

19-21 de Octubre 2022 | Granada

INTERNATIONAL CONFERENCE ON REGIONAL SCIENCE

Challenges, policies and governance of the territories in the post-covid era

Desafíos, políticas y gobernanza de los territorios en la era post-covid

XLVII REUNIÓN DE ESTUDIOS REGIONALES
XIV CONGRESO AACR



RESUMEN AMPLIADO

Título: Desarrollo territorial y Capacidades institucionales: el caso de los Consejos Municipales de Juventud en Colombia

Autores y e-mail de todos ellos:

* Alejandro Morante Maldonado (alejandro.morante@correounivalle.edu.co)

** Miguel Ángel Gimeno Navarro (ngimeno@uji.es)

Departamento:

* Ciencias de la Administración

** Administración de empresas y marketing

Universidad:

* Universidad del Valle (Colombia)

** Universitat Jaume I de Castellón (España)

Área Temática: *(indicar el área temática en la que se inscribe el contenido de la comunicación)*

12. Gobernanza e impacto de las políticas territoriales.

Palabras Clave: *(máximo 6 palabras)*

Desarrollo territorial, Capacidades institucionales, Gobernanza, Participación,
Paz

Clasificación JEL:

O2 Planificación y política de desarrollo

D7 Análisis de la toma de decisiones colectiva

Resumen: *(mínimo 1500 palabras)*

1. El modelo de desarrollo territorial en Colombia

El “Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera” (2016) permitió finalizar un periodo de más de 50 años de lucha armada en Colombia. Este acuerdo ofrece múltiples oportunidades y desafíos tanto para la región como para la sociedad en general. En su implementación se alinea con los Objetivos de Desarrollo Sostenible -ODS- (Organización de las Naciones Unidas, 2015), entre los que cabe señalar los siguientes: Fin de la pobreza (1); Reducción de las desigualdades (10); e Igualdad de género (5).

Particularmente, el punto 1 “Reforma Rural Integral” establece que “contribuirá a la transformación estructural del campo, cerrando las brechas entre el campo y la ciudad y creando condiciones de bienestar y buen vivir para la población rural”. Los Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) son el principal instrumento para la implementación de ese acuerdo. Son los vehículos para la integración y el desarrollo de los territorios; involucran de manera directa a las comunidades; se alinean con los planes comunitarios, la biodiversidad, el cambio climático, la gobernabilidad y el gobierno propio; y permiten pensar el desarrollo desde la cosmovisión y los planes de vida de esas comunidades. Estos planes involucran a 6,6 millones de personas, 2,5 millones de víctimas, 24% de la población rural, con una cobertura del 36% del territorio nacional (Agencia de Renovación del Territorio, 2019).

2. Gobernanza, Capacidades institucionales y Consejos Municipales de Juventud

Un modelo de desarrollo territorial como el propuesto en los PDET requiere de una nueva Gobernanza - de una nueva relación entre la sociedad y el gobierno - con las capacidades institucionales suficientes y adecuadas. El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), en su cuaderno “Reconceptualising Governance” (Blunt, 2016), define la Gobernanza como “el conjunto de mecanismos, procesos, relaciones e instituciones mediante las cuales los ciudadanos y grupos articulan sus intereses, ejercen sus derechos y obligaciones, concilian sus diferencias”.

En esta gobernanza es necesaria la interacción entre actores públicos y privados; y el Estado no es el actor dominante en el proceso de decisiones. Como señala Mayntz (1994), la noción de redes -inherente a esta gobernanza- plantea un cambio en la forma

de hacer política pública. La gobernanza es heterarquía, un proceso de negociación y coordinación entre sistemas y organizaciones (Jessop, 1998). Pero, para que las relaciones sean efectivas, se ha de tener un grado de madurez tal que promueva la interdependencia (Covey, 2003).

Aquí, la gobernanza aparece ligada a la participación social de los diferentes actores desde espacios micro y macro locales (Arenas-Monreal et al., 2012). Las vías para fomentar la participación activa y directa son esenciales para alcanzar una gobernanza participativa, y dejar atrás la gobernanza jerárquica y de mercado que ha generado importantes fallas y problemas (Aguilar, 2010). Para ello resulta fundamental identificar si, localmente, se cuenta con las capacidades institucionales suficientes; y si los diferentes actores y comunidades están apropiados de su corresponsabilidad en los procesos de gobierno de lo propio.

