

DIAGNÓSTICO Y PROPUESTA
DE ACTUALIZACIÓN DEL
**SISTEMA DISTRITAL
DE JUVENTUD**

SECRETARÍA DE
PLANEACIÓN



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.

**BOGOTÁ
MEJOR
PARA TODOS**

Contenido

- Introducción 3
- 1. Metodología 3
- 2. Marco normativo e institucional 5
- 3. Arquitectura del Sistema Distrital de Juventud 7
 - 3.1. Actores 10
 - Explicación y diagnóstico..... 10
 - Coordinación 14
 - Propuesta de actualización 16
 - 3.2. Instancias..... 20
 - Explicación y diagnóstico..... 20
 - Propuesta de actualización 29
 - 3.3. Mecanismos 34
 - Explicación y diagnóstico..... 34
 - Propuesta de actualización 36
 - 3.4. Procesos 40
 - Explicación y diagnóstico..... 40
 - Propuesta de actualización 41
- 4. Sistema Distrital de Información de Juventud 50
 - Explicación y diagnóstico..... 50
 - Propuesta de actualización 53
- 5. Presupuestación de la PPDJ y el SDJ 61
- Bibliografía 63
- Anexo 1..... 65
- Anexo 2..... 68
- Anexo 3..... 69

Ilustraciones

| | |
|---|-----|
| Ilustración 1. Elementos del Sistema Distrital de Juventud (Decreto 499 de 2011)..... | 8 |
| Ilustración 2. Relacionamiento entre los actores de la PPDJ | 123 |
| Ilustración 3. Esquema de las formas de relacionamiento entre los actores de la PPDJ..... | 15 |
| Ilustración 4. Estructura funcional del Sistema Distrital de Juventud, según Decreto 499 de 2011 | 20 |
| Ilustración 5. Estructura funcional del Sistema Distrital de Juventud, en la actualidad | 26 |
| Ilustración 6. Coordinación ENIEP | 28 |
| Ilustración 7. Funciones del Centro de Gobierno..... | 32 |
| Ilustración 8. Organización institucional para cumplir las funciones del Centro de Gobierno | 33 |
| Ilustración 9. Escalabilidad del Plan de la PPDJ y el Plan de Acción Anual de la PPDJ | 37 |
| Ilustración 10. Esquema general de trabajo para la construcción del Plan de la PPDJ..... | 43 |
| Ilustración 11. Esquema de la parte general (estratégica) del Plan de la PPDJ | 44 |
| Ilustración 12. Procesos de la formulación estratégica para el seguimiento y evaluación a metas de gobierno | 478 |
| Ilustración 13. Etapas de la formulación estratégica para el seguimiento y evaluación a metas de gobierno | 49 |
| Ilustración 14. Estructura institucional del Sistema Distrital de Información de Juventud | 512 |
| Ilustración 15. Sistema Distrital de Información de Juventud | 523 |
| Ilustración 16. Cadena de valor | 54 |
| Ilustración 17. Cadena de valor y su uso para el seguimiento y evaluación | 546 |
| Ilustración 18. Componentes del Sistema Distrital de Información de Juventud | 55 |
| Ilustración 19. Tipos de evaluación a lo largo de la cadena de valor | 58 |
| Ilustración 20. Etapas del Modelo de Evaluación | 59 |
| Ilustración 21. Mapa del Sistema de Seguimiento y Evaluación | 59 |

Tablas

| | |
|---|-----|
| Tabla 1. Fuentes de información para el diagnóstico del SDJ | 4 |
| Tabla 2. Homologación de términos como elementos de la interacción para la toma de decisiones | 8 |
| Tabla 3. Descripción de elementos para la implementación de políticas públicas..... | 8 |
| Tabla 4. Roles de los grupos de actores, según normatividad | 10 |
| Tabla 5. Grupos de actores particulares de la SDJ | 10 |
| Tabla 6. Grupos de actores para el levantamiento del Mapeo Distrital de Actores del SDJ..... | 17 |
| Tabla 7. Descripción para la calificación en el Mapeo de Actores | 17 |
| Tabla 8. Estadísticas de asistencia a la Mesa de Trabajo de Juventud..... | 223 |
| Tabla 9. Procesos que se deben llevar a cabo en el SDJ, según normatividad | 402 |
| Tabla 10. Proyectos vigentes por tipo de derecho a noviembre de 2015 | 580 |
| Tabla 11. Tipos de Indicador | 603 |
| Tabla 12. Categorías de Análisis..... | 65 |

Introducción

El Sistema Distrital de Juventud (SDJ) está concebido como el instrumento de interacción y coordinación interagencial – tanto al interior del gobierno, como con los demás actores que tienen incidencia en las condiciones de vida de los jóvenes – que permite la implementación efectiva de la Política Pública Distrital de Juventud (PPDJ), para de esta forma se fortalezca la progresiva garantía de los derechos de la población juvenil.

Dado esto, la Secretaría Distrital de Planeación (SDP), en su rol de orientador de la formulación y seguimiento de las políticas y la planeación territorial, económica, social y ambiental del Distrito Capital (Decreto 16 de 2013), busca diagnosticar y generar recomendaciones para la actualización de la estructura y operación del SDJ y su sistema de información, de tal forma que se garantice la participación de diferentes sectores de la sociedad y se generen discusiones y arreglos institucionales que ayuden a la construcción de intervenciones que propendan por la inclusión de la población joven del Distrito en el debate, estructuración, implementación y seguimiento y evaluación de la PPDJ.

Para desarrollar este diagnóstico y propuestas de actualización, este documento se divide en cinco capítulos. El primero de ellos explica la metodología que se utilizará para llevar a cabo el diagnóstico cualitativo. El segundo capítulo hace un breve recuento del marco normativo e institucional que llevó a la creación de los principales lineamientos de la PPDJ para su consecuente implementación, seguimiento y evaluación a través del SDJ. El tercer capítulo hace una exposición de la arquitectura del SDJ, según dicho marco normativo; para esto se expone la estructura organizacional en cuatro elementos: 1) los actores, 2) las instancias, 3) los mecanismos y 4) los procesos que conforman el Sistema, y a parte, el cuarto capítulo del documento trata sobre el Sistema Distrital de Información de Juventud (SDIJ). En cada uno de los cuatro subcapítulos de la estructura del SDJ y el referente al SDIJ se hace una descripción, un diagnóstico y una propuesta de actualización, de tal forma que se puedan tomar como tareas a implementar para mejorar el SDJ. El quinto capítulo es, a grandes rasgos, una propuesta metodológica para la presupuestación de la PPDJ y el SDJ.

1. Metodología

La metodología para construir el diagnóstico, y el posterior esquema de recomendaciones respecto al SDJ parte de un ejercicio principalmente cualitativo¹, que contrasta el mandato normativo con los hallazgos y opiniones que reportan los actores encargados de la implementación de la PPDJ en diferentes niveles. La información que alimenta este análisis proviene de diferentes fuentes primarias y secundarias, tales como:

- Documentos normativos que describen actores, instancias, responsables, objetivos, metas y demás condiciones necesarias para el desarrollo de la PPDJ y el SDJ.
- Documentos de reporte sobre los avances que ha tenido la PPDJ y el SDJ en diferentes niveles.
- Informes, estudios, investigaciones y demás documentos relacionados con la población joven del distrito y su relación con la PPDJ y el SDJ.
- Entrevistas a los actores responsables de las diferentes instancias del SDJ.

¹Aunque no se descarta el análisis cuantitativo de ciertos aspectos que pueden ser relevantes en el estudio.

- Ejercicios grupales que responden a las necesidades de socialización de los avances del SDJ.

De acuerdo con estos parámetros, la Tabla 1 resume las fuentes que hacen parte del presente análisis.

Tabla 1. Fuentes de información para el diagnóstico del SDJ

| TIPO DE INFORMACIÓN | DOCUMENTO/PERSONA A CONSULTAR | METODOLOGÍA | TIPO DE FUENTE |
|--|---|--|------------------------|
| Normativo | <ul style="list-style-type: none"> • Ley de la Juventud: Ley 375 de 1997 • Acuerdo 33 de 2001 • Decreto 482 de 2006 • Acuerdo 257 de 2006 • Decreto 546 de 2007 • Decreto 460 de 2008 • Decreto 499 de 2011 • Ley Estatutaria 1622 de 2013 • Acuerdo 645 de 2016 • Acuerdo 672 de 2017 | Revisión Documental | Información Secundaria |
| Avances | <ul style="list-style-type: none"> • Ficha técnica de verificación y actualización de políticas sociales (13/07/2016) | Revisión Documental | Información Secundaria |
| Informes, estudios e investigaciones | <ul style="list-style-type: none"> • Informe Plan de Acción de la Política Pública de Juventud • Secretaría Distrital de Planeación. Políticas Poblacionales: juventud. • Política Pública de Juventud 2006-2016 • Guía para la formulación de políticas públicas del Distrito (borrador). • Agenda Pública “Horizonte de Sentido”. Política de Juventud 2017 – 2027 (borrador). | Revisión Documental | Información Secundaria |
| Consulta a funcionarios involucrados con el SDJ | <ul style="list-style-type: none"> • SDIS, IDPAC, SDP • Secretarías Distritales • Universidades • Jóvenes | Entrevista semi-estructurada (ver Anexo 1) | Información primaria |

Fuente: Secretaría Distrital de Planeación 2017- consolidación de fuentes de información primaria y secundaria para diagnóstico SDJ

A partir de la compilación que se deriva del ejercicio de revisión documental, y una vez ordenados los elementos principales del SDJ, es posible construir un conjunto de categorías de análisis que se abordan con las personas idóneas para cada tema. Con este grupo se trabajó en una serie de entrevistas semi-estructuradas² que permiten recabar información sobre cada categoría definida (Ver anexo 1).

Esta técnica de levantamiento de información se considera pertinente para un ejercicio individual y grupal, de tal forma que se genere un ambiente de confianza entre el entrevistador y el (los)

²Una entrevista semi-estructurada se define como una técnica de levantamiento de información primaria que propicia una conversación entre una persona con un perfil no directivo (entrevistador) y un experto temático (entrevistado), a partir de preguntas orientadoras.

entrevistado(s), además de generar un detalle preciso de la experiencia de cada actor, según el rol que desempeña en la implementación de la PPDJ y el SDJ. Es importante notar que las preguntas a formular en cada entrevista o grupo focal se ajustan de tal manera que las personas a entrevistar puedan dar respuesta a la atención que se relaciona con su rol y que, en todos los casos, puedan dar su perspectiva en torno a la integralidad.

Finalmente, con los elementos antes descritos se procederá a desarrollar un ejercicio de triangulación de la información. Esta triangulación, de acuerdo con los postulados de Miles, Huberman, y Saldaña, (2014), es una táctica para la validación de hallazgos, que favorece la confirmación de los resultados y la calidad de los datos. Su utilización permite incrementar la validez de los resultados y atender posibles dificultades asociadas a sesgos provenientes del diseño del levantamiento de información. Esta triangulación será de tipo secuencial, donde la revisión documental dará los elementos necesarios para la definición de las preguntas a aplicar a los entrevistados y grupos focales, para así poder dar cuenta de los aspectos operativos del SDJ, al tiempo que se generan recomendaciones para potenciar el desarrollo de la misma a futuro.

2. Marco normativo e institucional

Las políticas públicas de juventud en Colombia, y por ende las disposiciones gubernamentales a nivel nacional y local, parten fundamentalmente de la Constitución Política de 1991, ya que allí se consagra que “Colombia es un estado social de derecho, [...]fundada en el respeto de la dignidad humana, [...] y en la prevalencia del interés general” (Art. 1) y que “todas las personas nacen libres e iguales ante la ley, recibirán la misma protección y trato de las autoridades y gozarán de los mismos derechos, libertades y oportunidades sin ninguna discriminación por razones de sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica. El Estado promoverá las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y adoptará medidas en favor de grupos discriminados o marginados. El Estado protegerá especialmente a aquellas personas que, por su condición económica, física o mental, se encuentren en circunstancia de debilidad manifiesta y sancionará los abusos o maltratos que contra ellas se cometan” (Art. 13).

De esta forma, la Constitución reconoce que el adolescente tiene derecho a la protección y a la formación integral, y el Estado y la sociedad deben garantizar la participación activa de los jóvenes en los organismos públicos y privados que tengan a cargo la protección, educación y progreso de la juventud (Art. 45).

De esta forma, el reconocimiento de los jóvenes como sujetos de derechos y deberes hizo fundamental la necesidad de construir conceptual, normativa, institucional y operativamente una política pública de juventud.

La promulgación de la Ley 375 de 1997 o “Ley de Juventud” fue uno de los primeros aportes normativos para la visibilización de los jóvenes. A través de dicha ley se estableció el primer marco institucional para orientar políticas, planes y programas para la juventud y se conformó el Sistema Nacional de Juventud cuyo propósito es generar una articulación en la definición y el desarrollo de la Política Nacional de Juventud. Adicionalmente, se crean los Consejos de Juventud como forma de participación institucionalizada en donde se plantea una representación en el ámbito local, departamental y nacional para asesorar a las entidades en materia de política pública para la juventud.

Dado este contexto normativo, en 1999 se construyó la primera política de juventud del gobierno de Bogotá, para lo cual se hizo un inventario de los proyectos dirigidos a jóvenes, incluidos en el Plan de Desarrollo 1998-2000 “Por la Bogotá que Queremos”, los que fueron agrupados en torno a cuatro líneas de acción: 1) Formación del talento juvenil, 2) Reconocimiento y promoción de la participación e identidad juvenil, 3) Salud y bienestar para la juventud, y 4) Prevención para jóvenes en riesgo.

Luego, en el marco del Plan de Desarrollo 2004-2008 “Bogotá Sin Indiferencia” se llevó a cabo la formulación de la Política Pública de Juventud 2006 – 2016, la cual permitió definirla orientación conceptual y teórica de la política para Bogotá y estableció los principios, enfoque, dimensiones y propósito de la misma (Decreto 482 de 2006). Esta política se centró en el desarrollo de los y las jóvenes a través de una perspectiva de derechos, priorizando intervenciones públicas para superar las necesidades de población en condiciones de vulnerabilidad; todo ello a partir del protagonismo de los mismos jóvenes, resaltando el libre ejercicio de sus derechos y libertades. De esta manera, se dio un reconocimiento claro de los jóvenes de Bogotá como sujetos políticos con la capacidad y el deber de aportar en la construcción democrática de la ciudad.

A partir de allí, se han dado los mayores avances en la construcción normativa Distrital que reglamenta la articulación interinstitucional para la planeación, implementación, seguimiento y evaluación de las distintas acciones direccionadas a la población joven.

Con el Acuerdo 257 de 2006, se estableció la estructura, organización y funcionamiento general de la Administración Distrital, y se creó el sector de Integración Social, con la finalidad de liderar y formular, en la perspectiva del reconocimiento y la garantía de los derechos, las políticas sociales del Distrito Capital para la integración social de las personas, las familias y las comunidades, con especial atención para aquellas que estén en mayor situación de pobreza y vulnerabilidad (Registro Distrital, 2006, p.21). Para ello, se transformó el Departamento Administrativo de Bienestar Social en la Secretaría Distrital de Integración Social, quien, en su calidad de responsable de liderar y formular las políticas sociales del Distrito, se convirtió en el organismo rector de la Política Pública de Juventud, en particular, a través de la Subdirección para la Juventud.

Luego, a través del Decreto 499 de 2011 se creó el Sistema Distrital de Juventud, el cual es el instrumento de articulación intersectorial de esta política pública y define una estructura que relaciona actores, instancias y mecanismos con el fin de fortalecer el proceso de implementación y la progresiva garantía de los derechos de la población juvenil. Además de esto, por primera vez se establece la necesidad de generar un Sistema Distrital de Información de Juventud, el cual se constituya como una herramienta para organizar la información disponible, aclarar los problemas sociales de los y las jóvenes, y para fortalecer la gestión de la PPDJ.

En 2013 se expidió una nueva “Ley de juventud”, la Ley Estatutaria 1622 de 2013, que deroga en su totalidad la Ley 375 de 1997, y es considerada como el nuevo marco político, técnico y teórico para garantizar los derechos de jóvenes en los ámbitos personal, social y jurídico y la adopción de políticas públicas necesarias para su realización, y adicionalmente establece un marco institucional que permita garantizar a todos los jóvenes el ejercicio y goce efectivo de los derechos reconocidos en el ordenamiento jurídico colombiano y en los tratados internacionales.

Por su parte, el Decreto 645 de 2016, Plan de Desarrollo “Bogotá mejor para todos”, tiene como una de sus principales apuestas la iniciativa Distrito Joven, con la que se busca fortalecer el desarrollo

de capacidades y generación de oportunidades de los jóvenes para el ejercicio de su autonomía plena y el goce efectivo de la ciudadanía juvenil para un mejor futuro libre de múltiples violencias, discriminación y falta de oportunidades. En esta estrategia se busca crear la Ruta de Oportunidades Juveniles³, la Ruta de Prevención para Jóvenes⁴, el voluntariado intergeneracional⁵, y la Política Pública de Juventud 2017-2027⁶.

Desde 2016 se encuentra en curso una reforma al Estatuto de Ciudadanía Juvenil (Ley Estatutaria 1622 de 2013), ya que, falencias de la ley no han permitido que se lleven a cabo los procesos de elecciones de los representantes juveniles contemplados en los Consejos de Juventudes. El proyecto de ley estatutaria que reforma la Ley 1622 de 2013 fue avalado el pasado 26 de julio de 2017 por la Sala Plena de la Corte Constitucional y se encuentra pendiente de sanción presidencial.

Finalmente, el Acuerdo 672 de 2017, establece los lineamientos para la actualización de la Política Pública de Juventud, con el fin de “garantizar el ejercicio pleno de la Ciudadanía Juvenil y el goce efectivo de los derechos de las y los jóvenes durante todo el ciclo de la Política Pública de Juventud del Distrito Capital”, en concordancia con lo contemplado en la Constitución Política y el marco legal vigente⁷. Allí, se dan nuevos elementos en la definición del SDJ y se establece que éste deberá fortalecer la corresponsabilidad entre el Estado, la sociedad civil y la familia, a través de la coordinación entre las entidades públicas, privadas, y mixtas; [...] para la garantía, cumplimiento, goce y restablecimiento efectivo de los derechos de las juventudes (art. 16, párrafo 2).

3. Arquitectura del Sistema Distrital de Juventud

El Sistema Distrital de Juventud, conforme al artículo 1 y 2 del Decreto 499 de 2011, se constituye en el instrumento de articulación intersectorial de la PPDJ y de la organización concertada y corresponsable de la interacción institucional y social entre los actores. Esto se hace en búsqueda del fortalecimiento de los procesos de implementación de la Política y la progresiva garantía de los derechos de la población juvenil. La definición de este alcance está acorde a lo estipulado en el artículo 16 del Acuerdo 672 de 2017, en donde se hace más explícita la necesidad de articulación integral para la materialización de las políticas relacionadas con los temas de juventud en la ciudad.

³ Se llevará a cabo a través de alianzas público-privadas y de trabajo intersectorial, para el desarrollo de la ciudadanía juvenil y la generación de competencias laborales, a través de procesos de formación.

⁴ Se contempla la realización de un modelo de acompañamiento para prevenir y disminuir los factores de riesgo de utilización y vinculación en redes de ilegalidad, el consumo de sustancias psicoactivas, violencias múltiples, la explotación sexual, el ciberabuso, la habitabilidad en calle o en riesgo de habitar en calle, entre otros.

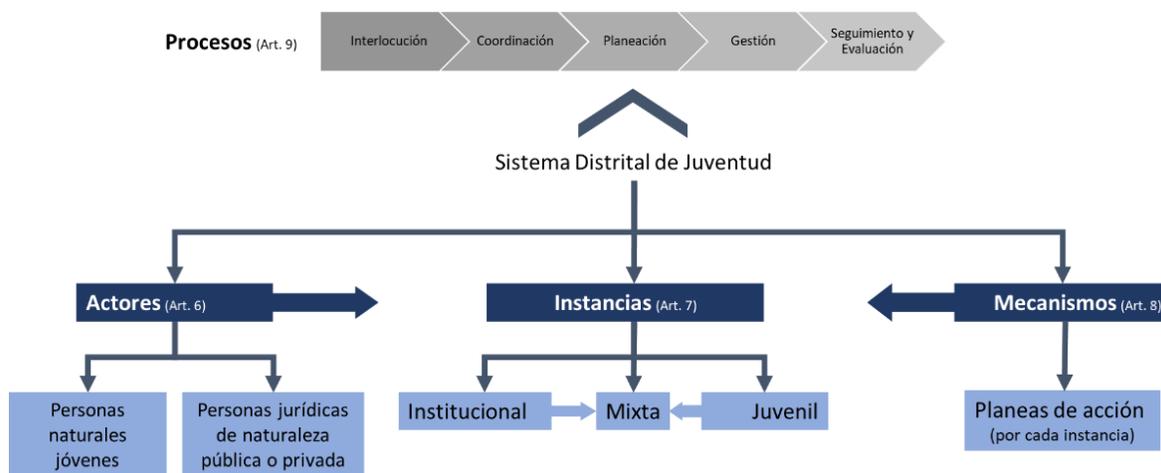
⁵ Se espera que permita la construcción y el fortalecimiento de entornos protegidos y protectores.

⁶ La cual debe garantizar a todos los y las jóvenes el ejercicio pleno de la ciudadanía (civil, social y pública).

⁷ Este Acuerdo tiene en cuenta cuatro lineamientos específicos, acordes con lo estipulado en el artículo 13 del Estatuto de Ciudadanía Juvenil: 1) “La protección y garantía para el ejercicio y disfrute de los derechos de la juventud; 2) La afirmación y realización plena de la condición de ciudadanía juvenil en la ciudad; 3) La participación activa e incluyente de los y las jóvenes en cada una de las etapas de formulación, implementación y evaluación de la política pública de juventud, con la finalidad de brindar a este sector poblacional un enfoque diferencial y adecuado a sus especiales necesidades y particularidades; y 4) el reconocimiento de los y las jóvenes como actores estratégicos para el desarrollo económico, social, cultural, ambiental y político de la ciudad” (Acuerdo 672 de 2017).

El SDJ está compuesto por tres componentes (Art. 5-9, Decreto 499 de 2011): 1) actores, 2) instancias y 3) mecanismos. De tal forma que los actores –personas naturales y jurídicas– se encuentran y participan en las instancias, según sus competencias –institucional, mixta y juvenil–, y a través de las cuales se definen mecanismos –planes de acción de cada instancia– para que, de forma conjunta, el SDJ permita la acertada interlocución, coordinación, planeación, gestión, seguimiento y evaluación de la PPDJ –siendo estos últimos denominados los procesos de la PPDJ– (Ver Ilustración 1).

Ilustración 1. Elementos del Sistema Distrital de Juventud (Decreto 499 de 2011)



Fuente: Secretaría Distrital de Planeación – 2017 con base en Decreto 499 de 2011

Si bien el Acuerdo 672 de 2017 hace referencia a que se entenderá el SDJ como el “conjunto de actores, procesos, escenarios, mecanismos, estrategias, principios, ejes orientadores, herramientas jurídicas, agendas, planes, programas, y proyectos” (Art. 16, párrafo 1); es fundamental hacer una homologación de términos y diferenciar los “elementos de la interacción para la toma de decisiones” (ver

Tabla 2) y aquellos “elementos para la implementación de la política pública” (ver Tabla 3).

Tabla 2. Homologación de términos como elementos de la interacción para la toma de decisiones

| Acuerdo 672 de 2017 | Decreto 499 de 2011 |
|---------------------|---------------------|
| Actores | Actores (art. 6) |
| Escenarios | Instancias (art. 7) |
| Mecanismos | Mecanismos (art. 8) |
| Procesos | Procesos (art. 9) |

Tabla 3. Descripción de elementos para la implementación de políticas públicas

| Elementos | Definición |
|-------------------|---|
| Principios | Se consideran las reglas transversales que orientan la política pública para cumplir con su propósito (objetivo general). |
| Ejes orientadores | Se consideran como una “agrupación de temas” que permiten orientar el cumplimiento del objetivo general de la política pública. |

| | |
|----------------------------|--|
| Plan (de política pública) | Se considera como el instrumento a través del cual se hacen explícitas las decisiones, acciones, inacciones, acuerdos e instrumentos, adelantado por autoridades públicas, con la participación eventual de los particulares, y encaminado a solucionar o prevenir situaciones definidas como problemáticas. En este nivel se recogen los consensos sobre el qué (objetivo nacional) y el cómo cumplir (a través de programas y proyectos) los compromisos del Estado con la sociedad (Con base en Velásquez, 2009). |
| Estrategia | Se considera como las diferentes “vías” con las que cuenta el sector público para incidir sobre cada uno de los grandes objetivos de la Política Pública (materializado a través del Plan). Cada estrategia está compuesta por uno o varios programas. |
| Programa | Se considera como una iniciativa compuesta por intervenciones más pequeñas e individuales (proyectos), que se coordinan y gestionan de tal forma que sus productos y resultados se integran y permiten alcanzar los objetivos de política planteados (con base en DNP, 2014). |
| Proyecto | Se considera un proceso único, temporal y no divisible, que, mediante una tecnología específica y la combinación de insumos y factores de producción, genera productos (con base en DNP, 2011). |
| Herramientas jurídicas | Se considera el marco legal que formaliza la política pública y que genera los lineamientos para su formulación, implementación, seguimiento y evaluación. |

Dadas estas aclaraciones, la composición del SDJ descrita en el Acuerdo 672 de 2017 está acorde y es compatible con el Decreto 499 de 2011 (Ver Ilustración 1 y Tabla 2).

La operación del SDJ depende de la acertada definición de los roles de los actores, el alcance de cada una de las instancias –espacios de encuentro–, y la garantía que los mecanismos serán utilizados para mantener un marco de política único y claro que permita a todos trabajar hacia el mismo objetivo.

