

**Articulación institucional de la Política Pública de Juventud en Bogotá: Niveles de
Gobernanza 2018-2022**

Estudiante: Yudy Andrea Vargas Cano

Juan David Reyes Gómez

Tutor Académico

Administración Pública Territorial

Decanatura de Pregrado

Escuela Superior de Administración Pública-ESAP

Bogotá D.C., Colombia

Diciembre de 2025

ABSTRACT

This monograph analyzes the institutional articulation of public youth policies in Colombia during the 2018-2022 period, focusing on the relationship between the national level and the Capital District of Bogotá as a case study of multi-level governance. Through the analysis of key strategic documents—including the 2018-2022 National Development Plan, CONPES 4040 of 2021, the 2019-2030 District Public Youth Policy, and the 2022 SACÚDETE Law this research identifies the operational mechanisms, strategies, objectives, goals, and indicators that structure the coordination between government levels, as well as the structural problems faced by Colombian youth that these policies seek to address.

The study employs a mixed methodology that combines systematic document analysis, the construction of multi-level analytical matrices, analysis of textual frequencies and co-occurrences, and the triangulation of secondary sources. The findings reveal that institutional articulation emerges as the determining factor for the effectiveness of youth policies, presenting the highest frequency in four of the five analyzed dimensions (Strategies, Operational Mechanisms, Goals, and Objectives). However, a persistent weakness is identified at the national level in its capacity for leadership, coordination, and definition of clear goals, contrasting with a significant operational strength at the district level, particularly in the management of indicators and monitoring mechanisms.

The analysis shows that, despite the discourse of comprehensiveness characterizing both national and district instruments, there is fragmentation in the approach to youth issues. The necessary focus on populations of greater vulnerability (youth in extreme poverty, PDET territories, victims of violence, at risk of recruitment) and on historical structural barriers (18% youth unemployment, mental health problems, territorial inequalities) leaves other dimensions of youth development outside of direct reach. This selectivity, determined by limitations in operational and budgetary capacity and the need to prioritize immediate crises, generates policy gaps where certain problems are not addressed by any government entity, weakening the programmatic coherence required for objectives and goals to be effectively translated into measurable results.

As a propositional contribution, the research presents the Multi-level Youth Articulation Model, an operational institutional framework that seeks to ensure youth policies generate tangible results through effective coordination between government levels. The model establishes viable

institutional minimums adapted to different territorial contexts (TFDP municipalities, rural, urban), defines mandatory operational mechanisms (Municipal Pacts, Technical Articulation Roundtables, Shared Information System, Competitive Funds), and proposes structure, process, and outcome indicators that allow for measuring the real effectiveness of multi-level articulation beyond normative rhetoric.

Finally, the study identifies a critical generational gap in the Colombian social protection architecture: while the ICBF guarantees continuous care from early childhood through adolescence, and youth policies articulate opportunities for the population aged 14 to 28, there is an institutional void in the transition to full adulthood (29-59 years) and older adulthood (60+). This discontinuity, highlighted by the OECD's emphasis on a lifecycle approach "from 0 to forever," threatens to depreciate the human capital accumulated in the early stages of the life cycle and to intergenerationally reproduce the vulnerabilities that youth policies seek to break, evidencing the urgency of designing articulated full life-cycle policies that transcend the current age-based fragmentation.

RESUMEN

La presente monografía analiza la articulación institucional de las políticas públicas de juventud en Colombia durante el período 2018-2022, enfocándose en la relación entre el nivel nacional y el Distrito Capital de Bogotá como caso de estudio de gobernanza multinivel. A partir del análisis de documentos estratégicos clave incluyendo el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022, el CONPES 4040 de 2021, la Política Pública Distrital de Juventud 2019-2030, y la Ley SACÚDETE de 2022 esta investigación identifica los mecanismos operativos, estrategias, objetivos, metas e indicadores que estructuran la coordinación entre niveles de gobierno, así como los problemas estructurales que enfrentan los jóvenes colombianos y que estas políticas buscan atender.

El estudio emplea una metodología mixta que combina análisis documental sistemático, construcción de matrices analíticas multinivel, análisis de frecuencias y co-ocurrencias textuales, y triangulación de fuentes secundarias. Los hallazgos revelan que la articulación institucional emerge como el factor determinante para la efectividad de las políticas de juventud, presentando la frecuencia más alta en cuatro de las cinco dimensiones analizadas (Estrategias, Mecanismos Operativos, Metas y Objetivos). Sin embargo, se identifica una debilidad persistente del nivel nacional en su capacidad de liderazgo, coordinación y definición de metas claras, contrastando con una fortaleza operativa significativa del nivel distrital, particularmente en la gestión de indicadores y mecanismos de seguimiento.

El análisis evidencia que, a pesar del discurso de integralidad que caracteriza tanto los instrumentos nacionales como distritales, existe una fragmentación en el abordaje de las problemáticas juveniles, donde la focalización obligada en poblaciones de mayor vulnerabilidad (jóvenes en pobreza extrema, territorios PDET, víctimas de violencia, en riesgo de reclutamiento) y en barreras estructurales históricas (desempleo juvenil del 18%, problemas de salud mental, desigualdades territoriales) deja fuera del alcance directo otras dimensiones del desarrollo juvenil. Esta selectividad, determinada por limitaciones de capacidad operativa, presupuestal y por la necesidad de priorizar crisis inmediatas, genera vacíos de política donde ciertos problemas no son atendidos por ninguna instancia gubernamental, debilitando la coherencia programática necesaria para que objetivos y metas se traduzcan efectivamente en resultados medibles.

Como contribución propositiva, la investigación presenta el *Modelo de Articulación Multinivel Juvenil (AMJ)*, un marco institucional operativo que busca garantizar que las políticas de juventud

generen resultados tangibles mediante la coordinación efectiva entre niveles de gobierno. El modelo establece mínimos institucionales viables adaptados a diferentes contextos territoriales (municipios PDET, rurales, urbanos), define mecanismos operativos obligatorios (Pactos Municipales, Mesas Técnicas de Articulación, Sistema de Información Compartido, Fondos Concursables), y propone indicadores de estructura, proceso y resultado que permiten medir la efectividad real de la articulación multinivel más allá de la retórica normativa.

Finalmente, el estudio identifica una brecha generacional crítica en la arquitectura de protección social colombiana: mientras el ICBF garantiza atención continua desde la primera infancia hasta la adolescencia, y las políticas de juventud articulan oportunidades para la población de 14 a 28 años, existe un vacío institucional en la transición hacia la adultez plena (29-59 años) y la adultez mayor (60+), que, planteado por la OCDE, enfatiza que es de 0 a siempre. Esta discontinuidad amenaza con depreciar el capital humano acumulado en las etapas tempranas del ciclo de vida y reproducir intergeneracionalmente las vulnerabilidades que las políticas juveniles buscan romper, evidenciando la urgencia de diseñar políticas articuladas del ciclo de vida completo que trasciendan la fragmentación etaria actual.

TABLA DE CONTENIDO

INTRODUCCIÓN	10
OBJETIVO GENERAL	12
OBJETIVOS ESPECÍFICOS	12
1. MARCO TEÓRICO	13
2. METODOLOGÍA	17
2.1. Matriz Multinivel Conceptual: Articulación Institucional de Políticas de Juventud.....	17
2.1.1. Estructura de Análisis, Códigos Principales y Subcódigos	17
2.1.2. Conceptos Clave de Búsqueda	18
2.2. MATRIZ CONCEPTUAL DETALLADA	19
2.2.1. ● ESTRATEGIAS	19
2.2.2. ● INDICADORES	19
2.2.3. ● MECANISMOS OPERATIVOS	20
2.3.4. ● OBJETIVOS	20
2.3.5. ● METAS	21
3. RESULTADOS	22
3.1. Articulación de la Política desde lo Nacional a lo Distrital	22
3.2. RETRATOS DE LOS DOCUMENTOS	23
3.3. Análisis cuantitativo de la matriz multinivel y sus patrones	35
3.3. Importancia del modelo de co-ocurrencia	38
3.4. Los Tres Grandes Patrones Revelados	39
4. DISCUSIÓN	41
4.1. Problemas Identificados para la Juventud	41
5. CONCLUSIONES	44
6. RECOMENDACIONES	49
6.1. Principios Rectores del Modelo AMJ	50
6.1.1. Subsidiariedad Activa	50
6.1.2. Articulación como Obligación Institucional	50
6.1.3. Enfoque Diferencial Territorial	50
6.1.4. Juventud como Sujeto Político Activo	51
6.1.5. Resultados Medibles y Compartidos	51

6.2.	Arquitectura Institucional Multinivel	51
6.3.1.	Pacto Municipal por la Juventud (PMJ).....	53
6.3.2.	Mesa Técnica de Articulación Juvenil (MTAJ).....	53
6.3.3.	Sistema de Información Juvenil Compartido (SIJC).....	54
6.3.4.	Fondo Concursable Juvenil Local (FCJL).....	54
6.4.	Cronograma Operativo Anual	55
6.5.	Indicadores Mínimos de Éxito Institucional (IMEJ)	55
6.5.1.	Indicadores de Estructura (miden capacidad instalada).....	55
6.5.2.	Indicadores de Proceso (miden articulación operativa).....	56
6.5.3.	Indicadores de Resultado (miden impacto en jóvenes).....	56
6.5.4.	Indicador Clave de Articulación (responde directamente a objetivo 3).....	56
6.6.	Adaptaciones Contextuales del Modelo AMJ	56
6.7.	Sostenibilidad y Escalamiento del Modelo AMJ	57
6.8.	Gestión de Riesgos	58
6.9.	De la Propuesta a la Transformación Institucional	59
BIBLIOGRAFÍA		61
PALABRAS CLAVE		64
LICENCIA Y DERECHOS DE AUTOR		64

LISTADO DE GRÁFICOS

Gráfico 1 Código Estrategias y Subcódigos	36
Gráfico 2 Código Mecanismos Operativos y Subcódigos	37
Gráfico 3 Código Objetivos y Subcódigos	37
Gráfico 4 Código Metas y Subcódigos	37
Gráfico 5 Código Indicadores y Subcódigos	38
Gráfico 6 Modelo de Co-ocurrencia de Código- Intersección Códigos y Juventud	40

LISTADO DE ILUSTRACIONES

Ilustración 1 Retrato documento CONPES 173 de 2014.....	23
Ilustración 2 Retrato documento Gobernanza Multinivel en Colombia	24
Ilustración 3 Retrato Documento El Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 Tomo 1	25
Ilustración 4 Retrato documento El Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 Tomo 2.....	25
Ilustración 5 Retrato Documento Conpes 4040-2021.....	27
Ilustración 6 Retrato documento Informe de Gestión de Alejandra Carolina Botero Barco (agosto 2021 - agosto 2022)	28
Ilustración 7 Retrato documento Ley 2231 de 2022 Sacúdete	29
Ilustración 8 Retrato documento Kit de Ordenamiento Territorial-Gobernanza e Instituciones ..	30
Ilustración 9 Retrato documento El CONPES de política pública 2019-2030	31
Ilustración 10 Retrato documento Jóvenes y Paz de Claudia Moreno.....	32
Ilustración 11 Retrato documento Plan de Desarrollo Distrital 2020-2024	33
Ilustración 12 Retrato documento Informe de Rendición de Cuentas IDPAC 2020	34
Ilustración 13 Retrato documento Evaluación de operaciones de la política pública distrital de juventud CONPES D.C 08 - Informe de resultados agosto 2025	34

LISTADO DE TABLAS

Tabla 1 Matriz Multinivel: Estrategias.....	19
Tabla 2 Matriz Multinivel: Indicadores	19
Tabla 3 Matriz Multinivel: Mecanismos Operativos	20
Tabla 4 Matriz Multinivel: Objetivos	20
Tabla 5 Matriz Multinivel: Metas	21
Tabla 6 Problemas de la Juventud Extraídos de cada Documento.....	41
Tabla 7 Cronograma operativo anual	55
Tabla 8 Riesgos del modelo	59

INTRODUCCIÓN

Colombia enfrenta un desafío demográfico y político de primera magnitud: garantizar que los 12.6 millones de jóvenes entre 14 y 28 años aproximadamente el 25% de la población nacional accedan efectivamente a oportunidades de desarrollo integral que les permitan construir proyectos de vida sostenibles, participar activamente en la vida democrática y contribuir al desarrollo económico y social del país. Esta urgencia se intensifica en un contexto marcado por altas tasas de desempleo juvenil (18% en 2022, según el DANE), deserción escolar significativa (13.2% en educación media), violencias estructurales que afectan desproporcionadamente a los jóvenes (con una tasa de homicidios de 52.3 por cada 100,000 jóvenes en 2021), y profundas desigualdades territoriales en el acceso a educación, salud, empleo formal y participación ciudadana, particularmente agudizadas en municipios PDET, zonas rurales y territorios afectados por el conflicto armado.

Frente a esta realidad, el Estado colombiano ha desarrollado un marco normativo e institucional progresivamente robusto en materia de políticas públicas de juventud. El CONPES 173 de 2014 que estableció los primeros lineamientos de política nacional de juventud, el CONPES 4040 de 2021 que actualizó y profundizó estos lineamientos para el período 2021-2031, el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 "Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad" con su componente "Jóvenes con todo el Potencial", y la reciente Ley 2231 de 2022 que institucionalizó la política de Estado SACÚDETE, configuran un andamiaje legal que reconoce a los jóvenes como sujetos de derechos, actores estratégicos del desarrollo y ciudadanos con voz vinculante en las decisiones que afectan sus vidas.