Siguiendo a Rosas (2008), la capacidad institucional se concibe como un concepto estructurado en tres niveles (micro, meso y macro), y cinco componentes (individuo, organización, contexto, capacidad administrativa y capacidad política). La articulación de las capacidades institucionales y de la nueva gobernanza genera una forma de gobernar con y desde la participación de la sociedad civil (Nelissen, 2002).

Actualmente, en Colombia se están instaurando los Consejos Municipales de Juventud. Estos son mecanismos autónomos de participación y concertación, vigilancia y control de la gestión pública. Permiten la interlocución de los jóvenes -entre los 18 y 28 años- ante la institucionalidad pública de cada ente territorial (artículo 33 de la Ley estatutaria 1622, de 2013). Sus principales objetivos son: canalizar las propuestas de los jóvenes para solucionar necesidades y problemáticas de sus contextos; visibilizar sus potencialidades y propuestas para su desarrollo social, político y cultural ante los gobiernos territoriales y nacional; generar propuestas para su desarrollo social, político y cultural ante los gobiernos territoriales y nacional. En los consejos participan jóvenes representantes de organizaciones sociales, partidos políticos e independientes elegidos por voto popular; así mismo, también participan jóvenes representantes de comunidades étnicas y jóvenes representantes de víctimas que estén debidamente organizados.

Estos Consejos son un lugar de interlocución de los jóvenes con las administraciones locales, un organismo de seguimiento y de consulta para los procesos de política pública. En este sentido, se trata de un espacio emergente con potencial para vehicular esa nueva forma de gobernanza y de desarrollo del territorio en Colombia.

4. Objetivo y Metodología

El presente estudio ha investigado y analizado las capacidades institucionales del Consejo Municipal de Juventud de Santander de Quilichao (Cauca). Este es un municipio clave en el norte del Cauca; segundo en importancia en el departamento después de la capital, Popayán. Es un municipio con más de cien mil habitantes, pluriétnico y multicultural, en el que convergen múltiples actores de la sociedad civil, pero también todos los actores generadores de conflicto y violencia. Está incluido como uno de los 24 municipios del plan de desarrollo con enfoque territorial de “Alto Patía y Norte del Cauca” (Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación, 2020).

Además, se analizan las redes entre el Consejo y otros actores del territorio. Y se valora la potencialidad de dichos Consejos como mecanismos para un nuevo modelo de gobernanza, que coadyuve en la construcción de paz.

Se ha trabajado desde un enfoque de investigación interpretativo y sociocrítico, centrándonos más en el conocimiento del problema de investigación social que en los métodos. Los objetivos del trabajo giran sobre la comprensión de las acciones humanas y la interpretación de los fenómenos sociales.

En la investigación se ha utilizado metodología cualitativa. Por un lado, se ha realizado una revisión documental sobre la temática; por otro lado, se ha utilizado la técnica de la entrevista semiestructurada (Sampieri et al., 2006). En la revisión documental se estudió el proceso de elección de los Consejos Municipales de Juventud, ampliamente explicado en Colombia Joven (Consejería Presidencial para la Juventud, 2022), sus características, leyes, conformación y estructura.

El Consejo de Santander de Quilichao está compuesto por 21 consejeros, de los cuales solo 13 estaban asistiendo a las reuniones plenarios en el momento de las entrevistas. De esos 13 consejeros participantes activos, se entrevistó a 8 (61,5% de los participantes activos). Estos representan al 50% de las asociaciones y grupos que conforman el Consejo. Las entrevistas semiestructuradas fueron desarrolladas de manera individual con cada consejero.

Para la realización de las entrevistas se diseñó una guía con once preguntas, que rastrean los tres niveles y los cinco modelos de capacidades institucionales propuestos por Rosas

(2008). Así, se recoge información sobre: a) el nivel micro personal (interés personal y como miembro de una asociación o movimiento político en este proceso democrático); b) el nivel meso (estructura orgánica del Consejo y su proceso de elección); c) el nivel macro (relación con otros actores del municipio, y conceptualización de la gobernanza y la paz -temas trascendentales en la actual coyuntura del país-); d) una dimensión transversal (análisis DAFO del Consejo y su contexto). La revisión documental aporta información sobre los niveles meso y macro. De ambas técnicas surge información sobre las capacidades políticas y administrativas de los Consejos.

5. Resultados

Los principales resultados obtenidos del análisis de la información recabada son los siguientes.