Esta forma de operar es beneficiosa para la implementación de la PPDJ ya que garantiza la participación de diferentes sectores de la sociedad y genera discusiones y arreglos institucionales que ayudan a la construcción de intervenciones que propenden por la inclusión de la población joven del Distrito en el debate y estructuración de las políticas, en los temas que son relevantes para esta población.

Dado esto, cobra mayor relevancia las finalidades del SDJ, las cuales son (Art. 3, Decreto 499 de 2011):

- Fortalecer las dinámicas de articulación intersectorial de la Dimensión Político – Administrativa de la Política Pública de Juventud
- Concertar, coordinar y consolidar la interlocución, planeación y gestión entre los diferentes actores para dinamizar y armonizar los planes, programas y proyectos que orientan la Política Pública de Juventud
- Garantizar el seguimiento, evaluación y actualización de la Política Pública de Juventud

A partir de este entendimiento, interlocución e interrelación de los componentes del SDJ, veamos cada uno de ellos en profundidad, de tal forma que se entienda cómo está diseñado y cómo se está llevando en la práctica:

3.1. Actores

Explicación y diagnóstico

El artículo 6 define a los actores como “... todas aquellas personas naturales jóvenes, asociadas o no, pertenecientes o no a grupos étnicos, sectores sociales o etarios, así como las personas jurídicas de naturaleza pública o privada, con o sin ánimo de lucro, que realizan, financian, promueven, gestionan, acceden, disfrutan y/o desarrollan actividades en torno a la promoción, garantía, exigibilidad y restablecimiento de los derechos de la población juvenil del Distrito Capital” (Decreto 499 de 2011).

Dado esto, se identifican dos grandes grupos de actores que tienen a cargo un rol preponderante dentro del desarrollo de la PPDJ: 1) Personas naturales jóvenes y 2) Personas jurídicas de naturaleza pública o privada.

Tabla 4. Roles de los grupos de actores, según normatividad

| Grupo de actores | Rol |
|---|---|
| Personas naturales jóvenes | De acuerdo con el artículo 29 de la Ley 375 de 1997, los jóvenes podrán participar en la concertación de las políticas y el plan nacional, departamental, municipal y distrital de juventud, dado que contribuyen a la promoción social, económica, cultural y política de los jóvenes. Así mismo, tendrán derecho a la participación y decisión de los y las jóvenes en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes elegidos libremente (Capítulo 2, Artículo 10, Decreto 482 de 2006, por el cual se adopta la Política Pública de Juventud para Bogotá 2006-2016). Se debe tener en cuenta que la participación de los jóvenes es independiente si están asociadas o no, pertenecen o no a grupos étnicos, sectores sociales o etarios específicos. |
| Personas jurídicas de naturaleza pública o privada | Este conjunto de actores va en línea con el principio de universalidad de la política y buscar involucrar de manera activa a instituciones públicas y privadas que desarrollan acciones que de manera directa o indirecta involucren a la población juvenil. Estas acciones deberían articularse con las iniciativas de la PPDJ para Bogotá. De esta forma, el gobierno nacional y distrital, empresas privadas, medios de comunicación, ONGs y Universidades deben articular acciones para incidir en los derechos de los jóvenes. |

Dentro de estos dos grupos de actores generales, en lo particular se podrían considerar cuatro tipos de actores, aunque no estén explícitos de esta forma en el Decreto:

Tabla 5. Grupos de actores particulares de la SDJ

| Grupo de actores | Actores particulares |
|-----------------------------------|---|
| Personas naturales jóvenes | 1. Jóvenes de 14 a 28 años(organizados comunitariamente o no) |

| Grupo de actores | Actores particulares |
|--|--|
| Personas jurídicas de naturaleza pública o privada | 2. Instituciones públicas (entidades públicas y entidades de control) 3. Instituciones privadas o mixtas con acciones sobre los jóvenes (empresas, ONGs, multilaterales, medios de comunicación, etc.) 4. Academia (universidades, observatorios, centros de investigación y centros de pensamiento) |

Fuente: Secretaría Distrital de Planeación – 2017 con base en Decreto 499 de 2011

El primero de ellos, los jóvenes, son sujetos políticos con derechos y deberes en la construcción democrática de la política pública y la ciudad, y por lo tanto cumplen una doble función dentro del SDJ. Por una parte, se reconoce que son el centro de la política pública, de tal forma que las intervenciones públicas – programas y proyectos – que se lleven a cabo deben estar alineadas para generar una progresiva garantía de los derechos y capacidades de esta población. Por otra parte, siendo esta una condición circular, su deber es participar en la construcción misma de la política pública, de tal forma que los diseños de las intervenciones públicas estén orientados a incidir en sus necesidades y potencialidades. Esta doble función está orientada al cumplimiento de la Constitución Política, y de las finalidades (art. 2) y principios (art. 4) del Estatuto de Ciudadanía Juvenil (Ley Estatutaria 1622 de 2013).

El segundo grupo son las instituciones públicas. Ellas también tienen una doble función: primero, servir al desarrollo de la sociedad a través de intervenciones – programas y proyectos – en el marco de una política pública, y segundo, coordinar las intervenciones de todos los actores, ya sea a través de acciones de las mismas instituciones públicas o acciones de instituciones privadas que pueden alinearse a la PPDJ. De esta forma, la función fundamental de este actor es garantizar el desarrollo de los procesos de la política pública, de tal forma que, a través de la coordinación y articulación entre el sector público y privado a nivel político, programático y administrativo, se faciliten respuestas efectivas que promuevan los enfoques integrados, con el objetivo que todos los actores involucrados aporten a la concepción de desarrollo que se ha definido para, y con, los jóvenes. Existen dos entidades distritales encargadas de la coordinación de la PPDJ⁸ y una de apoyo a su gestión⁹; 10 sectores a nivel distrital que hacen parte de la implementación de la PPDJ (art. 20, Decreto 499 de 2011) –se repite SDIS y SDP–¹⁰; 21 sectores de la rama ejecutiva a nivel nacional con intervenciones directas o indirectas sobre la población joven¹¹; y 3 entidades de control distrital¹².

El tercero grupo de actores son las instituciones privadas o mixtas–con o sin ánimo de lucro– con acciones sobre los jóvenes. En este grupo se encuentran empresas, ONGs, multilaterales, algunos

⁸ Secretaría Distrital de Integración Social (SDIS) e Instituto Distrital de Participación y Acción Comunal (IDPAC).

⁹ Secretaría Distrital de Planeación (SDP).

¹⁰ Secretaría de Gobierno, Seguridad y Convivencia; Planeación; Desarrollo Económico, Industria y Turismo; Educación; Salud; Integración Social; Cultura, Recreación y Deporte; Ambiente; Movilidad; Hábitat; y se repite la SDIS y el IDPAC siendo estos parten de la coordinación.

¹¹ Agricultura; Ambiente; Ciencia, Tecnología e Innovación; Comercio, Industria y Turismo; Cultura; Defensa; Deporte; Educación; Hacienda; Inclusión Social –incluye el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar–; Interior; Justicia; Minas y Energía; Planeación; Presidencia; Relaciones Exteriores; Tecnología de la Información y las Telecomunicaciones; Salud; Trabajo; Transporte; y Vivienda.

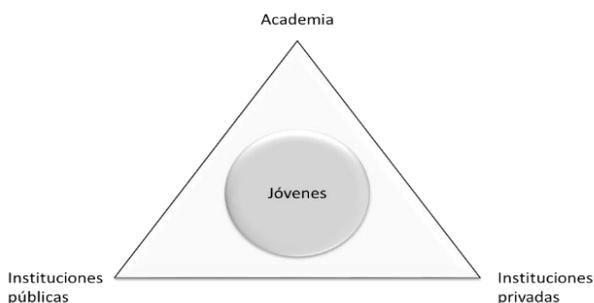
¹² Personería de Bogotá, Veeduría Distrital de Bogotá, y Contraloría de Bogotá.

medios de comunicación, etc. Algunas de las razones del sector privado de participar en esta política pública son: 1) que con la implementación de estas intervenciones se logra demostrar su capacidad de generar un impacto positivo en las diferentes dimensiones del desarrollo poblacional (responsabilidad social empresarial); 2) que el gobierno hoy reconoce al sector privado como agente del desarrollo y no solamente como un financiador; y 3) que esta política pública plantea oportunidades de negocio para este sector al mismo tiempo se ocupa de los principales retos del desarrollo.

El cuarto actor, la academia, si bien puede clasificarse como una institución pública, privada o mixta, se clasifica por aparte dada su naturaleza profesionalizante y de generación de conocimiento sobre el estudio y análisis de las problemáticas sociales. En este sentido, la academia contribuye a la generación de conocimiento y de alianzas a nivel nacional y territorial que facilitan los consensos y promueven la transferencia de conocimiento sobre nuestro entorno, lo cual conlleva a un mejor abordaje de las necesidades públicas y sus posibles soluciones, ejerciendo una gestión efectiva que mantiene el compromiso de los actores, su comunicación e impulsa la generación de información para el seguimiento de las políticas públicas.

La relación entre estos cuatro tipos de actores se puede ilustrar como un triángulo entre la academia, el sector público y el sector privado, y en donde el joven se encuentra en el centro de estas relaciones, de tal forma que el trabajo coordinado de los tres primeros permite que los jóvenes cumplan con ser sujetos de derechos y deberes en la formulación, implementación, seguimiento y evaluación de la PPDJ.

Ilustración 2. Relacionamiento entre los actores de la PPDJ



Fuente: Secretaria Distrital de Planeación 2017.

Buenas prácticas – Actores: Política de Inclusión Social y Productiva en Perú. Artículo 11, Ley No. 29792 de 2011¹³

En cuanto a la arquitectura institucional sobre la cual se desarrollan las operaciones de la Política de Inclusión Social y Productiva en el Perú, el artículo 11 de la Ley No. 29792 de 2011 define de manera clara varios grupos de actores que se involucran con la misma y que, de acuerdo con la misma Ley, se organizan de la siguiente manera:

¹³Gobierno Nacional de la República del Perú. (20 de 10 de 2011). Ley No. 29792: Creación Organización y Funciones del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social. Ley. Lima, Perú.

1. Alta Dirección: Compuesta por el Ministro de Desarrollo e Inclusión Social, el Viceministro de Política y Evaluación Social, el Viceministro de Prestaciones Sociales y la Secretaría General.
2. Órgano de control institucional
3. Órgano de defensa jurídica
4. Comisiones consultivas
5. Órganos de administración interna
6. Órganos de línea

El artículo 18 de la misma Ley también define las pautas para la coordinación intergubernamental e intersectorial para desarrollar las políticas nacionales y sectoriales, además de la evaluación de su cumplimiento. De acuerdo con el mencionado artículo, las acciones que debe llevar a cabo el MIDIS como entidad centralizadora y articuladora de la política son:

- Coordinar con las entidades del Poder Ejecutivo y con los gobiernos regionales y locales la implementación de las políticas nacionales y sectoriales objeto de su rectoría, así como el seguimiento, evaluación y cumplimiento de las mismas a través de sus respectivos órganos de línea. Para tal efecto, celebra convenios interinstitucionales de asistencia y cooperación mutua.
- Desarrolla sistemas de información y mecanismos que contribuyan al cumplimiento de las competencias compartidas en materia de desarrollo e inclusión social. A tal efecto, facilita a los gobiernos regionales y locales la información que precisen para el efectivo ejercicio de sus respectivas materias.
- Presta a los gobiernos regionales y gobiernos locales la cooperación y asistencia técnica que estos requieran respecto de las competencias transferidas.
- Implementa un sistema de monitoreo, seguimiento y evaluación con el objeto de comprobar el cumplimiento de las políticas nacionales en materia de desarrollo e inclusión social.
- Ejerce o participa de la coordinación con otras entidades del Poder Ejecutivo, adscritas o no a su sector, respecto de aquellas materias objeto de su rectoría, así como de aquellas que se relacionen o le generen algún impacto a su sector. Para tal efecto, puede celebrar convenios interinstitucionales de cooperación, capacitación y asistencia, entre otros mecanismos de coordinación.
- Coordina con los gobiernos regionales y gobiernos locales la implementación de las políticas nacionales y sectoriales, y evalúa su cumplimiento.

Adicionalmente, la ley contempla la creación de un Sistema Nacional de Desarrollo e Inclusión Social (Sinadis) encargado de asegurar: el cumplimiento de las políticas; la articulación intergubernamental; la promoción de la participación de diferentes actores públicos de la sociedad civil y el sector privado; la disposición de información así como de instrumentos de focalización; establecer dentro del Sistema Nacional de Informática las medidas necesarias para implementar el gobierno nacional electrónico, garantizar y promover la atención de calidad; diseño y promoción de procesos, metodologías y herramientas de intervención; y finalmente, promover la investigación, generación de conocimiento y fortalecimiento de capacidades de actores público y privados (Ver Artículo 22 (Gobierno Nacional de la República del Perú, 2011)). Los miembros de este sistema son:

- La Comisión Interministerial de Asuntos Sociales (CIAS) cuya secretaría técnica recae en el MIDIS.

- Los Ministerios, organismos públicos, programas y proyectos del Poder Ejecutivo vinculados a las políticas de desarrollo e inclusión social.
- Los organismos, programas y proyectos de los gobiernos regionales, vinculados a las políticas de desarrollo e inclusión social.
- Los organismos, programas y proyectos de las municipalidades provinciales y distritales, vinculados a las políticas de desarrollo e inclusión social.

Más allá del “deber ser” que describe la Ley del MIDIS, la cual representa un gran esfuerzo del Gobierno Peruano en materia de consolidación y articulación de un organismo rector de las políticas sociales del país, persisten grandes retos en el desarrollo e implementación de las iniciativas y programas del sector.

Coordinación

De acuerdo con lo expuesto anteriormente, el MIDIS tiene la responsabilidad legal de coordinar los diferentes actores e instituciones del Gobierno en sus tres ámbitos: Nacional, Regional y Local en el Perú. En cuanto a la coordinación de la oferta de inclusión Social, el Ministerio ha sido exitoso en:

- Centralizar el Sistema Nacional de Desarrollo e Inclusión Social y coordinarlo a través de ejercer la secretaría técnica del mismo.
- Consolidar y actualizar el SISFOH (Sistema de Focalización de Hogares).
- Resolver uno de los problemas más fuertes al inicio de las intervenciones que era la falta de un número único de identidad para muchos peruanos, llegando a niveles de cobertura cercanos ya al 100%.

En cuanto a la articulación territorial, el esfuerzo del MIDIS ha sido grande en llevar capacidades a las regiones y localidades donde se implementan los programas, pero el camino aún es largo. Un elemento clave que ha ayudado a la cooperación ha sido la creación de Programas Presupuestas del Ministerio de Economía y Finanzas con incentivos relacionados al desempeño de los gobiernos locales, generando recursos extra que han redundado en mejoras en el desempeño. Otra estrategia importante ha sido generar los reportes de información a partir de la compilación que realizan las entidades regionales porque las ha obligado a abrir sus canales de comunicación con los gobiernos locales.

En cuanto a la delegación de responsabilidades locales, es un trabajo que se ha dado de manera lenta y gradual en los procesos de implementación. Persiste la carencia de personal experto en las áreas sub-nacionales que sea capaz de generar políticas que se den desde los potenciales beneficiarios; sin embargo, desde su constitución el MIDIS se ha preocupado por la generación de espacios de capacitación para ir formando a sus ayudantes en el terreno. Estas iniciativas aún necesitan tiempo y esfuerzos para lograr una consolidación.

En el caso que concierne al presente documento, si bien el Decreto 499 de 2011 define los actores que deben interactuar con los diferentes ámbitos de la PPJ, aún hay espacio para alinear mejor las funciones de cada actor, así como su respectiva interacción con el aparato institucional a cargo de la política, y que el ejemplo peruano pone de manifiesto como una buena práctica dentro de la legislación de su política de inclusión social y productiva. Un aspecto que aún está por explorarse tiene que ver con las interacciones con la sociedad civil y los agentes privados que hacen parte de ella. En general, definir roles y participaciones dentro de la ley para estos actores

va más allá de la capacidad de los gobiernos, pero el Distrito si puede generar incentivos y acuerdos de cooperación y trabajo para alinear estos actores a las necesidades de la PPDJ.

Durante 2016, la SDIS empezó el ejercicio denominado “Mapeo Distrital de Actores”, el cual consistió en identificar actores clave para definir el nivel de relacionamiento con la política, programa o proyecto dirigido por la Subdirección de Juventud. Este ejercicio identifica ocho tipos de actores: 1) sector privado, 2) medios de comunicación, 3) ONG’s y Cooperación, 4) sociedad civil, 5) comunidad de jóvenes¹⁴, 6) Estado, 7) Corporaciones político administrativas, y 8) organismos de control. Para cada uno de ellos se identifica el nivel de relacionamiento—entendido como la combinación entre la dependencia e influencia de los actores (ver metodología en la sección de propuestas de actualización)— de tal forma que se determina aquellos “actores con tratamiento justo”—es decir, que se limitan a generar información en un relacionamiento de doble vía en donde se genera conocimiento—, “actores menos importantes” —es decir, que generan un esfuerzo mínimo en este relacionamiento—, “actores clave”—es decir, que hay una relación cercana, dado que desarrollan una estrategia de empoderamiento en donde se establecen metodologías de rendición de cuentas, construcción conjunta de estrategias e involucramiento en la toma de decisiones y planes de acción— y actores estratégicos —es decir, aquellos que se deben mantener satisfechos, dado que se involucran por medio de un relacionamiento de doble sentido, con base en el aprendizaje mutuo pero con la claridad que tanto la Subdirección de juventud como el actor actúan de manera independiente—.

Este ejercicio generó la identificación parcial de 73 entidades del sector privado, 47 medios de comunicación, 20 ONG’s y organismos de cooperación, 40 organizaciones de la sociedad civil, 106 organizaciones estatales, y 14 actores de corporaciones político administrativas.

Sin embargo, este ejercicio no se ha terminado y en la actualidad el Distrito no cuenta con una base completa de actores que le permita identificar socios estratégicos para la formulación, implementación, seguimiento, evaluación y comunicación de los resultados de la PPDJ.

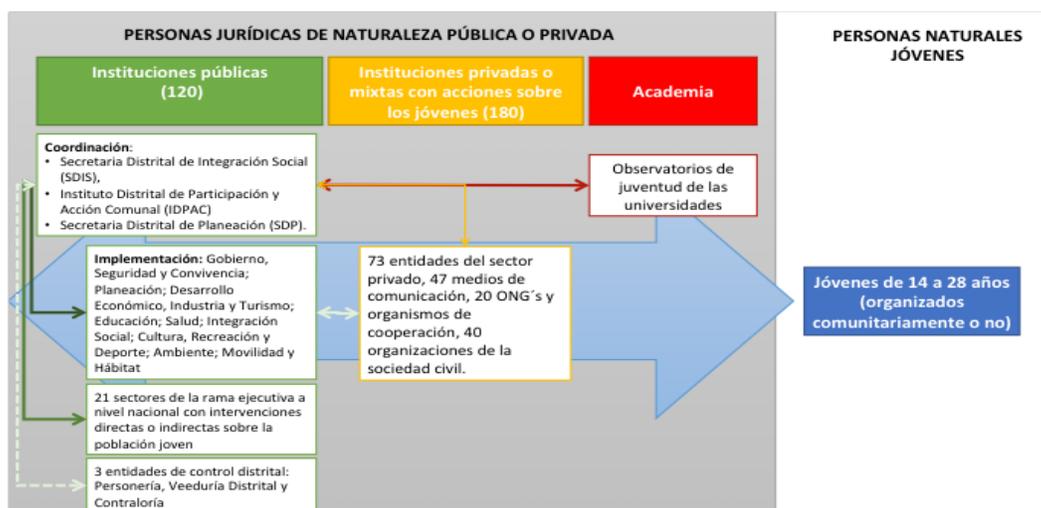
No obstante, de forma netamente ilustrativa, y para entender la forma como se están relacionando y se deben relacionar los actores, en la Ilustración 3 se identifican los 4 grupos de interés y se relacionan con los hallazgos parciales del ejercicio de mapa de actores: Instituciones públicas (120), instituciones privadas o mixtas con acciones sobre los jóvenes (180), la academia y los jóvenes. Cabe resaltar que la escala de colores denota la fortaleza o debilidad de la relación, siendo verde las más fuertes y rojas las más débiles.

El rol más importante lo llevan a cabo las entidades públicas de coordinación —La SDIS como presidente, el IDPAC como asistente técnico y la SDP como apoyo en tareas puntuales de la planeación, el seguimiento y la evaluación—, que se articulan con las demás instituciones del sector para la implementación (línea verde oscura sólida). Así mismo, la SDIS, como líder de la PPDJ debe mantener una relación de incentivos y promoción de trabajo articulado con los principales actores de instituciones privadas y la academia, aunque en la actualidad esta relación es casi nula con los privados (línea amarilla delgada y punteada); y débil con las universidades en la medida que si se está trabajando de forma cooperativa con la Universidad Nacional y Javeriana, pero aún falta un mecanismo explícito para que se involucren otras universidades interesadas (línea roja sólida y

¹⁴ Siendo estos un subconjunto de la sociedad civil sobre el cual se hace un énfasis especial en la PPDJ.

delgada). Estas relaciones, además, deben darse en doble vía para que la coordinación, al tiempo que da lineamientos de política también reciba insumos suficientes para mejorar la misma.

Ilustración 3. Esquema de las formas de relacionamiento entre los actores de la PPDJ



Fuente: Secretaría Distrital de Planeación – SDP 2017, con base en "Mapeo Distrital de Actores" realizado por Secretaría Distrital de Integración Social (2016).

Adicionalmente, en el nivel institucional, la coordinación también debe tener relaciones más o menos estrechas con otros actores de la rama ejecutiva del gobierno nacional, que actualmente son pocas o nulas (línea verde medio sólida) y con los entes de control distrital, la cual es una relación que se está forjando desde el Comité de Monitoreo y Seguimiento¹⁵. De ninguna manera podrán descartarse tales relacionamientos porque constituyen una articulación clave para la rendición de cuentas de la PPDJ, por lo que los organismos de control también ejercen una relación de mandato legal sobre requerimientos explícitos a los coordinadores y ejecutores de la PPDJ (línea verde clara punteada). Finalmente, la articulación de estos tres grupos debe llevar a políticas que propendan por la mejora de las condiciones de la población joven del distrito, y que, a su vez, ella tenga la capacidad de opinar en tales desarrollos, por lo que se da una relación fundamental de doble vía exigida constitucionalmente y constituyéndose en uno de los principios fundamentales de la PPDJ.

Propuesta de actualización

- El Decreto 499 de 2011 hace una buena identificación de grandes grupos de actores dentro del SDJ – personas naturales jóvenes y personas jurídicas públicas y privadas (10 sectores entre coordinadores e implementadores a nivel distrital (ver pie de página 10), y cualquier otra persona jurídica que tenga acciones dirigidas a la juventud) –. Sin embargo, es necesario reforzar el ejercicio de identificación de actores específicos, para ello se sugiere llevar a cabo un proceso de levantamiento de información a nivel nacional, distrital y por localidades para tener un "inventario de actores estratégicos" de la PPDJ y no solo de la SDIS. Este inventario permitirá contar con el universo de actores específicos para que el Distrito conozca de una forma fácil cuáles son los socios estratégicos en cada uno de estos grupos. Se sugiere retomar el ejercicio de "Mapeo Distrital de Actores" desarrollado por la SDIS, pero con algunos cambios:

¹⁵ Como se explicará en la sección de Instancias, este comité actualmente está cumpliendo con la función de ser un espacio mixto el cual se encarga de verificar los avances durante el proceso de formulación de la PPDJ.