Paralelamente, el Distrito Capital de Bogotá ha avanzado significativamente en la construcción de su propia institucionalidad juvenil. La Política Pública Distrital de Juventud 2019-2030 (CONPES D.C. 08), aprobada bajo la administración de Enrique Peñalosa y consolidada durante la alcaldía de Claudia López (2020-2024) mediante el Plan de Desarrollo Distrital "Un Nuevo Contrato Social y Ambiental para la Bogotá del Siglo XXI", representa uno de los ejercicios más ambiciosos de planificación territorial en materia juvenil en Colombia, estructurado en siete factores estratégicos que abarcan desde educación y empleo hasta cultura, paz, salud integral y participación ciudadana, e involucra a 25 entidades distritales en la gestión de 110 productos de política pública.

Sin embargo, esta proliferación normativa e institucional no garantiza automáticamente resultados efectivos en la vida de los jóvenes. La literatura internacional sobre gobernanza multinivel y políticas públicas advierte consistentemente que la brecha entre formulación e implementación constituye uno de los principales obstáculos para la efectividad de las políticas sociales, especialmente en contextos de descentralización política y administrativa como el colombiano. La complejidad se intensifica exponencialmente cuando las políticas requieren coordinación entre múltiples niveles de gobierno (nacional, departamental, municipal), múltiples sectores (educación, salud, trabajo, cultura, justicia), y múltiples actores (entidades públicas, organizaciones juveniles, sector privado, cooperación internacional, academia).

La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), en su influyente estudio "Gobernanza Multinivel en Colombia" (2014), identificó siete brechas críticas que obstaculizan la coordinación efectiva entre niveles de gobierno en el país: brecha de información, brecha de capacidad, brecha fiscal, brecha de política, brecha administrativa, brecha de objetivos y brecha de rendición de cuentas. Estas brechas se manifiestan concretamente en las políticas de juventud cuando, por ejemplo, los lineamientos nacionales no son apropiados coherentemente por los territorios, cuando los sistemas de información no son interoperables, cuando las capacidades técnicas municipales son insuficientes para implementar programas complejos, cuando los recursos financieros no fluyen adecuadamente entre niveles, o cuando los objetivos nacionales no se alinean con las prioridades locales.

El caso específico de la relación entre el nivel Nacional y Bogotá en materia de políticas de juventud resulta particularmente relevante por varias razones. Primero, Bogotá concentra aproximadamente el 16% de la población juvenil del país (más de 2 millones de jóvenes), siendo la entidad territorial con mayor masa crítica de población juvenil urbana. Segundo, el Distrito Capital cuenta con capacidad institucional, técnica y financiera significativamente superior a la mayoría de los departamentos y municipios del país, lo que permite analizar la articulación multinivel en condiciones relativamente óptimas de capacidad instalada. Tercero, la simultaneidad temporal entre el PND 2018-2022, el CONPES 4040 (2021) y la PPDJ 2019-2030 ofrece una ventana empírica ideal para analizar cómo se articulan o no se articulan los instrumentos de planificación de diferentes niveles. Cuarto, Bogotá ha sido territorio piloto de programas

nacionales estratégicos como "Jóvenes en Paz", permitiendo observar la operativización territorial de lineamientos nacionales.

A pesar de la relevancia política y académica de este tema, existe un vacío en la literatura especializada colombiana sobre gobernanza multinivel aplicada específicamente a políticas de juventud. Los estudios existentes tienden a centrarse en análisis normativos de la institucionalidad juvenil, en evaluaciones de impacto de programas específicos aislados, o en diagnósticos socioeconómicos de la juventud, pero rara vez abordan sistemáticamente los mecanismos de coordinación entre niveles de gobierno, la coherencia programática entre instrumentos nacionales y territoriales, o la efectividad de los sistemas de articulación institucional. Esta investigación busca contribuir a llenar ese vacío mediante un análisis riguroso, sistemático y empíricamente fundamentado de la articulación multinivel en políticas de juventud durante el período 2018-2022, tomando como caso de estudio la relación Nación-Bogotá.

OBJETIVO GENERAL

Analizar la articulación institucional entre el nivel nacional y distrital en la implementación de la Política Pública de Juventud en Bogotá durante el periodo 2018-2022.

OBJETIVOS ESPECÍFICOS

1. Identificar los mecanismos de coordinación establecidos entre el Gobierno Nacional y el Distrito Capital para la implementación de políticas de juventud.
2. Analizar el grado de alineación programática y operativa entre el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 y la Política Pública de Juventud de Bogotá 2019-2031.
3. Determinar los factores institucionales que facilitan u obstaculizan la articulación multinivel en la implementación de políticas públicas de juventud.

1. MARCO TEÓRICO

Las políticas públicas de juventud constituyen un campo de acción estatal tan complejo como estratégico: Diseñar e implementar iniciativas que garanticen el bienestar y el desarrollo integral de la población joven exige no solo una comprensión profunda de sus realidades, sino también una arquitectura institucional capaz de responder a sus necesidades transversales. En el contexto colombiano, la coordinación entre el nivel de gobierno nacional, que define los grandes lineamientos, y el nivel distrital, que los materializa en el territorio, es un pilar fundamental para el éxito de cualquier estrategia. Esta monografía se adentra en el corazón de esta dinámica para el período 2018-2022 en Bogotá, desentrañando cómo las visiones macro se encuentran con la realidad operativa de la ciudad. A través de un análisis riguroso de los documentos oficiales que dieron forma a este período, contamos la historia de la articulación intergubernamental, identificando sus patrones, fortalezas y debilidades estructurales, pero es importante tener en cuenta que para comprender esta magnitud institucional, es indispensable adoptar un lente teórico que nos permita interpretar la complejidad de las relaciones entre los distintos niveles de gobierno.

Analizar un fenómeno tan intrincado como la coordinación intergubernamental requiere de un marco teórico sólido que vaya más allá de la mera descripción de organigramas y procesos. Las teorías que se presentan a continuación no son conceptos meramente académicos, sino herramientas analíticas esenciales que nos permitirán interpretar con rigor los hallazgos de este estudio, dotando de significado a los patrones observados en los documentos de política pública.

La teoría de la gobernanza multinivel, desarrollada por Hooghe y Marks (2003), ofrece una perspectiva fundamental para entender el Estado contemporáneo, reconociendo que la autoridad ya no reside exclusivamente en el Estado-nación, sino que se comparte y negocia entre múltiples niveles. Este enfoque distingue dos lógicas coexistentes: la gobernanza jurisdiccional, más tradicional, se basa en territorios estables con competencias generales (Nación, distritos), mientras que la gobernanza funcional opera de forma más pragmática y flexible, creando arreglos sectoriales específicos para abordar problemas concretos que trascienden las fronteras clásicas. Dada su naturaleza transversal “que abarca educación, salud, empleo y cultura”, las políticas de juventud operan simultáneamente bajo ambas lógicas. La estructura formal del Estado colombiano define las competencias territoriales, pero la implementación efectiva de programas para jóvenes

demanda constantemente la creación de mecanismos funcionales que atraviesen sectores y niveles. Este marco nos invita a examinar cómo funciona esta compleja coordinación en la práctica.

Para profundizar en la práctica de la coordinación, el modelo de Wright (1988) resulta esclarecedor al proponer que esta no puede entenderse únicamente desde lo formal. Wright descompone la coordinación intergubernamental en tres dimensiones interconectadas:

1. Estructural-Normativo: Se refiere a los arreglos institucionales formales consagrados en leyes, decretos y organigramas, que incluye la distribución de competencias, la creación de comités, consejos y otras instancias oficiales de coordinación.

2. Procedimental-Interinstitucionales: Abarca los mecanismos específicos que hacen operativos los arreglos estructurales, aquí se encuentran los convenios interadministrativos, los protocolos de actuación, los sistemas de información compartidos y los flujos de comunicación establecidos.

3. Del Comportamiento de los Actores: Es la dimensión más humana y a menudo la más crítica. Analiza las actitudes, percepciones y relaciones informales entre los actores gubernamentales: La confianza mutua, el liderazgo, la comunicación fluida y, sobre todo, la voluntad política, que son elementos cruciales que determinan si la coordinación es real o simplemente nominal.

Para evaluar si una política multinivel es efectiva, el concepto de "coherencia de políticas" de May, Sapotichne y Workman (2006) es un criterio indispensable, pues se define como el grado de alineación interna entre los diferentes componentes de un sistema de políticas, que, en el ámbito de la juventud, esto se traduce en tres tipos de coherencia:

1. Coherencia Programática: Evalúa la alineación de los objetivos, metas y estrategias entre el nivel nacional y el distrital. ¿La política de juventud de Bogotá persigue los mismos fines que el Plan Nacional de Desarrollo o existen contradicciones?

2. Coherencia Instrumental: Analiza la compatibilidad entre los programas y mecanismos de implementación de cada nivel. ¿Los programas nacionales y distritales se refuerzan mutuamente o, por el contrario, compiten por los mismos beneficiarios o generan efectos contradictorios?

3. Coherencia Temporal: Examina la consistencia de las políticas a lo largo del tiempo, valorando tanto la estabilidad de los objetivos como la capacidad de adaptación a nuevos desafíos sin perder el rumbo estratégico.

Este marco teórico nos proporciona las herramientas para pasar de la teoría a la práctica y analizar el caso específico de la política de juventud en el contexto colombiano.

El marco constitucional colombiano establece un escenario particular para la gobernanza multinivel, donde la colaboración entre los distintos niveles de gobierno no es una opción, sino una necesidad estructural, ya que el diseño institucional del país, forjado a partir de la Constitución de 1991, es clave para entender las oportunidades y los desafíos que definen la articulación de las políticas de juventud.

Colombia adoptó un modelo de descentralización basado en el principio de "competencias concurrentes", como lo analiza Maldonado (2011). El Artículo 288 de la Constitución establece que las competencias de los distintos niveles de gobierno deben ejercerse atendiendo a los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad, lo que implica que tanto la Nación como las entidades territoriales comparten responsabilidades sobre áreas cruciales como las políticas sociales, en lugar de una separación rígida de funciones, el modelo exige una articulación constante para evitar duplicidades, vacíos de poder y conflictos de autoridad, generando así una tensión inherente entre la autonomía territorial y la necesidad de una dirección nacional coherente.

El sistema político colombiano presenta características estructurales que, según Velásquez (2013), influyen de manera decisiva en la calidad de la coordinación intergubernamental. Estos factores tienen un impacto directo sobre la implementación de las políticas de juventud:

- 1. Fragmentación partidista:** La frecuente desalineación política entre el gobierno nacional y las administraciones locales puede generar tensiones y obstaculizar la colaboración, convirtiendo decisiones técnicas en disputas políticas.
- 2. Disparidades de capacidades:** Existen diferencias significativas en las capacidades técnicas, administrativas y financieras entre los distintos territorios. Aunque Bogotá cuenta con capacidades robustas, la coordinación con un nivel nacional con sus propias limitaciones sigue siendo un desafío.
- 3. Tradición centralista:** A pesar de la descentralización formal establecida en la Constitución, persisten prácticas administrativas y una cultura institucional que tienden a centralizar las decisiones y los recursos, lo que limita la autonomía y la capacidad de adaptación local.
- 4. Contextos de violencia y conflicto:** Históricamente, la presencia del conflicto armado ha alterado las dinámicas de coordinación y ha afectado de manera desproporcionada a la

población joven, creando necesidades específicas que las políticas deben abordar de manera articulada.

Para analizar cómo se manifiesta esta compleja relación en los documentos oficiales, se diseñó una metodología de análisis sistemático.

2. METODOLOGÍA






La metodología de esta investigación se fundamenta en un enfoque exploratorio de análisis de contenido cualitativo, orientado a comprender en profundidad los procesos de articulación y coordinación multinivel en la política pública juvenil. Siguiendo a Krippendorff (2018), quien conceptualiza el análisis de contenido como "una técnica de investigación para hacer inferencias replicables y válidas a partir de textos hacia el contexto de su uso", este estudio se construye sistemáticamente a partir del examen de documentos oficiales mediante una matriz multinivel que organiza e interpreta los retratos documentales.

El diseño metodológico integra el análisis de contenido cualitativo estructurado de Mayring (2014) con técnicas de codificación y co-ocurrencia implementadas en el software MAXQDA, permitiendo identificar relaciones significativas entre actores, mecanismos, objetivos y resultados en distintos niveles territoriales. Como señala Bardin (1996), este tipo de abordaje permite trascender el contenido manifiesto para acceder a las "significaciones latentes" en los documentos de política.

2.1. Matriz Multinivel Conceptual: Articulación Institucional de Políticas de Juventud

En el desarrollo de la metodología se parte de la selección y clasificación de los documentos clave que servirán como base para construir la matriz multinivel, esta matriz, basada en sólidos fundamentos teóricos de gobernanza multinivel, federalismo cooperativo y análisis de políticas públicas descentralizadas, se operacionaliza para medir y analizar la articulación institucional en los niveles nacional y distrital.

2.1.1. Estructura de Análisis, Códigos Principales y Subcódigos

-  Estrategias (Articulación, Distrital, Nacional)
-  Indicadores (Articulación, Distrital, Nacional)
-  Mecanismos Operativos (Articulación, Distrital, Nacional)
-  Objetivos (Articulación, Distrital, Nacional)
-  Metas (Articulación, Distrital, Nacional)

Esta estructura categorial, que sigue el principio de Krippendorff de definir unidades de análisis conceptualmente significativas, permite un examen sistemático de las fases esenciales de formulación, ejecución y evaluación de las políticas juveniles. La triangulación entre estas dimensiones, facilitada por las técnicas de co-ocurrencia, garantiza un análisis fino y basado en evidencia empírica que combina rigor técnico con una mirada crítica interpretativa.

