos: 13% político administrativos (Consejo de política departamental, Secretaria de planeación Departamental, Secretarías de Desarrollo Social Municipales), 13% objetivos (Policía Nacional, Cámara de Comercio Arauca, ICBF) y 4,5% beneficiarios (Jóvenes 9°-19°-11°, Jóvenes en etapa Productiva, Componente Joven Étnico), de los cuales, los actores objetivos participaron como apoyo y acompañamiento al proceso mas no como actores fundamentales y proponentes de las hipótesis causales del problema social.

Segundo, el bloque Constitucional que enmarca los deberes y derechos juveniles entre (1991-2019) que enmarcan las acciones desde el Estado para resolver las problemáticas sociales de los jóvenes del territorio y por lo tanto la Ordenando 019E de 2014 que enmarcan el fortalecimiento y la promoción de oportunidades laborales trabajo y/o emprendimiento en el departamento de Arauca, emplean como base jurídica el 8,3% de las normas internacionales (Resolución A/RES/50/81 "Programa de Acción Mundial

para los Jóvenes” (1995), Convención Iberoamericana de Derechos de los Jóvenes (2008)) y el 23,8% de las normas nacionales (Ley 1014 “Fomento a la Cultura de Emprendimiento” (2006), Ley Estatutaria 1622 “Por medio de la cual se expide el estatuto de ciudadanía juvenil y se dictan otras Disposiciones” (2013), Documento Conpes 173 “Lineamientos para la generación de oportunidades para los jóvenes” (2014)).

Siendo costosa la puesta en marcha de una política pública se hace necesario la vinculación de todos los actores objetivos vinculados a la problemática en cuestión, en la cual, del mosaico de recursos disponibles y posibles en movilizar se observa el uso de los recursos jurídicos, económico, humano, cognitivo y cronológico, evidenciando así, que, con el objetivo de ser eficientes en gestión, estos deben distribuirse y administrarse sosteniblemente. Este tipo de gestión supone un seguimiento y un análisis preciso del desarrollo del problema colectivo a resolver, una evaluación de los resultados y de los efectos inducidos.

Adicionalmente, se establece como vía reguladora la persuasión, la cual sirve de estrategias de información a fin de convencer a los grupos-objetivo de adoptar conductas que van en el sentido de los objetivos de la política. Como una medida de acompañamiento a ámbitos relacionados a las libertades personales fuertemente protegidas por los derechos constitucionales.

Por otro lado, en el análisis de las variables dependientes de la política pública en cuestión y sus respectivos productos resultantes de las etapas analizadas (inclusión del problema público a resolver en la agenda pública, programación legislativa y reglamentaria de la intervención pública) y sus respectivos productos (definición del problema público, acuerdo de actuación político administrativo APA y el programa de actuación político administrativo PPA). En la estructuración de la Ordenanza 019E de 2014 y su inclusión del problema público a resolver en la agenda pública, desde el punto de vista cognitivo y normativo, se define un problema parcialmente estructurado con la característica de establecerse bajo estrategias pluralistas en la negociación y acuerdos estratégicos en el uso de las normas, en donde su hipótesis causal es inconclusa, ya que, no logra reunir un acuerdo sustancial de actores, en donde, en el proceso de inclusión de este problema público en la agenda política se realiza a través de la vía de anticipación interna, la cual otorga un peso decisivo en la constitución de la agenda

política a los actores administrativos y a las autoridades, en donde estos actores se hacen cargo de la implementación de las políticas vigentes orientadas el centralismo del sistema político y sus respectivas orientaciones plasmadas en documentos CONPES 172 del 2014, Ley 1622 del 2013 principalmente, en donde los actores político-administrativos reemplazaron a los actores privados apropiándose y definiendo el problema público a resolver.

Por otro lado, en la programación legislativa y reglamentaria de la intervención pública, primero, el PPA y sus elementos constitutivos de carácter sustantivo posee objetivos, elementos evaluativos y elementos operativos definidos subjetiva, abstracta e inconcretamente, y segundo, elementos constitutivos de carácter institucional, en donde, los elementos concernientes al acuerdo de actuación político-administrativo establece la atribución de la implementación y todas las implicaciones de esta política pública a la Secretaria de Planeación Departamental sin una definición clara y/o establecimiento de una coordinación específica para el manejo de dicha política pública, mientras que los recursos son asignados de forma global y anualmente. Así mismo, los elementos procedimentales no están definidos formalmente dentro del contenido de la política pública, infiriendo que estos están definidos dentro de acuerdos y normas informales entre los actores político-administrativos.

Con respecto al APA y sus elementos evaluativos, la Ordenanza 019E de 2014 posee una participación multiactorial en su implementación (secretaria de Planeación Departamental y Secretarías de Desarrollo Social Municipales), con un grado de coordinación horizontalmente fragmentado y verticalmente integrado, centralizado y politizado, en donde desarrolla un contexto heterogéneo fijado por otras políticas como resultado de la integración o pertenencia de sus principales actores a diferentes dependencias.

Dicho todo lo anterior, la Ordenanza 019E de 2014 bajo el principio del Estado de derecho y la propia concepción democrática requiere una recodificación como un proceso de aprendizaje y construcción de experiencias y conocimientos de los actores político administrativos locales, ya que, los procesos al igual que las reglas, necesidades y problemáticas sociales en el tiempo son cambiantes como respuesta a los cambios en las realidades sociales, como lo afirma Knoepfel et al. (2006) en donde indica que la creciente evolución y dinamismo de las democracias implican retos enormes para el

conjunto de actores del sector público. Retos que implican, primero, la reducción de déficits presupuestarios y las deudas estructurales, segundo; mantener cierto control político de la economía, y, por último, satisfacer las cada vez mayores y heterogéneas exigencias de los ciudadanos respecto a las prestaciones.

Dicha recodificación implica la reconstrucción conceptual, sustancial y operativa de la política pública de juventud y las acciones realizadas en el marco de este grupo poblacional del departamento de Arauca, en donde se logre visualizar:

- La realidad social, política, económica y geográfica-paisajística del territorio, definiendo y adoptando así el planteamiento significativo y sustancial del cual partimos en esta investigación, en la cual se define a la juventud rural.
- La proyección y estructuración de políticas públicas y acciones del estado con enfoque territorial descentralizado.
- La construcción de diagnósticos reales y pertinentes de la población juvenil del territorio con el fin de ser eficientes y pertinentes en las diferentes acciones a desarrollar.
- Un mapeo detallado de actores y un análisis interaccional de estos, en donde se identifique y vincule en los diferentes procesos a los diferentes actores públicos y privados que por diversas razones están implicados en el surgimiento, la formulación y la resolución de una problemática social o de un problema definido políticamente como problema público.
- La actualización de normas estructurales en el contenido sustancial de la política en cuestión, ya que presenta déficits con respecto a las demandas sociales, barreras estructurales, presiones externas y de mediación interna, que ha generado cambios en las realidades juveniles por la desactualización de las normas más representativas en especial las referentes a la oportunidad laboral (trabajo y/o emprendimiento)
- Una óptima vinculación e interacción del denominado “triángulo de actores” que se ven vinculados al problema público juvenil en cuestión, esto permite la promoción, movilización e interacción de valores, ideas, intereses, estrategias y tácticas que permitan reducir el grado de incertidumbre y garantizar así la eficiencia y pertinencia de las acciones a tomar.



- Bajo la vía de regulación persuasiva, se tenga el acompañamiento de otra forma de intervención (reguladora, incentivadora, o de provisión directa) con el objetivo de generar mayor concreción operativa, de tal forma que permita su pertinente operativización.
- Una combinación sostenible estratégica, inteligente y económicamente de los diferentes recursos públicos a fin de obtener un resultado susceptible a resolver el problema.
- Elementos evaluativos concretos, siendo estos muy importantes debido a la estrecha interdependencia entre los métodos para evaluar el grado en que los objetivos de una política pública se han alcanzado y los resultados verdaderamente obtenidos, como una condición para convertir en efectiva una política pública requiere de una concreción operativa.
- Objetivos con determinación de unidades de medición o indicadores que hagan referencia a los efectos de los programas en la realidad social (indicadores de eficacia)".
- Elementos operativos concretos, definidos con normas formales, que permita definir las modalidades de la acción sobre los grupos-objetivo, como una condición para convertir en efectiva una política pública.
- Implementación o establecimiento de una Coordinación estable de juventudes, desde donde se puedan articular, ejecutar, coordinar y evaluar todos los procesos implementados.
- Definir elementos procedimentales que permita reglamentar las formas de interacción entre los actores, estableciendo obligaciones específicas que permita la objetivación, transparencia, reconstitución y la independencia de los órganos públicos y de sus prestaciones.
- Cohesión y articulación horizontal y vertical en los contenidos de los planes de acción y en los actos formales de implementación que permitirá en cierto grado la despolitización de modo que la burocratización gradual de sus componentes operativos permita mayor previsibilidad y generar mayor estabilización diacrónica.