- Identificar los actores en los siguientes subgrupos – los cuales están alineados con los grupos de actores explicados anteriormente y son compatibles con el Decreto 499 de 2011 –:

Tabla 6. Grupos de actores para el levantamiento del Mapeo Distrital de Actores del SDJ

| Grupo de actores | Actores particulares | |
|--|--|--|
| Personas naturales jóvenes | Jóvenes de 14 a 28 años | <ul style="list-style-type: none"> • Jóvenes líderes • Comunidades de jóvenes |
| Personas jurídicas de naturaleza pública o privada | Instituciones públicas | <ul style="list-style-type: none"> • Entidades públicas del orden nacional • Entidades públicas del orden distrital • Entidades públicas del orden local • Órganos de control distrital |
| | Instituciones privadas o mixtas con acciones sobre los jóvenes | <ul style="list-style-type: none"> • Empresas • Fundaciones de empresas • ONGs, Entidades de Cooperación y Multilaterales (incluye fundaciones y observatorios no vinculados a una empresa) • Medios de comunicación (públicos, privados o mixtos) |
| | Academia | <ul style="list-style-type: none"> • Universidades • Observatorios • Centros de investigación • Centros de pensamiento |

Fuente: Secretaría Distrital de Planeación 2017, con base en el Mapeo de actores de la SDIS

- La identificación de la estrategia de relacionamiento no debe estar netamente dirigida al trabajo de la SDIS, sino de toda la PPDJ. Para esto, se debe calificar cada uno de los actores según su posición, influencia, dependencia e interés, de la siguiente forma:

Tabla 7. Descripción para la calificación en el Mapeo de Actores

| Posición | Descripción |
|---------------|--|
| Apoyo | El actor manifiesta públicamente su apoyo a la PPDJ, proyectos o programas del Distrito indicando sus expectativas frente al mismo, su nivel de conocimiento a la política, proyecto o programa y su opinión favorable. |
| No movilizado | El actor no manifiesta ni su apoyo ni su contrariedad a la PPDJ, programas o proyectos del Distrito y no tiene definidas sus expectativas frente a dichos elementos, por otro lado, indica su nivel de conocimiento de la política, programa o proyecto y realiza opiniones neutrales. |
| Oposición | El actor manifiesta su contrariedad a la PPDJ, programas o proyectos del Distrito y no tiene definidos claramente sus puntos de oposición frente a dichos elementos, indica su nivel de conocimiento de la política, programa o proyecto y justifica su movilización contraria. |

| Influencia | Descripción |
|-------------------|--|
| Alta | El actor cuenta con una influencia alta frente a la PPDJ, programas o proyectos de del Distrito puesto que tiene los recursos, influencias socio-políticas, contactos y una capacidad de movilización determinante para impactar positivamente o negativamente en la política, programa o proyecto. |
| Media | El actor cuenta con una influencia media frente a la PPDJ, programas o proyectos del Distrito puesto que no tiene todos los recursos, las influencias socio-políticas, los contactos y por lo que su capacidad de movilización para impactar positivamente o negativamente en la política, programa o proyecto depende del uso estratégico de sus recursos, influencias, contactos para lograr una movilización. |
| Baja | El actor cuenta con una influencia baja frente a la PPDJ, programas o proyectos del Distrito puesto que no dispone casi de recursos, influencias socio-políticas, contactos, por lo que su capacidad de movilización para impactar positivamente o negativamente en la política, programa o proyecto es baja o nula. |

| Dependencia | Descripción |
|--------------------|--|
| Alta | El actor presenta una dependencia alta en términos de recursos, supervivencia de su proyecto de vida, supervivencia del papel que desempeña como actor institucional o para el programa o proyecto que representa. Al verse afectado el programa o proyecto del Distrito, se afectaría totalmente o considerablemente su proyecto de vida, papel institucional y programa o proyecto que representa. |
| Media | El actor presenta una dependencia media en términos de recursos, supervivencia de su proyecto de vida, supervivencia del papel que desempeña como actor institucional o para el programa o proyecto que representa. Al verse afectado el programa o proyecto del Distrito, se afectaría en parte su proyecto de vida, papel institucional y programa o proyecto que representa. |
| Baja | El actor presenta una dependencia baja en términos de recursos, supervivencia de su proyecto de vida, supervivencia del papel que desempeña como actor institucional o para el programa o proyecto que representa. Al verse afecto el programa o proyecto del Distrito, se afectaría levemente o casi no afectaría su proyecto de vida, papel institucional y programa o proyecto que representa. |

| Interés | Descripción |
|-----------------|--|
| Muy alta | El actor presenta muchas expectativas muy concretas en el funcionamiento y cumplimiento de metas de la PPDJ, programas o proyectos del Distrito. |
| Alta | El actor presenta varias expectativas frente al funcionamiento y cumplimiento de metas de la PPDJ, programas o proyectos del Distrito. |
| Media | El actor presenta expectativas concretas frente al funcionamiento y cumplimiento de metas de la PPDJ, programas o proyectos del Distrito. |
| Baja | El actor presenta algunas expectativas frente al funcionamiento y cumplimiento de metas de la PPDJ, programas o proyectos del Distrito. |
| Muy baja | El actor no tiene expectativas frente al funcionamiento y cumplimiento de metas dela PPDJ, programas o proyectos del Distrito. |

Fuente: Secretaría Distrital de Planeación 2017- con base en metodología del ejercicio de "Mapeo Distrital de Actores" desarrollado por la SDIS

- Para el desarrollo de este mapeo de actores, primero se debe calificar el criterio de “posición”, dado que este es un condicionante del tipo de trabajo que se va a llevar a cabo con cada actor, e inclusive puede ser un determinante si el Distrito quiere trabajar con esa persona/entidad o no. El segundo paso es calificar los criterios de “dependencia” e “influencia”, y combinarlos como se presenta en la siguiente tabla, para determinar si son actores no importantes, actores de tratamiento justo, actores clave o actores estratégicos.

| | | | |
|--------------------|-------------|---|--|
| DEPENDENCIA | Alta | <p><i>Actores tratamiento justo:</i> Mantener informados</p> <p>Limitarse a generar información en un relacionamiento de doble vía en donde se genere conocimiento y confianza.</p> | <p><i>Actores clave:</i> Mantener una relación cercana</p> <p>Desarrollar una estrategia de empoderamiento en donde se establezcan metodologías de rendición de cuentas, construcción conjunta de estrategias e involucramiento en la toma de decisiones y planes de acción.</p> |
| | Baja | <p><i>Actores menos importantes:</i> Esfuerzo mínimo</p> | <p><i>Actores estratégicos:</i> Mantener satisfechos</p> <p>Involucrar por medio de un relacionamiento de doble sentido, con base en el aprendizaje mutuo, pero con la claridad que tanto la Subdirección de juventud como el actor actúan de manera independiente.</p> |
| | | Baja | Alta |
| INFLUENCIA | | | |

Fuente: Plano de influencia-dependencia de los actores y criterio de posesión con base en el Método MACTOR

Por último, se debe calificar el criterio de interés, de tal forma que se sepa si el actor cuenta con muchas expectativas o no para el trabajo a realizar con la PPDJ.

- El instrumento de recolección de la información se encuentra en el Anexo 2, y este debe servir para tener el inventario e identificar los actores más relevantes para trabajar las relaciones que dictamina el Acuerdo 499 de 2011, y las demás que consideren los coordinadores de la PPDJ.
- Se recomienda identificar el proceso – primario y secundario – de la PPDJ en donde mayor incidencia puede tener el actor, esto permitirá identificar aquellos socios estratégicos para la formulación, implementación, seguimiento, evaluación y comunicación de la PPDJ.
- Este inventario también servirá para identificar actores que trabajan en temas específicos sectoriales, de tal forma que se potencialice la implementación de la PPDJ con la sinergia de actores no estatales.
- Si bien en el artículo 20 del Decreto 499 de 2011 no está explícita la participación de todas las entidades públicas con incidencia directa o indirecta sobre los jóvenes, es necesario dar alcance y formalizar la participación de las entidades que si están asistiendo a la Mesa de Trabajo – ejemplo: Secretaria Distrital de la Mujer, IDIPRON, IDARTES, Transmilenio, etc.–. Esto se puede hacer a través de los documentos de formalización de este espacio, lo que les

permitirá a dichas entidades empoderar la PPDJ al interior de cada una de ellas y aumentar el grado de integralidad de la política pública.

3.2. Instancias

Explicación y diagnóstico

El artículo 7 define a las instancias “... como los escenarios destinados al encuentro, deliberación, participación y concertación entre los actores del Sistema Distrital de Juventud, para la coordinación, gestión, seguimiento y evaluación de las acciones que orientan la Política Pública de Juventud, dentro del marco del Sistema de Coordinación de la Administración del Distrito Capital, conforme a lo establecido en el artículo 33 del Acuerdo 257 de 2006 y las propias de las dinámicas de la vida juvenil”.

En esta normatividad se definen tres tipos de instancias: 1) institucional (Art. 7.1), 2) mixta (Art. 7.2) y 3) juvenil (7.3), en donde para cada una de ellas existe uno o varios escenarios de participación.

Ilustración 4. Estructura funcional del Sistema Distrital de Juventud, según Decreto 499 de 2011



Fuente: Secretaría Distrital de Planeación 2017 con base en el Decreto 499 de 2011

El elemento fundamental para la formulación e implementación de la política es la forma como interactúan los actores, tanto para una efectiva participación, dialogo, concertación y sobre todo coordinación de acciones. Garantizar la participación de los diferentes tipos de sectores de la sociedad genera discusiones que ayudan a la construcción de intervenciones que propendan por la inclusión de la población joven del Distrito en el debate y estructuración de las políticas, en los temas que son relevantes para esta población.

La *instancia institucional* es un escenario técnico especializado de los actores gubernamentales para la construcción y análisis –entiéndase: coordinación interinstitucional, planeación, gestión, seguimiento y evaluación; fases esenciales del ciclo de las políticas públicas – de las temáticas de la PPDJ. Esta instancia está diseñada para incluir a los sectores del Distrito que inciden en la PPDJ a través de la **Mesa de Trabajo de la Juventud** (creada por el Decreto 546 de 2007, art. 17 y modificada por el Decreto 499 de 2011, art. 20) que articula las acciones para implementar la PPDJ.

La Secretaría Distrital de Integración Social (SDIS) está a cargo de la presidencia de la Mesa, a través del(la) Subdirector(a) para la Juventud; y el Instituto Distrital de Participación y Acción Comunal

(IDPAC) es el encargado de la secretaría técnica, a través del(la) Gerente de Juventud. A la Mesa deben asistir los diez sectores que hacen parte de la PPDJ (art. 20).

La participación de todas las secretarías en un mismo espacio debe dar cuenta de la gestión social integral como estrategia para la implementación de la PPDJ, con el objetivo de fortalecer el proceso de implementación y propender por la progresiva garantía de los derechos de la población juvenil (art. 1, Decreto 499 de 2011). De esta forma, las funciones específicas de la Mesa de Trabajo son:

1. Coordinar las acciones interinstitucionales necesarias para la adecuada puesta en marcha y desarrollo del Plan de Acción de la Política Pública de Juventud.
2. Coordinar y articular acciones integrales y sostenibles de las entidades distritales, orientadas a la promoción, garantía, protección y restitución de los derechos de los y las jóvenes de la ciudad conforme al propósito de la Política Pública de Juventud.
3. Implementar acciones orientadas a la consolidación del Sistema Distrital de Juventud.
4. Elaborar, concepcionar y tramitar documentos técnicos relacionados con la implementación, seguimiento y evaluación de la Política Pública de Juventud, así como recoger las recomendaciones, estudios, conceptos y recomendaciones realizadas por el Comité Operativo de Juventud Distrital.
5. Articular gestiones tendientes al fortalecimiento y promoción de la interlocución de los temas relacionados con la Política Pública de Juventud.
6. Diseñar anualmente un Plan de Acción propio de la Mesa de Trabajo de Juventud.

La Mesa de Trabajo de juventud está en consolidación. Muestra de esto es que, a la fecha de este documento, durante el 2017 se llevaron a cabo 9 reuniones orientadas principalmente a la formulación de la PPDJ, demostrando que se ha trabajado en línea con sus funciones. Sin embargo, aún es posible seguir el proceso de institucionalización del espacio, de tal forma que se estandarice la semana, hora, y protocolo de trabajo que se desarrollará en la Mesa cada mes. No hacerlo dificulta que se hagan las reuniones, atrasa el trabajo y entorpece el proceso de toma de decisiones al interior del Gobierno Distrital¹⁶. Adicionalmente, la asistencia a estos espacios ha sido heterogénea en número de personas y entidades representadas, lo que lleva a que se dificulte tener una participación representativa de las entidades que deben ser parte de la Mesa de Trabajo (Ver *Tabla 8*).

Ante esto es fundamental definir desde la misma Mesa de Trabajo una rutina para la revisión y ajuste de la política, de tal forma que con anticipación se defina la agenda de discusión y el mecanismo de decisión – dada la necesidad de tener una representación mayoritaria de las entidades y no retrasar el proceso –. Si bien este es un mecanismo que en principio pareciera inflexibilizar el proceso de toma de decisiones, se vuelve fundamental dada la cantidad de actores y su constante cambio de asistentes. En este sentido, se evite tomar decisiones que luego algunos miembros de la mesa no compartan o desconozcan y se deba volver a poner sobre la mesa discusiones ya solucionadas.

¹⁶ Ejemplo de esto se dio el 8 de noviembre de 2017 cuando se citó a la Mesa de Trabajo, pero algunos de los participantes no asistieron, otros llegaron tarde y finalmente no se pudo llevar a cabo dicha sesión de trabajo, por lo que se tuvo que aplazar para el 23 de noviembre.

Tabla 8. Estadísticas de asistencia a la Mesa de Trabajo de Juventud

| Número de mesa | Fecha | Entidades asistentes | Personas asistentes | Entidad asistentes (por Decreto) |
|----------------|------------|--|---------------------|----------------------------------|
| Mesa 1 | 24/02/2017 | SDIS (8), SDP, (1), SED (1), IDIPRON (1), SDG (1), SDM (1), SDS (1), IDR (1), Transmilenio (1), SDA (1), IDPAC (1), SDH (1) | 19 | 8/10 |
| Mesa 2 | 14/03/2017 | SDIS (4), SDP (1), SDE (1), SDS (1), SDG (1), SCR (1), IDR (1), SED (1), IDPAC (2), SDMujer (1) | 14 | 7/10 |
| Mesa 3 | 19/04/2017 | SED (1), SDIS (1), SDM (1), SDH (1), SDA (1), IDR (1), IDIPRON (1), SDSCJ (1), IDPAC (2) | 10 | 6/10 |
| Mesa 4 | 23/05/2017 | SDIS (3), IDPAC (2), SDG (1), SDMujer (1), SDM (1), SDS (1), SED (3), IDIPRON (1), SDP (1), SDSCJ (1), SDA (1), IDR (1), SDRCD (1), SDH (1), SDDE (1) | 20 | 10/10 |
| Mesa 5 | 22/06/2017 | Jóvenes en Movimiento (4), Hijas del Pueblo (1), Consejo Nacional (1), Jóvenes IDIPRON (3), SDP (1), SED (1), SDCRD (1), SDSCJ (1), IDR (1), SDMujer (1), Plataforma (1), SDG (1), IDPAC (2), SDIS (1), SDS (1) | 21 | 6/10 |
| Mesa 6 | 11/07/2017 | Consejo Nacional (1), SDS (3), SDSCJ (1), IDR (1), IDIPRON (1), SDG (1), SDIS (5), SDCRD (1), SDP (1), SED (1), IDPAC (1), Plataformas (1), Subred Salud (1), Jóvenes en movimiento (3), SDH (1), IDARTES (1), SDA (1) | 25 | 9/10 |
| Mesa 7 | 10/08/2017 | IDIPRON (2), SDS (1), SDMujer (1), SDSCJ (1), SDG (1), SED (2), IDR (1), SDCRD (1), SDA (1), SDM (1), SDP (1), SDIS (5), IDPAC (1) | 19 | 9/10 |
| Mesa 8 | 12/10/2017 | IDIPRON (1), SDA (2), SDS (1), SDMujer (1), SDSCJ (2), SDG (1), SED (1), IDR (1), SDCRD (1), SDIS (5), IDPAC (1) | 17 | 7/10 |
| Mesa 9 | 23/11/2017 | SDP (1), IDR (1), IDIPRON (1), SDMujer (1), SDSCJ (2), SDG (1), SED (1), SDCRD (1), SDH (1), SDIS (3), IDPAC (1) | 14 | 7/10 |

Fuente: Listas de asistencia a las Mesas de Trabajo de Juventud 2017.

Durante 2017, en promedio por sesión, asistieron a la Mesa de Trabajo 17,7 personas; 7,6 de los 10 sectores que por Decreto deben ser parte de este espacio; SDIS e IDPAC como gerentes de la Mesa asistieron a todas las sesiones, SDP como apoyo de la mesa asistió 7 de 9 veces; y la SED fue la única entidad ejecutora que asistió a todas las reuniones (exigible por Decreto). Varias entidades que por Decreto no son parte explícita de la Mesa han asistido recurrentemente. Por ejemplo, la Secretaria Distrital de la Mujer ha asistido a 6 de las 9 (66,7%) reuniones en el año, IDR a 9 de 9 (100%), IDIPRON a 8 de 9 (88,9%), lo cual es beneficioso para la PPDJ en la medida que tiene en cuenta las particularidades y una visión más integral de las jóvenes. Particularmente, es importante la visión de la Secretaria de la Mujer ya que se puede buscar la transversalización del enfoque de género en cada uno de los procesos de la política y permite que la diferenciación de género sea incluida desde la formulación – incluyendo los instrumentos de diseño de proyectos y programas – y no solo se responda *ex-post* con las estadísticas diferenciadoras entre hombres y mujeres. Sin embargo, es necesaria la inclusión formal de estas entidades a la Mesa.

La Mesa de Trabajo está circunscrita a la Comisión Intersectorial de Poblaciones del Distrito (CIPO) – que es de carácter permanente –, a través de la cual se busca articular la ejecución de las políticas públicas de equidad e igualdad de oportunidades para los grupos poblacionales del Distrito, en especial aquellos en situación de debilidad manifiesta (art. 16, Decreto 546 de 2007). La articulación con la CIPO es fundamental, en la medida que es la instancia donde se escalan los temas prioritarios de la agenda en temas de juventud – esta relación está funcionando a través de reuniones cada dos meses –, y donde, entre unas de sus funciones se organizan las sesiones del Consejo Distrital de Política Social, entendiendo que estas son de carácter mixto pero promovidas desde el Distrito para generar la participación y representación de los jóvenes – que en el caso de juventud se realizó una vez en 2017 –.

Sin embargo, en la triangulación de la información cualitativa de las entrevistas a actores claves de la PPDJ, se identificó que este proceso no está siendo socializado con las demás entidades de la Mesa de Trabajo y que las decisiones allí tomadas no se están comunicando con todos los implicados. La exclusión de actores claves en términos de acceso a la información y toma de decisiones dificulta el proceso de coordinación interinstitucional y puede llevar a procesos innecesarios.

El segundo espacio de interacción es la instancia juvenil, la cual tiene por objeto ser un escenario social y autónomo que organice a los y las jóvenes, a nivel distrital, local y territorial para la discusión y análisis de temáticas de afectación juvenil. Allí el **Consejo Distrital de Juventud** y los **Consejos Locales de Juventud** (establecidos por el Acuerdo Distrital 33 de 2001), deben *actuar como organismos colegiados de carácter social, autónomos en el ejercicio de sus competencias y funciones*, determinando su naturaleza como "[...] organismos asesores y consultivos válidos de la Administración Distrital y Local respectivamente en las políticas, Planes de Desarrollo, proyectos e iniciativas que involucren los temas concernientes a la población juvenil Bogotana".

Sin embargo, estos Consejos Distritales no han sido elegidos, ya que por contradicciones temporales entre el Decreto 499 de 2011 y la Ley Estatutaria de Juventud, se declaró inexecutable a nivel nacional y distrital dicho proceso, hasta no tener una reglamentación. En la actualidad, se está llevando el proceso de reglamentación exigido por la Corte Constitucional en el nivel nacional y está siendo tramitado para convertirse en Ley Estatutaria.

En este momento se han generado otros espacios de trabajo que les permite a los jóvenes sistematizar y consolidar sus necesidades locales y poblacionales, como las plataformas juveniles, las cuales son espacios que hacen parte del Subsistema de Participación contemplado en la Ley Estatutaria de Juventud, y fueron creadas con el objetivo de establecer mecanismos de participación juvenil en el cumplimiento de cuatro funciones principales:

- Servir de instancia asesora de los Consejos de Juventud, a nivel Municipal, Local y Distrital.
- Impulsar la conformación de procesos y prácticas organizativas y espacios de participación de las juventudes atendiendo a sus diversas formas de expresión.
- Participar en el diseño y desarrollo de agendas locales, municipales, distritales, departamentales y nacionales de juventud¹⁷.
- Realizar veeduría y control social a la implementación de las agendas locales, municipales y distritales territoriales de las juventudes.

De estas cuatro funciones, la primera de ellas no se está cumpliendo en la medida que no existen los Consejos de Juventud, sin embargo, estos espacios son fundamentales para generar debates y consensos que permitan contribuir a la formulación de mejores políticas, programas y proyectos para los jóvenes.

El 5 noviembre de 2016 se llevó a cabo las Asambleas de Conformación y Registro de las Plataformas de las Juventudes de Bogotá. En total 451 organizaciones juveniles se inscribieron para ser parte de las plataformas de juventud, durante la jornada de inscripción se contó con la participación del 62% de los jóvenes esperados, es decir, 283 organizaciones asistieron a las Asambleas de conformación

¹⁷ La Ley 1622 de 2013 no define explícitamente ese término, sin embargo, se reconoce que las agendas son el conjunto de temas priorizados en este caso por los y las jóvenes para la atención de sus necesidades.

de las Plataformas de las Juventudes en sus respectivas localidades. Actualmente, bajo el acompañamiento del IDPAC y el seguimiento de la Personería Distrital, Bogotá cuenta con 19 Plataformas Locales de las Juventudes y 1 a nivel Distrital.

Si bien es cierto que las Plataformas de Juventud Locales son heterogéneas en su desarrollo, el IDPAC ha hecho la labor de acompañar cada uno de estos espacios, fomentando la participación, el diálogo y la construcción colectiva de las agendas locales, de tal forma que las voces de los jóvenes sean escuchadas y tenidas en cuenta en la formulación de la misma PPDJ.

Por su parte, las Asambleas de Juventud, tal como funciona el sistema de participación, se encuentran reguladas por el Estatuto de Ciudadanía Juvenil (Ley Estatutaria 1622 de 2013) cuyo concepto indica la realización de dos asambleas anuales. Sin embargo, estos espacios de participación no han podido ser implementados en todas las localidades. En 2017, con el acompañamiento de la Gerencia de Juventud de IDPAC y la Subdirección para la Juventud de la SDIS, se realizaron tres asambleas locales de juventud, con sus respectivas pre-asambleas, en la localidad de Bosa, Kennedy y Usme. El objetivo de estos espacios fue definir las Agendas de Juventud Locales para de este modo escalar a una Asamblea de Juventud Distrital que articule y concerté los puntos más importantes de las agendas juveniles con el Plan de Acción y los programas de la administración distrital en temas de juventud.

El tercer espacio de interacción es la instancia mixta, la cual es un escenario de participación, análisis y discusión de las temáticas de la PPDJ en el marco del Plan Distrital de Desarrollo. Esta instancia está diseñada para convertirse en el núcleo del SDJ en la medida que es el punto de encuentro entre la institucionalidad y los jóvenes. Para lograrlo, la instancia mixta debe disponer del **Comité Operativo Distrital de Juventud** y los **Comités Operativos Locales de Juventud**.

El primero de ellos es el encargado de (con base en art. 13, Decreto 460 de 2008):

- *Realizar y mantener actualizados los diagnósticos de la población joven de Bogotá.*
- *Estudiar y analizar las políticas y la oferta programática a nivel nacional y de otras instancias relacionadas con la juventud, para verificar su aplicación a nivel Distrital.*
- *Llevar la información actualizada sobre la temática o grupo poblacional específico, analizarla e informar a la Unidad de Apoyo Técnico del Consejo Distrital de Política Social y alimentar en lo específico el Sistema de Información vigente.*
- *Coordinar la actuación de los diferentes actores involucrados en la temática o problemática y definir conjuntamente las estrategias de intervención y el papel de cada uno de los actores, dentro de las competencias legales que les son propias.*
- *Recoger las discusiones en el ámbito local de acuerdo con las temáticas abordadas desde los Comités Locales.*
- *Generar los documentos que contengan el resultado de las funciones antes descritas para ser presentados a la UAT.*

Sin embargo, y en consonancia con lo estipulado con el Decreto 499 del 2011 en acompañamiento a los Consejos de Juventud venía funcionando el Equipo Distrital de Apoyo Institucional(EDAI) con sus respectivos Equipos Locales de Apoyo Institucional (ELAI). Al cumplir su último ciclo de elección y funcionamiento en 2014, no se eligieron los nuevos Consejos de Juventud y la instancia que siguió funcionando fue la Mesa de Trabajo en Juventud y no el Comité Operativo Distrital como instancia mixta. Al no tener más Consejo Distrital de Juventud el EDAI como instancia de seguimiento a acompañamiento no funciona más, y se encuentra un vacío en el cual el Comité Distrital de Juventud

no opera, al no estar reglamentadas y conformadas aun las plataformas de juventudes, distritales y locales que en el subsistema de participación es la instancia que vendría a tener las funciones de interlocución con la institución.

Dado esto, se ha generado, de forma transitoria y no formal, una instancia técnica mixta, denominada “Comité de Seguimiento y Monitoreo de la formulación de la PPDJ”. Este comité cumple con ser un espacio mixto del cual forman parte la Veeduría Distrital, la Personería Distrital, tres jóvenes representantes de la Plataforma Distrital de las Juventudes, los Observatorios de Juventud de la Universidad Nacional y de la Pontificia Universidad Javeriana, SDIS, IDPAC y SDP, y se encarga de verificar los avances durante el proceso de formulación de la PPDJ.

Este espacio de interacción no reemplaza el Comité Operativo Distrital, pero cumple la función principal de verificar los avances en la formulación de la PPDJ, siendo esta solo una de las funciones que debe cumplir el Comité Distrital, y que a su vez solo impacta en la formulación de la PPDJ, pero no de forma directa en la gestión, seguimiento y evaluación de la misma. Este carácter vinculante le ha permitido al Comité de Seguimiento y Monitoreo destrabar algunas de las tareas que están encomendadas al Comité Distrital, y por lo tanto es importante su funcionamiento, pero no necesariamente deseable como sustituto de este último.