Se seleccionaron cinco códigos principales para analizar la política pública bajo el enfoque de gobernanza multinivel debido a que cada uno representa una dimensión clave del ciclo de política pública. Las Estrategias permiten identificar el “qué” de la política, es decir, los enfoques y líneas de acción definidas. Los Indicadores representan “cómo se mide” la política, incluyendo las métricas y procesos de seguimiento que permiten evaluar su avance. Los Mecanismos Operativos explican “cómo se ejecuta” la política, abarcando los instrumentos y procesos utilizados. Los Objetivos responden al “para qué” de la política, es decir, los propósitos estratégicos que guían las acciones. Por último, las Metas abordan el “cuánto” y “cuándo”, estableciendo resultados cuantificables y temporales esperados. Esta selección cubre integralmente las fases esenciales de formulación, ejecución y evaluación dentro de una perspectiva de gobernanza multinivel.

Los tres subcódigos seleccionados (Nacional, Distrital y Articulación) reflejan los niveles gubernamentales involucrados en la política pública. El nivel Nacional corresponde al gobierno central con competencias constitucionales amplias. El nivel Distrital representa el ámbito territorial con autonomía local para la implementación. Finalmente, la subcategoría Articulación señala la intersección o interacción entre niveles, poniendo énfasis en la coordinación intergubernamental, fundamental para entender la gobernanza multinivel. Esta estructura permite analizar no solo cada nivel por separado, sino también sus dinámicas de interacción.

2.1.2. Conceptos Clave de Búsqueda

Juventud, Jóvenes, Coordinación, Articulación, Conjunto, fueron incorporados para capturar el sujeto de la política, es decir, la población objetivo, así como los procesos técnicos y políticos esenciales para la gobernanza. “Juventud” y “Jóvenes” distinguen entre la población general y los actores específicos de intervención. “Coordinación” se refiere a los procesos técnico-administrativos, mientras que “Articulación” apunta a los procesos político-institucionales que

permiten la integración y colaboración. Finalmente, “Conjunto” enfatiza la integralidad del abordaje público. Estos términos garantizan que el análisis cubra tanto las dimensiones sociales como las institucionales en políticas multinivel.

2.2. MATRIZ CONCEPTUAL DETALLADA

2.2.1. ● ESTRATEGIAS

Tabla 1 Matriz Multinivel: Estrategias

Subcódigo	Concepto Juventud	Concepto Jóvenes	Concepto Coordinación	Concepto Articulación	Concepto Conjunto
Nacional	Enfoques macro para el desarrollo juvenil desde política nacional	Programas específicos dirigidos a población joven	Mecanismos de coordinación interinstitucional nivel central	Estrategias de articulación nación-territorio	Acciones integradas de múltiples sectores
Distrital	Estrategias territoriales adaptadas al contexto bogotano	Iniciativas locales para jóvenes específicos	Coordinación intraterritorial entre entidades distritales	Articulación con lineamientos nacionales	Integración de programas distritales
Articulación	Convergencia de enfoques sobre juventud entre niveles	Atención coordinada a jóvenes desde ambos niveles	Mecanismos de coordinación multinivel	Procesos de articulación institucional efectiva	Acciones integradas nación-distrito

2.2.2. ● INDICADORES

Tabla 2 Matriz Multinivel: Indicadores

Subcódigo	Concepto Juventud	Concepto Jóvenes	Concepto Coordinación	Concepto Articulación	Concepto Conjunto
Nacional	Métricas nacionales de desarrollo juvenil	Indicadores de cobertura y calidad para jóvenes	Medición de coordinación interinstitucional	Indicadores de articulación territorial	Métricas integradas de múltiples sectores
Distrital	Indicadores territoriales adaptados	Métricas específicas para jóvenes bogotanos	Medición de coordinación distrital	Indicadores de articulación con nación	Métricas integradas distritales
Articulación	Indicadores de coherencia entre niveles	Métricas coordinadas	Indicadores de coordinación multinivel	Métricas de articulación institucional	Indicadores integrados

		de atención juvenil			
--	--	------------------------	--	--	--

2.2.3. ● MECANISMOS OPERATIVOS

Tabla 3 Matriz Multinivel: Mecanismos Operativos

Subcódigo	Concepto Juventud	Concepto Jóvenes	Concepto Coordinación	Concepto Articulación	Concepto Conjunto
Nacional	Instrumentos operativos para política de juventud	Herramientas de gestión para atención a jóvenes	Mecanismos de coordinación institucional	Instrumentos de articulación territorial	Herramientas integradas sectoriales
Distrital	Mecanismos territoriales de implementación	Instrumentos locales de atención juvenil	Herramientas de coordinación distrital	Mecanismos de articulación multinivel	Instrumentos integrados territoriales
Articulación	Mecanismos de convergencia operativa	Herramientas coordinadas de atención	Instrumentos de coordinación multinivel	Mecanismos efectivos de articulación	Herramientas operativas integradas

2.3.4. ● OBJETIVOS

Tabla 4 Matriz Multinivel: Objetivos

Subcódigo	Concepto Juventud	Concepto Jóvenes	Concepto Coordinación	Concepto Articulación	Concepto Conjunto
Nacional	Propósitos estratégicos para juventud	Objetivos específicos para población joven	Finalidades de coordinación institucional	Propósitos de articulación territorial	Objetivos integrados sectoriales
Distrital	Objetivos territoriales para juventud	Propósitos específicos para jóvenes locales	Objetivos de coordinación distrital	Finalidades de articulación multinivel	Propósitos integrados territoriales
Articulación	Objetivos convergentes entre niveles	Propósitos coordinados para jóvenes	Finalidades de coordinación multinivel	Objetivos de articulación efectiva	Propósitos integrados multinivel

2.3.5. ● METAS

Tabla 5 Matriz Multinivel: Metas

Subcódigo	Concepto Juventud	Concepto Jóvenes	Concepto Coordinación	Concepto Articulación	Concepto Conjunto
Nacional	Metas nacionales de desarrollo juvenil	Objetivos cuantitativos para jóvenes	Metas de coordinación interinstitucional	Objetivos de articulación territorial	Metas integradas multisectoriales
Distrital	Metas territoriales para juventud	Objetivos específicos para jóvenes bogotanos	Metas de coordinación distrital	Objetivos de articulación con nación	Metas integradas territoriales
Articulación	Metas coordinadas entre niveles	Objetivos coherentes para jóvenes	Metas de coordinación multinivel	Objetivos de articulación institucional	Metas integradas multinivel

3. RESULTADOS

Esta matriz multinivel permite analizar cómo cada concepto clave (juventud, jóvenes, coordinación, articulación, conjunto) se manifiesta en cada dimensión de análisis (estrategias, indicadores, mecanismos operativos, metas, objetivos) y en cada nivel institucional (nacional, distrital).

La intersección de cada celda representa los aspectos específicos de la política pública analizados en los documentos para comprender la articulación institucional multinivel durante el período 2018-2022. Estos resultados inician una revisión sistemática de los documentos seleccionados para esta metodología, que comienza con una clasificación visualizada en el siguiente gráfico (Fuente 1). Para estructurar la monografía, se seleccionaron documentos que han servido como base para construir una matriz multinivel destinada a articular la capacidad institucional en dos niveles: nacional y distrital.

Esta estructura de resultado metodológica se basa en la técnica cualitativa de investigación conocida como retrato de documento o "document portraiture", desarrollada por Sara Lawrence-Lightfoot en 1997. Esta metodología conjuga estética y empirismo para capturar la complejidad y las múltiples capas de significado presentes en un documento o contexto social, con lo que se busca ofrecer una representación profunda que combina análisis detallados y una interpretación artística cuidadosa, revelando tanto los aspectos explícitos como los implícitos del material estudiado, lo que permite una comprensión rica y matizada de la realidad investigada.

3.1. Articulación de la Política desde lo Nacional a lo Distrital

Es importante presentar el núcleo de los hallazgos, donde los datos extraídos de los documentos oficiales revelan la historia de la articulación entre los niveles de gobierno durante el período analizado. Esta matriz multinivel permite analizar cómo cada concepto clave (juventud, jóvenes, coordinación, articulación, conjunto) se manifiesta en cada dimensión de análisis (estrategias, indicadores, mecanismos operativos, metas, objetivos) y en cada nivel institucional (nacional, distrital y articulación).

La intersección de cada celda representa los aspectos específicos de la política pública analizados en los documentos para comprender la articulación institucional multinivel durante el período 2018-2022. Estos resultados inician una revisión sistemática de los documentos seleccionados para

esta metodología, para estructurar la monografía, se seleccionaron documentos que han servido como base para construir una matriz multinivel destinada a articular la capacidad institucional en dos niveles: nacional y distrital.

Esta estructura de resultado metodológica se basa en la técnica cualitativa de investigación conocida como retrato de documento o "document portraiture", desarrollada por Sara Lawrence-Lightfoot en 1997. Esta metodología conjuga estética y empirismo para capturar la complejidad y las múltiples capas de significado presentes en un documento o contexto social, con lo que se busca ofrecer una representación profunda que combina análisis detallados y una interpretación artística cuidadosa, revelando tanto los aspectos explícitos como los implícitos del material estudiado, lo que permite una comprensión rica y matizada de la realidad investigada. A continuación, se exponen los patrones cuantitativos y cualitativos más significativos que emergieron del análisis de contenido de este retrato de documentos.

3.2.RETRATOS DE LOS DOCUMENTOS

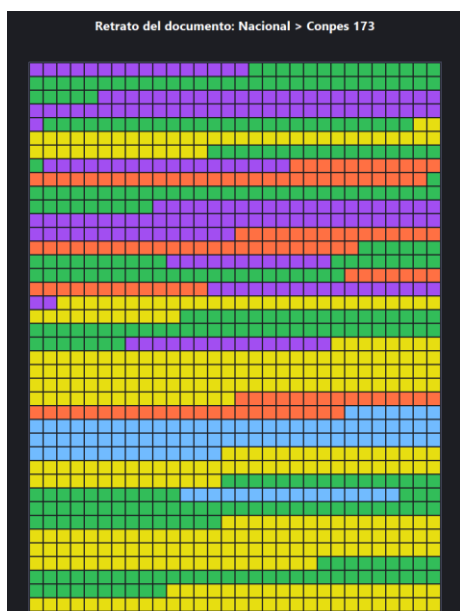


Ilustración 1. Retrato documento CONPES 173 de 2014

Se inicia con el Marco Nacional: Orden cronológico-jerárquico, que con el CONPES 173 de 2014 se encuentra como fundamental para esta investigación porque establece los lineamientos iniciales para la política nacional de juventud (color morado), sentando la base técnica y conceptual que influyó en el PND 2018-2022 y en el programa SACÚDETE. Este documento permite evaluar la continuidad y cambios en la política, definir roles y mecanismos de coordinación entre niveles de gobierno, y entender los problemas estructurales de articulación desde su origen (color verde). Además, ofrece herramientas para medir la evolución institucional y la lógica del Estado sobre la gobernanza en juventud (color naranja).

Adicionalmente, el CONPES 173 facilita la contextualización histórica del programa SACÚDETE (morado) y valida este enfoque metodológico con criterios y metodologías oficiales (color amarillo): Proporciona dimensiones analíticas para comparar objetivos nacionales con la

implementación territorial y ayuda a analizar la política de juventud como un proceso institucional continuo, enriqueciendo la profundidad y validez del análisis multinivel.

Por otra parte, el texto "Gobernanza Multinivel en Colombia" de la OCDE (2014) es fundamental para esta investigación porque ofrece un marco internacional para evaluar la gobernanza multinivel (color naranja), permitiéndote comparar el caso colombiano con mejores prácticas, usar indicadores estandarizados y situar tus hallazgos en un contexto global (color morado). Además, al ser un diagnóstico previo al período 2018-2022, permite identificar antecedentes institucionales, evaluar la implementación de recomendaciones y analizar cambios en la coordinación intergubernamental. También aporta definiciones claras y metodologías validadas para el análisis de la articulación institucional, adaptadas a las particularidades del sistema político descentralizado colombiano (color verde).

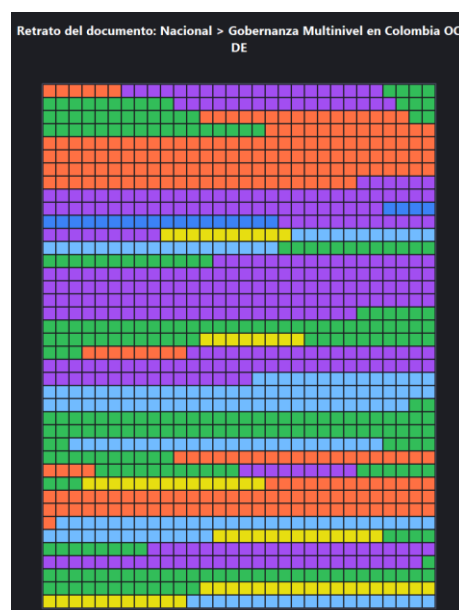


Ilustración 2. Retrato documento Gobernanza Multinivel en Colombia

Este documento valida la relevancia del problema de investigación al destacar la coordinación multinivel como un desafío persistente en Colombia y provee dimensiones analíticas, indicadores y criterios para la matriz multinivel (color amarillo), como conocer las recomendaciones de la OCDE que permiten evaluar la adopción de estas en políticas de juventud y hacer propuestas fundamentadas que dialoguen con estándares internacionales (color azul). Metodológicamente, fortalece este estudio al triangular hallazgos con análisis externos reconocidos, ampliar la validez y legitimidad académica de las conclusiones, y convertir el análisis en una evaluación profunda que supera la simple descripción para posicionar los resultados en el marco de recomendaciones internacionales vigentes.