Así, toda política pública se constituye paso a paso y en el tiempo, procediendo a múltiples retroacciones y procesos de aprendizaje colectivo, en donde inicialmente se pueden crear mono causalidades y/o lagunas en las hipótesis, vías de intervención o

planes de programación e implementación, lo que hace que esta sea deficiente o incompleta. Sin embargo, este tipo de ejercicios científicos-empíricos permite a los actores implicados sustraer lecciones de ello y hacer recodificaciones en la política pública en cuestión, con el objetivo de crear mayor complejidad funcional, sustancial y operativa.

## 4.2 Recomendaciones

A nivel nacional, las políticas públicas de juventud, están enmarcada en los constructos teóricos centralizados y occidentalizados, lo cual se ve reflejado en la Ordenanza 019E por medio de la cual se adopta la política pública departamental de juventud “Arauca joven, una apuesta por el desarrollo” 2015-2025, lo cual no permite una visualización de la multifuncionalidad y pluralidad productiva de la biodiversidad biológica, cultura y agropecuaria del territorio, como lo plantea el constructo teórico de la Nueva Ruralidad y los planteamientos que realiza para Colombia el Departamento de Planeación Nacional (DNP) y la Misión para la Transformación del Campo (MTC) que caracterizan y clasifican de forma más objetiva, efectiva y operativa la caracterización del territorio nacional mediante la implementación de las siguientes herramientas.

- Definición y Asignación de la Nueva Ruralidad Espacial en Colombia (Ciudades y aglomeraciones, Intermedios, Rural y Rural Disperso)
- Categorías Conceptuales de la Nueva Ruralidad
- Tipologías Departamentales y Municipales para la Designación del Sistema General de Participación de los Recursos del Estado (Dimensiones que Caracterizan los Entornos de Desarrollo Y Categorías del Entorno)

Bajo estas premisas y constructos teóricos se plantea y sugiere la reconstrucción conceptual de la política pública de juventud del departamento de Arauca, en donde se logre visualizar la realidad social, política, económica y geográfica-paisajística del territorio, definiendo y adoptando así el planteamiento significativo y sustancial del cual partimos en esta investigación, en la cual se define a la juventud rural como:

**Segmento de la población entre 14 y 28 años<sup>30</sup>, sujetos de derecho constituidos socioculturalmente que residen en zonas rurales dentro del sistema de ciudades, población de municipios y áreas no municipales enmarcados en las categorías de ciudades y aglomeraciones, intermedio, rural y rural disperso.**

Dicha asignación teórica permite aumentar la gestión y operativización de los procesos juveniles<sup>31</sup> en la búsqueda y asignación de recursos necesarios para este grupo poblacional, de tal manera que se logre fortalecer la acción del Estado en el territorio y disminuir o mitigar problemáticas sociales y problemas públicos presentes, como un ejercicio efectivo de la gobernanza.

Y es precisamente el ejercicio de mitigación de problemas públicos crónicos como lo es el desempleo juvenil del territorio, el cual en su constante genera altos grados de afectación en la población rural, pero con mayor efecto y vulneración de los jóvenes rurales. Siendo el desempleo una de las causales más representativas en los fenómenos migratorios del departamento, los cuales son el objeto de estudio, y al estudiar y analizar de forma holística e integral a la juventud del departamento de Arauca en temas de diagnóstico, acciones desde el Estado para resolver este problema público y el análisis de la Ordenanza 019E por medio de la cual se adopta la política pública departamental de juventud “Arauca joven, una apuesta por el desarrollo” 2015-2025 se sustrae y recomienda lo siguiente:

**I. Diagnóstico de la juventud Rural Araucana**

Si bien es cierto que el modelo político de Colombia históricamente ha sido jerarquizado y centralizado, en la última década con los diferentes procesos político, económicos y sociales que se han venido desarrollando, como lo es el más reciente, los diálogos con las FARC EP, proyectan y promueven la construcción de políticas y acciones del Estado con un enfoque territorial y descentralizado, lo cual, debe verse reflejado en las políticas públicas locales y sus efectos, los cuales han de promover y ejecutar acciones que permitan la reducción del desempleo, aumentando la oferta,

---

<sup>30</sup> Estatutaria 1622 de 2013

<sup>31</sup> Vinculación de actores estratégicos como CONFIAR, MADR como actores con alta capacidad de movilizar recursos y con responsabilidad directa en apoyo y desarrollo de los procesos juveniles en la creación de estrategias de vinculación laboral, según Ley 1014 de 2006, Ley Estatutaria 1622 de 2013, Ley 1780 de 2016, Ley Estatutaria 1885 de 2018.

inclusión y permanencia a la educación superior, ofertando programas de calidad y que respondan a las necesidades del territorio como acciones básicas y fundamentales en la lucha contra el desempleo.

Por otro lado, también se hace importante que los actores político-administrativos y sus administraciones generen diagnósticos reales y pertinentes de la población juvenil del territorio con el fin de ser eficientes y pertinentes en las diferentes acciones a desarrollar, vinculando en estos procesos a los diferentes actores que se ven inmersos en las problemáticas. Para este caso, es necesario la gestión y promoción de la inversión de capital en el territorio, la movilización de recursos para el apoyo a los emprendimientos juveniles y la vinculación laboral de los jóvenes en las entidades públicas y privadas (incentivadas), como apoyo a este sector poblacional y a las leyes y normas que así lo promueven y establecen.

## **II. Acciones del Estado para Resolver el Problema Público Laboral (trabajo, emprendimiento y/o formación para el empleo) de la Juventud Rural del Departamento “1991-2019”**

Se hace necesario y fundamental que la gestión política administrativa encargada de los procesos de juventudes realice un mapeo detallado de actores y un análisis interaccional de estos, en donde se identifique y vincule en los diferentes procesos a los diferentes actores públicos y privados que por diversas razones están implicados en el surgimiento, la formulación y la resolución de una problemática social o de un problema definido políticamente como problema público, de tal forma que las administraciones públicas y las diferentes dependencias encargadas de los procesos de juventud puedan gestionar, promover, apoyar, incentivar y/o regular directa e indirectamente, tangible o intangiblemente las diferentes acciones o interacciones de cada uno de los actores vinculados en el tema de juventudes.

## **III. Análisis de la Política Departamental de Juventud “Arauca Joven, una Apuesta por el Desarrollo” (2015)**

La Ordenanza 019E por medio de la cual se adopta la política pública departamental de juventud “Arauca joven, una apuesta por el desarrollo” 2015-2025 está

estructurada bajo corriente Neoinstitucional, articulando reglas formales (explícitas) e informales (implícitas), estableciendo las estructuras y procedimientos que facilita o limita su eficacia, permite para este caso en específico una participación parcial de actores y crea un consenso en la necesidad de interpretar las conductas políticas como acciones estratégicas guiadas por normas sociales.

Aunque bajo esta corriente política las reglas institucionales manifiestan una estabilidad aparentemente muy elevada, no quiere decir que sean inmutables, ya que se producen alteraciones, para este caso, alteraciones debido a cambios en la realidad social juvenil (aumento progresivo en índices de desempleo juvenil, inmigraciones, migraciones y vulnerabilidad de los jóvenes rurales) y desactualización de las normas más representativas en términos de oportunidad laboral (trabajo y/o emprendimiento) que regulan las Organizaciones Administrativas (Nacionales: Resolución N°00347 MIN TRABAJO, Conpes 173 de 2014, Ley 1429 de 2010, Ley 1780 de 2016, Ley Estatutaria 1885 de 2018, Ley 1955 de 2019, Decreto 2365 de 2019. Internacionales: Programa de empleo juvenil OIT 2005, La crisis del empleo juvenil OIT 2012, Resolución A/RES/70/127 ONU 2015, Resolución S/RES/2250 ONU (2015), Resolución A/RES/54/120 ONU 2000, Resolución A/RES/50/81 ONU 1995, Pacto Iberoamericano de Juventud OEI 2016, Resolución AG/DEC/57 XXXVIII-0/08 OEA, entre otras).