Por otra parte, los Comités Operativos Locales de Juventud que define el Consejo Distrital de Política Social (art. 12, Decreto 460 de 2008), tienen como función (con base en art. 14, Decreto 460 de 2008):

- *Evaluar la situación local y efectuar las recomendaciones y solicitudes que considere oportunas en procura de alcanzar los objetivos propuestos por el Consejo Distrital de Política Social.*
- *Articular los Consejos, Comités y Redes que operan en materia social en la localidad para efectos de formular sus recomendaciones.*
- *Generar las condiciones para fortalecer la participación ciudadana en el análisis, deliberación y decisión sobre las sugerencias y recomendaciones que emita en ejercicio de sus funciones.*
- *Promover la solidaridad y la corresponsabilidad del sector privado y el tercer sector de manera coordinada con los Consejos Locales de Planeación, en el proceso de diseño e implementación de la PPDJ para su territorio.*
- *Realizar el seguimiento a la aplicación de las recomendaciones emitidas.*
- *Generar los documentos que contengan el resultado de las funciones antes descritas para ser presentados a la Secretaría Técnica del Consejo Distrital de Política Social.*
- *Construir un plan de acción anual y rendir informes semestrales que contenga los resultados o avances de su gestión y la de los Comités que los conforman, para ser presentados a la UAT del Consejo Distrital de Política Social.*

Para la conformación de estos comités, la SDIS ha llevado a cabo el acompañamiento necesario para trabajar de la mano de las Alcaldías Locales y crear cada una de los 20 comités locales, su convocatoria se hace a través de los gestores de la SDIS y son acompañados por el IDPAC. Los Comités Operativos Locales de Juventud se están realizando mensualmente, aunque por la ausencia de una reglamentación propia del Comité Distrital, no se cuenta con unas líneas unificadas para la participación y funcionamiento de estos en lo local. La heterogeneidad en la operación de cada uno

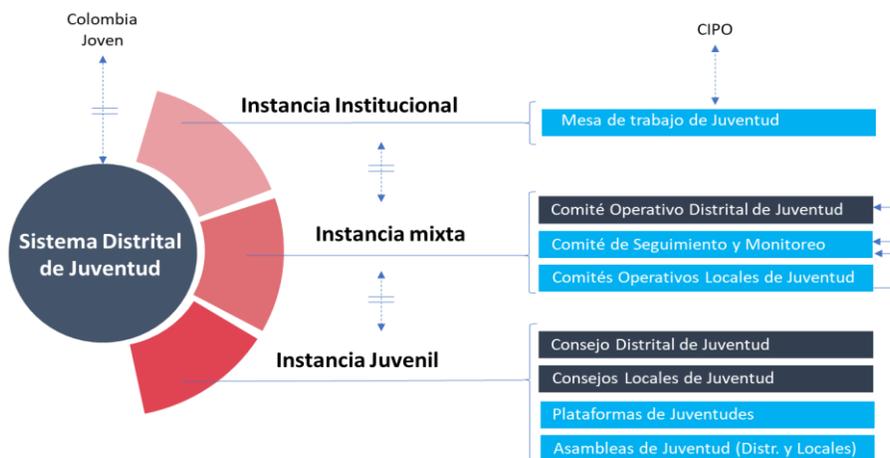
de estos espacios también se da porque no es constante la presencia de las entidades que cuentan con equipos en el nivel local, de las alcaldías y de los jóvenes.

Es necesario mencionar que, durante las entrevistas, los jóvenes solicitaron mejorar la selección de los gestores pues en algunos casos el trabajo no ha sido fluido dado que no todos los gestores tienen el mismo grado de empatía con los jóvenes. Aun así, la SDIS está trabajando para hacer que estos comités cuenten con acuerdos locales¹⁸ que les permite institucionalizar las reuniones y generar espacios permanentes de diálogo, interacción y trabajo de los jóvenes y las instituciones. Sobre todo, porque estos espacios deben servir como instancia clave para la formulación y seguimiento de los planes de acción locales de la política pública de juventud.

Nótese que las dos primeras instancias permiten generar espacios autónomos entre los actores principales: de un lado la instancia institucional –a través de la que también se coordinan acciones con las instituciones privadas–, y por el otro lado, la instancia juvenil. Y en la tercera instancia se genera un espacio para encontrar sinergias entre ambos espacios de diálogo, de tal forma que se tomen decisiones que beneficien a los jóvenes y puedan ser llevadas a cabo por las entidades del Gobierno Distrital, dadas sus capacidades en la implementación.

De forma resumida, y teniendo en cuenta los diferentes espacios de interacción creados, y los no creados, el SDJ se ha adaptado de la siguiente forma durante el proceso de formulación de la PPDJ:

Ilustración 5. Estructura funcional del Sistema Distrital de Juventud, en la actualidad



Fuente: Secretaría Distrital de Planeación 2017 con base en el Decreto 499 de 2011

En la se muestran las tres instancias y sus respectivos espacios de interacción. En color azul claro se resaltan aquellos espacios que están operando en la actualidad y en azul oscuro los que no han sido creados. Nótese que, si bien en términos generales las instancias existen, esto no quiere decir que ellas están permitiendo que se generen los consensos y sobretodo que se tomen las decisiones que beneficien los procesos de la PPDJ.

El primer elemento a resaltar es la relación entre Colombia Joven –como entidad coordinadora de la formulación, ejecución y seguimiento de las políticas públicas de juventud del país– y el SDJ. En el

¹⁸ Los acuerdos locales se encuentran en consonancia con el Decreto 460 del 2008 y son los que reglamentan los Consejos Locales de Política Social del cual hacen parte los Comités Operativos Locales de Juventud.

deber ser, debería existir un mecanismo de interacción Nación-Distrito que permitiera articular las acciones de la política pública nacional y las intervenciones públicas de la PPDJ, de tal forma que estas estén orientadas a contribuir al cumplimiento de las metas a nivel nacional y que, de forma recíproca, la nación ayude en la implementación de la PPDJ. Sin embargo, este mecanismo de interacción no existe en la actualidad, lo que genera un costo de oportunidad para generar economías de escala entre las acciones del Gobierno Nacional y el Gobierno Distrital. Esta falta de interacción se ve reflejada en la no alineación del Plan de Acción de la PPDJ con las prioridades de Colombia Joven.

La única relación de Colombia Joven con el SDJ se da a nivel del apoyo técnico para el desarrollo de la instancia juvenil, en particular para la conformación de las plataformas juveniles y en el apoyo a la discusión participativa con jóvenes para la formulación inicial de la Agenda Pública Horizonte de Sentido.

El segundo elemento a resaltar es la relación entre la instancia institucional y la instancia mixta. En el deber ser, la Mesa de Trabajo de Juventud debería definir un plan de trabajo que permita avanzar en el proceso de la política pública –entiéndase formulación, presupuestación, implementación, seguimiento y evaluación– y convertir este plan de trabajo en una propuesta que sea compatible con las necesidades que expresen los representantes de los jóvenes en el Comité Distrital de Juventud –entendiendo que este es el espacio de interacción y toma de decisiones conjuntas–. Sin embargo, esta interacción no es posible dado que no existe el Comité Distrital de Juventud, por lo que la PPDJ no cuenta con un espacio de toma de decisiones concertadas entre la institucionalidad y la juventud que le permita generar legitimidad a los procesos de la política, siendo este el núcleo del SDJ. La inexistencia de esta relación tiene dos consecuencias: 1) las decisiones de la Alcaldía no están siendo canalizadas para que tengan cabida en las agendas de juventud, y por el contrario se están haciendo de forma desarticulada o sin la representación de los jóvenes, y 2) la PPDJ está limitando la participación de los jóvenes en la toma de decisiones, ya que ellos están construyendo sus agendas y planes de acción, pero estos no están teniendo representatividad en un espacio de toma de decisiones.

Como se mencionó anteriormente, el Distrito creó el Comité de Seguimiento y Monitoreo de la formulación de la PPDJ como un espacio mixto para trabajar en los instrumentos que facilitan la construcción de la política; sin embargo, este es un espacio técnico y no representativo de los jóvenes en el distrito. Por lo tanto, este espacio no puede ni debe reemplazar las funciones del Comité Distrital de Juventud.

El tercer elemento es la relación entre la instancia juvenil y la instancia mixta. Al igual que en el caso anterior, al no existir el Comité Distrital de Juventud, se está limitando las posibilidades de los jóvenes para participar de las decisiones concernientes a la PPDJ. En este caso, los jóvenes están haciendo uso de los espacios de participación juvenil como las plataformas o las asambleas juveniles, pero no cuentan con un mecanismo de representación que les permita llevar sus necesidades a un espacio de toma de decisiones. En principio, los Consejos de Juventud deberían operar como espacios de representación, sin embargo, estos no existen y según las entrevistas desarrolladas, los consejos han perdido legitimidad por la baja participación en su elección y la poca relación que pueden tener con los espacios de participación juvenil como son las plataformas, por lo que es pertinente evaluar otras opciones de representatividad juvenil que involucre en mayor medida a las bases organizacionales de los jóvenes.

Buenas prácticas – Instancias: Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES) y su relación con la Estrategia Nacional para la Igualdad y la Erradicación de la Pobreza (ENIEP)¹⁹

El sector social Ecuatoriano está a cargo de la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES), que es el ente rector de la planeación a nivel nacional. SENPLADES, a su vez, se encarga de los Ministerios Coordinadores, cuya función es concertar y coordinar las acciones de los Ministerios Sectoriales (o ejecutores) y evaluar su desempeño. En el caso del sector social, el Ministerio Coordinador es el de Desarrollo Social, que tiene a su cargo el manejo del Registro Social²⁰ así como a los Ministerios Ejecutores de Inclusión Económica y Social (MIES), el de Salud Pública, el de Desarrollo Urbano y Vivienda, el de Deporte y el Ministerio de Educación. Este esquema ha mostrado funcionar pues el diálogo entre los Ministerios Coordinadores para integrar diferentes sectores cuando se requiere es efectivo (en el caso del sector social una voz representa a cinco ministerios ejecutores).

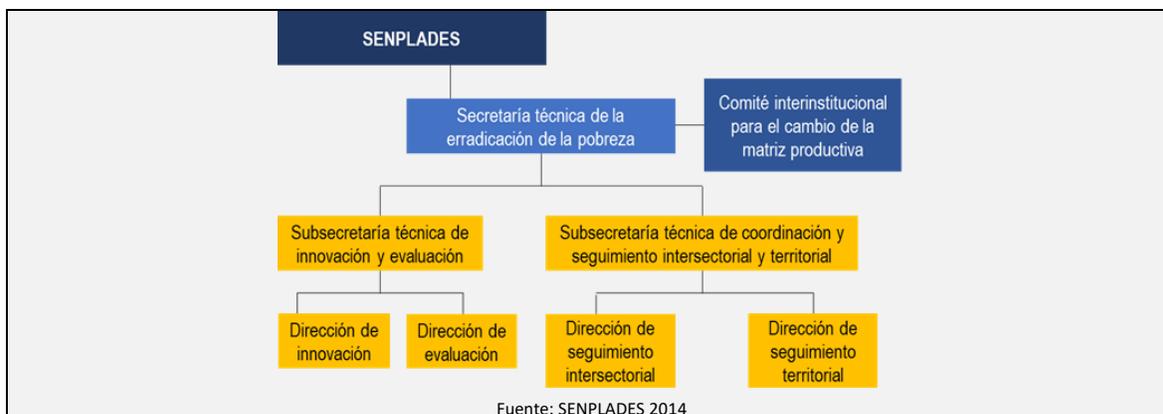
Dentro de las funciones que tiene a cargo SENPLADES está la Estrategia Nacional para la Igualdad y la Erradicación de la Pobreza (ENIEP)²¹, que administra y cumple las funciones de Secretaría Técnica del Comité Interinstitucional para la Erradicación de la Pobreza (SETEP), que antes de 2014 funcionaba como órgano independiente. Entre sus funciones se encuentra la coordinación, innovación, seguimiento y evaluación para la implementación de la ENIEP, además, de mantener un estrecho relacionamiento con los diferentes niveles de gobierno. Esta Secretaría se convierte en el órgano operativo del Comité Intersectorial para la Erradicación de la Pobreza que está compuesto por el Ministerio Coordinador de Desarrollo Social (MCDS), Ministerio Coordinador de la Política Económica, Ministerio Coordinador de la Producción, Empleo y la Competitividad, Ministerio Coordinador de Conocimiento y Talento Humano, Ministerio de Inclusión Económica y Social (MIES), Secretaría Nacional de la Política. Desde 2014, cuando SENPLADES asumió las actividades de la SETEP se crea esta instancia de discusión coordinadora que articula la ENIEP de manera exitosa, capaz de alimentar y generar las discusiones que requiere el desarrollo de la Estrategia. Este tipo de instancias de comunicación y decisión, constituyen uno de los retos más grandes en cuanto al desarrollo de las políticas, y su respectiva implementación. Aquí vale la pena destacar el rol de SENPLADES y su capacidad como eje central de la política social ecuatoriana. A manera de ejemplo para la PPDJ, la ilustración a continuación muestra el diagrama que presenta la instancia de la Secretaría, así como la del comité interinstitucional adjunto para el cambio de la matriz productiva, elemento clave de la ENIEP para lograr cambios generadores de empleo en Ecuador.

Ilustración 6. Coordinación ENIEP

¹⁹ Escrito con base en SENPLADES. (noviembre de 2014). Estrategia Nacional para la Igualdad y la Erradicación de la Pobreza.

²⁰ Es un catastro nacional de información individualizado por familias que permite identificar la clasificación socioeconómica de las familias y personas que serán potenciales beneficiarios de programas y proyectos de inclusión del Estado.

²¹ La ENIEP es un conjunto interdependiente de políticas, lineamientos, directrices, programas y mecanismos que orientan la gestión gubernamental en torno a la eliminación de la pobreza.



Propuesta de actualización

Instancia Institucional

- Liderazgo:** Según el Decreto 499 de 2011, la Mesa de Trabajo Institucional debe estar liderada por la SDIS –Presidencia– y apoyada por IDPAC –Secretaría técnica–. Esto se propuso con la idea de tener como cabeza rectora al Director(a) de las políticas poblacionales y como apoyo técnico a los encargados de promover la constante interacción entre los actores de la PPDJ. Sin embargo, en la actualidad este espacio pareciera que tiene una doble cabeza, dado que algunas veces es liderado por la SDIS y otras veces por el IDPAC. Es fundamental que la SDIS sea quien abra la Mesa, recapitule el trabajo que se ha desarrollado en el mes, muestre la agenda a desarrollar en la sesión, y lidere los avances temáticos. Mientras que el IDPAC debe ser el encargado de liderar el debate, asegurar la participación de todos los actores gubernamentales, organizar las responsabilidades y hacer la verificación que cada entidad ejecute las tareas asignadas.
- Institucionalización del espacio:** La Mesa de Trabajo de Juventud aún está siendo operada dependiendo de la buena voluntad de sus actores. En este sentido, se sugiere que se institucionalice una temporalidad (mínimo mensual), hora y lugar para llevar a cabo las reuniones. Esto les permite a todas las entidades planear su participación, mejorar los procesos internos y tener el tiempo para acompañar el trabajo de la Mesa. Así mismo, es posible definir un protocolo de trabajo en donde se estipule el mecanismo de explicación de temas, trabajo al interior de la Mesa y la toma de decisiones institucionales.
- Institucionalización de actores:** Los funcionarios asistentes a la Mesa expusieron como un problema el hecho que existe una alta rotación de las personas que asisten a este espacio, por lo que la interacción se vuelve lenta y en algunos casos se generan re-procesos. En este sentido, es fundamental que desde la SDIS y la SDP se genere un mecanismo para notificar a los sectores que deben seleccionar mínimo una persona para que asista a la Mesa e institucionalice su trabajo en la entidad. Esta persona será la encargada de canalizar el trabajo con dicha entidad y debe asistir a la Mesa, entendiendo que puede estar acompañado de otras personas de su entidad dependiendo de los temas a trabajar en cada sesión.

- *Dinámica de trabajo:* La Mesa debe ser funcional a la gran cantidad de tareas que necesita desarrollar. Para esto se recomienda definir una dinámica de trabajo en donde los asistentes se dividan por sub-mesas temáticas y que se utilicen las reuniones de la Mesa de Trabajo de Juventud como una plenaria para verificar los avances de cada grupo y las siguientes actividades a desarrollar. Esto es particularmente funcional sobre todo para las etapas de formulación e implementación de la PPDJ, ya que es durante estas dos etapas en donde se debe dar un mayor desarrollo temático-sectorial, y que, al trabajarse con un lenguaje de derechos y capacidades, es necesaria la interacción multisectorial especializada.
- *Información para la toma de decisiones:* Actualmente la Mesa está trabajando con base en la información individual de cada entidad y los dos instrumentos de seguimiento disponibles—seguimiento al plan de acción y seguimiento a través de SEGPLAN— no están siendo utilizados para la toma de decisiones dentro de la Mesa. Por ejemplo, no existe nadie encargado de verificar y hacer reportes sobre dicho cumplimiento de forma que retroalimente a la misma Mesa. Los mismos asistentes de la Mesa hicieron explícita la necesidad de trabajar de forma inmediata en el Sistema Distrital de Información de Juventud, de tal forma que les permita tener parámetros de generación de información que sea homologada para trabajarla con las demás entidades.
- *Comunicación entre los actores:* Los coordinadores de la Mesa de Trabajo están desarrollando importantes funciones para la formulación de la PPDJ, y ellos mismos mantienen comunicación con otras instancias de decisión como son Colombia Joven y el Comité Intersectorial de Poblaciones del Distrito, sin embargo, a las entidades ejecutoras (también miembros de la Mesa) no se les está comunicando los avances y decisiones tomadas con esta interacción. En este sentido, se sugiere que la Mesa de Trabajo tenga dentro de su agenda mensual un espacio de socialización de decisiones y avances, para de esta forma mantener a todos los actores informados sobre dicha dinámica.

Instancia Juvenil

- *Reconocimiento de las formas de participación propias de los jóvenes.* Una de las mayores ventajas de la operación actual de la instancia juvenil es el constante apoyo del IDPAC en los espacios de participación —Plataformas y Asambleas—, en línea con los parámetros de Colombia Joven. Este trabajo ha permitido llevar a cabo una Estrategia de Participación Incidente para la Formulación de la PPDJ, y también se tiene contemplada la incidencia de la interacción y el diálogo en el seguimiento y la toma de decisiones dentro de todo el proceso de formulación de la PPDJ. Adicional a este trabajo, se sugiere empezar a trabajar en el reconocimiento de las formas propias de participación de los jóvenes, dado que es a partir de allí que ellos se sienten parte del proceso de transformación de su entorno. Esto es particularmente importante, ya que, durante las entrevistas, los jóvenes hicieron explícita la necesidad de buscar el apoyo para reconocer y visibilizar dichos espacios de participación para que los trabajos formales (agendas juveniles, planes de acción, etc.) tengan en cuenta la construcción de visión desde las bases de los jóvenes.
- *Incentivos para los jóvenes:* Durante las entrevistas con los jóvenes, una de sus solicitudes explícitas fue la necesidad de generar un mecanismo de incentivos para aquellos participantes de los diferentes espacios de trabajo con la PPDJ. Por ellos es importante que se reconozca el trabajo que han realizado, tanto para espacios formales como informales.

En este sentido, se recomienda generar una certificación para aquellos jóvenes que sean líderes de los espacios de trabajo (ej. Las plataformas juveniles) o un reconocimiento de productos finalizados.

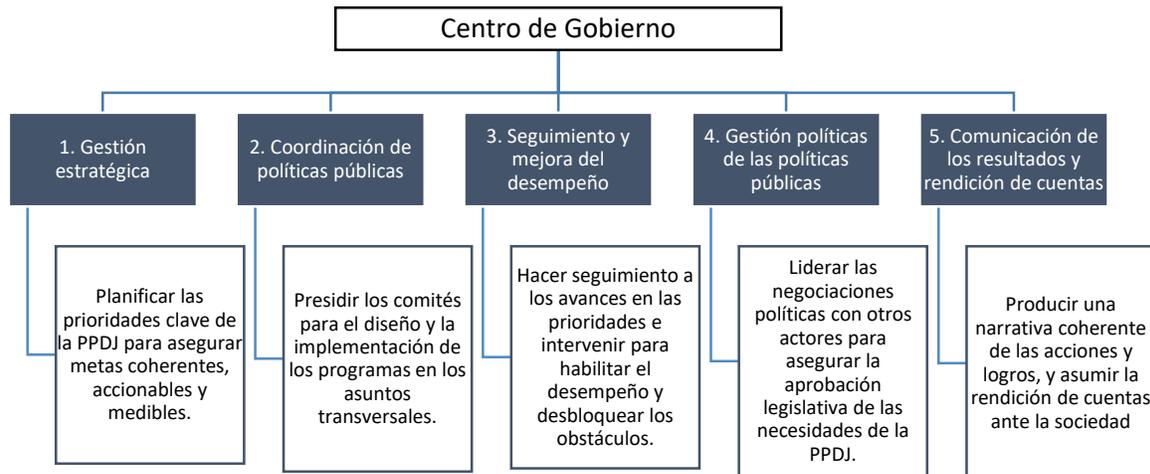
Instancia Mixta

- *Creación del Comité Distrital de Juventud:* El núcleo del SDJ es la instancia mixta dado que éste es el espacio de interacción entre el Gobierno Distrital y los jóvenes, sin embargo, actualmente no existe formalmente este espacio de interacción. Es fundamental que la SDIS empiece la conformación del Comité Operativo Distrital de Juventud, de tal forma que se cumpla con el propósito integrador de la PPDJ, el cual es que el joven sea el centro de la política y que con base en la interacción que se tiene con ellos y ellas se asegure su condición de sujetos de derechos y deberes.
 - La creación de este Comité, además de buscar el dialogo, su función principal debe ser convertirse en un espacio de conciliación y toma de decisiones que deben ser ejecutadas por las instituciones, los privados, la academia o por los mismos jóvenes en el territorio –de forma separada y conjunta–.
 - Se sugiere que el Comité Distrital de Juventud esté presidido por el(la) Director(a) de la SDIS y con el apoyo del IDPAC como secretaria técnica para organizar la representación de los jóvenes. Adicionalmente, la Veeduría y la Personería, como entidades de control distrital, deben acompañar las sesiones de trabajo para que actúen como garantes del proceso. Y finalmente, la academia debe buscar integrarse al Sistema Distrital de Información de Juventud –el cual debe ser desarrollado por la SDIS– para convertirse en generadores de conocimiento y apoyo con evidencia sobre el seguimiento y la evaluación en la implementación de la PPDJ.
 - El trabajo adelantado por el Comité de Seguimiento y Monitoreo del proceso de formulación de la PPDJ ha sido fundamental para destrabar y avanzar en la formulación de la política pública, sin embargo, este comité debe transitar a convertirse en el apoyo técnico del Comité Distrital –al estilo de una UTA–, de tal forma que se amplíe su funcionalidad hacia los demás procesos de la PPDJ –no solo la formulación, sino la gestión, el seguimiento y la evaluación– y de esta forma se facilite el trabajo del Comité Distrital.
 - Los comités locales no están teniendo una contraparte –punto de llegada– a nivel distrital. Por lo tanto, buena parte del trabajo que se ha desarrollado desde estos espacios, no está llegando a nivel distrital, sobre todo, porque no existe el espacio para analizar los planes de acción locales y encontrar sinergias que se conviertan en parte de la agenda de trabajo del Comité Distrital. El trabajo técnico de compilación, sistematización y disposición de la información proveniente de los Comités Locales debe ser liderado por la SDIS en el marco del Comité de Seguimiento y Monitoreo, de tal forma que la información sea de fácil uso por el Comité Distrital –cuando este sea creado– para una acertada toma de decisiones.
- *Modelo de Liderazgo del Comité Distrital:* Dado que el Comité Distrital debe ser un espacio de toma de decisiones que permita tener incidencia en el trabajo interno del Gobierno y en

la forma de interacción con los jóvenes, es fundamental definir un modelo de liderazgo y gestión pública orientado a resultados que incida en la población. Para lograr este propósito se sugiere tener en cuenta el modelo de “Centro de Gobierno” propuesto por el BID (Alessandro, Lafuente, & Santiso, 2013), el cual se refiere a la forma en que se debe organizar el grupo de entidades que prestan apoyo directo al gerente en la gestión pública. Tener este tipo de liderazgo y organización permite: 1) asegurar la coherencia de la acción de gobierno, 2) mejorar el desempeño gubernamental, 3) proporcionar una narrativa coherente de las acciones del gobierno, 4) conducir la dirección política del gobierno, y 5) asegurar un vínculo adecuado con los ciudadanos.

Para lograr esto, el modelo de Centro de Gobierno define cinco funciones fundamentales: 1) gestionar estratégicamente las prioridades; 2) coordinar las intervenciones públicas (diseño e implementación); 3) monitorear y mejorar el desempeño; 4) gestionar la política de la política pública, y 5) comunicar los resultados y rendir cuentas (Alessandro, Lafuente, & Santiso, 2013).

Ilustración 7. Funciones del Centro de Gobierno



Fuente: Gobernar para cumplir con los ciudadanos - El rol del Centro de Gobierno en América Latina y el Caribe; Martín Alessandro, Mariano Lafuente y Carlos Santiso (Banco Interamericano de Desarrollo) 2013 - Pagina 7.

Nótese que las funciones descritas muestran una relación lógica de acciones coordinadas para que la gestión pública esté enfocada en lograr resultados que sean importantes, prioritarios, verificables y demostrables para que se genere el cambio deseado en los jóvenes y su entorno.

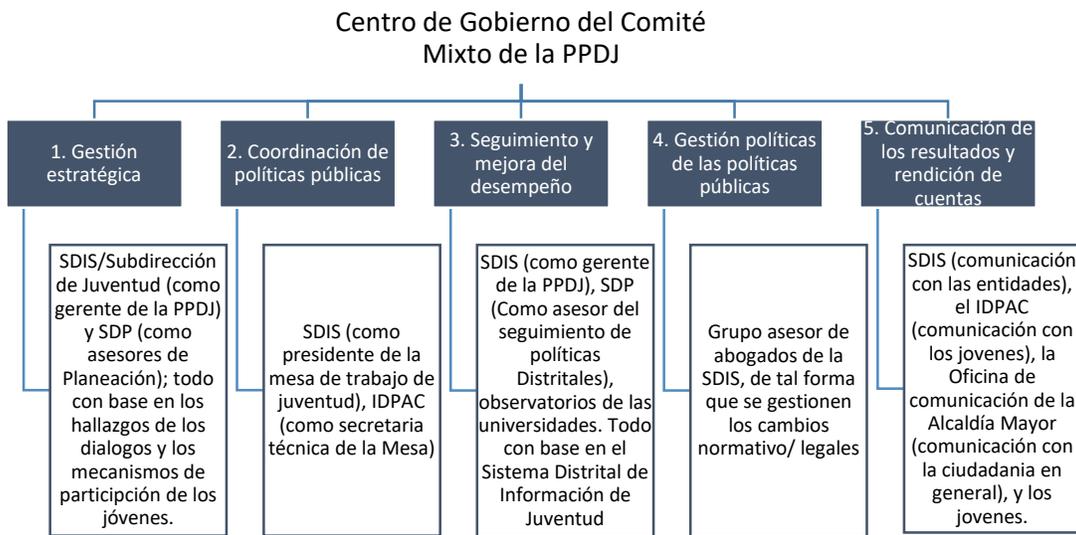
Para lograr implementar estas funciones, el centro de gobierno propone la coordinación entre ocho grupos o equipos de trabajo: 1) la unidad de apoyo al jefe del ejecutivo²², 2) la

²² Se refiere a aquella persona o grupo apoyo personal directo del gerente de la política, que le proporcionan asistencia política y administrativa como el manejo de la agenda para la vinculación con grupos de interés, partidos de gobierno, el Consejo, la negociación de acuerdos y la gestión de los conflictos que emerjan.

unidad de estrategia²³, 3) la unidad de coordinación de la política pública²⁴, 4) la unidad de seguimiento al desempeño²⁵, 5) la unidad de comunicaciones²⁶, 6) la unidad de asesoría de política pública²⁷, 7) la unidad de asesoría legal²⁸, y 8) la unidad de presupuesto²⁹.