En cuanto al Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 (Tomos 1 y 2), que resulta fundamental para esta metodología desde una perspectiva multinivel. Como instrumento jurídico-administrativo vinculante, y conforme al artículo 339 de la Constitución, su cumplimiento en materia de juventud es obligatorio para todas las entidades territoriales, incluida Bogotá, lo cual posibilita el análisis de la articulación institucional y el cumplimiento normativo entre niveles. En cuanto a su operacionalización, el Tomo 1 presenta los marcos conceptuales, diagnósticos y estrategias generales a nivel nacional, alineados con los códigos de Estrategias (verde), Indicadores (morado) y Objetivos (amarillo), reflejando cómo el gobierno nacional conceptualiza y orienta las políticas de juventud. Además, contiene las líneas estratégicas y enfoques transversales que los territorios deben adoptar y adaptar, correspondientes a los niveles Distrital (naranja) y de Articulación (azul), facilitando así la integración y coherencia multinivel.

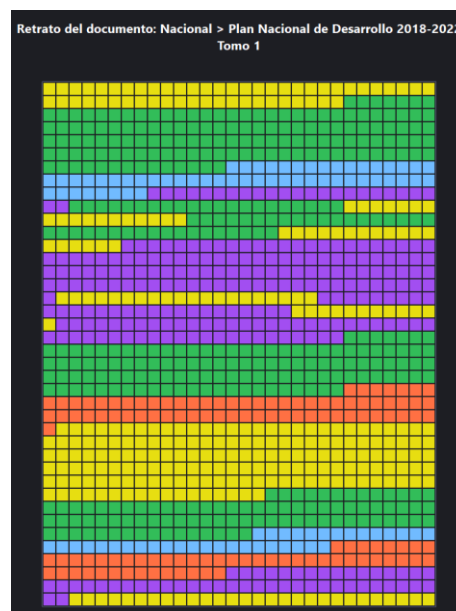


Ilustración 3. Retrato Documento El Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 Tomo 1

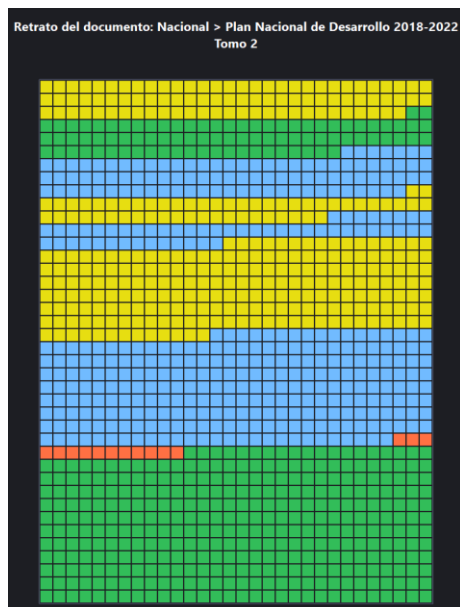


Ilustración 4. Retrato documento El Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 Tomo 2

Mientras El Tomo 2 del Plan Nacional de Desarrollo presenta los pactos específicos, metas e indicadores clave para medir la articulación institucional, evaluar la implementación en los territorios y asignar recursos y responsabilidades entre los niveles de gobierno, alineados con los códigos Distrital (naranja) y de Articulación (azul). Asimismo, el PND funciona como referencia metodológica central para estructurar la matriz multinivel, comparando de manera sistemática objetivos, estrategias, metas e indicadores tanto nacionales como distritales. Facilita además la identificación de mecanismos de coordinación nación-territorio, tales como instrumentos de planificación, seguimiento, sistemas de información compartida y esquemas de financiación conjunta, en correspondencia con el código Objetivos (amarillo). Su

marco temporal coincide con el periodo de estudio (2018-2022), lo que permite analizar la implementación efectiva frente a lo planificado, identificar brechas, adaptaciones realizadas por Bogotá y patrones que han influido en la articulación. Finalmente, ofrece un marco sólido para validar hipótesis sobre la articulación institucional mediante la comparación de los lenguajes y enfoques entre niveles, análisis de la coherencia entre instrumentos y evaluación de la complementariedad de acciones, en línea con el código Estrategias (verde).

También se eligió el Manual de Gobernanza e Instituciones del DNP por ser clave metodológica para la investigación, ya que proporciona un marco teórico-conceptual especializado que permite adoptar las definiciones oficiales a nivel nacional y comprender la conceptualización oficial de la “articulación institucional” (Estrategias, verde). Además, utiliza el lenguaje técnico usado por los funcionarios responsables de la coordinación (Indicadores, morado). Este manual, elaborado por consultores especializados para el DNP, incluye herramientas metodológicas validadas para el análisis de la coordinación intergubernamental, con indicadores específicos para medir la articulación institucional y marcos de evaluación que complementan la matriz multinivel (Distrital, naranja).

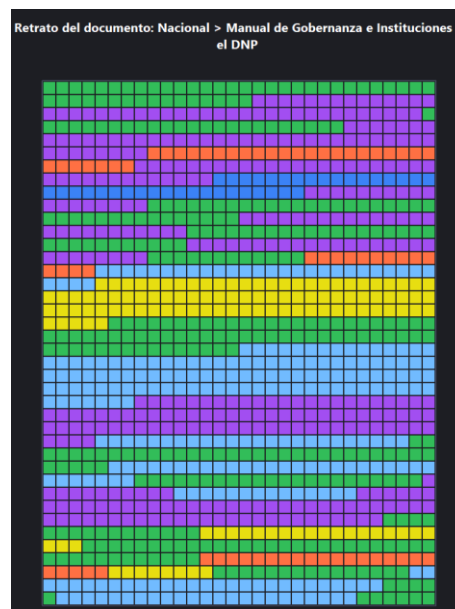
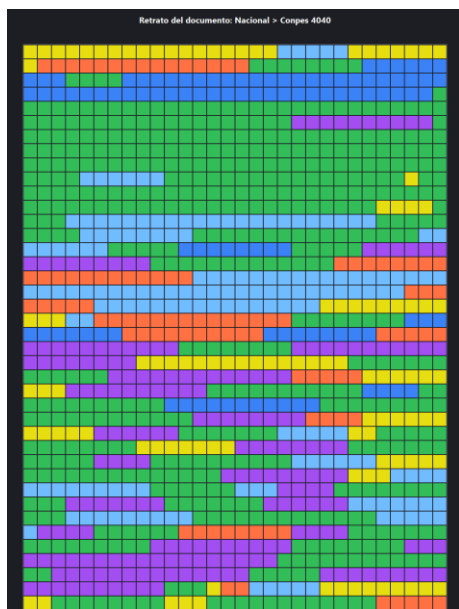


Ilustración 5. Retrato documento Manual de Gobernanza e Instituciones del DNP

Su uso posibilita triangular la metodología con los instrumentos oficiales del DNP, evaluando articulación territorial, capacidades institucionales y mecanismos de coordinación, fortaleciendo la validez del estudio mediante la alineación con estándares técnicos reconocidos. Asimismo, facilitar la identificación de mecanismos institucionales, detallando instrumentos, procesos operativos y roles de cada nivel de gobierno esenciales para detectar mecanismos de coordinación multinivel (Articulación, azul). Además, apoya la comprensión del contexto institucional, mostrando la visión del DNP sobre gobernanza territorial, articulación exitosa y el papel esperado de los territorios, constituyendo un referente fundamental para formular recomendaciones técnicas dentro del marco oficial y para validar resultados mediante la comparación de teorías, prácticas y

limitaciones oficiales (Objetivos, amarillo). En suma, este manual transforma la evaluación al convertirla en una investigación técnicamente fundamentada, dialogando directamente con los instrumentos conceptuales y operativos del Estado colombiano para la gestión de la coordinación intergubernamental.



El CONPES 4040 (2021) es un pilar metodológico porque materializa la actualización y el fortalecimiento de la política nacional de juventud en Colombia, integrando los aprendizajes y ajustes derivados del período 2018-2021, y funcionando como vínculo entre el cierre del PND 2018-2022 y la proyección estratégica nacional hacia 2030. El retrato del documento evidencia una alta densidad de color verde (estrategias), lo cual muestra el grado de profundidad en la formulación estratégica alcanzada para promover el desarrollo juvenil a nivel nacional, correspondiendo directamente con el enfoque transversal y de largo plazo que define la política.

Ilustración 5. Retrato Documento Conpes 4040-2021

Metodológicamente, el CONPES 4040 permite analizar la evolución institucional en los mecanismos de coordinación multinivel gracias a la clara presencia de los colores azul (metas), amarillo (objetivos), morado (mecanismos operativos) y naranja (indicadores), los cuales demuestran cómo se refinaron y sincronizaron las acciones, resultados esperados, herramientas operativas y sistemas de seguimiento para favorecer la articulación nación-territorio. Al establecer estrategias hasta 2030, el documento posibilita el análisis comparativo de coherencia y alineación de horizontes temporales y objetivos entre la política nacional y la distrital, facilitando una evaluación robusta sobre la eficacia y sincronización en la articulación institucional de políticas de juventud.

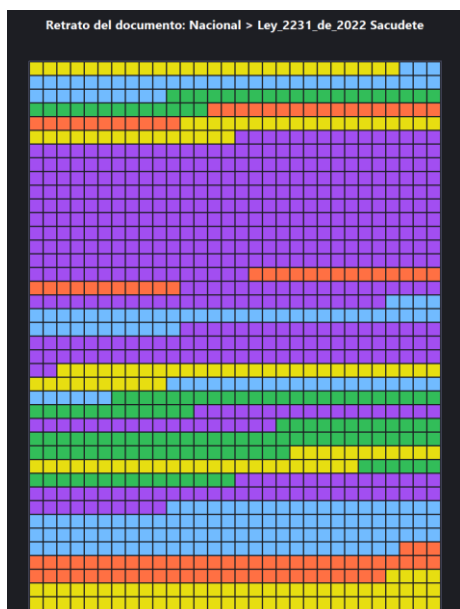
El Informe de Gestión de Alejandra Carolina Botero Barco (agosto 2021 - agosto 2022) es de gran relevancia metodológica porque proporciona la autoevaluación oficial del DNP sobre la implementación de políticas de juventud durante un período clave del análisis, ofreciendo información detallada sobre indicadores (color naranja) utilizados para monitorear el avance institucional. Esto permite identificar la interpretación nacional de los resultados de articulación, logros y desafíos, y analizar posibles diferencias con la ejecución territorial, especialmente en lo relacionado con mecanismos operativos (color morado).

Además, este informe coincide con la fase final del PND 2018-2022 y la consolidación de la Política de Juventud de Bogotá, lo que representa el punto de mayor madurez

de los objetivos (color amarillo) y metas (color azul) en la articulación institucional. La información concreta sobre cumplimiento de metas, recursos ejecutados y resultados cuantificables se alimenta directamente la matriz multinivel, facilitando la identificación de instrumentos, procesos y obstáculos operativos. Por otra parte, la experiencia directa de Alejandra Botero como directora durante esta etapa aporta una perspectiva clave para validar y contextualizar hallazgos, permitiendo contrastar la visión nacional con la evidencia territorial, explicar decisiones estratégicas y obtener una fuente primaria sobre la articulación institucional y las estrategias (color verde) implementadas. Metodológicamente, esto fortalece el juicio crítico y la validez del análisis al identificar brechas entre la retórica institucional y la realidad operativa en la coordinación multinivel de políticas de juventud.



Ilustración 6. Retrato documento Informe de Gestión de Alejandra Carolina Botero Barco (agosto 2021 - agosto 2022)



Por su parte, la Ley 2231 de 2022, conocida como Ley SACÚDETE, es clave para la investigación porque institucionaliza el principal mecanismo operativo (color morado) de coordinación para la juventud instaurada por el PND 2018-2022, permitiendo analizar su evolución de programa a política de Estado y si esta transformación resolvió retos previos de articulación. Esta ley resulta fundamental para evaluar si la coordinación interinstitucional y las rutas de implementación se consolidaron jurídicamente, garantizando la permanencia en la política pública de juventud.

Ilustración 7. Retrato documento Ley 2231 de 2022 Sacúdete

Además, como fue promulgada al final del periodo analizado, la Ley SACÚDETE ofrece una revisión retrospectiva de su efectividad, aportando evidencia sobre indicadores utilizados (color naranja) y conclusiones en torno a logros y modificaciones orientadas a mejorar la articulación territorial, estableciendo competencias y metas (color azul) para la coordinación entre niveles de gobierno, posibilitando contrastar el mandato legal con la implementación en Bogotá. Su promulgación refleja el consenso político en torno a la sostenibilidad de la articulación multinivel (color amarillo) y opera como documento de cierre que permite evaluar el alcance real de la institucionalización y la efectividad de las estrategias nacionales (color verde) como política permanente de juventud.

A partir de este momento se explican los documentos elegidos en el nivel territorial de Orden cronológico-operativo, y se inicia con El "Kit de Ordenamiento Territorial - Gobernanza e Instituciones" es esencial para esta investigación porque proporciona una batería de herramientas metodológicas que permiten analizar de manera sistemática los mecanismos operativos (color morado), las capacidades institucionales y los procesos de articulación intergubernamental en el territorio. Su elaboración por RIMISP para FONADE valida oficialmente la metodología empleada, complementando al Manual de Gobernanza y ofreciendo criterios e instrumentos para medir y evaluar la articulación institucional con enfoque territorial, elemento clave para el análisis multinivel en políticas de juventud (color naranja).