Lo anterior permite no solo explicar las decisiones y acciones individuales, sino también la necesidad de una transformación sustancial a la Ordenanza 019E a través de acciones estratégicas y de comportamientos guiados por las normas sociales para reforzar esta regla institucional en vigor, de tal forma que permita la estructuración de hipótesis concretas, esto a través del entrecruzamiento de tres dimensiones: primera, las reglas formales vs las reglas informales; segundo, los comportamientos estratégicos vs los comportamientos fijados; por último, las instituciones estables vs instituciones dinámicas. Como lo afirma (Knoepfel, et al., 2006). naturalmente los cambios institucionales vienen provocados por la existencia, en un momento dado, de una contradicción demasiado importante entre las reglas institucionales formales e informales o que el margen de maniobra que diversas reglas formales dejan a los individuos para adoptar un comportamiento estratégico, siendo este mayor que el dado por las convenciones sociales.

De esta manera surge la necesidad de evolución de esta Regla Institucional (Ordenanza 019E de 2015) debido a las siguientes razones:

### **1. Demandas sociales y barreras estructurales**

“La Innovación institucional a través de la inadecuación, en un momento histórico dado entre la institución y otros elementos de la realidad social” (Germann 1991). Ya que los requerimientos de las dinámicas sociales han evolucionado a mayor velocidad que la estructura de las reglas institucionales de esta política pública, de tal forma que los efectos estabilizadores y/o conservadores han dejado de responder a las demandas sociales.

### **2. Presiones externas y mediación interna**

Los impactos externos y la evolución del entorno físico, económico y social del territorio, induce a crear la necesidad de una transformación institucional.

En dicho contexto, la no satisfacción de (nuevas) reivindicaciones hechas por los jóvenes rurales del departamento de Arauca inducen a la necesidad de generar cambios en la Ordenanza 019E de 2015. Cambios como “un proceso de adaptación y aprendizaje” (March, J., Olsen, J.,1989. P,168) y como una respuesta a los efectos de las modificaciones en la estructura de las reglas institucionales actualmente vigentes, “como procesos sucesivos de largas fases de equilibrio entrecortados por periodos intermedios de desequilibrio y de crisis institucionales” (Krasner, 1984).

## **IV. Actores**

Toda política pública es el resultado de la divergencia de un conjunto encadenado de decisiones, acciones como resultado de las interacciones estructuradas y repetidas de actores públicos y privados que por alguna razón están implicados en el surgimiento, la formulación y la resolución de un problema políticamente definido como público.

Así, como lo afirma Subitars, et al., (2008) el espacio de una política pública se determina, entre otros factores, por la propia lógica del estado de derecho. Si bien son los actores públicos del sistema político-administrativo los que tradicionalmente, y sobre

todo a partir del surgimiento del Estado de Bienestar, gestionan o representan la «cosa pública», ello no impide la presencia e intervención de otros actores.

De hecho, el principio del estado de derecho, así como la propia concepción democrática, exigen la participación de los actores privados cuyos intereses y objetivos se encuentren afectados de alguna forma por el problema colectivo que se intenta resolver. De esta manera, el espacio de una política pública es el marco más o menos estructurado, formalizado y poblado por actores públicos que interactúan con diversos grados de intensidad con actores no públicos, posibilitando estrategias de acción alternativas (Subitars, et al., 2008), En este contexto, todo individuo, persona jurídica o grupo social se considera un actor desde el momento en que, por el sólo hecho de existir tiene derecho a intervenir ya sea de forma directa o indirecta, tangible o intangible.

De esta manera, en la Ordenanza 019E de 2014 se hace necesario una recodificación que permita hacer una óptima vinculación e interacción del denominado “triángulo de actores” que se ven vinculados al problema público juvenil en cuestión, esto permite la promoción, movilización e interacción de valores, ideas, intereses, estrategias y tácticas que permitan reducir el grado de incertidumbre y garantizar así la eficiencia y pertinencia de las acciones a tomar.

Este tipo de errores de programación conllevan a las identificaciones inexactas o parciales de la conducta de un grupo social, de las vías de intervención / regulación y en la definición de las hipótesis causales y de intervención.

Por tal razón, las autoridades político-administrativas deben reconocer y entender que los factores y efectos del cambio social y de los problemas colectivos que surgen, si desean modificarlos, el Estado depende a menudo de informaciones que controlan o producen parcialmente los actores privados.

Una vez que esa hipótesis causal se ha formulado, los actores públicos deben, a continuación, aplicar de conformidad con la hipótesis de intervención concebida políticamente, determinando instrumentos y procedimientos que generen de manera efectiva cambios en la conducta de los grupos-objetivo. De hecho, el modelo causal de una política pública constituye siempre una representación normativa del funcionamiento de la sociedad y de las conductas de los actores privados. Su validación se sitúa en el

nivel de la implementación y de la evaluación de los efectos de las políticas públicas (Subitars, et al., 2008).

## **V. Vías de Regulación**

Teniendo en cuenta que los elementos operativos dentro del contenido sustancial de una política pública para alcanzar sus objetivos, además de la precisión y pertinencia de sus hipótesis y la definición de los actores objetivos, son de gran relevancia y fundamentales ya que a partir de estos determinan los derechos, obligaciones, grado, tipo, amplitud y calidad de las intervenciones políticas previstas.

Dichos elementos regulatorios requieren una base legal explícita desde la óptica jurídica y desde la óptica de la ciencia administrativa, es importante que se indique en qué condiciones pueden y deben aplicarse las medidas. Estas funcionan como cláusulas condicionales que, si bien es cierto, en cierta manera restringen el margen de maniobra de la administración; sin embargo, podríamos decir, en contrapartida, que garantizan el carácter previsible de la actuación de los poderes públicos y, en definitiva, la legalidad de las políticas públicas (Knoepfel, P., 1996 p.158).

Así, la Ordenanza 019E de 2015 bajo la vía de regulación persuasiva requiere el acompañamiento de otra forma de intervención (reguladora, incentivadora, o de provisión directa) con el objetivo de generar mayor concreción operativa, de tal forma que permita su pertinente operativización, ya que, bajo los principios del Estado de derecho, las leyes deben articular unas bases legales suficientemente claras sobre todo cuando la intervención pública permite imponer obligaciones o atribuir derechos importantes a determinados grupos sociales.

## **VI. Recursos**

Todo actor formulador e implementador de una política pública debería conocer las especificidades administrativas de la producción y la gestión sostenible de todos los recursos de acción del Estado. De acuerdo con el postulado del desarrollo sostenible, todo recurso escaso, ya sea público o privado, natural o artificial, debe usarse de manera mesurada, teniendo en cuenta la perspectiva del largo plazo. La efectiva realización de esta idea podría llegar a tener consecuencias importantes para el sector público en su



conjunto dado que todo parece indicar que administramos nuestros recursos públicos de manera excesiva y no sostenible (Knoepfel, et al., 2006). Ello requiere una combinación estratégica, inteligente y económica de los diferentes recursos públicos a fin de obtener un resultado susceptible a resolver el problema colectivo en cuestión.

Es real que la gestión pública con sus recursos cuenta con limitantes, pero, se ha demostrado que a partir de una misma dotación inicial se logra llegar a los objetivos fijados, la diferencia está en la combinación más inteligente de los recursos. Este tipo de gestión supone un seguimiento y un análisis preciso del desarrollo del problema colectivo a resolver, una evaluación de los resultados y de los efectos inducidos

### **VII. Programa de Actuación Político Administrativo**

Siendo el programa de actuación político-administrativo (PPA) un producto específico y decisorio, en donde se establecen las medidas y bases jurídicas que sustentan los objetivos, instrumentos de intervención y modalidades operativas de intervención fijadas bajo un orden cronológico y espacialmente, política pública en cuestión requiere de objetivos con determinación de unidades de medición o indicadores que hagan referencia a los efectos de los programas en la realidad social (indicadores de eficacia) los cuales no deben confundirse con los indicadores que describen las medidas o las actividades administrativas (Subitars, et al., 2008).

Desde esta perspectiva, el objetivo de una política pública no consiste en producir prestaciones estrictamente administrativas, sino en modificar la realidad social conforme a las disposiciones explícitas o implícitas presente sen el PPA, ya que en ultimas, el objetivo no es cumplir la ley, sino alcanzar los objetivos que fija la ley ya que de esta manera se conseguirán los valores u objetivos que la normativa incorpora, y que de hecho tratan de transformar la realidad considerada como políticamente inaceptable (Subitars, et al., 2008).