De esta forma, el concepto de Centro de Gobierno, implica trabajar coordinadamente con las entidades y grupos de trabajo –públicos, privados, academia, y jóvenes– para que lleven a cabo las funciones allí descritas. Para esto, se propone la asignación de dichas funciones a personas o grupos de trabajo dentro de la SDIS, el IDPAC y el SDP, con apoyo de la Secretaría de Hacienda y la Oficina de comunicación de la Alcaldía Mayor, las entidades de control, los observatorios de universidades y representantes de los jóvenes. De esta forma, la organización se podría dar de la siguiente forma:

Ilustración 8. Organización institucional para cumplir las funciones del Centro de Gobierno



Fuente: Secretaría Distrital de Planeación 2017 - con base en “Gráfico 1.1: Funciones del Centro de Gobierno”, Martín Alessandro, Mariano Lafuente y Carlos Santiso – 2013.

²³ Se refiere al grupo que proporciona una orientación estratégica, como por ejemplo preparar el Plan de largo plazo de la política, y traducir estos documentos en políticas públicas.

²⁴ Se refiere al grupo de trabajo que facilita la coordinación de políticas públicas. Por ejemplo, pueden contribuir a la preparación de las reuniones de gabinete y de otros comités interagenciales mediante la gestión de su proceso de toma de decisiones y la implementación de sus reglas.

²⁵ Se refiere al grupo que hace seguimiento estratégico, es decir, la medición de la entrega de bienes y servicios, y los efectos que las políticas están produciendo en términos de resultados para los ciudadanos.

²⁶ Se refiere al grupo que está a cargo de la coordinación de las comunicaciones del gobierno, actuando de enlace con la prensa y el público

²⁷ Se refiere al grupo que está atento que la visión del gerente de la política y del Presidente o alcalde sea bien incluida en el diseño e implementación de la política.

²⁸ Se refiere a las oficinas que evalúan la legalidad de las propuestas remitidas al gerente de la política, y asesoran sobre las mejores estrategias para implementar la agenda legislativa.

²⁹ Son el grupo encargado de planificar y coordinar la asignación presupuestaria para que esté en línea con la planificación y gestión estratégica y el seguimiento estratégico del desempeño.

- *Fortalecimiento de los Comités Locales de Juventud:* Dado que ya están en operación los 20 Comités Operativos Locales de Juventud, se debe terminar el análisis técnico del funcionamiento de estos espacios, teniendo en cuenta las particularidades de cada una de las localidades, y a partir de esto establecer el proceso de fortalecimiento o modificación de dichos espacios, de tal manera que no tengan que generarse nuevas estructuras operativas y se mejore su funcionamiento hacia un objetivo común de diálogo entre diferentes actores territoriales. En este punto se debe verificar en qué medida estos espacios tienen una parte homogénea de su operación y qué parte debe responder a las particularidades de la localidad.

3.3. Mecanismos

Explicación y diagnóstico

El artículo 8 del Decreto 499 de 2011 define los mecanismos como “... herramientas de planeación estratégica, resultado del análisis, la discusión y la concertación al interior de las Instancias del Sistema Distrital de Juventud, que garantizarán el flujo de la información, la toma de decisiones y la puesta en marcha de las acciones a implementar”.

Los mecanismos para cada una de las instancias en el Sistema Distrital de Juventud son:

| Instancia | Mecanismo |
|-------------------------|---|
| 1. Institucional | Plan de Acción de la instancia institucional |
| 2. Juvenil | Agendas de Desarrollo Juvenil de las instancias juveniles |
| 3. Mixta | Plan de acción del Comité Operativo Distrital de la Juventud |
| | Planes de acción de los Comité Operativo Locales de la Juventud |

Fuente: Secretaria Distrital de Planeación con base en el Artículo 7 Decreto 499 de 2011

Según el parágrafo 1 del artículo 8 del Decreto 499 de 2011, *“Para el desarrollo de cada uno de los Mecanismos del SDJ se tendrá en cuenta el Plan de Acción de la PPDJ, ya que es el instrumento que plasma las acciones de la Política, en términos cuantitativos y cualitativos, permitiendo así su seguimiento y evaluación a lo largo del tiempo e identifica las actividades a realizar para el cumplimiento de las metas y objetivos de política; establece los responsables de las mismas, los recursos (físicos, financieros, tecnológicos, ambientales entre otros) y el período de tiempo en el que se espera deban realizarse. Además de ello debe garantizar la transversalidad de todas las Políticas Públicas”.*

Además de la articulación interinstitucional a través del Plan de Acción de la PPDJ, la instancia institucional debe buscar articular sus acciones con los lineamientos de la Política Nacional de Juventud, de tal forma que los objetivos, estrategias y metas trazadas a nivel distrital también aporten a lograr las metas nacionales. A través de una adecuada articulación de los mecanismos, se hace posible definir las acciones pertinentes para generar economías de escala –sinergias– para alcanzar metas nacionales y distritales. Esta articulación es posible, siempre y cuando exista una clara definición de los lineamientos de política de ambos niveles de gobierno (nacional y distrital), de tal forma que la formulación de la PPDJ y su materialización a través de los planes de acción sea consistente con el PND y sus planes estratégicos sectoriales.

A corte 2017, el Gobierno Nacional y el Gobierno Distrital están recorriendo el camino de la formulación de la política pública, pero cada uno lo está haciendo con un enfoque diferente. A nivel nacional, se está organizando la oferta pública acorde a la Ley Estatutaria con las *“medidas de prevención, protección, promoción y garantía de los derechos de los y las jóvenes”* (Art. 8, Ley Estatutaria 1622 de 2013); mientras el Distrito está alineando su oferta y formulando la PPDJ con base en el enfoque de derechos y capacidades, lo que representa un reto para hacer que el Plan de Acción de la PPDJ pueda beneficiarse de la interacción con los lineamientos de política desde el nivel central.

El Plan de Acción de la PPDJ vigente se concentra en una matriz que organiza las estrategias de la PPDJ con base en el enfoque de derechos, en línea con los criterios que dan estructura a la política pública del Distrito, tal y como se construyó el Plan Distrital de Desarrollo (PDD). Para cada derecho existe un conjunto de estrategias y lineamientos que ayudan a priorizar las acciones a desarrollar. Sin embargo, dentro de los parámetros que sustentan la construcción de un plan de acción, aún hay espacio para incluir los productos que busca entregar el distrito a la población que quiere atender, y que se constituyen en la materialización de las acciones que se especifican en la matriz.

En términos de los indicadores—los cuales deben estar vinculados a los productos mencionados anteriormente— que dan cuenta de los avances del plan, el campo de trabajo a nivel de todos los sectores es amplio. La matriz se queda corta en definir líneas de base y temporalidades para cada uno de los indicadores, y en la definición de indicadores claros y concisos, lo cual afecta la medición de los avances y le resta claridad al momento de rendir cuentas. Este factor se puede explicar por la estructura de la actual política pública de juventud, que se encuentra totalmente construida sobre los programas y proyectos del PDD. Así las cosas, la formulación del nuevo plan de acción debe considerar los aspectos mencionados e incluir los nuevos elementos que la administración distrital quiere tener en cuenta dentro de la PPDJ.

Buenas prácticas – Mecanismos: Institucionalización del proceso de evaluación y monitoreo de la política de desarrollo social en México

Uno de los mecanismos más importantes para garantizar los procesos de evaluación y monitoreo de las iniciativas para el desarrollo social en México ha sido su institucionalización. Esta tarea se inició hace más de diez años con un proceso de reforma profunda a los sistemas de evaluación, que buscó mejorar los elementos para toma de decisiones y una más clara rendición de cuentas. La cultura mexicana de evaluación que existe hoy en día en México llega a todas las secretarías de Estado y sus dependencias, y ha sido un gran aporte para una mayor transparencia en materia de desarrollo social.

El mayor actor que ha contribuido a mejorar este proceso ha sido el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL). En este sentido, México ha coordinado más de mil evaluaciones entre todos los programas vinculados a la política de desarrollo social. Esta tarea ha hecho uso de mecanismos como:

- Las fichas de monitoreo que corresponden a un instrumento que sintetiza de manera estructurada y homogénea, información clave de todos los programas y las acciones de desarrollo social del Gobierno Federal. Estas incluyen datos y análisis específicos sobre resultados, cobertura y vinculación de los programas; además de acciones con el sector

al que pertenecen a fin de mostrar el avance en la atención de la problemática social que atienden.

- Mediciones bianuales de la pobreza (2008, 2010, 2012 y 2014) y la aprobación de indicadores, complementan la política de evaluación de desarrollo social en México.
- Acceso a toda la información de las evaluaciones realizadas a través de la página web de CONEVAL.
- Seguimiento a cada uno de los puntos susceptibles de mejora derivados de informes y evaluaciones externas a los programas presupuestarios de la administración pública. Este seguimiento está a cargo del CONEVAL, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la Secretaría de la Función Pública.

Con respecto al último mecanismo, CONEVAL se puso la tarea de medir, a través de los mecanismos seguimiento, las modificaciones en los programas a partir de las evaluaciones. El resultado derivado de esta labor se resume en que, desde 2010, se han hecho modificaciones importantes en diferentes programas sociales en México.

La definición clara de mecanismos asociados a la institucionalización del monitoreo y la evaluación, constituye una manera clara para garantizar la correcta interacción de los actores para producir los resultados esperados. De esta manera, la definición de tareas específicas, como en el presente caso, será de gran utilidad para el desarrollo de la PPJ en Bogotá.

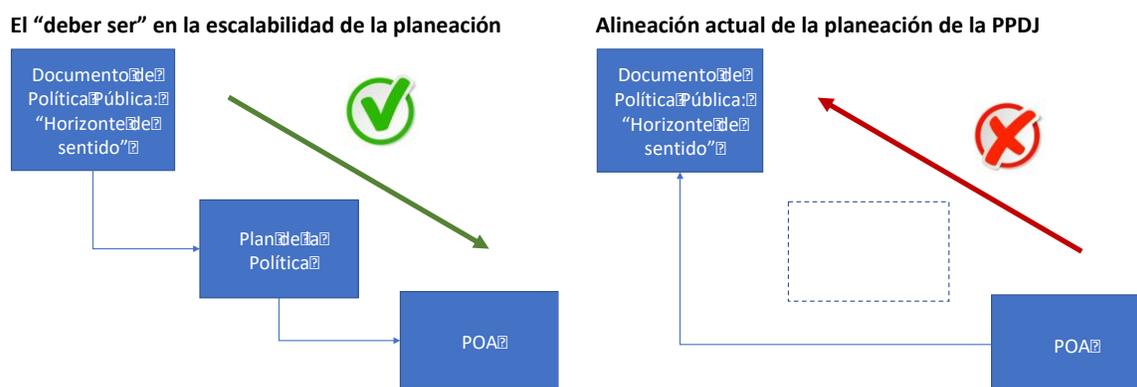
Propuesta de actualización

- La recomendación más importante para la PPDJ, y en particular para los mecanismos del SDJ, es la generación de un Plan de la Política Pública Distrital de Juventud –el cual no se puede confundir o sustituir con el Plan de Acción de la Instancia Institucional–. En la actualidad se está desarrollando el documento de “Agenda Pública ‘Horizonte de Sentido’, Política de Juventud 2017-2027”, el cual es el documento que determina en buena medida “el qué” se quiere lograr con la PPDJ. Sin embargo, es necesario avanzar en la formulación de un Plan que permita determinar “el cómo” se van a lograr los objetivos planteados, y sobretodo, definir su materialización a través de intervenciones públicas –programas– para atender las necesidades de los jóvenes. En otras palabras, tener el documento de horizonte de sentido, pero no tener un plan de implementación, es como tener un plan de gobierno, pero no tener un Plan de Desarrollo.
 - Para llevar a cabo el Plan de la PPDJ se propone utilizar la metodología de formulación estratégica –ver la explicación metodológica en las propuestas de actualización de los procesos del SDJ– la cual consiste en establecer objetivos y estrategias de la política pública que se materializarán mediante la definición de programas estratégicos, que representan las prioridades del Gobierno Distrital.
 - Luego de definir el Plan de la PPDJ, es posible desprender de este el Plan de Acción de la PPDJ –es decir, de la instancia institucional–, en donde se hace de forma más explícita y pormenorizada cada uno de los proyectos y acciones que llevará a cabo cada entidad de la Mesa de Trabajo de Juventud, y en donde se deben incluir los

presupuestos, indicadores y metas para hacer seguimiento de la entrega de productos –bienes y servicios– a los jóvenes.

- Uno de los elementos más importantes de la relación que debe existir entre el documento de Agenda Pública Horizonte de Sentido, el Plan de la PPDJ y el Plan de Acciones el orden en su construcción y la escalabilidad que se debe garantizar para una efectiva implementación. En el deber ser, el primer documento a construir es el de Horizonte de Sentido de la PPDJ, el cual debe definirse a un plazo no menor de 10 años –visión de largo plazo–³⁰, a partir de dicho documento se debe construir el Plan de la PPDJ, el cual debe tener un plazo máximo a los mismos años del primer documento y mínimo a los 4 años del plazo del gobierno –conexión entre el largo y el mediano plazo–, y por último, de allí se debe desprender la construcción del Plan de Acción Anual, el cual como su nombre lo indica es el Plan que especifica anualmente la forma como se materializará o ejecutará lo planeado –especificación de la ejecución en el corto plazo–. Sin embargo, si no se construye el plan de la PPDJ, se llevaría a las entidades a que hagan una vinculación de “lo que ya existe” con el nuevo marco de la política pública, lo que llevaría a que se mantengan las inercias de las intervenciones públicas y no se generen las transformaciones esperadas en la población joven y su entorno (ver Ilustración 9).

Ilustración 9. Escalabilidad del Plan de la PPDJ y el Plan de Acción Anual de la PPDJ



Fuente: Secretaria Distrital de Planeación 2017 con base en “Guía para la Formulación, Implementación y Evaluación de Políticas Públicas Distritales. Ciclo de la Política Pública” (Decreto 689 de 2011)

De la Ilustración 9b, nótese que en la medida en que el gobierno mantenga la práctica de “alinear” lo existente con el nuevo marco de política pública, lo único que estará haciendo es cambiando los nombres de las intervenciones públicas, pero

³⁰ La definición de la fecha de corte de este documento puede depender de varios factores. Sin embargo, se sugiere dos posibilidades: la primera es mantener periodos de tiempo cerrados, por ejemplo 10 o 15 años, llevando que la próxima PPDJ esté definida, por ejemplo, de 2016-2026 o 2016-2031. Aunque se podría definir desde el momento de su formulación concreta que sería desde 2018, por lo que sería un documento con temporalidad 2018-2028 o 2018-2033. La segunda opción es hacerlo compatible con otros instrumentos de planificación de largo plazo, como por ejemplo el Plan Marco de Implementación del Acuerdo de paz, el cual tiene una temporalidad de 15 años y va hasta 2031, o con la Agenda de Desarrollo de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) que va a 2030.

no necesariamente generando los cambios que se requieren para la transformación del desarrollo juvenil. Por el contrario, si se construye en orden descendente –de lo macro a lo micro–, existe una mayor posibilidad de transformar las intervenciones existentes a través del mejoramiento de la focalización, la diferenciación de las intervenciones públicas y la creación de nuevos proyectos dirigidos de forma exclusiva a los y las jóvenes de Bogotá.

Plan de acción de la instancia institucional

- *Interacción Nación-Distrito-Nación:* Para llevar a cabo un dialogo y mecanismo de coordinación reciproco entre la Nación y el Distrito, se recomienda trabajar con Colombia Joven en la definición de un espacio (reunión técnica) para articular el Plan de Acción de la PPDJ y el Tablero de Control de Colombia Joven, el cual se estructuró con las 56 medidas del artículo 8° de la Ley Estatutaria de Juventud sobre prevención, protección y promoción, los cuales se agruparon por 12 ejes temáticos: Empleo, emprendimiento, servicios públicos, enfoque diferencial, participación, salud, TICS, cultura, justicia, educación, generación de conocimiento y acceso a la información, y atención especializada. Este espacio y el instrumento de dialogo permitiría coordinar los dos niveles de gobierno de tal forma que la nación pueda lograr sus metas con el apoyo de intervenciones públicas distritales, y por su parte, el Distrito se beneficie de la alineación con esfuerzos de la nación sobre Bogotá.
- La oportunidad que ha generado la construcción de la nueva PPDJ, y por consiguiente el desarrollo del nuevo plan de acción, propone el escenario propicio para incluir mejoras y darle también la capacidad de reportar la información dentro del enfoque de derechos, pero también de capacidades y funcionamientos, siendo este uno de los retos que tiene la administración distrital.
- El plan de acción debe surgir de los lineamientos de la PPDJ y las estrategias que quiere implementar para llegar a la población joven del Distrito. Si bien es cierto que dichas estrategias deben articularse con los programas y proyectos de cada sector involucrado con los jóvenes de Bogotá, la PPDJ debe tener claro sus propios objetivos, estrategias y metas (ver propuesta actualización de los procesos de la SDJ). A partir de la definición de estos elementos, el plan de acción debe señalar los productos que quiere entregarle a los jóvenes, definir sus indicadores—con base en la definición de capacidades³¹—, las metas, en qué tiempos espera lograrlo, y de que base parte (Línea base).
- A partir del Plan de Acción, se recomienda generar una batería de indicadores por tipo de derecho y capacidades —y sus respectivos funcionamientos—, si este es el lineamiento que define el sistema para generar sus reportes, en los que al menos se recoja la siguiente información por indicador.

| | |
|--|--|
| Nombre del Indicador | |
| Clasificación de derechos a la que pertenece | |
| Grupo específico de derechos que atiende | |
| Clasificación de capacidad a la que pertenece | |

³¹Para mayor claridad de la forma de definir indicadores a partir del enfoque de capacidades de Amartya Sen, ver la Guía Aplicación del enfoque de capacidades.

| | |
|--|--|
| Clasificación del funcionamiento al que pertenece | |
| Nombre del programa/proyecto donde se suscribe | |
| Definición del indicador | |
| Forma de cálculo | |
| Unidad de medida | |
| Línea de Base (debe coincidir con el año anterior a la implementación de la PPDJ) | |
| Meta (cuantitativa) | |
| Temporalidad | |

Para ver el detalle de la definición de una ficha técnica de indicadores, ver Anexo 3.

Plan de acción del Comité Operativo Distrital de la Juventud

- Al no existir este Comité, no se está llevando a cabo la formulación de un Plan de Acción para este espacio de interacción. Esto lleva a que el Distrito esté perdiendo la oportunidad de identificar y elevar temas recurrentes, identificados desde los planes de acción de los comités locales, que son fundamentales para asegurar los derechos de los jóvenes. Dado que este mecanismo debe recoger el trabajo consensuado entre la institucionalidad y los jóvenes, este plan de acción debe recoger acciones conjuntas y a partir de ello desprender o retroalimentar los planes de acción de las otras dos instancias. En este punto es fundamental que la SDIS, con apoyo de la SDP, trabajen en la definición estandarizada de formatos y metodologías para la formulación de los planes de acción de las tres instancias, de tal forma que haya completa compatibilidad de dichos mecanismos.

Planes de acción de los Comité Operativo Locales de la Juventud

- En 2017 la SDIS logró apoyar la formulación de los 20 planes de acción de cada uno de los Comités locales de la Juventud. Este proceso ha sido altamente demandante, pero se ha constituido en un mecanismo en que los jóvenes ven que sus necesidades se están plasmando en un documento que permite direccionar el accionar público y que a su vez les permitirá hacer seguimiento de las acciones que afectan su localidad. En esta medida, se sugiere que la SDIS genere lineamientos para homogenizar algunos de los elementos allí generados, de tal forma que el accionar público sea más efectivo para responder a dichos planes de acción.

A través de las entrevistas, los jóvenes mostraron su apoyo al trabajo realizado en la construcción del Plan de Acción de los Comités Locales, pero también reconocieron que este es un trabajo el cual necesita mayor aprendizaje, por lo que sería fundamental que los próximos planes tuvieran un mayor proceso de planeación ex - ante y de capacitación hacia ellos.

- Se sugiere que la SDIS tome como punto de partida el marco conceptual de seguimiento expuesto en este documento, para generar lineamientos hacia los Comités Locales para empezar a hacer un seguimiento homogéneo a la implementación de los planes de acción, de tal forma que las acciones concretas allí planteadas puedan ser sujetas de verificación y cumplimiento.

3.4. Procesos

Explicación y diagnóstico

El artículo 9 del Decreto 499 de 2011, define los procesos como “... el conjunto de acciones o actividades secuenciales, mediante las cuales los actores desarrollan de manera articulada e interdependiente la coordinación, planeación, interlocución, gestión, seguimiento y evaluación de la Política Pública de Juventud”.

Estos son los cinco procesos que debe llevar a cabo el SDJ:

Tabla 9. Procesos que se deben llevar a cabo en el SDJ, según normatividad

| Proceso | Descripción |
|---------------------------------|---|
| Interlocución | <i>Por medio del cual se realizan diálogos entre los Actores y las Instancias con el fin de establecer acuerdos y construir conjuntamente los Mecanismos en el marco del Sistema Distrital de Juventud.</i> |
| Coordinación | <i>Mediante el cual se organizan de manera articulada las acciones entre los Actores con la finalidad de dinamizar el funcionamiento del Sistema Distrital de Juventud.</i> |
| Planeación | <i>Mediante el cual se planea estratégicamente las acciones a realizar con el fin cumplir con el objeto y finalidades del Sistema Distrital de Juventud.</i> |
| Gestión | <i>Mediante el cual los Actores realizan las acciones y trámites necesarios con el fin cumplir con el objeto y finalidades del Sistema Distrital de Juventud.</i> |
| Seguimiento y evaluación | <i>Mediante el cual se realiza el análisis y recopilación sistemática de la información relevante sobre el avance y el logro del objetivo y finalidades del Sistema Distrital de Juventud; con el propósito de contar con los elementos necesarios para la toma de decisiones que fortalezcan el cumplimiento de las acciones planeadas; de igual manera pretende identificar las discrepancias entre lo planeado y lo ejecutado.</i> |

Fuente: Artículo 9- del 9.1 al 9.5 del Decreto 499 de 2011

Los procesos que contempla la PPDJ se conjugan a través de una serie de pasos secuenciales que llevan a la concertación de las acciones que conforman la política. Como se mencionó anteriormente, a nivel de los mecanismos, un proceso clave está en la interlocución de los actores involucrados en diferentes niveles. La creación de las agendas de juventud debe tener en cuenta la participación activa de los actores locales juveniles tanto públicos como privados, para poder definir estrategias creíbles y que lleven a una buena coordinación de las acciones. Así mismo, también deben surtirse estos dos momentos dentro de los actores públicos que participan en la política, como son los Comités Operativos locales y distritales, quienes tienen a cargo la comunicación con el principal ente institucional, el Consejo Distrital de Política Social y la Mesa de Trabajo de la Juventud. Estos dos procesos, interlocución y coordinación, son el fundamento para acciones y planes concretos y bien estructurados.

Por otro lado, los procesos de planeación y gestión de la política están a cargo de las instancias institucionales y de naturaleza mixta. Es en estas dos etapas del proceso de implementación que se materializan los programas y proyectos que reflejan los acuerdos con los representantes juveniles locales y distritales y que deben estar explícitos en los respectivos planes de acción. También es aquí donde se definen los tiempos a seguir y los recursos a dedicar a cada una de las iniciativas de la política.

Finalmente, y como cierre y comienzo del ciclo de la PPDJ, están los procesos de seguimiento y evaluación de las iniciativas que componen la política. En esta fase se compila la información que da cuenta sobre la situación de los jóvenes y el avance –logro y retrasos– de los objetivos de la política, con el fin de ayudar a la toma de decisiones sobre el futuro de las acciones programadas y qué tan cerca o lejos están dentro de las metas que se propusieron inicialmente, tanto desde el Plan de Desarrollo Distrital, como desde el Plan de la PPDJ y el Plan de Acción Anual. Un elemento adicional de estos procesos es su capacidad para servir como esquema de rendición de cuentas ante todos los actores –públicos, privados, los mismos jóvenes, los entes de control y la ciudadanía en general–, tanto los que participan en la estructuración inicial de las intervenciones, como aquellos que la implementan y la vigilan. Así, el Sistema Distrital de Información de Juventud se constituye en un elemento clave para el SDJ.

Propuesta de actualización

Como se mencionó anteriormente, uno de los eslabones necesarios para una correcta relación entre los mecanismos desarrollados en las instancias del SDJ es la construcción del Plan de la PPDJ. Este Plan no debe pensarse como un simple documento a realizar durante el proceso de formulación de la PPDJ, sino que su proceso de construcción e implementación debe permitir articular los cinco procesos que debe trabajar el SDJ: interlocución, coordinación, planeación, gestión, seguimiento y evaluación.