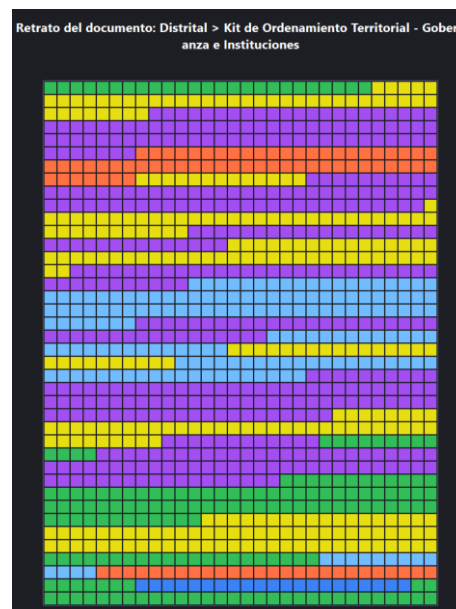
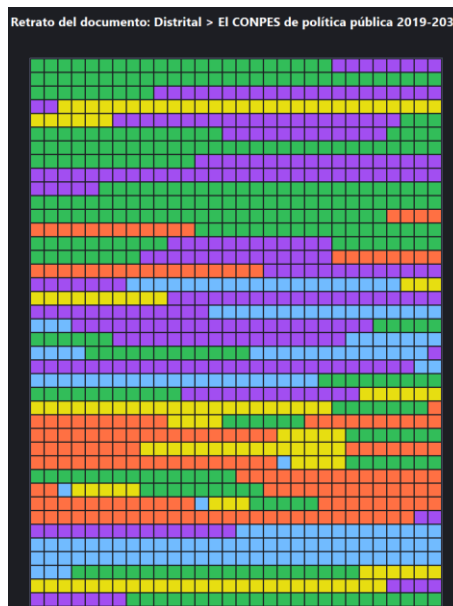


Ilustración 8. Retrato documento Kit de Ordenamiento Territorial-Gobernanza e Instituciones

El kit facilita la traducción de conceptos abstractos en variables e indicadores medibles (color amarillo), alineando la investigación con estándares técnicos reconocidos y metodologías probadas en el contexto colombiano. Gracias a sus herramientas de diagnóstico y evaluación, permite validar el enfoque analítico adoptado, comparar los resultados con otras metodologías oficiales y generar recomendaciones operativas sólidas y técnicamente fundamentadas. Así, este instrumento garantiza que el análisis se integra armoniosamente con los marcos institucionales vigentes, aportando resultados útiles y comparables para la gobernanza territorial, lo que refuerza los componentes de estrategias (color verde) y metas (color azul) dentro de la matriz conceptual analizada.

Finalmente, el CONPES de política pública de juventud 2019-2030 es fundamental para la metodología porque constituye el marco normativo y estratégico vigente que articula de forma integral las políticas de juventud en Bogotá ya nivel nacional (color verde). Sirve como referencia esencial para analizar la evolución y sostenibilidad de los mecanismos operativos (color morado) de coordinación multinivel, dado que el estudio cubre períodos anteriores y posteriores a su adopción. Este documento aporta lineamientos oficiales, criterios estratégicos y metas a largo plazo que permiten validar y contrastar los hallazgos derivados de otros instrumentos y evaluaciones, asegurando la alineación con los estándares institucionales actuales, representados en metas (color azul).



**Ilustración 9. Retrato documento
El CONPES de política pública
2019-2030**

Además, el CONPES 2019-2030 facilitará la operacionalización del análisis de articulación institucional en un marco temporal extendido, ayudando a identificar patrones estructurales y evaluar la coherencia entre políticas y prácticas, así como a evidenciar procesos de aprendizaje y ajustes continuos en la política pública de juventud a lo largo del tiempo (color naranja). Su inclusión en la metodología permite una triangulación temporal enriquecida, fortaleciendo la credibilidad y exhaustividad del diagnóstico, al ofrecer un contexto actualizado y prospectivo que complementa la evidencia empírica del período inicial, integrando también los objetivos (color amarillo) que sustentan la política pública en su conjunto.

En consecuencia, El documento "Jóvenes y Paz" de Claudia Moreno (IDIPRON, 2019) es fundamental para esta investigación porque aporta datos empíricos reales sobre la implementación local de políticas de inclusión social para jóvenes en situación de calle en Bogotá, facilitando la comparación entre resultados obtenidos y los objetivos planteados (colores naranja y amarillo). Además, proporciona una perspectiva operativa valiosa desde la entidad encargada, con conocimiento directo de los retos y mecanismos aplicados en el terreno, reflejando los mecanismos operativos (color morado) empleados para enfrentar estas problemáticas sociales.

Este documento destaca la relevancia de una articulación compleja y multidimensional para atender a una población vulnerable específica, aportando información cuantitativa y cualitativa que alimenta el análisis multinivel estratégico (color verde). Asimismo, permite contrastar la implementación local con las políticas nacionales, validando el enfoque general y enriqueciendo el análisis desde la perspectiva territorial, fundamental para entender la dinámica de la política de juventud en Bogotá y su coherencia con metas y líneas estratégicas nacionales (color azul).



Ilustración 10. Retrato documento Jóvenes y Paz de Claudia Moreno



Ilustración 11. Retrato documento Plan de Desarrollo Distrital 2020-2024

Ahora con la columna, el Plan de Desarrollo Distrital 2020-2024 "Un nuevo contrato social y ambiental para el siglo XXI" es metodológicamente fundamental porque representa el instrumento estratégico (color verde) encargado de materializar la coordinación entre la Política Pública Distrital de Juventud 2019-2030 y los lineamientos del PND 2018-2022 durante los años críticos de implementación en Bogotá. Este plan permite analizar cómo la administración de Claudia López operativizó la articulación multinivel en programas, proyectos, recursos y metas específicas, evaluando la coherencia real entre los marcos normativos a nivel nacional y distrital, y la planificación administrativa concreta (color morado). Así, el PDD 2020-2024 funciona como el eslabón intermedio que conecta la política de largo plazo con la

gestión específica del período analizado, resaltando el papel de los objetivos (color amarillo) en esta transición.

Metodológicamente, el PDD aporta datos empíricos detallados sobre asignación de recursos, metas programadas e indicadores de gestión, que permiten medir la efectividad real de la articulación institucional para la juventud más allá de la retórica normativa, integrando elementos de indicadores (color naranja) y metas (color azul). La comparación entre programas y proyectos del PDD y los lineamientos del PND facilita la identificación de grados de alineación programática y mecanismos operativos de coordinación, contribuyendo al análisis sobre patrones institucionales que facilitaron u obstaculizaron la articulación multinivel en la implementación práctica de las políticas de juventud en Bogotá.

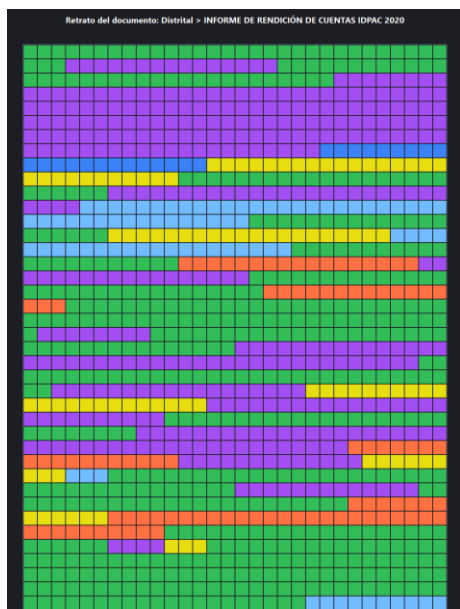


Ilustración 12. Retrato documento Informe de Rendición de Cuentas IDPAC 2020

El retrato del documento "INFORME DE RENDICIÓN DE CUENTAS IDPAC 2020" revela una amplia preponderancia del color verde (estrategias), lo que indica que el informe tiene un enfoque profundo en el planteamiento de estrategias distritales para la gestión y desarrollo de políticas juveniles. Esta densidad sugiere que el documento dedica mucho espacio a la planificación y direccionamiento estratégico, elemento esencial para los procesos locales de gobernanza y articulación institucional.

Además, se observa una importante presencia del color morado (mecanismos operativos), evidenciando un énfasis significativo en la descripción y uso de herramientas operativas, procesos y roles para la implementación de esas estrategias.

El color amarillo (objetivos), naranja (indicadores) y azul (metas) están presentes de manera equilibrada pero menos predominante, lo que indica que, aunque se consideran los objetivos, la medición y los resultados previstos, el foco principal está en la estrategia y en cómo opera territorialmente el sistema para cumplir con dichas metas y evaluaciones. Esto posiciona al informe como un documento clave para entender la gestión operativa y estratégica distrital en materia de juventud.

Se trajo el documento "Evaluación de operaciones de la política pública distrital de juventud CONPES D.C 08 - Informe de resultados agosto 2025" ya que, es relevante para esta investigación porque, al estar fuera del periodo 2018-2022, permite realizar una evaluación retrospectiva sobre la efectividad y sostenibilidad de la articulación institucional, destacada principalmente en indicadores (color naranja).

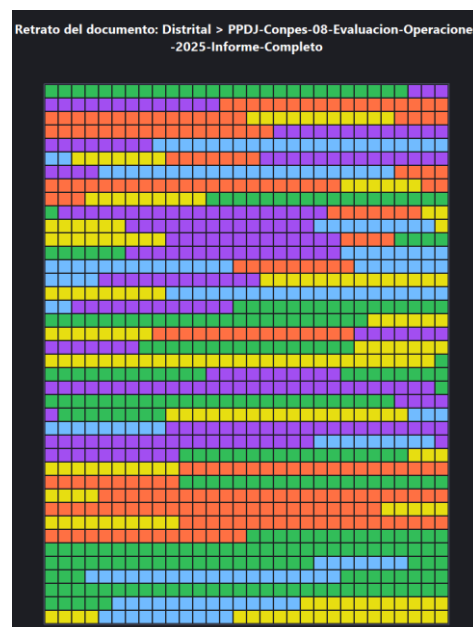


Ilustración 13. Retrato documento Evaluación de operaciones de la política pública distrital de juventud CONPES D.C 08 - Informe de resultados agosto 2025

Este análisis de largo plazo revela cómo los mecanismos operativos (color morado) implementados lograron mantenerse o incluso evolucionar a pesar de los cambios administrativos, validando empíricamente los hallazgos y recomendaciones derivados del periodo inicial de estudio.

Además, el documento aporta una perspectiva de maduración de la política pública, mostrando la consolidación y el aprendizaje institucional acumulados a lo largo del tiempo (color verde), así como patrones y tendencias que no eran evidentes durante el periodo original, reflejados en objetivos (color amarillo).

Este informe ofrece una triangulación temporal avanzada al conectar antecedentes, implementación y resultados consolidados, fortaleciendo la validez y robustez metodológica de la investigación, y proporcionando una evaluación histórica real del impacto y relevancia de las políticas de juventud en Bogotá, donde las metas (color azul) son otro componente fundamental del análisis.

3.3. Análisis cuantitativo de la matriz multinivel y sus patrones

Este paso metodológico se basa en un análisis estadístico de las frecuencias de codificación por subcategorías, realizado con la herramienta MAXQDA. Se utilizan tanto las estadísticas de códigos como el modelo de co-ocurrencia para profundizar en la estructura, relaciones y patrones entre las categorías analizadas.

Se estudiaron cinco dimensiones clave: Estrategias, Mecanismos Operativos, Indicadores, Metas y Objetivos, consideradas en tres niveles de articulación institucional: Articulación, Distrital y Nacional.

Cada barra en los gráficos representa el porcentaje de ocurrencia de códigos en cada dimensión y nivel, mientras que el número entre paréntesis indica la cantidad absoluta de segmentos codificados relacionados.

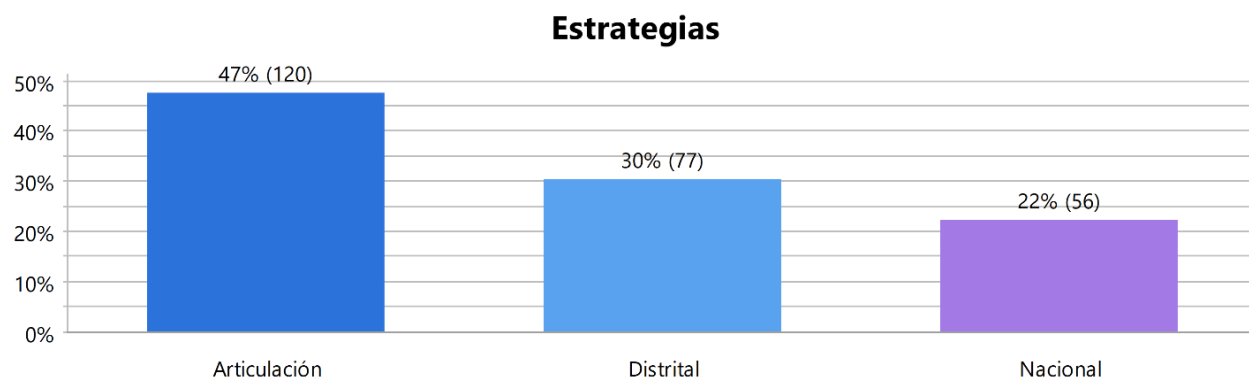
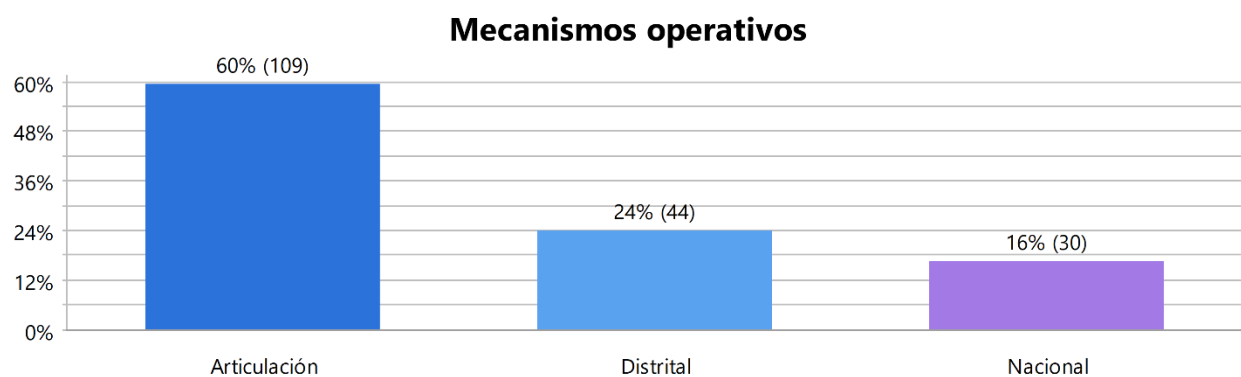
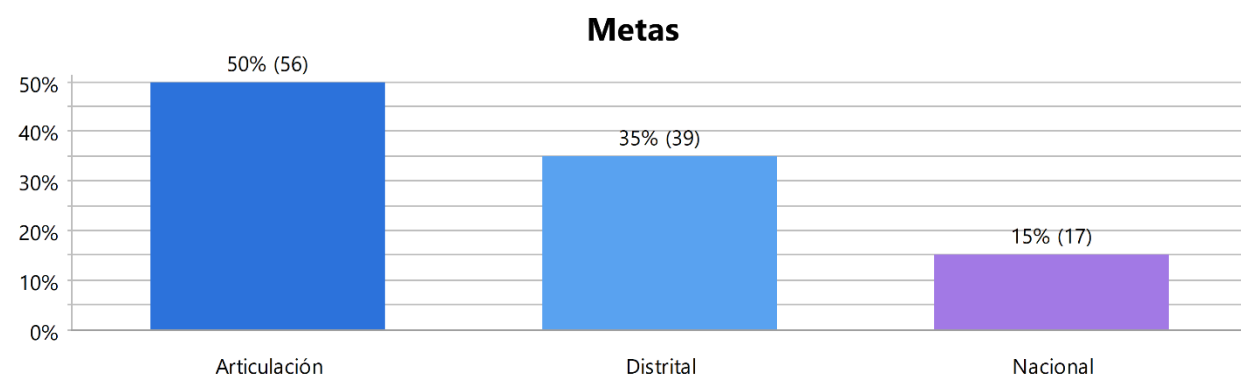
Gráfico 1. Código Estrategias y Subcódigos**Gráfico 2. Código Mecanismos Operativos y Subcódigos****Gráfico 3. Código Objetivos y Subcódigos**