Así, la objetividad de la Ordenanza 109E debe definirse sustancial y operativamente de forma concreta, ya que, las implicaciones políticas de los elementos evaluativos en la gestión sustantiva de la política pública son importantes debido a la estrecha interdependencia entre los métodos para evaluar el grado en que los objetivos de una política pública se han alcanzado y los resultados verdaderamente obtenidos, la selección de los elementos evaluativos del PPA puede tener una gran influencia en el

alcance normativo y político de los objetivos a alcanzar, así sin su definición concreta, la selección de estos parámetros puede ser monopolizada por actores que se sirven de un lenguaje técnico para hacer valer sus intereses políticos.

Así mismo, siendo los elementos operativos quienes definen las modalidades de la acción sobre los grupos-objetivo, como una condición para convertir en efectiva una política pública requiere de una concreción operativa, ya que, al no ser así, los objetivos, incluso los más legítimos, serán papel mojado. Sólo una definición exacta de los cambios que se espera en los grupos-objetivo en relación con la situación considerada como inadmisibles, permitirá que una política pública sea operativa.

Sabiendo que la implementación de toda política pública es costosa, en donde se hace necesario poner a disposición de los actores de la política pública al menos el recurso «personal» o simplemente los locales para albergar los nuevos órganos administrativos (recursos infraestructura y comunicación) lo cual no está definido explícitamente en la Ordenanza 019E, se ve necesario la implementación o el establecimiento de una Coordinación estable de juventudes, desde donde se puedan articular, ejecutar, coordinar y evaluar todos los procesos implementados, ya que operativamente la implementación de la política pública en cuestión depende de acciones secundarias adjudicadas a la Secretaría de Planeación departamental, la cual se encuentra con altas limitantes de recursos.

Procedimentalmente, se hace fundamental e importante la definición de elementos, ya que “los servicios administrativos y las autoridades que intervienen en el marco de las políticas deben hacerlo respetando ciertas formas específicas de interacción, tanto entre ellos como en su trato con los grupos-objetivo, los grupos beneficiarios sus representantes, estableciendo unas obligaciones de respeto a las disposiciones institucionales que y a garantizar la transparencia de los intercambios de información, de medios, de prestaciones financieras, entre otros (Subitars, et al., 2008).

Esta formalización de la actividad administrativa permite la objetivación, la transparencia, la reconstitución y la independencia de los órganos públicos y de sus prestaciones. Así, una decisión administrativa se transforma en un documento de valor transmisible (título jurídico) y representa, para su propietario, un recurso jurídico del que

puede valerse frente a otros miembros de la sociedad. Este número limitado de modalidades de acción administrativa garantiza el carácter transferible y el reconocimiento social de esta categoría de productos de las políticas públicas (Subitars, et al., 2008).

La prestación de servicios públicos exige, por regla general, el respeto de procedimientos mínimos, no solamente con el objetivo de crear un consenso acerca de los datos básicos, sino también debido a la obligación legal, generalmente impuesta por los textos que regulan los procedimientos administrativos, de oír previamente a las partes involucradas (Subitars, et al., 2008). Procedimientos que sirven para proteger a los ciudadanos contra las arbitrariedades de la administración y contra las violaciones a sus derechos fundamentales. Además, deben permitir que los grupos-objetivo pongan a disposición de la administración toda la información necesaria para la implementación de la política en cuestión y, además, permiten que las autoridades administrativas se protejan de una invasión incontrolable de representantes de grupos de interés (Subitars, et al., 2008).

#### **VIII. Acuerdo Político Administrativo (APA)**

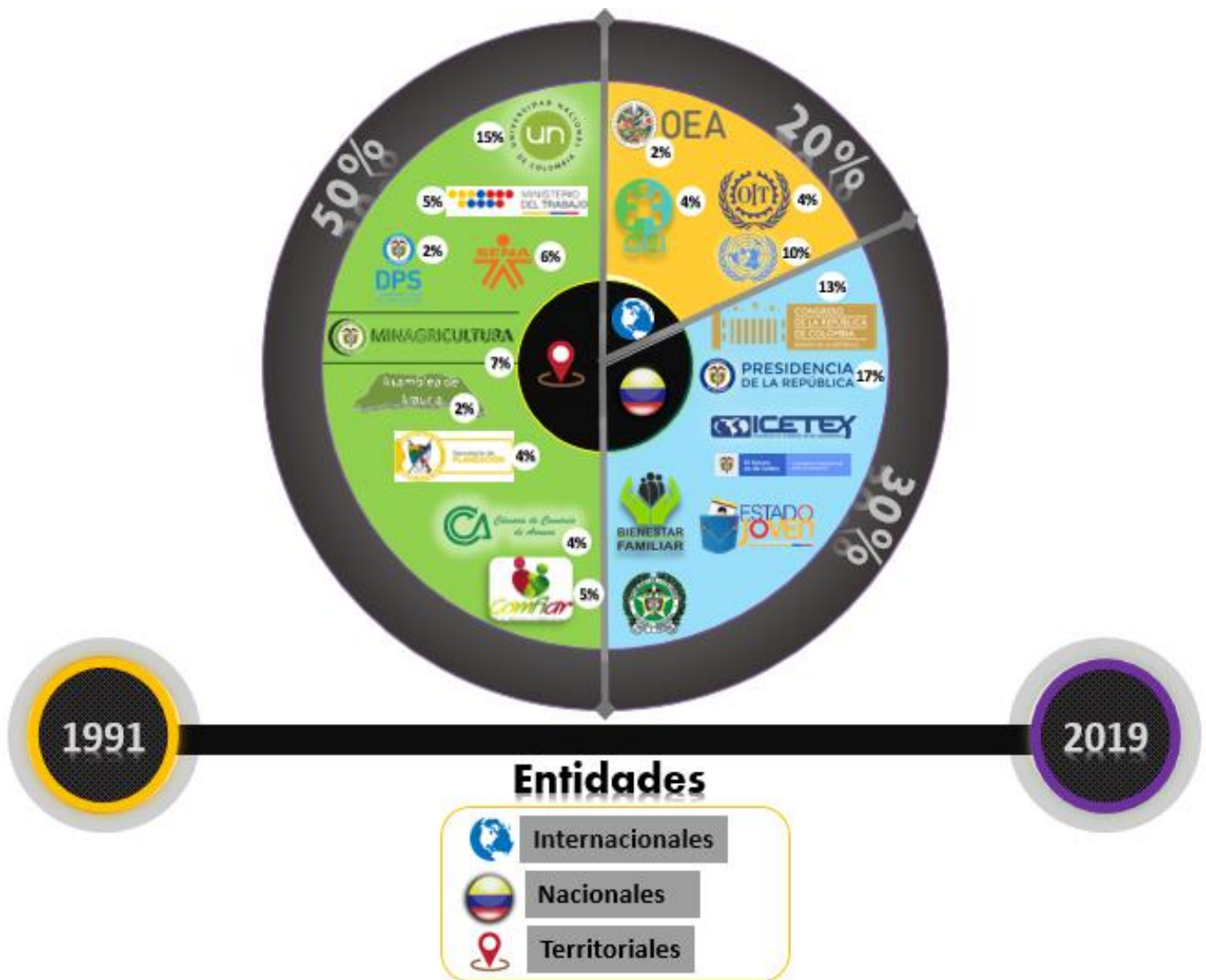
Así también, se enfatiza en que operativamente la Ordenanza 019E requiere el establecimiento de una Coordinación estable que permita centralizar la gestión y las acciones a ejecutar, de este modo permite mayor pertinencia, objetividad y previsibilidad del proceso de implementación del PPA.

El establecimiento de una Coordinación específica para tema de juventudes conlleva a la cohesión y articulación horizontal y vertical en los contenidos de los planes de acción o en los actos formales de implementación. Adicionalmente, esta medida ha de permitir en cierto grado la despolitización de modo que la burocratización gradual de sus componentes operativos permita mayor previsibilidad y generar mayor estabilización diacrónica.

Así, toda política pública se constituye paso a paso y en el tiempo, procediendo a múltiples retroacciones y procesos de aprendizaje colectivo, en donde inicialmente se pueden crear moco causalidades y/o lagunas en las hipótesis, vías de intervención o planes de programación e implementación, lo que hace que esta sea deficiente o incompleta. Sin embargo, este tipo de ejercicios científicos-empíricos permite a los

actores implicados sustraer lecciones de ello y hacer recodificaciones en la política pública en cuestión, con el objetivo de crear mayor complejidad funcional, sustancial y operativa.