De esta forma, esta sección está diseñado para hacer que las personas implicadas en el proceso de formulación del Plan de la PPDJ, tengan en cuenta una serie de recomendaciones y elementos que supone la preparación de un plan estratégico, participativo, implementable y sujeto de seguimiento y evaluación.

1. Las características de un Plan orientado a resultados

El Plan de la PPDJ debe constituirse en un instrumento de planeación que guía la gestión pública durante el periodo de implementación de la política, basado en una visión de desarrollo socio-económico de largo y mediano plazo. Este instrumento se debe establecer con el fin de garantizar el uso eficiente de los recursos y el desempeño adecuado de las funciones del Estado en todos sus niveles de gobierno con un enfoque de resultados. De esta forma, este Plan como instrumento orientador de las políticas públicas orientadas a los y las jóvenes debe³²:

- Responder a los compromisos adquiridos en el programa de gobierno del Alcalde electo.
- Mostrar con claridad los objetivos que se pretenden alcanzar.
- Identificar y proponer las estrategias que permitirán alcanzar los objetivos prioritarios.
- Especificar los programas que materializarán–desde lo estratégico y presupuestal– los objetivos y estrategias del PND, para lo cual, es necesario especificar metas que sean medibles a través de indicadores de producto y de resultado, así como los medios necesarios para su implementación.
- Servir como guía para armonizar los instrumentos de planeación–mecanismos– de todas las instancias del SDJ –Planes de Acción de cada una de las instancias–.

³² Las características aquí mencionadas fueron transformadas, pero están acordes con lo especificado en la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo (Ley 152 de 1994).

1.1. Cómo empezar

Para lograr las características anteriormente mencionadas es importante que el equipo coordinador de construcción del Plan debata el ejercicio de planificación, su alcance y cómo será enfocado.

En este sentido, y teniendo en cuenta los instrumentos técnicos que forman parte de las buenas prácticas internacionales, adaptadas al marco institucional colombiano, es fundamental llevar a cabo un proceso de formulación estratégica, el cual se basa en establecer un rumbo deseado y especificar el camino que se recorrerá para alcanzarlo. Este proceso es el llamado a liderar la Gestión Pública Orientada a Resultados (GPOR), para lo cual es necesario responder tres preguntas: *¿Qué se quiere lograr?*, *¿Cómo se va a lograr?* y *¿Cuánto se quiere lograr en el periodo de gobierno?* En este sentido, el Plan debe establecer un esquema escalable, en el cual, se especifiquen los objetivos, las estrategias que regirán la acción gubernamental, los programas que materializarán el accionar del Gobierno y sus indicadores y metas asociadas (en términos de entrega de productos prioritarios y generación de resultados) (ver ilustración 11).

De esta manera, la formulación del Plan debe concebirse bajo un entendimiento estratégico, el cual se basa en la definición de un rumbo que permita integrar y coordinar acciones, y así se constituya en un sistema que no se agota en la construcción de un documento, sino que continúa con la interacción de todos los actores, instancias y mecanismos que permiten orquestar el proceso de desarrollo de la política pública de juventud. Así, la formulación del Plan de la PPDJ debe superar la aproximación netamente sectorial de las políticas públicas y permitir que los objetivos de desarrollo de esta población se den a través de las acciones articuladas entre los distintos sectores. Es por esto que es fundamental que el Plan se conciba, además de un instrumento de planeación, como un mecanismo que permite articular y generar sinergias para la consecución de resultados priorizados por el gobierno y a través de la gestión, el seguimiento y la evaluación.

Para que el Plan de la PPDJ cumpla con su propósito orientador para alcanzar resultados, es necesario definir cuatro elementos fundamentales en el proceso de su formulación:

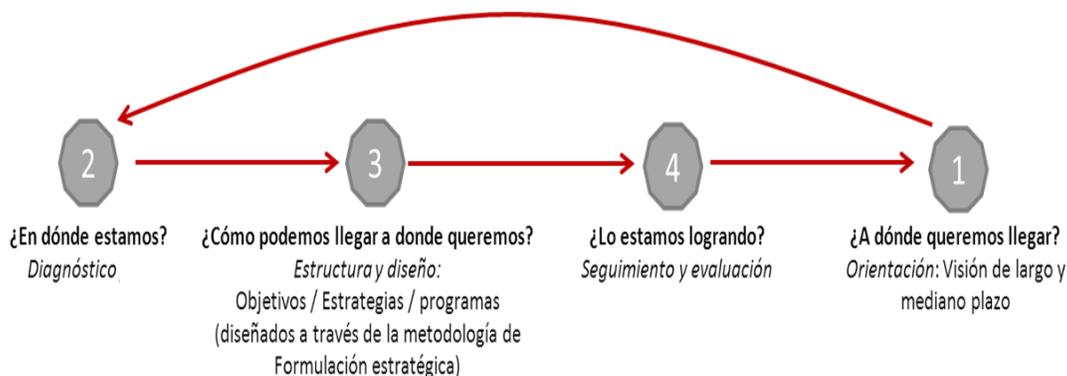
1. *Orientación:* Define las visiones de largo plazo y mediano plazo que permitan estructurar intervenciones públicas estratégicas para la consecución de resultados.
2. *Estructura:* Traza un ordenamiento escalonado de la planeación, de tal forma que se evidencie el direccionamiento (objetivos), los medios (estrategias) y la materialización (programas estratégicos) de las prioridades gubernamentales.
3. *Diseño:* Define un ordenamiento lógico a través de la cadena de valor de los programas estratégicos, de tal forma que se evidencie la relación entre resultados y productos, bajo una perspectiva de generación de valor público.
4. *Seguimiento y evaluación:* Especifica un instrumento de recolección de información para el seguimiento y la evaluación, que permita evidenciar el logro de las metas gubernamentales en la generación de productos y consecución de resultados, además de la verificación de la causalidad de las intervenciones públicas sobre los efectos generados.

1.2. Esquema de trabajo

La Ilustración 10 muestra, de forma indicativa, el esquema general de trabajo para la construcción de la parte general del Plan de la PPDJ. Lo importante de este esquema es que permita establecer lógicamente los cuatro elementos mencionados anteriormente –orientación, estructura, diseño, seguimiento y evaluación–, de tal forma que la formulación está orientada a resultados con base en

un ordenamiento de cadena de valor y sobretodo que pueda responder a articular los procesos del SDJ: interlocución, coordinación, planeación, gestión, seguimiento y evaluación.

Ilustración 10. Esquema general de trabajo para la construcción del Plan de la PPDJ



Fuente: Secretaría Distrital de Planeación – 2017.

El primer momento es definir ¿a dónde queremos llegar?, es decir, especificar la *orientación* que tiene el Gobierno distrital a través de la definición de una **visión de largo plazo** (más de 10 años) y una en el **mediano plazo** (4 años). Siendo esto definido desde el documento de Agenda Pública Horizonte de Sentido.

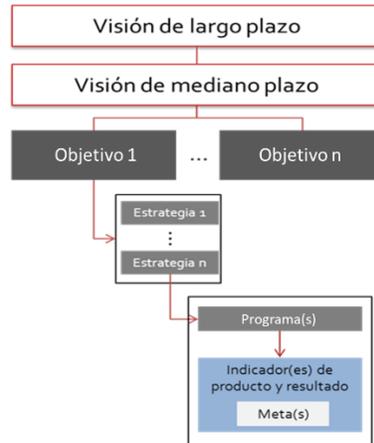
Teniendo claro el rumbo, el segundo momento es definir exactamente ¿en dónde estamos?, es decir, hacer un *diagnóstico*, o en otras palabras tener claridad sobre el estado actual de la política pública –incluyendo sus intervenciones principales–, de tal forma que se puedan establecer las grandes prioridades –apuestas– de la política pública. Entender la situación de los y las jóvenes en su entorno permitirá hacer una mejor definición del alcance de los objetivos de gobierno en cada una de sus áreas de influencia.

Partiendo de este diagnóstico, el siguiente momento es determinar ¿cómo podemos llegar a donde queremos? Para esto se debe definir una *estructura escalable* que parte de la definición de **objetivos** –para responder qué se quiere lograr–, para luego definir las **estrategias** –para responder el cómo se va a lograr cada objetivo– y los **programas estratégicos**–definiendo los mecanismos de materialización de la política pública–. En este punto, cada uno de los programas estratégicos debe contar con un proceso de *diseño* a través de la Formulación Estratégica de una cadena de valor³³, de tal forma que la materialización de la política pública esté orientada a la consecución de resultados.

Finalmente, para coordinar acciones y determinar si estamos logrando lo planeado, es necesario definir un **sistema de seguimiento y evaluación del desempeño**, el cual se encargará de verificar la eficacia en el logro de los objetivos y la efectividad de las políticas públicas para generar resultados.

³³ Para una descripción detallada del concepto de cadena de valor, ver el marco conceptual del Sistema Distrital de Información de Juventud en el capítulo 4.

Ilustración11. Esquema de la parte general (estratégica) del Plan de la PPDJ



Fuente: Secretaría Distrital de Planeación – 2017; con base en Gestión Pública Orientada a Resultados (GPOR).

A continuación, se presenta la metodología a desarrollar en cada uno de los cuatro momentos del esquema de trabajo.

1.2.1. Orientación

Lo que se busca es una definición de las visiones de largo y mediano plazo, separadamente, que orientan el accionar del Estado.

Paso 1. Definir la visión de largo plazo

La visión de largo plazo del Plan es el elemento guía del componente estratégico de este documento y hace referencia a las características deseables de la ciudad en el largo plazo –por ejemplo, a 10 o 15 años–. Fijar una perspectiva integral de *hacia dónde debe ir la ciudad en la garantía de derechos y la generación de capacidades de los jóvenes* le permitirá a la administración pública examinar la pertinencia de las decisiones que pretende adoptar en el Plan. Otra opción es alinear la visión de largo plazo con un marco de desarrollo más amplio, por ejemplo, los Objetivos de Desarrollo Sostenible, los cuales están inscritos en la Agenda de Desarrollo a 2030 –15 años desde el cierre de los Objetivos de Desarrollo del Milenio–.

Paso 2. Definir la visión de mediano plazo

La visión de mediano plazo del Plan debe hacer referencia de manera concreta a cuál es el aporte de esta Alcaldía –durante sus cuatro años de implementación– en la construcción de la visión de largo plazo. En este punto se debe identificar y argumentar la finalidad hacia la cual deben dirigirse los esfuerzos de la gestión pública para mejorar la calidad de vida de los jóvenes en términos de logros tangibles.

1.2.2. Diagnóstico

Lo que se busca es un diagnóstico estratégico e intersectorial de las diferentes dimensiones del desarrollo juvenil, de tal forma que permita reforzar y mejorar la definición de los objetivos.

Paso 3. Elaborar un diagnóstico

El diagnóstico al que se hace referencia se constituye un análisis de la situación de los jóvenes, sus principales problemas y potencialidades; teniendo en cuenta los aspectos en que el Estado puede incidir y que se encuentran ligados a situaciones que afectan a la población. Así, el diagnóstico debe tener un carácter estratégico e intersectorial a través de las dimensiones de la PPDJ, en el cual confluyan los aspectos demográficos, sociales, económicos, territoriales, ambientales, culturales, entre otros; considerando la interrelación entre problemas y potencialidades.

Este diagnóstico permitirá tener elementos de juicio (basados en evidencia) para definir de forma más apropiada los objetivos a los cuales se comprometerá el Gobierno Distrital durante los siguientes años.

1.2.3. Estructura y diseño basados en evidencia

Una vez se responde ¿a dónde queremos llegar? y ¿en dónde estamos?, es necesario definir una estructura escalonada que desagregue y haga explícito cómo llegar a dónde nos propusimos. En este sentido, este paso se convierte en el de mayor responsabilidad estratégica y técnica, ya que aquí se especifican los objetivos, estrategias y programas del Plan—lo cual está acorde a los requisitos de la Ley 152 de 1994, Ley Orgánica del Plan de Desarrollo—.

En este sentido, se busca definir el esquema escalable de la parte general del Plan (objetivos, estrategias y programas) y llevar a cabo la formulación estratégica de cada programa.

Paso 4. Definir los objetivos

Un objetivo de una política pública debe entenderse como una propuesta de cambio de una situación social, económica y/o ambiental que se considere problemática o potencializable y que está bajo la esfera de incidencia estatal³⁴. Para definir el alcance de un objetivo debe tenerse en cuenta que la transformación de una realidad requiere ir más allá de la entrega de productos y debe estar orientada a la consecución de resultados de alta envergadura, de tal forma que responda al *qué* se quiere lograr a nivel nacional.

Para evidenciar el logro de estos objetivos, y que luego puedan ser medibles, es necesario que la redacción del objetivo empiece con un verbo fuerte en infinitivo (Ej: implantar, aumentar, erradicar, reducir, etc.), y se eviten verbos débiles (Ej. propiciar, apoyar, fomentar, propender, etc.) que impidan su medición.

Paso 5. Definición de estrategia(s) para cada objetivo

Después de formular los objetivos de la política pública, se debe describir el conjunto de medios a través de los cuales se pretende lograr cada uno de éstos, es decir, especificar la(s) estrategia(s) que

³⁴ Esta definición es compatible con la definición de objetivo en la metodología de cadena de valor, la cual se considera que representa el norte de la intervención pública y está formulado de forma tal que su realización conlleve la atención de una necesidad social, identificada como prioritaria dentro de la esfera de operación del Estado (Arregoces, 2012).

se llevará(n) a cabo. En este sentido, las estrategias son las directrices (medios) que ayudan a elegir las acciones adecuadas para alcanzar los objetivos. Las estrategias agrupan programas estratégicos dirigidos a alcanzar las grandes transformaciones que busca el Estado, en este sentido, permiten definir las condiciones de interés para el Gobierno –dadas las problemáticas y potencialidades identificadas–, los planes de acción, los responsables y los mecanismos de coordinación para alcanzar los objetivos.

Las estrategias se definen, principalmente, con base en tres elementos: i) las afirmaciones propositivas plasmadas en el programa del Alcalde, en donde se señala, de forma general, la manera en que pretende actuar el Gobierno Distrital respecto a la población joven, ii) los lineamientos de política establecidos por directrices sectoriales, intersectoriales y por algunas de las políticas de continuidad, en donde ya se han establecido mecanismos para abordar las problemáticas o potencialidades, y iii) los factores causales que incidan sobre las diferentes situaciones socioeconómicas identificadas en los diagnósticos.

Paso 6. Definir programas estratégicos³⁵

Como se mencionó anteriormente, el papel de los programas en la generación de valor público es materializar las estrategias para alcanzar los objetivos planteados. Esto se logra a través de coordinar los procesos de desarrollo de la política pública para alcanzar resultados –ya sean estos sectoriales o no–.

En este sentido, un programa estratégico se debe entender como una iniciativa que está compuesta por intervenciones más pequeñas, las cuales se coordinan y gestionan de tal forma que sus productos se integran y permiten lograr resultados estratégicos a nivel sectorial, intersectorial o con la participación de diferentes niveles de gobierno.

En este sentido, la finalidad de un programa es alinear los recursos disponibles, los mecanismos de coordinación y las potencialidades del gobierno para la consecución de las metas establecidas a nivel de resultados y productos.

Para diseñar o transformar cada uno de los programas del Plan de la PPDJ es necesario llevar a cabo el proceso de formulación estratégica, en el cual se identifican y relacionan los resultados con los productos, así como, los medios y acciones necesarias para alcanzarlos. De esta manera, los procesos del SDJ –coordinación, planeación, gestión, seguimiento y evaluación– en el marco de las intervenciones públicas harán posible mejorar el desempeño gubernamental para la generación de valor público.

Por consiguiente, la implementación del proceso de formulación estratégica en los programas del Plan de la PPDJ permitirá:

- Propiciar un diseño integrado y articulado de las intervenciones del Estado –acciones del sector público, privado y académico–, sobre la base del logro de resultados en favor de los y las jóvenes.
- Establecer una relación lógica, clara y verificable entre los resultados que se esperan obtener y los productos entregados para alcanzarlos.

³⁵ Para una aplicación de esta forma de formular programas estratégicos, ver MEF (2008).

- Integrar la planeación de la política pública con la visión Distrital, sectorial e institucional con el presupuesto, que cuantifica los insumos y productos a entregar en términos de cantidades y su equivalente en unidades monetarias.
- Identificar actores y establecer responsabilidades claras en la generación de productos y resultados, por parte de los involucrados en la implementación de los programas.
- Estructurar y reforzar el seguimiento a metas, de tal forma que sea posible hacer mediciones de desempeño de las intervenciones públicas a nivel distrital y por localidades.

La formulación estratégica se fundamenta en el marco de generación de valor público, ya que, parte de la identificación de una situación socio-económica que es necesaria intervenir, lo que permitirá identificar la condición de interés –problema o potencialidad–, su objetivo asociado y, con base en éste, la cadena de valor del programa.

Al ser la formulación estratégica un proceso de planificación que tiene en cuenta un futuro deseado –primero se responde “lo que se quiere” y luego “lo que se necesita” para alcanzarlo–, en la práctica se debe plantear la cadena de valor de adelante hacia atrás. Es decir, se parte de un objetivo, y de ahí se identifica la relación secuencial y lógica desde los resultados, hasta los productos costeados –o presupuestados–.

De esta manera, la formulación estratégica contribuye al proceso de especificación de la cadena de valor, y como acción paralela, estructura el accionar gubernamental para poder hacer seguimiento al desempeño público. Los procesos que conforman la formulación estratégica son los siguientes:

Ilustración12. Procesos de la formulación estratégica para el seguimiento y evaluación a metas de gobierno

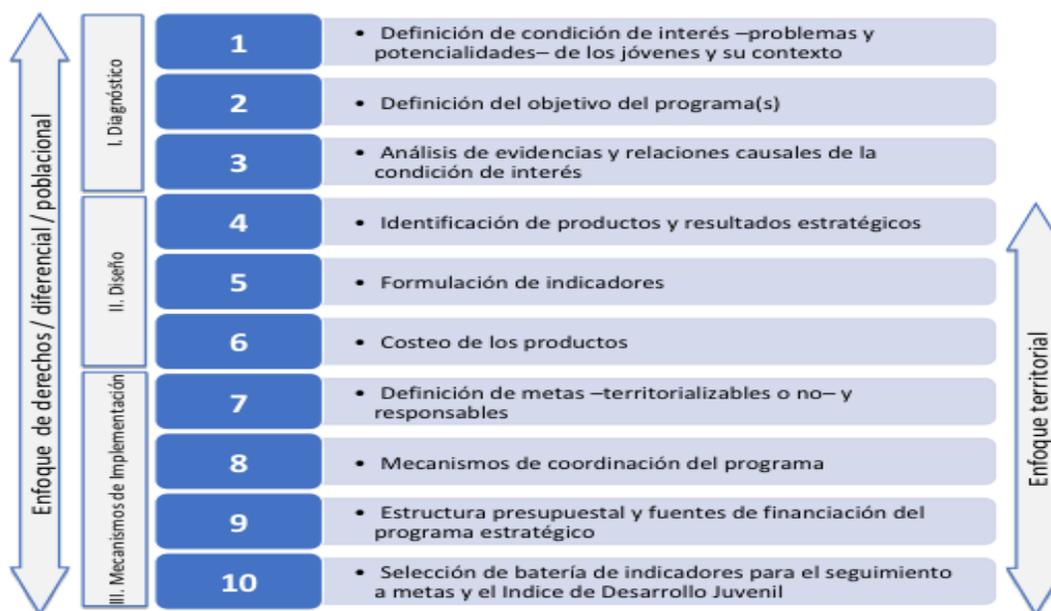


Fuente: Guía metodológica para el Seguimiento y la Evaluación a Políticas Públicas – 2014 Pág. 20

Estos tres procesos incluyen diez etapas que permiten formular los programas del Plan (ver Ilustración13), y con ello articular los procesos del SDJ—los cuales están directamente relacionados con las fases del ciclo de las políticas públicas—, y ante todo sentar las bases para generar un sistema de seguimiento y evaluación a metas que responda a las necesidades de información de desempeño desde un nivel estratégico de toma de decisiones. Nótese que dentro del proceso de diseño y mecanismos de implementación es necesario hacer una constante reflexión y especificación del enfoque territorial. Esto con el fin de hacer que la materialización de los programas estratégicos se vea reflejada en las localidades, permitiendo establecer compromisos entre los diferentes niveles de gobierno.

Es importante resaltar que a pesar de que cada etapa se realiza de manera secuencial, el proceso de Formulación Estratégica debe ser continuo, por lo que, cada una de las etapas realizadas, puede ser revisadas y perfeccionadas continuamente, en la medida que se interiorice la metodología.

Ilustración13. Etapas de la formulación estratégica para el seguimiento y evaluación a metas de gobierno



Fuente: DSEPP-DNP - citado en Guía metodológica para el Seguimiento y la Evaluación a Políticas Públicas – 2014 Pág. 20

La formulación estratégica se debe realizar teniendo en cuenta los niveles sectoriales, intersectorial, y de diferentes niveles territoriales de gobierno; de tal forma que se generen mecanismos de coordinación que permitan definir los compromisos públicos del gobierno en términos de resultados, y de cómo se deben alcanzar. Por lo tanto, es necesario definir el rol que jugará cada actor (*stakeholders*) involucrados en este proceso, lo cual dependerá del Mapeo de actores y las decisiones que se tomen en la selección de actores estratégicos para la construcción del Plan.

En términos generales, lo que se busca con estas etapas es elaborar un esquema causal que relacione intervenciones públicas con productos y resultados, en términos de evidencia; formular indicadores, identificar los costos –o presupuestos– implicados en la entrega de productos; definir

las metas –territorializables o no–, los responsables, los mecanismos de coordinación y la estructura presupuestal de los programas.

1.2.4. Seguimiento y evaluación al desempeño de la gestión pública

Después de haber definido el *qué* (visión y objetivos), el *cómo* (estrategias y programas), y el *cuánto* (metas de indicadores de producto y resultado y su presupuesto asociado), en este punto es necesario definir el sistema de seguimiento y evaluación que permitirá verificar la eficacia para lograr las metas y la efectividad de la política pública para generar los resultados esperados.

En este sentido, se busca que desde el Plan se tenga claridad del sistema de seguimiento y evaluación sobre el desempeño³⁶ de la gestión pública que se implementará.

Paso 7. Construcción del Sistema de seguimiento a metas de Gobierno

Para construir un Sistema de seguimiento–el cual debe ser parte de la columna vertebral del Sistema Distrital de Información de Juventud– se debe partir del Plan de la PPDJ y del POA. El primer instrumento debe contar con la formulación estratégica descrita en el Paso 6, de tal forma que exista una definición de resultados, productos e indicadores para su medición –incluyendo sus características técnicas básicas como el tipo de acumulación, línea base y meta–. Por su parte, el Plan de Acción debe estar alineado al Plan de la PPDJ, y debe especificar los demás indicadores de producto, y su vinculación presupuestal.

Sin embargo, no todos los indicadores allí definidos deben ser parte del sistema de seguimiento de la PPDJ, en la medida que la información que allí se consigne debe permitir tomar decisiones estratégicas en términos presupuestales y de aprobación o desaprobación en la continuidad de una intervención pública, dado los logros en términos de entrega de productos y generación de resultados.

Para garantizar la efectividad en la selección de indicadores de desempeño se debe utilizar la metodología CREMAS, de tal forma que se pueda tener información de corto plazo para la verificación oportuna del avance de la política pública. Esta metodología verifica que los indicadores cuenten con seis aspectos idóneos para el seguimiento a políticas públicas, es decir, que sean Claros, Relevantes, Económicos, Medibles, Adecuados y Sensibles.

“El uso de dicha metodología permite que se cuente con un número limitado de indicadores que reflejan la información necesaria para la labor de seguimiento. Si bien las entidades cuentan con una cantidad considerable de indicadores, sólo se incorpora una selección de los “mejores indicadores”: aquellos que dan cuenta de la mayor parte del logro de los objetivos del PND. Esto se debe a que administrar un sistema complejo con un gran volumen de indicadores no es eficiente, ya que se tiende a enfatizar algunas áreas que no son críticas para el logro de los objetivos estratégicos del Gobierno” (DNP, 2014).

³⁶ La información de desempeño hace referencia a los indicadores, datos y análisis provenientes de la estructura lógica de una intervención pública, es decir, del análisis de las relaciones transversales de la cadena de valor: productividad y eficiencia, eficacia, efectividad y costo-efectividad. Para una revisión de todas las relaciones transversales de desempeño, ver van Dooren, Bouckaert y Halligan (2010).

Luego de esta selección, es necesario poner en marcha el sistema de seguimiento, para lo cual se debe: 1) hacer coherente la selección de indicadores con la estructura de la PPDJ, 2) definir los actores y roles en el sistema de seguimiento, y 3) definir las fichas técnicas de los indicadores del sistema.

Estos últimos tres elementos permitirán que todos los actores involucrados en el proceso de seguimiento reporten la información de tal forma que sirva para evidenciar el logro de metas en todos los niveles de la PPDJ.

Paso 8. Construir la agenda de evaluaciones para el PPDJ

La agenda de evaluaciones es la relación de los programas y/o proyectos estratégicos del Gobierno que son evaluados en una vigencia fiscal determinada. La construcción de la agenda es un ejercicio que debe ser realizado entre la SDIS, la SDP y las diferentes entidades del Gobierno Distrital, en el cual se identifican los temas prioritarios sujetos de evaluación, de acuerdo con los objetivos estratégicos del Plan de la PPDJ.

El beneficio de contar con la formulación estratégica de los programas es que desde allí se especifica con mayor precisión el esquema lógico que permite verificar la relación de los resultados priorizados y los productos entregados por el Distrito para alcanzarlos. En este sentido, la agenda de evaluaciones puede estar dirigida a la verificación de la efectividad de las intervenciones públicas para alcanzar los resultados e impactos esperados.