El nivel micro muestra el compromiso de los jóvenes por participar en los procesos de representación juvenil. El Consejo se considera como una oportunidad de representar a su grupo poblacional y ayudarlo. Consideran que es una forma de poner voz a los que no la tienen. Y de poder luchar por espacios de decisión y de representación. Por otro lado, claramente hay intereses específicos, de acuerdo con sus orígenes y líneas de trabajo comunitarios,

En el nivel meso, sobre la estructura orgánica del Consejo y su opinión sobre la forma como se distribuyen las responsabilidades y la toma de decisiones la mayoría coincide en que falta responsabilidad en los consejeros ausentes. El desconocimiento generalizado de los compromisos como consejeros ha ocasionado enfrentamientos internos y dificultades en el entendimiento del funcionamiento del Consejo. También existen diferencias sobre el funcionamiento interno. Si bien consideran que es una dinámica nueva que va a permitir su aprendizaje. Se observa con temor la posible influencia de los partidos tradicionales; pero todos coinciden que deben darse una oportunidad. Sobre el proceso de elección se valora como un proceso enriquecedor, pero difícil. Se buscó la forma de hacer una política innovadora, diferente a la tradicional. Faltó apoyo por parte del estado; y la participación en las elecciones fue muy baja.

En el nivel macro, sobre sus relaciones con otros actores públicos, privados y de la sociedad civil, todos los entrevistados manifestaron que por ahora están concentrados en la organización interna del Consejo, aunque las relaciones que se han tenido hasta el

momento están dentro de lo normal. En algunos consejeros existe preocupación por cómo se están articulando las relaciones con la alcaldía. Sobre la cuestión de la Paz, todos ellos apuestan por el dialogo, la reconciliación y su rol como consejeros líderes y representantes de esas poblaciones afectadas por las violencias y necesitadas de soluciones reales. En relación con la Gobernanza, los consejeros se focalizan en sus metas y capacidades; aunque son conscientes de lo que la ley les establece como Consejo, tienen claro que su participación puede y debe ser más integral, más profunda en las relaciones sociales con los diferentes actores, y que deben estar presentes en todos los temas de gobernanza pública para coadyuvar a la solución de las grandes problemáticas del municipio.

En la dimensión transversal, el análisis muestra que las principales debilidades son la falta de capacidades, garantías de logística y de responsabilidad por parte de los consejeros ausentes. Las fortalezas que se destacan están en el sentimiento de legitimidad, su diversidad, la apertura a escuchar y entender, sus capacidades de liderazgo, la capacidad de innovación y la voluntad de trabajo. Las amenazas están en el contexto actual del país, la falta de voluntad de la administración, la falta de presupuesto, la actuación sin garantía de protección y el riesgo a influencias políticas externas. Para finalizar, las oportunidades radican en su capacidad para desarrollar acción en la política pública, la posibilidad de realizar proyectos, de crecer en materia política, de ser vehículos de transformación, visibilizarse y crear lazos.

Finalmente, también se preguntó por su visión de los Consejos en diez años. Desde el optimismo, consideran que ganarán fortaleza organizativa, se empoderará a los jóvenes, haciéndolos más críticos y con un pensamiento más amplio y democrático, tomando conciencia de la riqueza del municipio. Pero para alcanzar esta visión creen que es necesario establecer reglamentos internos más fuertes, una mejor organización administrativa, mayor cohesión, más legitimidad y diálogo, y disponer de presupuesto para funcionar. Si no se dan estas premisas la visión pesimista es que los Consejos Municipales de Juventud se volverá inoperante, como ocurre con otros Consejos.

6. Conclusiones y Discusión

Las conclusiones aportan reflexiones y orientaciones sobre la representatividad, la experiencia de la primera elección, la visión de los jóvenes y el papel de los Consejos en

la gobernanza local y el proceso de paz en articulación con los objetivos de desarrollo sostenible – ODS.

En la dimensión micro se evidencian las buenas intenciones de trabajar por los propósitos de los grupos o movimientos que representan. Y también el de hacer consensos y construir desde lo construido y cambiar lo que necesite cambiarse, dando mayor relevancia a las comunidades de los territorios, en particular zonas rurales.

Desde la dimensión meso, su representatividad es amplia y legítima. Las relaciones con los demás actores públicos, privados y de la sociedad civil empieza a construirse con escenarios de participación a nivel de consulta y de capacitaciones para fortalecer sus competencias para la gestión en el consejo.