## Anexo: Contraste del bloque constitucional de juventud “vinculación laboral” y las acciones del Estado en el territorio



Fuente: Propia



## Bibliografía

- Arboleda, M (2011). El emprendimiento. Una respuesta al desempleo en Colombia - pp.197-206. Universidad de San Buenaventura. Cali.
- Aries, Philippe (1973). L'enfant et le vie familiale sous l'ancien régime. París. Editions de Seuil.articulo.oa?id=29055767013
- Becerra, C., (n.d). Consideraciones sobre la juventud rural de América Latina. Consultoria FAO. Santiago de Chile. Recuperado desde: [http://www.fao.org/tempref/GI/Reserved/FTP\\_FaoRlc/old/prior/desrural/juventud/considera.pdf](http://www.fao.org/tempref/GI/Reserved/FTP_FaoRlc/old/prior/desrural/juventud/considera.pdf)
- BEJARANO, Jesús. Efectos de la violencia en la producción agropecuaria. En: Coyuntura Económica, FEDESARROLLO, Vol. XVIII, No. 3, septiembre 1988, p. 190
- Bonnal, P., P-M. Bosc, J.M. Díaz, B. Lösch (2004), "Multifuncionalidad de la agricultura y nueva ruralidad: ¿reestructuración de las políticas públicas a la hora de la globalización?", en Edelmira Pérez y María Adelaida Farah (comps.), Desarrollo rural y nueva ruralidad en América Latina y la Unión Europea, Pontificia Universidad Javeriana, Bogotá, pp. 19-41.
- Brumer, A. et al. (2002): "O futuro da juventud rural", ponencia presentada al VI Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología Rural, noviembre, Porto Alegre.
- Buchelli, Marisa (2006): "Mercado de trabajo juvenil: situación y políticas", Serie Estudios y perspectivas No 6, CEPAL, Oficina de Montevideo, Uruguay.

Caja de compensación familiar de Arauca CONFIAL (comunicación propia, 25 de agosto del 2020)

Cámara de Comercio de Arauca (comunicación propia, 15 de abril del 2020)

Campos Y., Sánchez O., y Velásquez P. (2009). Colombia 1959-2006: Principales transformaciones económicas, sociales y políticas. Universidad Autónoma de Colombia, Facultad de Ciencias Económicas, Administrativas y Contables, Programa de Economía. Bogotá D.C.

Caputo, L. (2002): "Informe de Situación. Juventud Rural Argentina 2000". Dirección Nacional de la Juventud, Argentina.

CASILDA, Ramón. América Latina y el Consenso de Washington. Boletín económico de ICE No 2803, 26 de abril al 2 de mayo de 2004, p. 19. 352

CEPAL (1999). América Latina: Proyecciones de Población Urbana y Rural 1970-2025, Boletín Demográfico N°63, Recuperado de: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=4136/413635245002>

CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (1998); Juventud rural en Brasil y México, reduciendo la invisibilidad.

Cepal, (2012). Población, territorio y desarrollo sostenible. Encontrado en: <http://www.eclac.org/publicaciones/xml/5/49355/2012-96-Poblacion-WEB.pdf>

Chomitz, K. Buys, P. & Thomas, T. (2005). Quantifying the Rural-Urban Gradient in Latin America and the Caribbean.

CILink, Thierry (2001), "El campo en la ciudad: reflexiones en torno a las ruralidades emergentes", en Edelmira Pérez Correa, María Adelaida Farra Quijano, Nancy Adriana Castillo Rodríguez, César Ortiz Guerrero, Janet Patricia Muñoz, Diana Lucía Maya Vélez, La nueva ruralidad en América Latina, tomo II, Pontificia Universidad Javeriana, Bogotá, pp. 37-53



Congreso de la Republica de Colombia (2006). Ley 1014 de 2006 “De fomento a la cultura de emprendimiento”. Recuperado desde: <http://hdl.handle.net/11520/14037>

Cuervo J. (2009). La posibilidad de las políticas públicas en Colombia. En: Análisis y evaluación de políticas públicas: debates y experiencias en Colombia, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá.

Cuervo J. (2009). La posibilidad de las políticas públicas en Colombia. En: Análisis y evaluación de políticas públicas: debates y experiencias en Colombia, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá.

Custodio, C. (2013). Configuración del desarrollo territorial en el contexto de la Nueva Ruralidad en el sur del Estado de México. Tesis para obtener el grado de maestro en ciencias agropecuarias y recursos naturales. Toluca, Estado de México, México: Universidad Autónoma del Estado de México.

DECLARACIÓN DE MEDELLÍN: JUVENTUD Y VALORES DEMOCRÁTICOS (2008). Recuperado de: [http://www.oas.org/es/centro\\_informacion/default.asp](http://www.oas.org/es/centro_informacion/default.asp)

DECLARACIÓN DE MEDELLÍN: JUVENTUD Y VALORES DEMOCRÁTICOS (2008). Recuperado de: [http://www.oas.org/es/centro\\_informacion/default.asp](http://www.oas.org/es/centro_informacion/default.asp)

Defensoría del Pueblo (2013). LEY ESTATUTARIA 1622 DE 2013. Por medio de la cual se expide el estatuto de ciudadanía juvenil y se dictan otras disposiciones. Recuperado desde: [https://www.defensoria.gov.co/public/Normograma%202013\\_html/Normas/Ley\\_1622\\_2013.pdf](https://www.defensoria.gov.co/public/Normograma%202013_html/Normas/Ley_1622_2013.pdf)

Delgado, Javier (1999), “La nueva ruralidad en México”, Investigaciones Geográficas, Boletín 39, México, pp. 82-91.

Departamento Administrativo de la Presidencia de la República (2000). DECRETO 822 DE 2000. Por el cual se crea en el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República el Programa Presidencial para el Sistema

Nacional de Juventud "Colombia Joven". Recuperado desde: <http://wsp.presidencia.gov.co/ColombiaJoven/Documents/Decreto-822-08may2000.pdf>

Departamento Administrativo Nacional de Estadística (2019). Gran encuesta integrada de hogares (GEIH) Mercado laboral. Recuperado desde: <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/mercado-laboral/empleo-y-desempleo>

Departamento Administrativo Nacional de Estadística. (2005). Censo General 2005. Bogotá: Departamento Administrativo Nacional de Estadística. Recuperado de: <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/demografia-y-poblacion/censo-general-2005-1>

Departamento de Planeación Nacional DNP (1992). Política social para los jóvenes y mujeres. Resumen ejecutivo. Recuperado desde: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/CONPES/Econ%C3%B3micos/2626.pdf>

Departamento de Planeación Nacional DNP (2012). Política de juventud. Recuperado desde: <https://www.dnp.gov.co/CONPES/documentos-conpes/conpes-sociales/Paginas/conpes-sociales.aspx#Default={>

Departamento de Planeación Nacional DNP (2014). Consejo de política económica y social. Lineamientos para la generación de oportunidades para los jóvenes. Recuperado desde: [https://www.icbf.gov.co/cargues/avance/docs/conpes\\_dnp\\_0173\\_2014.htm](https://www.icbf.gov.co/cargues/avance/docs/conpes_dnp_0173_2014.htm)

Departamento Nacional de Planeación DNP (2015). Dirección de Desarrollo Territorial Sostenible Grupo de Estudios Territoriales. Tipologías Departamentales y Municipales: Una propuesta para comprender las entidades territoriales colombianas. Recuperado desde: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Desarrollo%20Territorial/Tip-FormatoPublicacion.pdf>

Departamento Nacional de Planeación DNP (2015). Dirección de Desarrollo Territorial Sostenible Grupo de Estudios Territoriales. Tipologías Departamentales y Municipales: Una propuesta para comprender las entidades territoriales colombianas. Recuperado desde: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Desarrollo%20Territorial/Tip-FormatoPublicacion.pdf>

Díaz & Fernández. (2017). “¿Qué sabemos de los jóvenes rurales? Síntesis del panorama diagnóstico de los jóvenes rurales en Ecuador, Colombia, México y Perú (en revisión para publicación)” Serie de documento de trabajo n°xx. Grupo de Trabajo Inclusión Social y Desarrollo. Programa Jóvenes Rurales, Territorios y Oportunidades: Una estrategia de diálogo de políticas: Rimisp, Santiago, Chile.

Dirven, M. (2003): “Algunos datos y reflexiones en torno al rejuvenecimiento de la población en los territorios rurales”. Recuperado de: ([www.iica.org.uy](http://www.iica.org.uy))

Dirven, M. (2004). El empleo rural no agrícola y la diversidad rural. Revista de la CEPAL, 49-69.