Nótese que, con el desarrollo de los 8 pasos propuestos, es posible avanzar en la articulación de los cinco procesos que debe trabajar el SDJ. De esta forma, con base en la interlocución entre los diferentes actores, en especial a través de los procesos de participación juvenil, se empieza el proceso de planeación –el cómo materializar la Agenda Pública–, en donde se debe definir el proceso de coordinación, gestión, seguimiento –indicadores y metas– y evaluación de los programas que permitirán alcanzar los objetivos de la PPDJ.

4. Sistema Distrital de Información de Juventud

Explicación y diagnóstico

En línea “con el parágrafo del artículo 5 del Decreto 482 de 2006, el Sistema Distrital de Información de Juventud (SDIJ) es parte integral del SDJ, y “se constituye como una herramienta para organizar la información disponible; para aclarar los problemas sociales de los y las jóvenes; como marco de referencia para entender mejor la manera cómo interactúan las variables relevantes a lo largo de los distintos procesos, las realidades sociales y la evolución de los mismos; y para fortalecer la gestión de la Política Pública de Juventud, los planes, programas, proyectos y servicios sociales de la misma” (Decreto 499 de 2011).

De esta forma, el proceso, y, por ende, las funciones operativas explícitas de este sistema de información, son (Art. 10):

1. *Recolectar la información necesaria y pertinente para diseñar los planes, programas, proyectos y servicios sociales que orientan la PPDJ.*
2. *Sistematizar y analizar la información.*

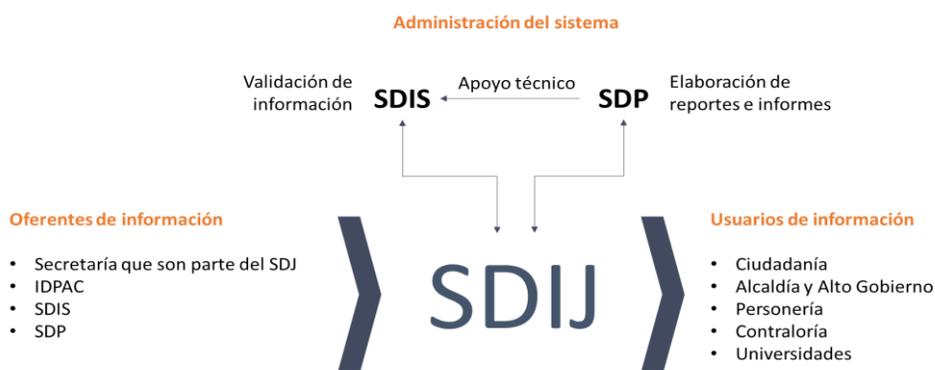
3. Difundir y/o socializar la información sistematizada.

Estas funciones, de manera implícita, responden a los principios del análisis de desempeño gubernamental³⁷ a través del seguimiento y la evaluación de políticas públicas.

Para llevar a cabo esto, el encargado de recolectar la información será la SDIS en su función de administrador del sistema, para lo cual debe coordinar con los demás sectores de la SDJ para llevar a cabo el proceso de suministro de información a través del Secretario(a) de Despacho o Jefe(a) de Entidad u Organismo. Luego de esto, la misma SDIS será la encargada de sistematizar la información recolectada y analizarla para llevar a cabo un proceso de toma de decisiones. En este punto, la SDP apoyará la elaboración de reportes e informes requeridos. Finalmente, con dicha información se debe llevar a cabo un proceso de difusión y socialización, de tal forma que tanto los indicadores, datos, e informes sean de conocimiento público.

Así las cosas, la SDIS es la responsable de la administración del Sistema de Información; lo que implica que es la encargada de coordinar los procesos de identificación de necesidades de información, recolección, análisis y uso de los datos. Sin embargo, esta función debe ser complementada con el apoyo técnico de la SDP en el diseño del Sistema, en la formulación de variables e indicadores, en el suministro de información y en la elaboración de reportes e informes requeridos (Art. 12).

Ilustración 14. Estructura institucional del Sistema Distrital de Información de Juventud

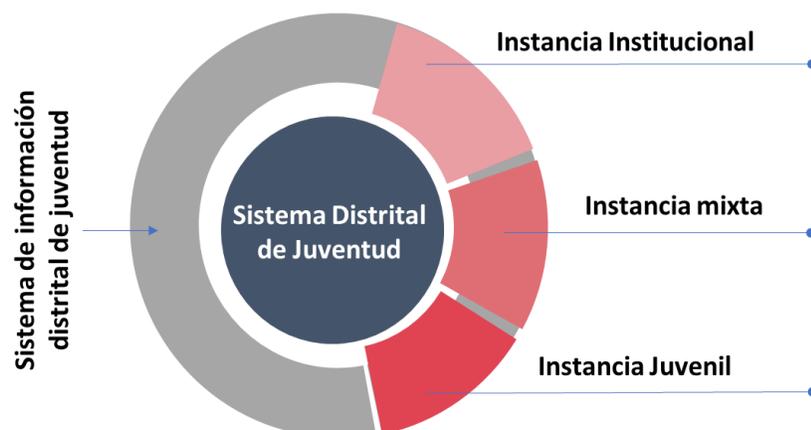


Fuente: Secretaría Distrital de Planeación 2017 con base en el artículo 12 del Decreto 499 de 2011

En conclusión, el SDIJ es el instrumento con el que cuentan todos los actores para utilizar en cada una de sus instancias, de tal forma que cada uno de los procesos incluya información objetiva y que las decisiones estén basadas en resultados observables y verificables.

³⁷ El análisis de desempeño hace referencia al estudio y verificación de los indicadores y datos provenientes de la implementación de una intervención pública, y se utiliza como mecanismos de retroalimentación para mejorar el propio accionar del sector público. Para llevar a cabo este tipo de análisis, el Gobierno cuenta con dos procesos: el seguimiento y la evaluación de políticas públicas.

Ilustración 15. Sistema Distrital de Información de Juventud



Fuente: Secretaría Distrital de Planeación 2017.

Buenas prácticas - Sistemas de Información: El caso del SINERGIA en Colombia³⁸

A partir de la Constitución de 1991, surge en Colombia la necesidad de contar con un sistema de evaluación que fuera capaz de medir los resultados de las políticas y proyectos del Gobierno. En respuesta a esta demanda, en 1994 el Departamento Nacional de Planeación organiza el Sistema Nacional de Evaluación de Resultados de la Gestión Pública – Sinergia. Este departamento busca mejorar la efectividad en la formulación y ejecución de las políticas de los Planes Nacionales de Desarrollo (PND) que más adelante serán el punto focal para la rendición de cuentas de los Gobiernos de turno.

Hacia 2004, con la reestructuración del DNP las funciones de la Dirección de Evaluación de Políticas Públicas se hacen más claras y específicas y se enfatiza en las actividades de seguimiento, evaluación y rendición de cuentas del Gobierno, cuyas directrices serán el Plan Nacional de Desarrollo y Marco de Gasto de Mediano Plazo.

En la actualidad, y después de casi dos décadas de implementado el Sistema, la Dirección de Seguimiento y Evaluación de Políticas Públicas (DSEPP) del DNP está a la cabeza de la secretaria técnica que reúne todos los esfuerzos conceptuales, técnicos y de difusión relacionados con la implementación de las políticas públicas colombianas, y que constituyen el deber ser de Sinergia. Este proceso ha sido lento, pero ha ido consolidando la cultura del seguimiento y la evaluación en el gobierno central, y en cierta medida en los gobiernos subnacionales. Sinergia cuenta con tres dependencias:

1. Seguimiento: que verifica de manera continua el cumplimiento de las metas y objetivos del Plan Nacional de Desarrollo.
2. Territorial: corresponde al seguimiento que consolida la información relacionada con los objetivos y estrategias del PND que tienen alcance territorial.

³⁸Sección desarrollada con base en <https://sinergia.dnp.gov.co/Paginas/Internas/Sinergia.aspx>

3. Evaluaciones: que lleva a cabo el análisis exhaustivo de la evolución e impacto de las principales políticas vigentes en el país.

La documentación y reforma continua del sistema ha sido parte clave en su éxito y sostenibilidad dentro de la institucionalidad gubernamental colombiana. Aunque existen espacios para mejorar el esquema actual, la DSEPP ha logrado consolidar a Sinergia como referente no sólo a nivel interno, sino también en la región latinoamericana. De esta manera, el Distrito tiene la posibilidad de apalancarse en el camino recorrido por el Gobierno Nacional para aprender y consolidar, en este caso, el Sistema Distrital de Información de Juventud, que será el ente que reciba y compile los avances de la PPDJ.

Propuesta de actualización

Marco conceptual

Existen diversas maneras de construir un sistema de seguimiento y evaluación; sin embargo, una de las más comunes y aceptadas se encuentra en la Metodología del Marco Lógico (MML) y, en particular, a su esquematización a través de la cadena de valor; siendo estas compatibles con la formulación de la PPDJ y el análisis de desempeño.

Análisis de desempeño

Uno de los mecanismos más importantes para el análisis de la gestión pública y su incidencia poblacional es a través de la recolección de información de desempeño³⁹, que hace referencia a los indicadores, datos y análisis provenientes de la estructura lógica de una intervención pública. Para llevar a cabo este tipo de análisis, el Gobierno cuenta con dos procesos: el seguimiento y la evaluación de políticas públicas. Aunque estos dos procesos compartan acciones, cada uno responde a una necesidad diferente, y por lo tanto cuentan con objetivos distintos y actividades específicas propias.

- El seguimiento es el proceso continuo y sistemático de recolección y análisis de información que tiene como fin determinar el grado de avance de las metas establecidas, es decir, medir la eficacia.
- La evaluación es el proceso necesario para identificar el por qué se están generando cuestiones particulares sobre la operación de la política pública, la institucionalidad de esta, el cumplimiento de resultados particulares y la definición del impacto causado por la intervención, es decir, mide la efectividad.

De esta forma, la información que produce cada uno de estos procesos retroalimenta el ciclo de las políticas públicas, permitiendo mejorar el diseño de las intervenciones e identificando posibles falencias a lo largo de la implementación de las intervenciones.

³⁹ La información de desempeño es la base de la *Gestión para Resultados* y el *Presupuesto para el Desempeño*, en la medida en que esta se utiliza como mecanismos de retroalimentación para mejorar el propio accionar del sector público. Esta visión parte de maximizar la claridad acerca de los resultados que el Gobierno está tratando de alcanzar, y entender la relación de productos, actividades e insumos para alcanzar los resultados esperados. En este sentido, la utilización del marco de desempeño permitirá mejorar la asignación, eficiencia técnica y efectividad del gasto público.

Modelo de Marco Lógico y Cadena de Valor

El Modelo de Marco Lógico (MML) es un proceso analítico, junto con un conjunto de herramientas, que se usa para planificar y administrar proyectos y programas (intervenciones públicas). Su ventaja está en la capacidad de relacionar conceptos, que son parte de procesos iterativos, para apoyar el análisis sistemático de la estructura de los programas y proyectos. La MML es ampliamente usada por agencias multilaterales y donantes, así como por ONGs y gobiernos alrededor del mundo (European Commission, 2004). Además, la concepción estratégica de la MML es central para llevar a cabo una planificación orientada a resultados, y también para analizar los objetivos de los proyectos y programas desde los objetivos finales que planea alcanzar. De forma complementaria, la cadena de valor (o teoría del cambio) permite hacer una descripción ilustrativa de cómo una intervención puede desarrollarse para alcanzar un resultado deseado (Kusek & Rist, 2004).

Ilustración 16. Cadena de valor



Fuente: Como lo presenta la "Guía metodológica para el Seguimiento y la Evaluación a Políticas Públicas – 2014"– Pág. 14, citado en DSEPP-DNP.

La cadena de valor se entiende como una relación secuencial y lógica para describir una intervención pública, que tiene en cuenta todas las relaciones necesarias para alcanzar un objetivo deseado. La cadena inicia con los insumos, que, a través de unas actividades se convierten en productos (bienes y servicios) entregados a la población objetivo; éstos, a su vez, al ser consumidos generan resultados (efectos) para los sujetos de la intervención pública. En cada etapa de la secuencia se añade valor público; sin embargo, los tres primeros eslabones se relacionan con la implementación del proyecto o programa, por lo que guarda relación con el proceso de producción de la teoría económica tradicional, mientras que la relación entre el tercer y cuarto eslabón (productos-resultados) se enfocan en la generación de bienestar.

De esta forma, la cadena de valor permite ordenar las intervenciones públicas, y además sirve como marco de referencia para utilizar el seguimiento y evaluación para el análisis de desempeño, ya que a través de estos dos procesos es posible determinar si el gobierno está implementando los programas y proyectos con base en la planificación realizada.

Ilustración 17. Cadena de valor y su uso para el seguimiento y evaluación



Fuente: Guía metodológica para el Seguimiento y la Evaluación a Políticas Públicas – 2014, DPN

Sistema de seguimiento y evaluación

Para lograr lo estipulado en el Decreto 499 de 2011, el SDIJ debe crearse y posicionarse como un instrumento de la Gestión Pública Orientada a Resultados, de tal forma que a través del seguimiento y la evaluación se haga mayor énfasis en la relación productos-resultados de las intervenciones públicas (programas y proyectos) y no solo en la relación insumos-procedimientos. Este cambio de enfoque permitirá responder cuatro preguntas fundamentales:

- 1) ¿Cómo están los jóvenes en Bogotá?
- 2) ¿Qué está haciendo el Gobierno Distrital para incidir en sus necesidades y potencialidades?
- 3) ¿Qué metas se están logrando?
- 4) ¿Cuál es el impacto de las intervenciones públicas en la situación de los jóvenes?

Para responder a estas preguntas, el SDIJ debe tener tres componentes: 1) Seguimiento de resultados de la política pública –incluye información situacional de los jóvenes–, 2) Seguimiento a los productos–oferta pública–, y 3) Evaluaciones estratégicas. Estos tres componentes son complementarios y permiten la gestión del conocimiento, de tal forma que se transfieran las lecciones aprendidas a los encargados de la implementación de las intervenciones públicas, y se desarrollen competencias basadas en la evidencia de buenas y malas prácticas de la PPDJ.

El esquema que se presenta en la Ilustración 18 muestra cómo cada uno de estos tres componentes se interconecta y retroalimenta, de tal forma que a través de la recolección de información objetiva de la situación de los jóvenes, es posible verificar los avances en las intervenciones dirigidas a ellos, de tal forma que se tiene incidencia en sus condiciones de bienestar, las cuales a su vez deben ser evaluadas para identificar la causalidad entre la oferta pública y las situación de los jóvenes.

Ilustración 18. Componentes del Sistema Distrital de Información de Juventud



Fuente: Secretaría Distrital de Planeación - 2017

- Seguimiento estratégico –resultados y productos–

El éxito de un sistema de seguimiento es su capacidad para seguir un proceso ordenado y claro que defina: rutinas para alinear a los actores que alimentan el sistema, recolección de los datos que lo

alimentan, claridad en las responsabilidades de cada uno de los involucrados y retroalimentación sobre las intervenciones que componen la política. Como lo sugiere el DNP (2014) el proceso de seguimiento de una política pública se puede definir en las siguientes tres fases:

1. **Pasos previos:** Es el punto de partida para definir un esquema de seguimiento estratégico - resultados y productos de la PPDJ- comprende siete pasos: 1) Definición de un plan estratégico; 2) Construcción de la cadena de valor; 3) Determinación de indicadores clave; 4) Línea de base; 5) Acuerdos institucionales; 6) Definición de roles; y, 7) Desarrollo de fichas técnicas. Este proceso constituye la definición y negociación entre los actores que participan en el sistema para dar lugar a la estrategia de seguimiento. Cada paso se relaciona con una actividad necesaria para formalizar el flujo de información que alimentará el sistema de seguimiento en función de sus objetivos y de las metas del plan de desarrollo o de la misma PPDJ⁴⁰.
 2. **Actividades de Seguimiento:** Una vez que las rutinas de seguimiento para todas las intervenciones que contempla la política han sido acordadas, los protocolos respectivos establecidos, y se ha llevado a cabo un proceso de socialización con todos los actores involucrados, entonces, es posible definir las actividades que demanda el ciclo del seguimiento. Al igual que la sección anterior, el presente apartado se construye con base en los planteamientos del (Departamento Nacional de Planeación de Colombia, 2014) que se derivan del análisis de (Kusek & Rist, 2004) y se plasman en las siguientes etapas: 1) Registro en el sistema; 2) Rutinas; 3) Revisión y ajustes; y, 4) Articulación con evaluación.
 3. **Productos del Seguimiento:** Existen diversos productos que pueden derivarse del sistema de seguimiento y de la información que recoge y organiza. Con esa idea en mente se pueden considerar dos opciones que pueden ser útiles a la hora de crear informes para los hacedores de política, y para el público en general, como los tableros de control o los reportes de progresos de la PPDJ, ejemplo los balances de resultados de la PPDJ.
- Evaluaciones estratégicas

Los resultados que surgen del desarrollo de los diferentes ejercicios de evaluación sirven para enriquecer los procesos de una intervención, programa, proyecto y/o política, así como para retroalimentar a los diferentes grupos de actores involucrados en ella, en este caso en particular a los relacionados con el diseño e implementación de la PPDJ. Además, contribuyen a reportar sobre el uso eficiente de los recursos, y si está en el camino adecuado para el cual se diseñó la intervención.

- Tipos de Evaluación

Los requerimientos de una evaluación cambian de acuerdo con los componentes de la cadena de valor sobre los que se quiera indagar⁴¹ (Ilustración 19); así mismo, las preguntas detrás del diseño y la estrategia de la misma llevarán a diferentes tipos de análisis de los resultados. Por estas razones,

⁴⁰ Los pasos que se presentan a continuación se fundamentan en los desarrollos de la Sección 2 del DNP, 2014.

⁴¹ Los componentes de la cadena de valor reflejan cual parte del proceso está teniendo lugar durante la implementación del proyecto/intervención.

es necesario que equipo a cargo de la evaluación defina una aproximación clara durante la fase de diseño, para que se puedan medir los resultados deseados cuando ésta tome lugar.

Ilustración 19. Tipos de evaluación a lo largo de la cadena de valor



Fuente: DSEPP-DNP.

Por un lado, la Ilustración 19 muestra en líneas sólidas las clases de evaluación que más se ajustan, de acuerdo al componente sobre el cual se quiera indagar dentro de la cadena de valor. De otra parte, las líneas punteadas en la figura tienen que ver con los componentes de la cadena que no son fundamentales para cada tipo de evaluación, pero que pueden aportar al desarrollo de la misma, siempre y cuando las preguntas definidas en el diseño así lo soliciten.

○ Etapas del Modelo de Evaluación

Una vez se tiene clara la definición de evaluación, junto con el equipo encargado de su implementación, y cómo esta puede contribuir al desempeño de la PPDJ, es posible determinar una serie de etapas que se resumen en la ilustración 20.

Ilustración 20. Etapas del Modelo de Evaluación



Fuente: Secretaría Distrital de Planeación con base en DNP (2014)

El ejercicio de recorrer todas las etapas del modelo contribuye de manera integral al desarrollo de capacidades en el equipo a cargo del seguimiento y evaluación en cada institución.

Propuesta para el SDIJ

Con base en los conceptos presentados anteriormente, y teniendo en cuenta la información disponible relacionada con la PPDJ, se propone la consolidación de un sistema de información que parta de los datos que la SDIS y la SDP han venido compilando sobre ella. Además, se incluirá a cada una de las secretarías del distrito, que en la práctica están encargadas del desarrollo de proyectos y programas que afectan a la población juvenil de Bogotá. De esta forma, será posible construir el sistema haciendo uso de la información de cada proyecto a nivel de su gestión.

- Gestión y oferta

La gestión es la base de la pirámide para la construcción un sistema robusto, que dé cuenta del uso de los recursos financieros físicos y humanos, que se materializan en la oferta de proyectos y programas de la administración distrital hacia la población juvenil. De acuerdo con el informe técnico del Plan de Acción (SDIS, Secretaría Distrital de Integración Social, 2015), es posible identificar 23 proyectos que apuntan a atender los derechos de los jóvenes en 7 dimensiones, tal y como lo reporta la Tabla 10, a continuación.

Tabla 10. Proyectos vigentes por tipo de derecho a noviembre de 2015

| DERECHO | Proyectos |
|---|------------------|
| Vida Libertad y seguridad | 4 |
| Participación y Organización | 1 |
| Equidad y No Discriminación | 2 |
| Económicos, Sociales y Culturales | 8 |
| Expresiones Artísticas, Turísticas, Culturales y del Patrimonio | 4 |
| Recreación y Deporte | 3 |
| Derecho al Ambiente Sano y Hábitat Digno | 1 |
| Total | 23 |

Fuente: Secretaría Distrital de Planeación con base en (SDIS, Secretaría Distrital de Integración Social, 2015).

En general, este tipo de proyectos crean espacios, ofrecen cupos o subsidios de diferente índole para las personas que buscan focalizar, todo con el fin de mejorar su calidad de vida y garantizar el goce efectivo de sus derechos. Visto de esta manera, cada proyecto contribuye de cierta manera a materializar el derecho de los ciudadanos, en particular, de los que hacen parte de la población joven del Distrito Capital.

La oferta distrital, enmarcada en el Plan Distrital de Desarrollo, da lineamientos claros a las apuestas del Gobierno para implementar sus propuestas. La PPDJ, a su vez, debería insertarse dentro de estos mismos principios para facilitar el desarrollo del Sistema de Seguimiento, y posteriormente, los procesos de Evaluación Estratégica que de allí se deriven. Sin embargo, otros elementos deben también hacer parte del SDIJ, en tanto que los espacios de participación juvenil que se dan en las instancias mixtas, también deben alimentarlo.

Un elemento que también debe tenerse en cuenta al momento de crear el SDIJ tiene que ver con el enfoque. Si bien, es necesario mantener el enfoque de derechos, el nuevo plan también debe ser capaz de responder a los enfoques de capacidades poblacionales y diferenciales, que también son de interés para la política. En este sentido se espera que el enfoque de capacidades sea la línea conductual para analizar los resultados de la política.

- Resultados

El reto más grande de la PPDJ, y de los actores responsables de su seguimiento y evaluación consiste en levantar información sobre los resultados que las intervenciones de los proyectos han tenido sobre la población beneficiaria de los mismos. Dichos resultados deben responder a la lógica de medición del sistema, y además contar con información periódica que alimente los avances de la intervención.

El seguimiento a los resultados también constituye el eje fundamental de la rendición de cuentas de los gobiernos. En este sentido, la presentación de los avances ante la población que hace usufructo de la oferta, es vital para construir puentes de comunicación que retroalimenten la política pública y sirvan de insumos para la toma de decisiones futuras. Este factor es crucial para lograr el objetivo de construcción de una política inclusiva y que tenga en cuenta de manera activa la opinión de los y las jóvenes en todas sus dimensiones, tal y como lo espera la nueva PPDJ.

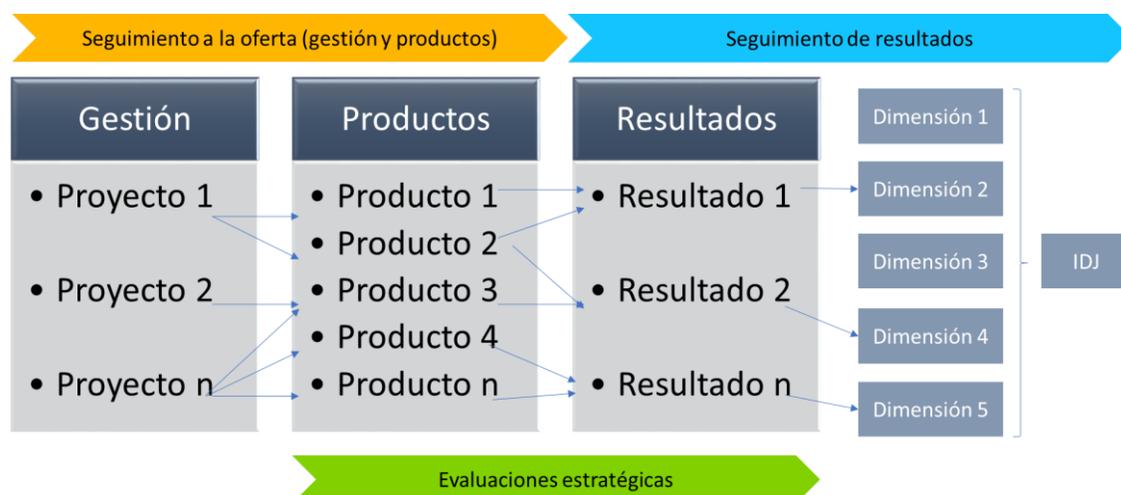
Entonces, se espera que la SDIS, en conjunto con la SDP y las demás secretarías del distrito, organice, al igual que lo hizo con los productos de los proyectos, la información disponible a nivel de resultados. Para alcanzar este reto, el equipo de trabajo se puede apalancar en las bases de datos de cada secretaría a cargo de las iniciativas de su interés. Vale la pena resaltar que este ejercicio requiere de un gran esfuerzo articulador, y de la voluntad e involucramiento de las oficinas de planeación de las secretarías; la Mesa de Trabajo puede ser un buen escenario para coordinar tales esfuerzos.

En materia técnica, esta organización de la información también debe responder a criterios unificados en la forma como se presenten los indicadores de seguimiento de la PPDJ. El Anexo 3 contiene una descripción detallada de cómo debería recolectarse la información, así como también de que elementos deben soportar a cada uno de los indicadores de la política. Vale la pena aclarar que aunque la SDIS es la encargada de validar los datos, cada secretaría debe cumplir con los requisitos de calidad en el reporte de los mismos.

- Articulación del sistema

Los elementos descritos arriba se combinan en la Ilustración 21 para dar cuenta de las relaciones entre los tipos de indicadores, y las fuentes de información con las que espera contar el sistema.

Ilustración 21. Mapa del Sistema de Seguimiento y Evaluación



Fuente: Secretaría Distrital de Planeación 2017 con base en Guía metodológica para el seguimiento y evaluación de las políticas públicas” 2014.