En la dimensión macro, existe la esperanza de que se integren como actores constructores de paz; que le quiten espacio a las fuerzas oscuras de los actores violentos presentes en el territorio, con estrategias innovadoras, con el diálogo y los procesos de inclusión social. Ahora bien, el reto empieza por casa; deben ser capaces de organizarse como un actor de principal relevancia, como un actor de liderazgo y esperanza para la comunidad, y ser capaces de convertir las palabras en hechos.

Ahora mismo, el peligro de caer en las tentaciones o presiones de grupos políticos tradicionales es grande. Los riesgos de prácticas políticas no adecuadas, por desconocimiento o afán o por falta de tiempo o interés, pueden convertir a los Consejos en un organismo desacreditado y sin futuro. La falta de financiación de su funcionamiento complica la operación y atenta contra su continuidad. Su principal peligro parece ser la falta de diálogo al interior, y la construcción de un liderazgo claro desde sus directivas.

Su principal fortaleza, ahora mismo, radica en el nivel micro. Son jóvenes visionarios persistentes, que creen firmemente en sus ideas y que luchan por ellas; esta es su principal arma para defenderse de los peligros externos y de minimizar sus debilidades. Preocupa que en sus respuestas no se hizo alusión explícita y detallada a la implementación del proceso paz o los planes de desarrollo con enfoque territorial o los objetivos de desarrollo sostenible, su discurso aún es muy general. Claramente tienen un gran reto de hacer camino al andar, de organizarse al interior para proyectar una gran imagen como institución, a ser ejemplo para las nuevas generaciones.

Bibliografía

Agencia de Renovación del Territorio (2019): Programas de desarrollo con enfoque territorial PDET. Retrieved from <https://www.renovacionterritorio.gov.co/#/es/acerca-de-la-entidad/plan-estrategico>

Aguilar, L. F. (2010): Gobernanza: El nuevo proceso de gobernar. Fundación Friedrich Naumann para la Libertad, Ed. Ciudad de México.

Arenas-Monreal, L., Jasso-Victoria, R., Bonilla-Fernández, P., y Villanueva-Borbolla, M. A. (2012): “Experiencias de promoción de la salud y gobernanza en el ámbito local de México: Retos y limitaciones”, Global Health Promotion, 19(1), p.83–89. <https://doi.org/10.1177/1757975911429869>

Blunt, P. (2016): Reconceptualising Governance. Department of Public Affairs, UNDP, New York.

Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación (2020): PDET en Alto Patía y Norte del Cauca le apuesta a proyectos por más de \$400.000 millones. Retrieved from <https://www.portalparalapaz.gov.co/publicaciones/1689/pdet-en-alto-patia-y-norte-del-cauca-le-apuesta-a-proyectos-por-mas-de-400000-millones/>

Consejería Presidencial para la Juventud (2022): Consejos de Juventud. Retrieved from consejosdejuventud.colombiajoven.gov.co

Covey, S.R. (2003): Los 7 hábitos de la gente altamente efectiva. Paidós, Buenos Aires.

Estado Colombiano and Farc (2016): Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera.

Jessop, B. (1998): “The Rise of Governance and the Risks of Failure: The Case of Economic Development”, International Social Science Journal, vol. 50, n° 155, pp. 29-45.

LEY ESTATUTARIA 1622 DE 2013 (Abril 29) por medio de la cual se expide el estatuto de ciudadanía juvenil y se dictan otras disposiciones. Retrieved from <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=52971>

Mayntz, R. (1994): “Modernization and the Logic of Interorganizational Networks”, Working Paper, n° 4, Colonia, Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung.

Nelissen, N. (2002): “The Administrative Capacity of New Types of Governance”, Public Organization Review, vol. 2, p. 5–22.

Organización de las Naciones Unidas (ONU) (2015): Objetivos de Desarrollo Sostenible. Retrieved from <https://sdgs.un.org/es/goals>

Rosas, A. (2008): “Una ruta metodológica para evaluar la capacidad institucional”, Política y Cultura, n° 30, p. 119-134

Sampieri, R. H., Collado, C. F., & Lucio, P. B. (2006): Metodología de la Investigación. McGraw Hill, Ed. (4a ed.), México.

United Nations Procurement Division -UNDP- (2015): The Millennium Development Goals Report 2015, N. Unidas, Ed. New York.