Duarte, Klaudio. (2013). Promoción de diversidad como condición política para la igualdad generacional. En J. Tatis (ed). Jóvenes diversos y singulares. Bogotá.

Durston, J. (2000): “Juventud rural y desarrollo en América Latina: estereotipos y realidades”, en Solum Donas (comp.). Adolescencia y juventud en América Latina, San José de Costa Rica

Echeverri, Rafael (2001), “La nueva ruralidad”, en E. Pérez, M.A. Farah Quijano, Nancy Adriana Castillo Rodríguez, César Ortiz Guerrero, Janet Patricia Muñoz, Diana Lucía Maya Vélez, La nueva ruralidad en América Latina, tomo II, Pontificia Universidad Javeriana, Bogotá, pp. 99-105

- Edelman, M. (1988). *Constructing the political spectacle*. urban, university of Illinois Press.
- FAO (2016). *Juventud rural y empleo decente en América Latina*. Organización para la alimentación y la agricultura. Santiago.
- FAO RLAC (1998). *Estrategia De Desarrollo Rural Como Eje En La Disminución De La Extrema Pobreza En La Region XXV Conferencia Regionalpara América Latina y el Caribe LARC/98/3*
- FAO RLAC (2000). *Reforma de las Instituciones para el Desarrollo Rural XXVI Conferencia Regionalpara América Latina y el Caribe LARC/00/5*
- FAO/CEPAL/OIT (2010, tomo I y 2012, tomo II): *Políticas de mercado de trabajo y pobreza rural*, FAO, Santiago de Chile.
- FAO/FIDA/OIT (2010): "Romper el ciclo de la pobreza: Llevar a los niños y niñas del trabajo a la escuela", *Género y empleo rural - Documento de orientación N° 7* ([www.fao.org](http://www.fao.org)).
- Feixa, Ccarles. (1990). *Cultures juveniles, hegemonía i transición social. Una historia oral de la juventut Lleida (1936-1989)*. Tesis doctoral inédita. Barcelona. Universiat de Barcelona.
- Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola FIDA (2001). *Informe sobre la pobreza rural 2001*. FIDA: Roma.
- Fontenla. E. (2010). *Jóvenes Rurales Necesidad de una Política Pública para Jóvenes del Ámbito Rural* (ponencia). Universidad popular madre de las plazas de mayo. Argentina.
- Fontenla. E. (2010). *Jóvenes Rurales Necesidad de una Política Pública para Jóvenes del Ámbito Rural* (ponencia). Universidad popular madre de las plazas de mayo. Argentina

- Garraud, P, (1990). Politiques nationales: elaboration de l'agenda, L'Annee sociologique.
- Giddens, A. (1999). "Globalización". En: Un mundo desbocado. Los efectos de la globalización en nuestras vidas. México: Taurus.
- Gillis.J. (1981). Youth and history. Tradition and change in european age relation, 1770-present, Nueva York, Academic press.
- Gobernación de Arauca (2012). Plan Departamental De Desarrollo De Arauca 2012-2015. Es Hora De Resultados. Disponible en: [www.arauca.gov.co](http://www.arauca.gov.co).
- Gobernación de Arauca (2014). Plan departamental de empleo de Arauca. Programa de Asistencia Técnica para el fortalecimiento de las políticas de empleo, emprendimiento y generación de ingresos. Colombia
- Gobernación de Arauca y Departamento Nacional de Planeación- DNP. Visión Arauca 2032: Geoestratégica, Innovadora Y Nuestra. Disponible en: [www.arauca.gov.co](http://www.arauca.gov.co)
- Gobernación de Arauca y el Departamento Nacional de Planeación - DNP. Contrato Plan Departamento de Arauca. Disponible en: <https://www.dnp.gov.co/Gobierno/ContratosPlan/ContratoPlanDepartamentod eArauca.aspx>
- Grajales. S, Concheiro. L (2009), Nueva ruralidad y desarrollo territorial, Mexico, pp.145-167.
- Gusfield, J, (1981). The culture of publics problems. Drinking-driving and the symbolic order. The uniercity of Chicago Press, Chicago Llondres.
- Gutiérrez, O. J. (2010). Arauca: espacio, conflicto e institucionalidad. Análisis político, 23 (69), 3-34.
- Gutiérrez, O. J. (2010). Arauca: espacio, conflicto e institucionalidad. Análisis político, 23 (69), 3-34.

Hisschhemoller, M., Hoppe, R. (1996). Coping with intractable ontroversies. The case for problema structuring in policy desing and análisis knowledge and policy, the international journal of knowledge transfer and utiliztion. Vol. 8/4.

Kessler, G., (2006). La investigación social sobre juventud en America Latina. Estado de la cuestión de un campo en conformación. Revista colombiana de educación, Undifined-undefined ISSN: 0120-3916

Knoepfel P, Larrue C, Varone F (2006). Analyse et pilotage des politiques publiques. Zürich: Editorial Verlag Rüegger

Knoepfel, P., (1986). Distributional issue in regulatory policy implementation- the case of air quaility control policies, hants GB: Gower: 363-379

Knoepfel, P., Hoerber, P., (1990) Objets de l'évaluation: Essai d'identification a l'aide de concept de politiques poubliques, in: Horber Papazian, K (ed), Evaluation des politiques publiques en suisse. Pourquoi? Pour qui? Comment? Lausanne: Presses polytechniques et universitaires romandes: 27-46. (Cahier de l'dheap no 62. Chavannes-pres-Renens: Idheap)-

Krasner, S, (1984). Approaches to the State. Alternative conceptions and historical dynamics, comparative politics, 16:2:223-264.

Leite de Sousa, E. y Duque, G. (2002): "De geracao en geracao: un estudo sobre a disposicao dos jóvenes en asumirem o trabalho agrícola", ponencia presentada al VI Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología Rural, noviembre, Porto Alegre.

Ley No 375. Constitución política de Colombia, Santa Fe de Bogotá, D.C., 4 de julio la de 1997.

LINDBLOM, Charles. The Market System. Yale University, 2000, citado por: CASILDA BÉJAR, Ramón. Op. cit., p. 19.

Llambí, Luis (2004), "Nueva ruralidad, multifuncionalidad de los espacios rurales y desarrollo local endógeno", en Pérez, E. y Farah, M.A. (comps.), Desarrollo

rural y nueva ruralidad en América Latina y la Unión Europa, CIRAD, Pontificia Universidad Javeriana, Javegraf, Bogotá, pp. 91-107

López López, A. J. (2009). Construcción Social de “Juventud Rural” y Políticas de

López, A. (2009). Construcción social de “juventud rural” y políticas de juventud rural en la zona andina colombiana. Manizales. Recuperado de: <http://biblioteca.clacso.edu.ar/gsd/collect/co/co-001/index/assoc/D99.dir/tesis-lopez.pdf>.

March, J, j Olsen, j., (1989). Rediscovering institutions. The organizational basis of politics. New York: The Free Press.

Mead, Margaret (1985), Adolescencia, sexo y cultura en Samoa. Barcelona, Planeta.

Ministerio de agricultura y desarrollo rural MADR (comunicación propia, 26 de agosto del 2020)

Ministerio de Educación - Min Educación. Sistema Nacional de la Educación Superior - SNIES. Disponible en: <http://www.mineduccion.gov.co/sistemasdeinformacion/1735/w3-propertyname2672.html>

Ministerio de Educación (1997). Ley 375 de Julio 4 de 1997 Por la cual se crea la ley de la juventud y se dictan otras disposiciones. Recuperado desde: [https://www.mineduccion.gov.co/1621/articles-85935\\_archivo\\_pdf.pdf](https://www.mineduccion.gov.co/1621/articles-85935_archivo_pdf.pdf)

Ministerio de Trabajo (2013). Fondo para el fomento de formación para el trabajo, dirigido a usuarios registrados en el sistema de información del Servicio Público de Empleo. Recuperado desde: <http://www.mintrabajo.gov.co/empleo-y-pensiones/movilidad-y-formacion/talentos-para-el-empleo>

Ministerio de Trabajo (2015). Por medio de la cual se crea el programa “40.000 primeros empleos y se dictan otras disposiciones. Recuperado desde: <http://www.mintrabajo.gov.co/documents/20147/45095/Resolucion+347+de+2>