Gráfico 4. Código Metas y Subcódigos

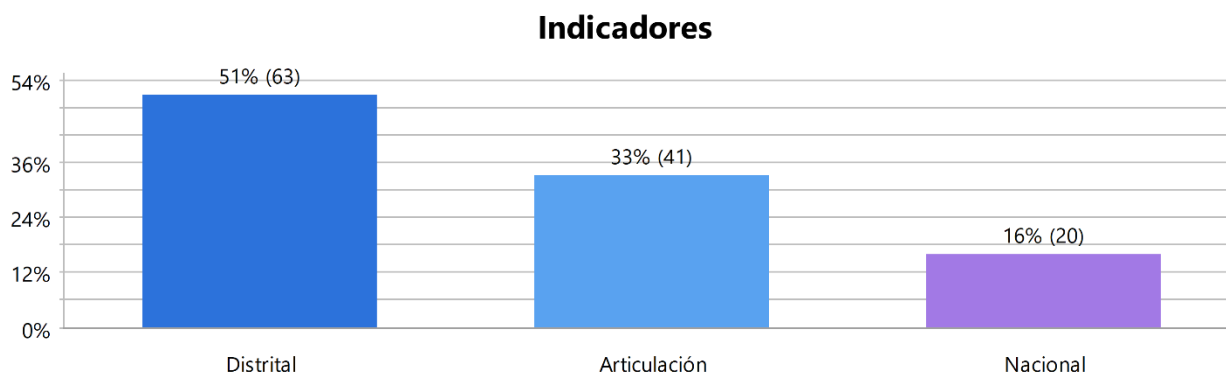
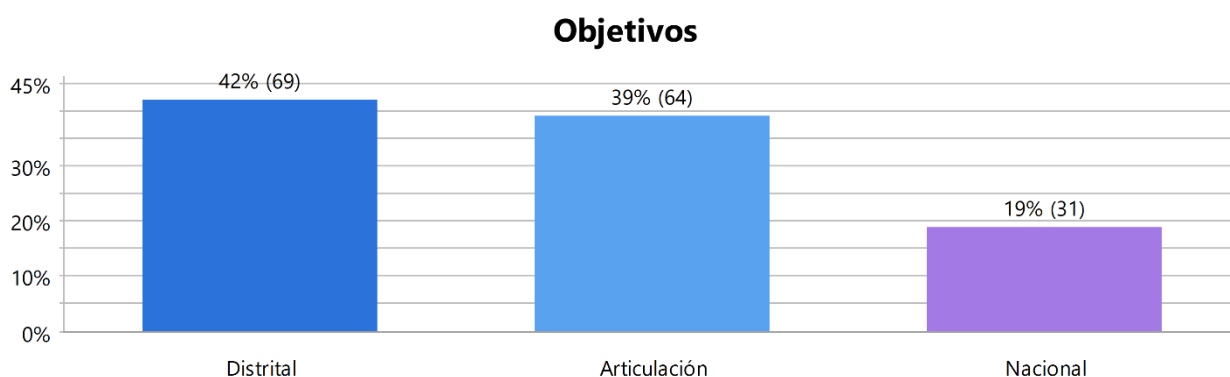


Gráfico 5 Código Indicadores y Subcódigos



Hallazgos principales y patrones observados

- **Predominio de la articulación institucional:**

En cuatro de las cinco dimensiones (Estrategias, Mecanismos Operativos, Metas y Objetivos), la categoría "Articulación" presenta la frecuencia más alta (por ejemplo, 39% en Objetivos y 35% en Metas), mostrando que la coordinación interinstitucional es el eje central del corpus documental analizado. Esto genera un patrón claro donde la articulación funciona como un nodo principal que conecta las demás categorías y niveles.

- **Fortaleza del nivel distrital:**

El nivel distrital se ubica en segundo lugar en la mayoría de las dimensiones, liderando con claridad en la dimensión de Mecanismos Operativos (60%, con 109 segmentos

codificados), lo cual refleja una capacidad operativa robusta para seguimiento y monitoreo a nivel territorial.

- **Debilidad persistente del nivel nacional:**

En todas las categorías, el nivel nacional registra las frecuencias más bajas, especialmente notorias en Metas (15%, 17 segmentos) y Metas (16%, 20 segmentos). Esto indica limitaciones en liderazgo, coordinación y resultados concretos en el nivel central.

3.3.Importancia del modelo de co-ocurrencia

El modelo de co-ocurrencia utilizado en MAXQDA permite visualizar de manera clara y sintética las interrelaciones entre los códigos analizados, mostrando cuáles categorías y subcategorías coexisten en los mismos segmentos de texto dentro del corpus documental. Esta representación en forma de red facilita la identificación de patrones complejos y dinámicas relacionales que serían difíciles de captar mediante un análisis solamente cuantitativo o únicamente cualitativo.

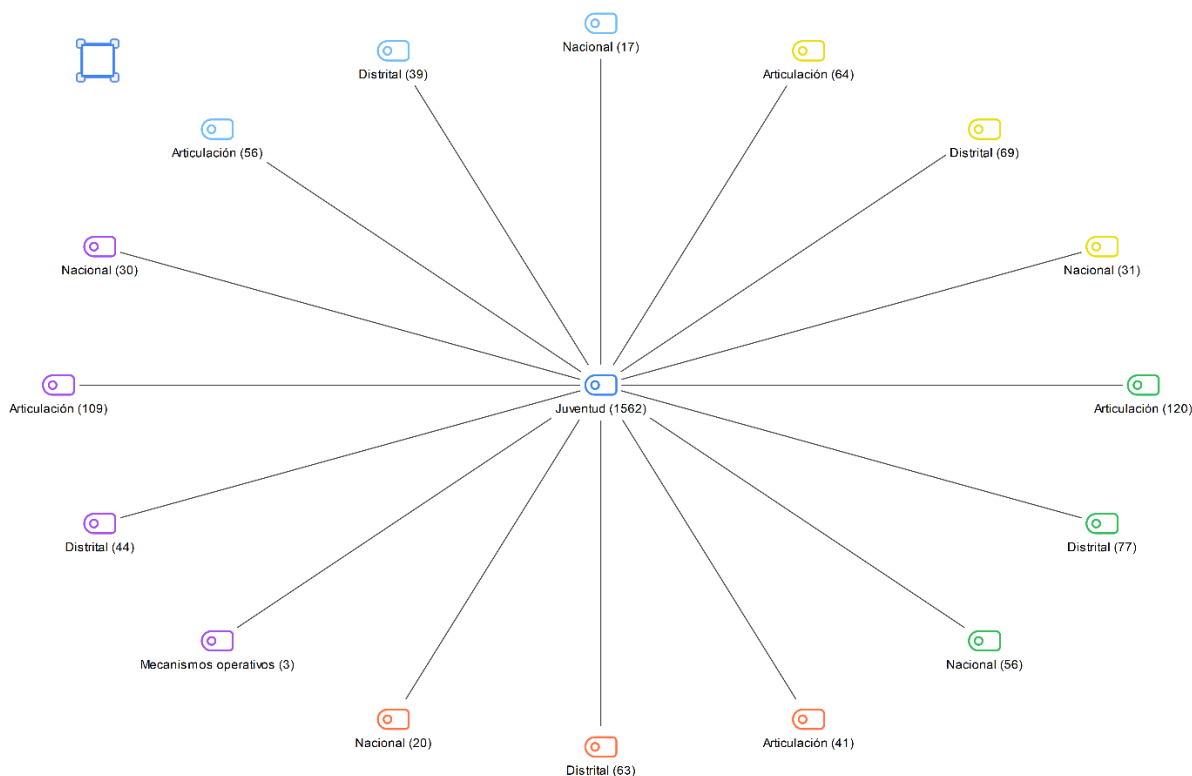
En particular, el modelo de co-ocurrencia ayuda a destacar cómo la articulación institucional funciona como un nodo central que conecta las dimensiones y niveles de análisis, evidenciando un entramado interdependiente que sustenta la gobernanza multinivel en la política pública juvenil. Las líneas que conectan los nodos y el grosor de estas indican la intensidad y frecuencia con que los códigos se interceptan, proporcionando una base visual y analítica robusta para comprender la complejidad del fenómeno investigado.

Sin embargo, para esta monografía no se profundizó en un análisis exhaustivo con el modelo de co-ocurrencia debido a que el objetivo principal reside en la articulación y comprensión integral de la matriz multinivel a través de la estadística descriptiva de frecuencias y la interpretación cualitativa de los hallazgos. El gráfico se usa más como una herramienta complementaria que ilustra la red de relaciones existentes, sin que se realice un análisis estadístico avanzado o modelación relacional más compleja, las cuales podrían requerir mayor dedicación de recursos y tiempo.

Por tanto, el modelo de co-ocurrencia se presenta aquí para complementar y visibilizar la estructura de datos y conexiones entre variables, aportando contexto y respaldo visual a las conclusiones

generadas por el análisis de frecuencias y patrones, pero sin constituir por sí mismo el núcleo del análisis metodológico.

Gráfico 6. Modelo de Co-ocurrencia de Código- Intersección Códigos y Juventud



3.4. Los Tres Grandes Patrones Revelados

El análisis de los datos revela tres patrones estructurales que definen la gobernanza de la política de juventud en el período estudiado:

El Predominio de la Articulación Institucional: La coordinación interinstitucional no es un tema secundario, sino el eje central del discurso en los documentos analizados. En dimensiones clave como Objetivos, la categoría "Articulación" representa el 39% de las menciones, y en Metas alcanza el 35%. Esto indica que, al menos en el plano discursivo y normativo, la colaboración entre niveles es reconocida como un factor crítico para el éxito de la política.

La Fortaleza Operativa del Nivel Distrital: El nivel distrital demuestra una robusta capacidad de ejecución y seguimiento. Este patrón es particularmente evidente en la dimensión de Mecanismos

Operativos, donde Bogotá concentra un contundente 60% de los segmentos codificados. Esto refleja una sólida capacidad instalada a nivel territorial para la implementación y el monitoreo de programas y proyectos.

La Debilidad Persistente del Nivel Nacional: El nivel nacional registra las frecuencias más bajas en todas las dimensiones analizadas. Esta debilidad es especialmente notoria en categorías orientadas a resultados concretos, como Metas, donde solo representa el 15% de las menciones, y Estrategias, con un 16%. Este hallazgo sugiere limitaciones estructurales en el liderazgo, la capacidad de coordinación y la formulación de resultados específicos desde el nivel central. Para profundizar en esta información.

4. DISCUSIÓN

Los desafíos en la gobernanza y la articulación institucional no son meras abstracciones técnicas; tienen consecuencias directas en la vida de los jóvenes. Los propios documentos de política pública, tanto nacionales como distritales, pintan un cuadro claro de los problemas estructurales que enfrenta esta población y que las políticas intentan, con mayor o menor éxito, abordar.

La articulación institucional multinivel en políticas de juventud opera mediante una arquitectura normativa e instrumental jerárquica: el marco legal (Ley 2231/2022) establece competencias compartidas entre niveles de gobierno; las políticas públicas (PND 2018-2022, PPJ Bogotá 2019-2030) definen objetivos estratégicos diferenciados según ámbito territorial; los documentos CONPES (nacional 173 y 4040, distrital 08) operacionalizan lineamientos en dimensiones sectoriales específicas (educación, empleo, salud, participación); y los actores institucionales de cada nivel (DNP, Alcaldía, ministerios sectoriales, secretarías distritales, entidades ejecutoras) implementan acciones según sus competencias constitucionales, capacidades técnicas y contextos territoriales diferenciados, lo que genera tanto complementariedad como potenciales desarticulaciones en la coordinación multinivel.