En este sentido, a nivel de proyectos se piensa en información de la gestión; a nivel de la oferta, se requieren elementos de los productos que ofrecen las diferentes secretarías. Finalmente, la

combinación de estos dos elementos da lugar a un conjunto de resultados que se deben monitorear para cada uno de los productos que está ofreciendo el Gobierno distrital. Como se ve en la Ilustración 21, los resultados se pueden clasificar en dimensiones del Índice de Desarrollo Juvenil (IDJ), que en el caso de la PPDJ se verían reflejados en los enfoques de capacidades que guían la política, pero al mismo tiempo los indicadores de resultado deben ser versátiles para responder a otros enfoques que son relevantes para los tomadores de decisiones del distrito, como diferentes enfoques, como de derechos, de género y/o territorial. Así mismo, los indicadores responderán a esta misma lógica de enfoque y deberán reorganizarse de acuerdo al enfoque que de línea.

La lectura del sistema responde a una lógica de doble vía. Por un lado, de izquierda a derecha de la Ilustración 17, la información es útil para construir las bases de los programas y proyectos que ofrece el Distrito para la población joven. Esta lógica responde al deber gubernamental de rendir cuentas ante sus ciudadanos. Por otro lado, de derecha a izquierda, y dada la construcción participativa de la PPDJ, el sistema también debe ser capaz de recoger información sobre las percepciones y el grado de satisfacción de los beneficiarios (la población joven del distrito), de tal manera que retroalimente el sistema, y el rediseño o fortalecimiento de las intervenciones que hacen parte de la política.

A nivel de los indicadores, la Tabla 11 presenta una breve definición de cada uno de los tipos de propuestos para los tres niveles del sistema de información. El tener claridad sobre ellos ayuda a construir mejores definiciones de los mismos, así como a pensar de manera estratégica la información a reportar.

Tabla 11. Tipos de Indicador

| TIPO DE INDICADOR | DEFINICIÓN |
|--------------------------|---|
| Resultado | <i>Mide los efectos derivados de la intervención pública, una vez se han consumido los bienes y servicios proveídos por ésta.</i> |
| Producto | <i>Mide los bienes y servicios provistos por el Estado que se obtienen de la transformación de los insumos a través de los procesos.</i> |
| Gestión | <i>Mide el conjunto de procesos u operaciones mediante los cuales se crea valor al utilizar los insumos para generar un producto determinado.</i> |

Fuente: Tomado de DNP, 2014

La riqueza del SIDJ estará en la capacidad de generar un conjunto de variables de resultado de los diferentes programas y proyectos, que sea capaz de alimentar indicadores de fácil entendimiento para las tres instancias que harán uso del sistema (institucional, mixta y juvenil). A partir de esta gran base de datos, será tarea de la SDIS y la SDP seleccionar aquella información que permita construir los mejores indicadores de reporte para los usuarios.

Un rol especial y fundamental para el éxito del sistema, según lo señala el Acuerdo 672 de 2017, está a cargo de la SDP. De acuerdo con la norma, y en coordinación con los demás sectores de la administración distrital, la Secretaría de Planeación debe estar a cargo de la actualización constante de la información poblacional de manera tal que capture sus dinámicas y características principales. Para ello tendrá en cuenta, por lo menos, los siguientes aspectos:

1. Tamaño de la población joven.

2. Crecimiento
3. Estructura
4. Distribución territorial
5. Dinámica migratoria juvenil
6. Movilidad social juvenil
7. Oferta Institucional para jóvenes

Cada uno de los aspectos mencionados está en concordancia con el sistema que propone la Ilustración 17, y se relaciona con los componentes del seguimiento y la evaluación señalados: gestión, productos y resultados.

5. Presupuestación de la PPDJ y el SDJ

El ejercicio de calcular el presupuesto dedicado a la PPDJ y del SDJ no es tarea sencilla, y requiere de la conjunción de diferentes ejercicios metodológicos para poder aproximar los recursos que en realidad se invierten en ella. Colombia aún está en el proceso de construir este tipo de mediciones, siendo Colombia Joven la única entidad que ha desarrollado iniciativas similares. Partiendo de este ejercicio (Ver (Presidencia de la República, 2016)), a continuación se propone una adaptación parcial para el caso del Distrito Capital.

El Gasto Público en Adolescencia y Juventud (GPAJ), se enmarca en los recursos destinados al Gasto Público Social (GPS) que llevan a cabo los gobiernos. En ese contexto, el GPS atiende a distintas franjas de la población y distingue varios sub-tipos de gasto:

- Gasto específico: que incluye recursos específicos destinados a ciertos grupos poblacionales.
- Gasto indirecto: son aquellos recursos que generan beneficios indirectos, como aquellos provenientes del núcleo familiar.
- Gasto ampliado: que incluye recursos que llegan a un grupo de población más amplio que incluye al grupo poblacional bajo análisis, como programas territoriales especiales.
- Gasto en bienes públicos: son los recursos invertidos que benefician a toda la población y no distinguen lo individual de lo colectivo.

El escenario ideal para calcular estos tipos de gasto debería incluir datos desagregados de los beneficiarios de cada inversión por rango de edad, para así poder identificar el porcentaje de recursos que llega a la población joven. Sin embargo, no siempre es posible contar con tal información, y en la práctica las mediciones deben usar *proxies* que permitan contar con valores aproximados de los recursos a imputar. Estas variables aproximadas, en el caso colombiano, se derivan de las categorías y sub-categorías del Presupuesto General de la Nación (PGN), así como de sus referentes territoriales.

Siguiendo esta lógica, el PGNy el presupuesto distrital se construye a partir de dos clasificaciones del gasto:

1. Institucional o por secciones: que clasifica el presupuesto por la entidad encargada de ejecutarlos.

2. Funcional: que clasifica los gastos por la finalidad y función a la cual se destinan. Esta clasificación supone elementos conceptuales más claros que permiten conocer los objetivos de los grandes programas y políticas del gobierno.

En este mismo sentido, el documento de (Presidencia de la República, 2016) propone una serie de procedimientos para aproximar el GPS ejecutado, del cual se podrá inferir el GPAJ. Estos son:

- Para gastos de funcionamiento se identifican primero las entidades que más se relacionan con las funciones que incluye el GPS, los programas que ejecutan y que benefician a los jóvenes de manera específica, directa, ampliada o a través de la provisión de bienes públicos.
- Para gastos de inversión se deben tener en cuenta los subprogramas presupuestales de las distintas clases de GPAJ, partiendo de la descripción general de los mismos. Las categorías que se incluyen, en este caso, no necesariamente corresponden al sector de las entidades que las ejecutan sino más bien a las temáticas en las que se clasifican las inversiones.

Para llevar a la práctica el ejercicio, la administración distrital, en cabeza de la SDP y la SDIS, y en compañía de la Secretaría Distrital de Hacienda (SDH), deberá identificar, como primer paso, los diferentes tipos de recursos que están relacionados con la población joven de Bogotá en los cuatro tipos de gasto señalados. Seguidamente, dentro de los dos clasificadores del gasto sugeridos, será vital conocer las instituciones distritales que llevan a cabo este gasto, así como las funciones específicas a las cuales se destina el presupuesto. Como una subcuenta, se puede identificar los gastos incurridos para llevar a cabo el desarrollo de cada una de las instancias del SDJ. A partir de esta clasificación, es tarea conjunta de la coordinación de la PPDJ, con el acompañamiento conjunto de Hacienda, clasificar los gastos de los programas y proyectos, al igual que los gastos de inversión que se relacionan con la GPS, y si es posible directamente con la PGAJ.

Vale la pena aclarar que, siendo Bogotá un ente territorial autónomo, no está obligado a mantener la misma estructura presupuestal del Gobierno Nacional; sin embargo, si debe reportar su ejecución presupuestal a través del Formato Único Territorial (FUT). La articulación que se logre con la SDH es fundamental para el desarrollo del ejercicio, pues son ellos los dueños de la ejecución presupuestal, y quienes mejor conocen la causación y los tipos de gasto en los que incurre el Distrito.

Por último, se recomienda que la SDIS lleve a cabo un cálculo de los costos –y no solo del presupuesto gastado– que asumiría el Distrito para la instalación de las tres instancias, con sus respectivos espacios de participación en una proyección con la temporalidad de la PPDJ. Estos costos no deberían generar una alta presión adicional sobre el presupuesto, ya que en gran medida la instalación del SDJ a través de sus instancias se ejecuta con el personal y el presupuesto de funcionamiento. Los dos rubros que si pueden generar mayor presión de gasto adicional –por lo cual se debe verificar según el Marco de Fiscal de Mediano Plazo de Bogotá– son los espacios adicionales de participación juvenil y la construcción y puesta en marcha del SDIJ.

Bibliografía

Alcaldía Mayor de Bogotá, "Acuerdo 33 de 2001. Por medio del cual se establece el Consejo Distrital de Juventud, los Consejos Locales de Juventud y se dictan otras disposiciones." (1 de agosto de 2001).

Alcaldía Mayor de Bogotá, "Decreto 482 de 2006. Política Pública de Juventud 2006-2016." (2006).

Alcaldía Mayor de Bogotá. "Decreto 546 de 2007. Por el cual se reglamentan las Comisiones Intersectoriales del Distrito Capital." (2007).

Alcaldía Mayor de Bogotá, "Decreto 460 de 2008. Por el cual se actualiza el Consejo Distrital de Política Social." (Diciembre 23 de 2008).

Alcaldía Mayor de Bogotá, "Decreto 499 de 2011. Sistema Distrital de Juventud." (11 de noviembre de 2011).

Alessandro, M., Lafuente, M., & Santiso, C. (2013). El fortalecimiento del Centro de Gobierno en América Latina y el Caribe. *Nota Técnica, Banco Interamericano de Desarrollo.*

Concejo de Bogotá. "Acuerdo 257 de 2006. Por el cual se dictan normas básicas sobre la estructura, organización y funcionamiento de los organismos y de las entidades de Bogotá, Distrito Capital, y se expiden otras disposiciones." (2006).

Concejo de Bogotá. "Acuerdo 645 de 2016: por el cual se adopta el Plan de desarrollo económico, social, ambiental y de obras públicas para Bogotá DC 2016-2020 "Bogotá mejor para todos"." Bogotá: Concejo Distrital (2016).

Concejo de Bogotá. "Acuerdo 672 de 2017: por el cual se establecen los lineamientos para la actualización de la política pública de juventud del distrito capital, se deroga el acuerdo 159 de 2005, y se dictan otras disposiciones." (22 de mayo de 2017)

Constitución Política de Colombia. "116 Gaceta Constitucional, 20 de julio de 1991."

Departamento Nacional de Planeación. (2011). Manual de Procedimientos del Banco Nacional de Programas y Proyectos. Bogotá, Colombia.

Departamento Nacional de Planeación. (2014). *Guía Metodológica para el Seguimiento al Plan Nacional de Desarrollo y la Evaluación de Políticas Estratégicas*. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación.

European Commission. (2004). *Aid Delivery Methods: Project Cycle Management Guideline* (Vol. 1).

Kusek, J. Z., y Rist, R. (2004). *Ten Steps to a Results-Based Monitoring and Evaluation System*. Washington, DC, USA: World Bank.

Ley Estatutaria. "1622 de 2013. Por medio de la cual se expide el estatuto de ciudadanía juvenil y se dictan otras disposiciones." (29 de abril de 2013).

Ley de la Juventud. "Ley 375 de 1997." (1998).

MEF, M. d. (2008). *Guía Metodológica para la Programación Presupuestaria Estratégica*. Lima.

Miles, M., Huberman, M., y Saldaña, J. (2014). *Qualitative data analysis. A methods sourcebook*.

Presidencia de la República. (2016). *Serie de Investigaciones en Juventud: Gasto Público Social en Adolescencia y Juventud en Colombia*. Colombia Joven, Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA). Bogotá: Imprenta Nacional.

Secretaría Distrital de Integración Social. (2015). *Informe Plan de acción de la Política Pública de Juventud*. Subdirección para la Juventud, Bogotá.

Velásquez, Raúl. (2009) Hacia una nueva definición del concepto política pública. *Desafíos*, No. 20, pp. 149-187.

Secretaría Distrital de Planeación. Políticas Poblacionales: juventud. Recuperado de

<http://www.sdp.gov.co/portal/page/portal/PortalSDP/SeguimientoPoliticasyPoliticasyPoblacionales/Juventud/Seguimiento>. (Consulta el 3 de septiembre de 2017.)

Anexo 1

Preguntas orientadoras para entrevistas y grupos focales

Con el fin de aprovechar la capacidad de generar consensos, de incentivar debates y de buscar la riqueza de un método grupal, se realizó una serie de entrevistas y Grupos Focales para recabar información sobre los desarrollos de la PPDJ. Los principales objetivos de tales ejercicios comprenden:

- Indagar con informantes primarios sobre información actualizada del proceso de implementación de la PPDJ y su gestión a través del SDJ.
- Complementar los lineamientos legales vigentes con las percepciones de los principales actores del proceso.
- Consolidar un conjunto de hallazgos que redunden en recomendaciones para la mejora de la actual estructura y proceso de implementación de la PPDJ en todos sus niveles a través del SDJ.

Para cumplir con tales objetivos se tuvo en cuenta dos tipos de informantes al momento de aplicar los ejercicios de recolección de información primaria. Cada tipo se relaciona con un ejercicio diferente, de la siguiente manera:

1. Entrevistas individuales: con actores clave específicos dentro de las instancias institucional, mixta y juvenil. Las dos últimas representaron los mayores retos debido a la interacción aún limitada con la PPDJ.
2. Grupos focales: con instancias y grupos de participación cruciales dentro de la PPDJ, como la Mesa de Trabajo de Juventud.

Categorías de Análisis

La estructura de los ejercicios de levantamiento de información primaria requiere una organización previa de los aspectos sobre los que se quiere profundizar. En este sentido, las categorías de análisis son la base de los instrumentos aplicados a los diferentes tipos de informantes. Las categorías de análisis se construyeron con base en la estructura del SDJ, tal y como se relaciona en la siguiente tabla.

Tabla 12. Categorías de Análisis

| Categoría | Preguntas relacionadas en los instrumentos |
|------------------|--|
| Actores | ¿Cuál es el rol y/o participación que actualmente está desempeñando XXX en el SDJ? ¿Este rol y/o participación está pegado a lo “normativo”, o es un rol que ha evolucionado con la implementación del SDJ? ¿Está de acuerdo con lo que hace la XXX actualmente en el SDJ? ¿Considera que la XXX debería jugar algún rol adicional o participar de forma más activa en algún aspecto del SDJ? |
| Instancias | ¿Cómo es la interacción de XXX con los demás actores del SDJ? ¿Dicha interacción se lleva a cabo en el marco de las diferentes instancias del SDJ? |

| | |
|-------------------------|---|
| | ¿Qué tanto funciona la interacción con dichos actores? ¿Con quién funciona mejor? |
| Mecanismos | ¿Qué mecanismos de planeación y coordinación reconoce que existen entre los diferentes actores e instancias? |
| Sistemas de Información | ¿De dónde proviene la información utilizada por los actores del SDJ? ¿Esta información se consolida a través de un sistema de información distrital de juventud? ¿Existe información común a la SDJ y a la PPDJ? ¿Qué actores acceden a esta información? ¿En qué medida se usa la información para retroalimentar las actividades de la XXX? ¿En qué medida la XXX tiene incidencia en la toma de decisiones en la ejecución y desarrollo de la PPDJ y el SDJ? ¿En qué espacios se da esta incidencia? |

Instrumentos

A los grupos participantes en los grupos focales, el moderador les irá planteando preguntas que dan cuenta sobre los procesos y resultados esperados en los distintos aspectos del SDJ. Para el desarrollo de este proceso el moderador del grupo focal tendrá como referencia la siguiente batería de preguntas orientadoras:

1. Rol y/o participación

- ¿Cuál es el rol y/o participación que actualmente está desempeñando la SDIS/IDPAC/SDP/Colombia Joven en el SDJ? Por favor listar todas las funciones que lleva a cabo la entidad dentro del SDJ
- ¿Este rol y/o participación está pegado a lo “normativo”, o es un rol que ha evolucionado con la implementación del SDJ?
- ¿Está de acuerdo con lo que hace la SDIS/IDPAC/SDP/Colombia Joven actualmente en el SDJ? ¿Considera que la SDIS/IDPAC/SDP/Colombia Joven debería jugar algún rol adicional o participar de forma más activa en algún aspecto del SDJ?

2. Interacción

- ¿Cómo es la interacción de la SDIS/IDPAC/SDP/Colombia Joven con los demás actores del SDJ? ¿Están funcionando bien?
- ¿Dicha interacción se lleva a cabo en el marco de las diferentes instancias del SDJ? ¿Están funcionando bien?
- ¿Qué tanto funciona (bien o mal) la interacción con dichos actores? ¿con quién funciona mejor? ¿por qué?
- ¿Qué mecanismos de planeación y coordinación reconoce que existen entre los diferentes actores dentro del distrito y con las localidades? ¿Están funcionando bien?
- ¿Cómo es la interacción del SDJ con el nivel nacional (Colombia Joven / ICBF)? ¿Cómo es esa la interacción entre el nivel distrital y el local? ¿Estas interacciones se podrían mejorar? ¿Cómo?

3. Uso de información y mecanismos de decisión

- ¿De dónde proviene la información utilizada por los actores del SDJ? ¿Esta información se consolida a través de un sistema de información distrital de juventud? ¿Lo usa?
- ¿Existe información común a la SDJ y a la PPJ? ¿Qué actores acceden a esta información? ¿Cómo se coordinan?
- ¿Cómo son los procesos de uso de información para la toma de decisiones al interior del SDJ y la comunicación sobre los avances de la PPJ?
- ¿En qué medida se usa la información para retroalimentar las actividades de la SDIS/IDPAC/SDP/Colombia Joven?
- ¿En qué medida la SDIS/IDPAC/SDP/Colombia Joven tiene incidencia en la toma de decisiones en la ejecución y desarrollo de la PPJ y el SDJ? ¿En qué espacios se da esta incidencia?

4. Perspectivas

- ¿Cómo se imagina que debería operar el SDJ? ¿Qué le falta? ¿Qué le sobra?
- ¿Cuáles deberían ser las prioridades del SDJ en el corto, mediano y largo plazo?
- ¿Cómo cree que debería ser el Sistema de Información Distrital de Juventud? ¿Qué tipo de información debería tener para la toma de decisiones?

En el caso de las entrevistas individuales, las preguntas fueron las mismas, y se adaptaron según el tipo de informante: institucional, mixto y/o juvenil.

Anexo 2

Matriz de recolección de información para inventario de actores específicos del SDJ

| Grupo de interés | Actor | Cargo | Organización | Perfil | Contacto | Interés | Proceso primario de interés | Proceso secundario de interés | Posición | Influencia | Dependencia | Interés del Actor | Propósito de la relación |
|------------------|-------|-------|--------------|--------|----------|---------|-----------------------------|-------------------------------|----------|------------|-------------|-------------------|--------------------------|
| | | | | | | | | | | | | | |
| | | | | | | | | | | | | | |
| | | | | | | | | | | | | | |

Grupo de interés: Se refiere al grupo de actor particular referido en la tabla 6

Actor: Nombre de la persona entrevistada

Cargo: Posición en la entidad que representa

Organización: Nombre de la entidad a la que representa la persona entrevistada

Perfil: Descripción del perfil de la organización representada

Contacto: Teléfono y correo electrónico de contacto

Interés: Descripción de los intereses manifiestos en la PPDJ

Proceso primario de interés: selección del proceso de la PPDJ de mayor interés: interlocución, coordinación, planeación, gestión, seguimiento, evaluación o comunicación.

Proceso secundario de interés: selección del proceso de la PPDJ de segundo mayor interés: interlocución, coordinación, planeación, gestión, seguimiento, evaluación o comunicación.

Posición: Calificación según los criterios de apoyo, no movilización y oposición (ver metodología en la sección de propuestas de actualización del capítulo de Actores)

Influencia: Calificación según los criterios de influencia alta, media o baja (ver metodología en la sección de propuestas de actualización del capítulo de Actores)

Dependencia: Calificación según los criterios de dependencia alta, media o baja (ver metodología en la sección de propuestas de actualización del capítulo de Actores)

Interés del actor: Calificación según los criterios de interés del actor: muy alta, alta, media, baja o muy baja (ver metodología en la sección de propuestas de actualización del capítulo de Actores)

Anexo 3

Ficha técnica de indicadores para el seguimiento de la PPDJ

Una vez realizado el proceso de selección de indicadores, es necesario registrar toda la información asociada al indicador en lo que se denomina como una hoja de vida o ficha técnica. Este instrumento permite documentar el proceso de formulación del indicador de tal manera que cualquier persona lo pueda entender fácilmente y en cualquier momento. A continuación, le invitamos a ver las variables que incluye una ficha técnica:

- **Nombre:** Debe ser claro, corto, conciso y auto explicativo.
- **Descripción:** Breve descripción de la información que el indicador va a proporcionar. Identifica los principales aspectos por los cuales se definió el indicador, qué se va a medir y porqué es importante medirlo.
- **Metodología de medición:** Descripción técnica del proceso para poder medir el indicador, es decir, obtener los datos y realizar los cálculos necesarios. En caso de ser necesario se debe especificar la técnica estadística utilizada.
- **Fórmula de cálculo:** Descripción de los cálculos necesarios para obtener un valor cuantitativo del indicador. Se debe especificar cada una de las variables a medir.
- **Unidad de medida:** Corresponde al parámetro de referencia para determinar las magnitudes de medición del indicador.
- **Desagregación:** identificación de las diferentes subdivisiones que se pueden hacer del indicador. La desagregación puede ser poblacional, por grupo etario, territorial, etc., o una combinación de ellas.
- **Periodicidad:** Frecuencia con la cual se presentará la información.
- **Rezago:** Indica los días necesarios para poner la información al público.
- **Fuente de la información:** indica la entidad responsable de la generación de la información y la operación estadística (censo, encuesta o registro administrativo) a través de la que se recolectan los datos.
- **Línea base:** Valoración del diagnóstico inicial del indicador. Debe utilizar la misma metodología de medición, periodicidad y unidad de medida expresada arriba. Se debe especificar la fuente de información usada para obtener el dato y la fecha a la que corresponde.
- **Referente:** Cantidad programada o valor objetivo que espera alcanzar un indicador en un período específico (año y cuatrienio).
- **Responsable del indicador:** Se debe identificar de quién o qué entidad será la responsable del reporte del indicador. Este es quien está encargado de recopilar la información y realizar el reporte de los avances del indicador.
- **Observaciones:** Se identifican otras características que no se especifican en el resto de la ficha técnica y son necesarias para determinar el alcance del indicador.

A continuación se presenta la ficha técnica de indicadores:

| FICHA TÉCNICA DE INDICADORES | |
|----------------------------------|---|
| Nombre | |
| Descripción | |
| Metodología de medición | |
| Fórmula de cálculo | |
| Desagregación | |
| Unidad de medida | Kilómetros <input type="checkbox"/> Toneladas <input type="checkbox"/> Programas <input type="checkbox"/> Días <input type="checkbox"/> Tasa <input type="checkbox"/> Hectáreas <input type="checkbox"/> Habitantes <input type="checkbox"/> Acuerdos <input type="checkbox"/> Porcentaje <input type="checkbox"/> Índice <input type="checkbox"/> Otro <input type="checkbox"/> ¿Cuál? _____ |
| Periodicidad | Mensual <input type="checkbox"/> Bimestral <input type="checkbox"/> Trimestral <input type="checkbox"/> Semestral <input type="checkbox"/> Anual <input type="checkbox"/> |
| Rezago | |
| Fuentes de información | |
| Línea Base | Valor <input type="checkbox"/> Fecha <input type="checkbox"/> |
| Referente | |
| Responsable del indicador | |
| Observaciones | |

Este es un formato propuesto, aunque puede ser modificado dependiendo de las necesidades al momento de documentar las características técnicas del indicador.

Ejemplo:

| FICHA TÉCNICA DE INDICADORES | |
|----------------------------------|--|
| Nombre | Tasa de homicidios por 100.000 habitantes |
| Descripción | Número de homicidios ocurridos en Colombia al año por cada 100.000 habitantes. |
| Metodología de medición | Se mide como el cociente de los casos de homicidios que son de conocimiento y/o denunciados a la Policía Nacional y son ingresados al SIEDCO (Sistema de Información estadística, delincuencia, contravencional y operativa de la Policía Nacional) y la población proyectada del país según el DANE para el año considerado, expresada por 100.000 habitantes. |
| Fórmula de cálculo | $(\text{homicidios}/\text{población}) \times 100.000$ |
| Desagregación | Departamental, municipal, genero, grupo etario |
| Unidad de medida | Kilómetros <input type="checkbox"/> Toneladas <input type="checkbox"/> Programas <input type="checkbox"/> Días <input type="checkbox"/> Tasa <input type="checkbox"/> Hectáreas <input type="checkbox"/> Habitantes <input type="checkbox"/> Acuerdos <input type="checkbox"/> Porcentaje <input type="checkbox"/> Índice <input type="checkbox"/> Otro <input checked="" type="checkbox"/> ¿Cuál? <u>Homicidios</u> |
| Periodicidad | Mensual <input checked="" type="checkbox"/> Bimestral <input type="checkbox"/> Trimestral <input type="checkbox"/> Semestral <input type="checkbox"/> Anual <input type="checkbox"/> |
| Rezago | 30 días |
| Fuentes de información | Policía Nacional-DIJIN y DANE-Proyecciones poblacionales |
| Línea Base | Valor <input type="text" value="28"/> Fecha <input type="text" value="31/12/2014"/> |
| Referente | Plan Nacional de Desarrollo: 19 homicidios por 100.000 habitantes a 2018 |
| Responsable del indicador | Ministerio de Defensa |
| Observaciones | Ninguna |