015.pdf Ministerio de Trabajo (2020). Estado Joven. Prácticas Laborales en el Sector Público. Recuperado desde: [http://www.mintrabajo.gov.co/web/guest/empleo-y-pensiones/movilidad-y-formacion/estado-joven/-/document\\_library/f2jJXNw2QgU0/view\\_file/424835?\\_com\\_liferay\\_document\\_library\\_web\\_portlet\\_DLPortlet\\_INSTANCE\\_f2jJXNw2QgU0\\_redirect=http%3A%2F%2Fwww.mintrabajo.gov.co%2Fweb%2Fguest%2Fempleo-y-pensiones%2Fmovilidad-y-formacion%2Festado-joven%3Fp\\_p\\_id%3Dcom\\_liferay\\_document\\_library\\_web\\_portlet\\_DLPortlet\\_INSTANCE\\_f2jJXNw2QgU0%26p\\_p\\_lifecycle%3D0%26p\\_p\\_state%3Dnormal%26p\\_p\\_mode%3Dview](http://www.mintrabajo.gov.co/web/guest/empleo-y-pensiones/movilidad-y-formacion/estado-joven/-/document_library/f2jJXNw2QgU0/view_file/424835?_com_liferay_document_library_web_portlet_DLPortlet_INSTANCE_f2jJXNw2QgU0_redirect=http%3A%2F%2Fwww.mintrabajo.gov.co%2Fweb%2Fguest%2Fempleo-y-pensiones%2Fmovilidad-y-formacion%2Festado-joven%3Fp_p_id%3Dcom_liferay_document_library_web_portlet_DLPortlet_INSTANCE_f2jJXNw2QgU0%26p_p_lifecycle%3D0%26p_p_state%3Dnormal%26p_p_mode%3Dview)

Misión para la Transformación del Campo. (2015). El Campo Colombiano: un camino hacia el bienestar y la paz. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación.

MOLINA, H., (2006). El análisis de las políticas y las políticas públicas. Tesis (Especialista en Análisis de Políticas Públicas) - Universidad Nacional de Colombia. Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales. Bogotá.

MOLINA, Hilda (2006). El análisis de las políticas y las políticas públicas. Tesis (Especialista en Análisis de Políticas Públicas) - Universidad Nacional de Colombia. Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales. Bogotá.

Moncayo, J., (2017). Caracterización de retos para la construcción de paz territorial en Arauca, una apuesta que involucra la participación, en: *Documentos de Políticas Públicas*, Centro de Pensamiento y Seguimiento al Diálogo de Paz, No. 8.

Monod, Jean (1968), Les barjots. Paris. Editions Julliard

MONTAÑEZ, G., Delgado M., (1998). Espacio, territorio y región: conceptos básicos para un proyecto nacional. Cuadernos de geografía, Vol. VII, nº 1-2, p. 120134. Santafé de Bogotá, Colombia: Departamento de Geografía/Universidad Nacional de Colombia,



- Morand, C., (1991). *Less nouveaux instruments d'action de l'etat*, Helbing & Lichtenhahn, Bale.
- Naciones Unidas (2000). Asamblea General. Declaración del milenio. New York. Recuperado desde: <http://www.cinu.mx/minisitio/ODM8/docs/Declaraci%C3%B3n%20del%20Milenio.pdf>
- Naciones Unidas (2010). Programa de Acción Mundial para los Jóvenes. Impreso en las Naciones Unidas, Nueva York. Recuperado de: [www.un.org/youth](http://www.un.org/youth)
- Naciones Unidas (2015). Objetivos de Desarrollo Sostenible. New York. Recuperado desde: <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/objetivos-de-desarrollo-sostenible/>
- Naciones Unidas (2015). Resoluciones aprobadas por la Asamblea General. Proclamación de 2010 como Año Internacional de la Juventud: diálogo y comprensión mutua. Recuperado desde: <https://www.un.org/es/documents/ag/res/50/list50.htm>
- Naciones Unidas (2015). Resoluciones aprobadas por la Asamblea General. Políticas y programas que afectan a la juventud. Recuperado desde: <https://www.un.org/es/documents/ag/res/50/list50.htm>
- Naciones Unidas (2015). Resoluciones aprobadas por la Asamblea General. Políticas y programas relativos a la juventud Recuperado desde: <https://www.un.org/es/documents/ag/res/50/list50.htm>
- Naciones Unidas (2019). Forjando nuestro futuro. New York. Recuperado de: <https://www.un.org/es/sections/about-un/overview/index.html>
- Niñez y Juventud alianza de la Universidad de Manizales y el CINDE. Recuperado de <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/Colombia/alianza-cinde-umz/20091215041213/tesis-lopez.pdf>

OEI (2008). CONVENCIÓN IBEROAMERICANA DE DERECHOS DE LOS JÓVENES (Recuperado de: <http://www.oas.org/es/temas/juventud.asp>)

OEI (2008). CONVENCIÓN IBEROAMERICANA DE DERECHOS DE LOS JÓVENES (Recuperado de: <http://www.oas.org/es/temas/juventud.asp>)

OEI (2008). LEY 30 DE 1989. (Recuperado de: <http://www.oas.org/es/temas/juventud.asp>)

OEI (2016). Pacto Iberoamericano de Juventud – Organismo Internacional. (Recuperado de: <https://oij.org/wp-content/uploads/2019/05/Pacto-Iberoamericano-de-Juventud.pdf>)

Oficina Internacional del Trabajo OIT. (2017). Tendencias Mundiales del Empleo Juvenil: caminos hacia un mejor futuro laboral. Resumen ejecutivo. Ginebra.

OIT (1999). Memoria del director general. 87a reunión. Ginebra.

OIT (2005): Las Normas Internacionales del Trabajo relativas al empleo juvenil. Ginebra Suiza. Recuperado desde: <https://www.ilo.org/global/topics/youth-employment/standards/lang--es/index.htm>

OIT (2012). La crisis del empleo de los jóvenes: Hechos sobresalientes del informe de la CIT 2012. Recuperado desde: [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_emp/---ed\\_emp\\_msu/documents/publication/wcms\\_181303.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/---ed_emp_msu/documents/publication/wcms_181303.pdf)

OIT (2013a): Trabajo decente y juventud en América Latina – Políticas para la acción, Lima, Perú.

OIT (2013b): Informe mundial sobre trabajo infantil - Vulnerabilidad económica, protección social y lucha contra el trabajo infantil, Ginebra.

OIT (2013c): “Tendencias Mundiales del Empleo Juvenil 2013 - Una generación en peligro”, Ginebra.

OIT (Oficina Internacional del Trabajo). (2013). Tendencias Mundiales del Empleo,

- (2013). Para recuperarse de una segunda caída del empleo, resumen en español Ginebra.
- OIT (Oficina Internacional del Trabajo). (2017). Tendencias Mundiales del Empleo Juvenil: caminos hacia un mejor futuro laboral. Resumen ejecutivo. Ginebra.
- OIT (Oficina Regional del Trabajo para América Latina y el Caribe). (2018). Panorama Laboral América Latina y el Caribe: edición Aniversario
- OIT (Oficina Regional del Trabajo para América Latina y el Caribe) (2018). Panorama Laboral América Latina y el Caribe: edición Aniversario.
- OIT (Oficina Regional del Trabajo para América Latina y el Caribe). (2018). Panorama Laboral América Latina y el Caribe: edición Aniversario.
- Organización de Naciones Unidas ONU (2019). Forjando Nuestro Futuro juntos. Nueva York. Recuperado de: <https://www.un.org/es/sections/about-un/overview/index.html>
- Organización Internacional del Trabajo OIT (2012): Marcha Global Contra el Trabajo Infantil “Documento de trabajo sobre el trabajo infantil en la agricultura”, como insumo para la Conferencia Internacional sobre el Trabajo infantil en la agricultura, elaborado con el apoyo de la OIT, New Delhi, India.
- Ovalles. L, Moreno. Z, Olivares. M, Silva. H (2018). Habilidades y capacidades del emprendimiento: un estudio bibliométrico. Universidad de Zulia. Revista Venezolana de Ginebra, vol. 23, N°. 81,2018. Recuperado desde: <http://www.redalyc.org/>
- Pardo, R. (2017) “Diagnóstico de la juventud rural en Colombia. Grupos de Diálogo Rural, una estrategia de incidencia”. Serie documento N°227. Grupo de Trabajo Inclusión Social y Desarrollo. Programa Jóvenes Rurales, Territorios y Oportunidades: Una estrategia de diálogos de políticas. Rimisp, Santiago, Chile.

Pardo, R. 2017. "Diagnóstico de la juventud rural en Colombia. Grupos de Diálogo Rural, una estrategia de incidencia". Serie documento N°227. Grupo de Trabajo Inclusión Social y Desarrollo. Programa Jóvenes Rurales, Territorios y Oportunidades: Una estrategia de diálogos de políticas. Rimisp, Santiago, Chile.