4.1. Problemas Identificados para la Juventud

La siguiente tabla sintetiza los principales desafíos que los documentos analizados identifican para la población joven, mostrando una notable consistencia en el diagnóstico a través de los distintos niveles y períodos (Ver anexo 2).

Tabla 6. Problemas de la Juventud Extraídos de cada Documento

Fuente Documental	Principales Desafíos Juveniles Identificados
CONPES 173 (2014)	Alta deserción escolar y baja calidad educativa. Precariedad laboral: alto desempleo, bajos salarios y falta de protección social. Débil acumulación de capital humano y social. Barreras para el acceso a servicios financieros y emprendimiento.
Plan Nacional de Desarrollo (2018-2022)	Tasa de desempleo juvenil elevada (16,6%). Dificultades en la transición de la educación al empleo. Exclusión social, económica y política. Embarazo adolescente y bajo acceso a educación de calidad.
CONPES 4040 (2021)	Desigualdad en el acceso a oportunidades (educación, empleo, salud).

	<p>Alta deserción escolar y barreras económicas. Falta de empleo formal y condiciones laborales precarias. Poca participación juvenil en la toma de decisiones.</p>
Informe de Gestión DNP (2021-2022)	<p>Alto déficit habitacional en hogares liderados por jóvenes (20.16%). Desigualdad de oportunidades en el mercado laboral.</p>
Ley "Sacúdete" (2022)	<p>Necesidades no atendidas en salud emocional, social y económica. Riesgo de vinculación a actividades ilegales por falta de oportunidades. Necesidad de fortalecer habilidades para el siglo XXI.</p>
CONPES Distrital de Juventud (2019-2030)	<p>Problemas de movilidad urbana para acceder a estudio y trabajo. Escasa participación política y social. Altos niveles de discriminación por apariencia y condición económica. Limitado acceso a educación pertinente para el mercado laboral.</p>
"Jóvenes y Paz" (IDIPRON, 2019)	<p>Dificultades de transporte y movilidad, especialmente para quienes han estado en el Sistema de Responsabilidad Penal Adolescente (SRPA). Condiciones económicas y culturales que limitan los proyectos de vida y aumentan el riesgo de delincuencia. Alto consumo de sustancias psicoactivas. Pertenencia a pandillas y exposición a la violencia como estrategia de supervivencia. Deserción escolar causada por presiones económicas. Falta de apoyo e inclusión social para acceder a formación técnica y laboral. Conflictos de identidad y autoestima en contextos de marginación.</p>
Plan de Desarrollo Distrital (2020-2024)	<p>Desempleo y pobreza, especialmente en jóvenes que no estudian ni trabajan ("NINI"). Brechas educativas entre colegios públicos y privados. Exposición a la violencia urbana y al crimen. Problemas de salud mental y bienestar emocional. Desigualdad de género y falta de participación ciudadana. Acceso limitado a oportunidades de educación superior de calidad. Necesidad de promover el liderazgo juvenil y la participación social activa.</p>
Informe de Rendición de Cuentas IDPAC (2020)	<p>Falta de oportunidades laborales, agravada por la pandemia. Acceso limitado a la educación superior por barreras económicas. Estigmatización, discriminación y exclusión social.</p>

	<p>Baja participación ciudadana y desconocimiento de derechos y responsabilidades.</p> <p>Dificultades en la organización y gestión de colectivos y organizaciones juveniles.</p> <p>Exclusión de grupos minoritarios (indígenas, afrodescendientes) en estrategias de inclusión.</p> <p>Acceso limitado a recursos y financiación para las organizaciones juveniles.</p>
<p>Evaluación Política de Juventud (2025)</p>	<p>Desigualdad en el acceso a empleo digno, educación de calidad y salud.</p> <p>Alta prevalencia de problemas de salud mental.</p> <p>Barreras para acceder a servicios de salud mental por tabúes y estigmas.</p> <p>Alta informalidad laboral y procesos de selección subjetivos que limitan el acceso al empleo formal.</p> <p>Falta de representación y participación política efectiva.</p> <p>Políticas públicas fragmentadas y con baja coordinación interinstitucional.</p>

5. CONCLUSIONES

El análisis de la política de juventud en Bogotá entre 2018 y 2022 revela una narrativa clara y consistente: nos encontramos ante un sistema de gobernanza donde la fortaleza operativa y la capacidad instalada del nivel distrital contrastan con una debilidad estructural del nivel nacional para liderar, coordinar y establecer metas concretas. En este escenario, el concepto de "articulación" deja de ser un término técnico para convertirse en el espacio crucial donde se define la efectividad, la coherencia y, en última instancia, la legitimidad de la acción del Estado hacia los jóvenes. La capacidad de Bogotá para implementar programas y hacer seguimiento territorial es un capital invaluable, pero su máximo potencial solo puede alcanzarse si se integra en un marco nacional que ofrezca dirección estratégica, recursos complementarios y una visión de largo plazo que trascienda los ciclos políticos locales.

La articulación Institucional Emerge como el Elemento Vertebrador con lo que es fundamental que las políticas públicas de juventud se constituyan en la infraestructura invisible que permite traducir las apuestas estratégicas de los planes de desarrollo nacional y distrital en programas funcionales que impactan positivamente las vidas de los jóvenes. Esta coordinación interinstitucional, lejos de ser opcional, representa el núcleo de la gobernanza multinivel, como lo demuestra el análisis empírico donde la categoría "Articulación" registró la frecuencia más alta en cuatro de las cinco dimensiones clave estudiadas.

El marco legal colombiano, a través del modelo de competencias concurrentes y los principios constitucionales de coordinación, concurrencia y subsidiariedad, establece el mandato para esta articulación, materializado en instrumentos como los Pactos Territoriales del PND 2018-2022 y las Mesas de Trabajo de Juventud a nivel distrital. Sin esta coordinación efectiva entre niveles de gobierno y sectores, se generan consecuencias críticas como la fragmentación programática, duplicidad de esfuerzos, debilidad del liderazgo central y, en última instancia, la imposibilidad de implementar intervenciones integrales como el Programa Nacional Jóvenes en Paz, que requiere articular estrategias en educación, empleo, salud mental y participación comunitaria.

Por tanto, la articulación institucional no solo es una conclusión metodológica del análisis, sino el requisito operativo para que las políticas transversales de juventud logren coherencia programática e instrumental, movilicen recursos de manera eficiente y generen resultados reales en el territorio.

Ahora, la paradoja entre el discurso de integralidad y la práctica selectiva en el abordaje de las problemáticas juveniles revela una tensión estructural inherente a la implementación de políticas públicas en contextos de gobernanza multinivel. Aunque tanto el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 como la Política Pública Distrital de Juventud 2019-2030 postulan un enfoque integral articulado en múltiples dimensiones (educación, salud, empleo, cultura, participación), la realidad operativa impone una focalización estratégica determinada por tres factores críticos:

1. La concentración de recursos en poblaciones de mayor vulnerabilidad y riesgo (jóvenes en pobreza extrema, víctimas de violencia, en riesgo de reclutamiento o vinculados a dinámicas criminales), reflejada en programas como Jóvenes en Paz.
2. La priorización de barreras estructurales históricas con mayor impacto cuantificable (desempleo juvenil del 18%, problemas de salud mental vinculados a violencia, desigualdades territoriales entre jóvenes urbanos y rurales).
3. Las limitaciones de capacidad operativa y presupuestal que obligan a seleccionar qué problemas abordar dentro de un universo de 110 productos de política gestionados por 25 entidades distritales.

Esta fragmentación en el abordaje no es meramente administrativa, sino que constituye la causa fundamental por la cual los objetivos y metas definidos en los instrumentos de planificación no se traducen efectivamente en los resultados esperados en los indicadores, ya que la ausencia de coherencia programática entre niveles y sectores genera duplicidad de esfuerzos, segmentación de decisiones y vacíos de política donde ciertos problemas terminan sin ser atendidos por ninguna instancia gubernamental.

Como lo evidencia la matriz analítica con la "debilidad persistente del nivel nacional" especialmente en la categoría de Metas, la desarticulación institucional impide que la suma de intervenciones parciales aunque técnicamente bien diseñadas genere el impacto integral necesario para que indicadores como la reducción de NINIs, la tasa de colocación laboral o la disminución de violencias alcancen sus valores proyectados, convirtiendo el sistema en un rompecabezas cuyas piezas, fabricadas en talleres institucionales diferentes, no encajan perfectamente entre sí, dejando vacíos críticos que imposibilitan visualizar la imagen completa del desarrollo juvenil que la política proclama buscar.

En cuanto a los patrones detectados revelan que la articulación institucional se constituyen el eje vertebrador de la gobernanza multinivel en materia de juventud, funcionando como centro integrador de la red de actores y procesos. Sin embargo, la menor representación del nivel nacional evidencia dificultades estructurales para liderar la formulación, coordinación y supervisión de políticas desde la centralidad, mientras que la fortaleza del nivel distrital “particularmente en la gestión de indicadores” demuestra una capacidad instalada robusta que resulta fundamental para la implementación efectiva y el seguimiento territorial. Esta asimetría subraya la necesidad de fortalecer los mecanismos de coordinación y liderazgo nacional para optimizar tanto la articulación vertical como horizontal, capitalizando el potencial operativo distrital mediante una gobernanza colaborativa más eficiente.

El análisis combinado de frecuencias y co-ocurrencias ofrece una visión integral que fundamenta las conclusiones sobre la mejora de la gobernanza en política pública juvenil. Al triangular el documento "Jóvenes y Paz: Evaluación de Resultados de la Política de Inclusión Social de Jóvenes en Situación de Calle en Bogotá" con el CONPES 4040, emerge una problemática transversal de legitimidad institucional ante la juventud vulnerable, particularmente visible en la desconfianza hacia el gobierno y la percepción de ineficacia estatal para garantizar bienestar y derechos¹. Esta crisis de legitimidad empuja a muchos jóvenes hacia estructuras alternativas como las pandillas, que ofrecen seguridad y pertenencia ante el vacío institucional².

Los problemas estructurales identificados en ambos documentos convergen significativamente: desigualdad en el acceso a oportunidades, fallas sistémicas en educación (alta deserción, barreras económicas), precarización laboral y ausencia de empleo formal, déficits en la integración efectiva de la política pública juvenil, y carencias en servicios de salud adaptados a necesidades juveniles³. Esta convergencia diagnóstica valida la exigencia de un enfoque integral y multicapa⁴ que articule

¹ Buscar temas, estructuras narrativas, uso del lenguaje

² Con nosotros lo hicieron como para salir del paso, por ganarse un dinero por parte del gobierno, o sea, que las personas que verdaderamente queremos estudiar como nosotros, que queremos la oportunidad de estudio no vimos lo que se quería aprender. (..), la logística que se hizo para la enseñanza en cuestión de docentes pues no fue la mejor para nosotros, pues esta es la fecha que aprendimos muy poco. Joven. Participante en grupo focal consumidores SPA. P. 114

³ El concepto de jóvenes en riesgo de violencia y delincuencia planteado en este convenio y en general en la Estrategia Jóvenes en Paz, implica el reconocimiento de que hay un tipo de población, entre ellos jóvenes, que tienen mayor vulnerabilidad frente a los riesgos que pueden afectar la seguridad humana; y, que la desigualdad, la exclusión y la segregación explican formas de conflictividad que se resuelven de forma violenta o delictiva. Desde el enfoque de seguridad humana, se requiere entonces incidir en las causas, orígenes y factores de reproducción de las violencias, y no exclusivamente sus manifestaciones. P.52 (Jóvenes y Paz)

⁴ El país ha avanzado en la atención de las necesidades y en la garantía de los derechos que favorecen la inclusión social y económica de la población joven; no obstante, aún persisten retos para lograr avanzar en el acceso y garantía de sus derechos. Desde hace cerca de tres décadas, el país ha venido estructurando un marco normativo para la atención de la juventud y su participación en la vida pública, en el contexto de la consolidación del sistema de protección social y conforme a los avances en las políticas sectoriales relacionadas. P. 14-15 Conpes 4040.

dimensiones territoriales, sectoriales e institucionales, incorporando participación genuina, garantía de derechos y atención diferenciada a la vulnerabilidad como pilares de legitimidad⁵.

La complementariedad entre estos instrumentos demuestra que el diseño de políticas públicas de juventud debe trascender la mera formulación normativa para reconocer y responder a las realidades territoriales y estructurales específicas. Solo mediante una articulación institucional eficiente y legítima que conecte orgánicamente los niveles nacional y distrital, involucre genuinamente a los jóvenes en el diseño de política⁶ y traduzca los marcos estratégicos en acciones territoriales coherentes será posible avanzar hacia una inclusión social efectiva y un bienestar juvenil sostenible que supere la fragmentación actual y fortalezca la confianza en las instituciones públicas.

En cuanto a la brecha generacional en la arquitectura de protección social colombiana de protección social muestra una ruptura generacional que fragmenta el ciclo de vida y genera nuevas inequidades. Aunque existen políticas integrales para la infancia y juventud, hay un vacío crítico en la atención a la adultez plena y adulta mayor, lo que deja desprotegidos a estos grupos y genera pérdidas en el capital humano invertido.