PARSONS, Wayne (2007). Políticas públicas: una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas. México: FLACSO, Sede Académica de México.

PARSONS, Wayne. Políticas públicas: una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas. México: FLACSO, Sede Académica de México, 2007.

Pezo Orellana, Luís (2014): "Juventudes rurales y Desarrollo: Notas de lectura", Diálogos No 126, Instituto para el Desarrollo Rural de Sudamérica (www.sudamerica.org)

Pezo, L. (2005). La migración rural en su fase motivacional: aportes para su estudio desde el caso de rio Hurtado. Recuperado de: <http://redalyc.uaemex.mx/redalyc/pdf/508/50800709.pdf>

Presidencia de la Republica (2016). Ley N° 1780 "por medio de la cual se promueve el empleo y el emprendimiento juvenil, se generan medidas para superar barreras de acceso al mercado de trabajo y se dictan otras disposiciones". Recuperado desde: <http://es.presidencia.gov.co/normativa/normativa/LEY%201780%20DEL%202%20DE%20MAYO%20DE%202016.pdf>

Presidencia de la Republica (2019). El futuro es de todos. Recuperado desde: <https://dapre.presidencia.gov.co/normativa/normativa/LEY%201885%20DEL%2001%20DE%20MARZO%20DE%202018.pdf>

Presidencia de la Republica de Colombia (2005). Política Nacional de Juventud "Bases para el Plan Decenal de Juventud" (2005-2015). Programa

Presidencial Colombia Joven. Recuperado desde:  
[https://www.youthpolicy.org/national/Colombia\\_2005\\_National\\_Youth\\_Policy.pdf](https://www.youthpolicy.org/national/Colombia_2005_National_Youth_Policy.pdf)

Procuraduría General de la Nación (2010). Trabajo digno y decente en Colombia Seguimiento y control preventivo a las políticas públicas. Bogotá D.C. Recuperado desde:  
[https://www.procuraduria.gov.co/portal/media/file/Trabajo%20digno%20y%20decente%20en%20Colombia\\_%20Seguimiento%20y%20control%20preventivo%20a%20las%20pol%C3%ADticas%20p%C3%ABlicas\(1\).pdf](https://www.procuraduria.gov.co/portal/media/file/Trabajo%20digno%20y%20decente%20en%20Colombia_%20Seguimiento%20y%20control%20preventivo%20a%20las%20pol%C3%ADticas%20p%C3%ABlicas(1).pdf)

Rismip (2017). Lineamientos de política para juventud rural. "Jóvenes Rurales, Territorios y Oportunidades: Una estrategia de diálogo de políticas".

Rivas, A., (2014). Contribuciones conceptuales y metodológicas para estudios multifuncionales de la agricultura familiar campesina en programas de ciencias Agraria en la Universidad Nacional de Colombia. En: Textual, análisis del medio rural, No.63, enero-junio 2014. México.

Rodgers, Gerry, Charles Gore Y Jose B. Figueredo (1995), en Social Exclusion: Ehetoric, Reality, Responses, Ginebra, ILO/UNDP.

Román, M. (2003): "Los jóvenes rurales en Argentina", PROINDER, Serie Estudios e investigaciones, Buenos Aire, Argentina.

Rossana Reguillo (2003). Ciudadanías juveniles en América Latina. 10 años de políticas públicas de juventud: análisis y perspectivas. Málaga, España: [s.n]

ROTH A. (2006). Políticas Públicas, formulación, implementación y evaluación. Bogotá, Colombia: Ediciones Aurora; 2006.

ROTH, André-Noël. Análisis de las políticas públicas: de la pertinencia de una perspectiva basada en el anarquismo epistemológico. En: Revista Ciencia Política, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, N° 3, 2007, p. 2.

Secretaria de Gobierno (2019). Recuperado desde: <https://achc.org.co/wp-content/uploads/2019/05/Ley-1955de-2019-PND.pdf>

Secretaria de Gobierno (2019). Recuperado desde: <https://dapre.presidencia.gov.co/normativa/normativa/DECRETO%202365%20%20DEL%2026%20DICIEMBRE%20DE%202019.pdf>

Secretaria del Senado (2006). LEY 1098 DE 2006. Por la cual se expide el Código de la Infancia y la Adolescencia. Recuperado desde: [http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_1098\\_2006.html](http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1098_2006.html)

SENA (2009-2020). Informes de gestión. Recuperado desde: <https://araucasena.blogspot.com/>

SENA (comunicación personal, 23 de julio del 2020)

Servicio Nacional de Aprendizaje SENA (2009-2020). Informe de acciones y formación académica. Recuperado desde: <https://www.sena.edu.co/es-co/Paginas/default.aspx>

Sistema Nacional de Información de la Educación Superior SNIES (2018). Perfiles regionales de la educación superior. Recuperada desde: <https://snies.mineducacion.gov.co/portal/Informes-e-indicadores/Perfiles-regionales-de-Educacion-Superior/>.

Sistema Nacional de Información en Juventud y Adolescencia de Colombia (SNIJUACO) Ministerio de Educación Nacional (2018). Recuperado desde: <https://www.mineducacion.gov.co/sistemasinfo/Informes/343840:Informes-departamentales-de-Educacion-Superior>

Stiglitz, Joseph (2006), Making globalization work. W. W. Norton & Company, Inc. United States of America, 1.

Subitars, J., (1989). Análisis de políticas públicas y eficacia de la administración, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid (tercera reimpresión:1994).

- Subitars, J., et al, (2006). Análisis y gestión de políticas públicas, España: Planeta S.A.
- Subitars, J., Knoepfel, P., Laure, C., Varone, F., (2008). Análisis y gestión de políticas públicas. Barcelona: editorial Planeta S.A.
- Téllez G (2000). Desarrollo Rural con Enfoque Territorial para la Paz en Colombia. Políticas Públicas de Tierras y Desarrollo Rural, un Análisis para los Acuerdos de la Habana. Centro de Pensamiento en Desarrollo Rural – CPDR. Universidad Nacional de Colombia.
- UNAL (comunicación personal, 20 de julio del 2020)
- UNFPA (2014). Estado de la población mundial. El poder de 1800 millones. Editorial: Team. Recuperado desde: [https://www.unfpa.org/sites/default/files/pub-pdf/EN-SWOP14-Report\\_FINAL-web.pdf](https://www.unfpa.org/sites/default/files/pub-pdf/EN-SWOP14-Report_FINAL-web.pdf).
- UNFPA [Fondo de Población de las Naciones Unidas]. (9 de octubre de 2015). UNFP firma su VI programa de cooperación con Colombia [Boletín de prensa]. ONU, misión de la ONU en Colombia. Recuperado de <http://nacionesunidas.org.co/blog/2015/10/09/unfpa-firma-su-vi-programa-de-cooperacion-con-colombia/>
- Universidad Nacional de Colombia Sede Orinoquia. (2020). Estadísticas de la Sede Orinoquia. Recuperado desde: <https://estadisticaun.github.io/BoletinOrinoquia/2-1-aspirantes-a-pregrado.html>.
- Viollaz, Mariana (2014): “Transición de la escuela al trabajo. Tres décadas de evidencia para América Latina”, Revista de la CEPAL, No 112, abril.
- Vlassopoulou, C, (1999). La lutte contre la pollution atmospherique urbaine en France et en Grece. Definitions des problemes publics et cahngement de politiqu, tesis doctoral, universite Pantheon-ASSAS Paria II.

Weiss, J, (1989) the Powers of problema definition. The cas of government paperwork. Policy sciences.

Whyte, William F. (1943). Street corner society, Chicago University of Chicago Press.

Wiggins, Steve y Sharon Proctor (2001): "How Special Are Rural Areas? The Economic Implications of Location for Rural Development", Development Policy Review, 2001, 19 (4).

Wildavisky, A (1979). Speaking the truth to power: the art and craft of policy análisis. Boston Mass: Little, Brown.

WILDAVSKY, Aaron. Speaking the Truth to power: The art and craft of policy analysis. Boston Mass. Litle, Brown, 1979. p. 15.

ZAMORA, Gerardo. Agenda Pública como instrumento de gestión y construcción del espacio municipal. Aplicación al estado de Guanajuato. En FERNÁNDEZ José et al (Coord.). Las ciencias sociales y las humanidades hoy. México, D.F.: UAM Xochimilco, 2010.