La OCDE recomienda articular la estrategia "De Cero a Siempre" con políticas que aborden todo el ciclo de vida, especialmente en un contexto de envejecimiento poblacional acelerado. Sin una política integral de adultez productiva y envejecimiento activo, se corre el riesgo de perpetuar exclusiones y vulnerabilidades. Es importante mencionar, que experiencias internacionales exitosas muestran la necesidad de una coordinación institucional transversal, sistemas de seguimiento longitudinal y financiamiento solidario intergeneracional para sostener la protección social a lo largo de la vida. Colombia debe diseñar políticas que conecten las etapas juveniles con

⁵ En esta misma vía, se reconoce que el análisis de la violencia es multidimensional y multicausal, y se sigue la propuesta que hace Soto & Trucco (2015) en la que se combina en el análisis clásico de la tipología de Galtung sobre violencia (1990): la violencia directa, la estructural; y, la cultural y simbólica; con el modelo ecológico de Bronffebrenner (1979) en el que se identifican los factores que influyen en el comportamiento (o que aumentan el riesgo de cometer o padecer actos violentos), clasificándolos en cuatro niveles: lo personal, lo interpersonal, lo comunitario y, lo social y estructural. En este sentido, se entiende que los tres tipos de violencia (directa, estructural y simbólica) tienen manifestaciones en los cuatro niveles desde lo personal, lo interpersonal o relacional, lo comunitario y lo social. P. 53 (Jovenes y Paz).

⁶ Los temas relacionados en la línea catorce de acción general apuntó hacia el fortalecimiento de las políticas públicas y divulgación de espacios existentes de participación de los jóvenes en el diseño de política. Manifestaron la necesidad de pedagogías para motivar la participación y conocer el alcance de estos espacios, así como las normas y el sustento jurídico. Existe una necesidad de los jóvenes de conocer y apropiarse la Ley Estatutaria de Ciudadanía Juvenil. Proyectos como la Casa de la Juventud, fueron mencionados en la fase dos como espacios que cumplen con la característica de orientar el desarrollo integral, por lo que proponen invertir en el apoyo y financiamiento de estos escenarios municipales. Hay una necesidad de promover programas pedagógicos que optimicen la voz de los jóvenes en escenarios políticos de participación. P. 160. Conpes 4040.

la adultez, que fortalezcan la protección social del adulto mayor y garanticen continuidad y equidad en el ciclo vital.

En conclusión, se requiere un cambio hacia un modelo integral y coherente de desarrollo humano que asegure protección y oportunidades en todas las etapas de la vida, evitando la formación de "generaciones intermedias perdidas" y fortaleciendo la cohesión social y la sostenibilidad fiscal.

6. RECOMENDACIONES

A partir de los hallazgos presentados en esta investigación, que evidenciaron tanto la centralidad de la articulación institucional como factor determinante de efectividad, como las debilidades estructurales del nivel nacional y la fragmentación en el abordaje de problemáticas juveniles, se presenta el Modelo de Articulación Multinivel Juvenil (AMJ) como propuesta de transformación institucional que busca traducir los aprendizajes del período 2018-2022 en mecanismos operativos concretos para fortalecer la gobernanza de políticas de juventud en Colombia.

El análisis empírico reveló tres patrones estructurales críticos que fundamentan esta propuesta: En primera instancia, la articulación institucional emergió como el eje vertebrador de la política de juventud, con la frecuencia más alta en cuatro de las cinco dimensiones analizadas (Estrategias 34%, Mecanismos Operativos 32%, Metas 35%, Objetivos 39%). Sin embargo, esta articulación existe más como discurso normativo que como práctica operativa efectiva, evidenciando la necesidad de mecanismos institucionalizados que la garanticen.

En segunda instancia, se identificó una paradoja institucional: mientras el nivel distrital demostró fortaleza operativa significativa (60% en Mecanismos Operativos), el nivel nacional presentó debilidad persistente en liderazgo, coordinación y definición de metas claras (apenas 15% en Metas, 16% en Estrategias). Esta asimetría demanda un modelo que capitalice las capacidades territoriales mientras fortalece la rectoría nacional.

En tercera instancia, la fragmentación en el abordaje de problemáticas juveniles derivada de la focalización obligada en poblaciones vulnerables y limitaciones presupuestales genera vacíos donde ciertos problemas quedan sin atención de ninguna instancia gubernamental, debilitando la coherencia necesaria para que objetivos se traduzcan en resultados medibles.

Ante esta realidad, el Modelo AMJ propone una arquitectura institucional que no parte de cero, sino que sistematiza, formaliza y escala los mecanismos que demostraron efectividad durante 2018-2022, particularmente la experiencia del IDIPRON en Bogotá, adaptándolos a diversos contextos territoriales mediante una lógica de mínimos institucionales viables que respeten la heterogeneidad del territorio colombiano.

6.1.Principios Rectores del Modelo AMJ

6.1.1. Subsidiariedad Activa

Frente a la tensión histórica entre centralismo y autonomía territorial identificada en el marco teórico, el Modelo AMJ adopta el principio de que el nivel más cercano al joven decide y ejecuta, mientras los niveles superiores proveen apoyo técnico, financiero y normativo sin sustituir capacidades locales.

La operacionalización concreta que se da en el municipio, en articulación con su Consejo Municipal de Juventud (CMJ), define prioridades específicas mediante diagnósticos participativos; el departamento asesora metodológicamente y redistribuye recursos solidariamente; la nación financia mediante el Fondo SACÚDETE y establece estándares mínimos de calidad sin imponer programas uniformes.

Esta estructura responde directamente al hallazgo sobre la fortaleza operativa distrital: en lugar de debilitarla mediante imposiciones verticales, el modelo la aprovecha como motor de implementación, reservando al nivel nacional el rol estratégico de garantizar coherencia programática y equidad territorial.

6.1.2. Articulación como Obligación Institucional

El análisis demostró que la articulación, a pesar de su alta frecuencia discursiva, no se traduce automáticamente en coordinación efectiva. El Modelo AMJ convierte la coordinación de opcional en mandato institucional verificable, estableciendo que todo actor debe participar en al menos un espacio formal de articulación multinivel.

Se plantea el mecanismo vinculante de participación obligatoria en las Mesas Técnicas de Articulación Juvenil (MTAJ) con sanciones administrativas por ausencia reiterada; convenios interadministrativos que comprometen recursos y responsabilidades específicas; indicadores de articulación como criterio para transferencias del Sistema General de Participaciones.

6.1.3. Enfoque Diferencial Territorial

La investigación evidenció que la selectividad en el abordaje de problemáticas no es un acto impensable administrativo sino consecuencia de limitaciones reales y diversidad contextual. El

Modelo AMJ institucionaliza esta realidad mediante adaptaciones sistemáticas según contextos específicos:

- **Municipios PDET:** Cofinanciación hasta 80% nacional, acompañamiento técnico intensivo, priorización absoluta de prevención de reclutamiento
- **Municipios rurales dispersos:** Flexibilización de requisitos formales, uso de ferias juveniles y radios comunitarias como MTAJ, articulación con Juntas de Acción Comunal
- **Áreas urbanas concentradas:** Integración con universidades, SENA, sector privado; enfoque en empleabilidad e innovación; programas anti-violencia urbana.

6.1.4. Juventud como Sujeto Político Activo

Respondiendo a la crisis de legitimidad institucional identificada en el análisis triangulado de "Jóvenes y Paz" y CONPES 4040, el modelo garantiza que los jóvenes no sean beneficiarios pasivos sino agentes con voz vinculante por mecanismos de poder decisorio, que se pueden materializar por medio de plataformas juveniles con capacidad de decisión sobre mínimo 30% del presupuesto de juventud; participación formal de CMJ en MTAJ con derecho a voto; veedurías ciudadanas juveniles con acceso a información presupuestal y evaluativa.

6.1.5. Resultados Medibles y Compartidos

La fragmentación de sistemas de información identificada como obstáculo para medir articulación efectiva se resuelve mediante el Sistema de Información Juvenil Compartido (SIJC): plataforma única con indicadores comunes entre niveles, metas nacionales desagregadas por municipio, georreferenciación de beneficiarios y tableros públicos de seguimiento trimestral.

6.2. Arquitectura Institucional Multinivel

6.2.1. Actores y Roles Diferenciados

El modelo establece responsabilidades-actividades claras por nivel, superando la ambigüedad que genera duplicidades:

Nivel Nacional (DNP, Ministerio de Igualdad, Secretaría Técnica SACÚDETE):

- Define lineamientos y estándares nacionales no negociables.

- Gestiona Fondo SACÚDETE con asignación prioritaria a municipios PDET.
- Monitorea metas agregadas y provee asistencia técnica especializada.
- Rol crítico ante hallazgo de debilidad nacional: Fortalecimiento de capacidad de liderazgo mediante indicadores obligatorios de desempeño directivo.

Nivel Departamental (Secretarías de Juventud/Desarrollo Social):

- Intermediación técnica y financiera nación-municipio.
- Coordinación de MTAJ departamental trimestral.
- Redistribución solidaria de recursos según necesidades.
- Respuesta a vacío identificado: Creación obligatoria de enlace técnico con DNP en departamentos que carecen de institucionalidad juvenil.

Nivel Municipal (Alcaldía, CMJ, Enlace de Juventud):

- Ejecución directa adaptada territorialmente.
- Gestión de Pacto Municipal por la Juventud (PMJ).
- Voz juvenil vinculante mediante CMJ.
- Capitalización de fortaleza operativa: Autonomía en diseño de proyectos dentro de marco estratégico nacional.

Nivel Comunitario (Plataformas Municipales de Juventud, organizaciones de base):

- Identificación de necesidades hiperlocales
- Implementación de microproyectos.
- Control social y veeduría ciudadana.

6.2.2. Configuraciones Mínimas Viables

Al partir del reconocimiento de la diversidad de capacidades institucionales acordes al municipio, el modelo establece escalas de complejidad (distribución de competencias administrativas):

Municipios PDET y Categorías 5-6:

- Mínimo institucional: Alcaldía + CMJ + 1 enlace con Gobernación + acceso a SIJC
- Mecanismo simplificado: 1 MTAJ semestral + 1 Pacto Municipal anual
- Justificación: Evitar sobrecarga administrativa en municipios con limitaciones técnicas severas

Municipios Categorías 1-3:

- Configuración escalable: Secretaría de Planeación + oficina específica de juventud + articulación con IDIPRON local + universidades
- Mecanismos robustos: MTAJ trimestral + múltiples PMJ sectoriales + sistema integrado de información
- Justificación: Aprovechar capacidad instalada para generar innovación replicable

6.3.Mecanismos Operativos de Coordinación

6.3.1. Pacto Municipal por la Juventud (PMJ)

Naturaleza: Siendo un acuerdo político vinculante, puede ser anual entre Alcaldía, CMJ y comunidad.

Contenido mínimo obligatorio:

- Alineación explícita entre PND, Plan Departamental de Desarrollo y Plan Municipal.
- Metas específicas por dimensión (educación, empleo, salud, participación, cultura).
- Compromisos presupuestales detallados con trazadores.
- Indicadores de seguimiento trimestral reportados en SIJC.

Responde al hallazgo: La desarticulación entre objetivos nacionales y metas locales se resuelve mediante este instrumento que da fuerza a la coherencia programática como requisito para acceder a recursos del Fondo SACÚDETE.

6.3.2. Mesa Técnica de Articulación Juvenil (MTAJ)

Naturaleza: Puede ser una instancia de coordinación interinstitucional e intersectorial que se reúne con una periodicidad trimestral mínima.

Contenido de sesiones:

- Seguimiento de indicadores SIJC con identificación de desviaciones.
- Ajustes programáticos basados en evidencia.
- Resolución de conflictos de coordinación entre entidades.
- Priorización de recursos ante escasez presupuestal.

Responde al hallazgo: La fragmentación sectorial identificada se mitiga mediante este espacio obligatorio donde educación, salud, trabajo, cultura y justicia deben coordinar acciones bajo liderazgo de juventud.

6.3.3. Sistema de Información Juvenil Compartido (SIJC)

Naturaleza: Se propone una plataforma digital de datos abiertos con actualización mensual obligatoria.

Componentes técnicos:

- Indicadores comunes multinivel (estructura-proceso-resultado).
- Georreferenciación de beneficiarios para evitar duplicidades.
- Alertas tempranas de riesgos (deserción, violencia, reclutamiento).
- Tableros públicos de seguimiento accesibles a ciudadanía.

Responde al hallazgo: La imposibilidad de medir articulación efectiva por ausencia de datos comparables se resuelve mediante este sistema que hace visible la coordinación (o su ausencia).

6.3.4. Fondo Concursable Juvenil Local (FCJL)

Naturaleza: Mecanismo de cofinanciación por resultados con convocatoria anual. Con un esquema de financiamiento diferenciado:

- Municipios PDET: 80% nación - 20% local
- Categorías 4-6: 70% nación - 30% local
- Categorías 1-3: 50% nación - 50% local

Proceso de asignación:

1. Proyectos diseñados por Plataformas Juveniles Municipales.
2. Evaluación técnica en MTAJ con participación de CMJ.
3. Desembolsos condicionados a cumplimiento de metas trimestrales.
4. Rendición pública de cuentas con participación ciudadana.

Responde al hallazgo: La limitación presupuestal que genera la selectividad se optimiza mediante competencia por recursos basada en calidad técnica y pertinencia territorial, priorizando proyectos con mayor potencial de impacto.

6.4.Cronograma Operativo Anual

El modelo establece un ciclo institucional que garantiza ritmo de coordinación:

Mes	Fase	Actividad Clave	Producto
Enero-Marzo	Planificación	Publicación lineamientos SACÚDETE + Diagnóstico participativo municipal	Documento técnico + Agenda municipal
Abril-Mayo	Formalización	Firma PMJ + Suscripción convenios tripartitos + Apertura FCJL	Pactos firmados + Proyectos presentados
Junio-Agosto	Ejecución T1	Implementación proyectos + MTAJ #1 + Actualización SIJC	Acta MTAJ + Indicadores actualizados
Sept-Nov	Ejecución T2	Evaluación intermedia + MTAJ #2 + Ajustes programáticos	Informe medio término + Plan de ajustes
Diciembre	Evaluación	MTAJ Final + Audiencias públicas + Informe consolidado	Acta final + Rendición de cuentas

Tabla 7 Cronograma operativo anual

Responde al hallazgo: La debilidad del nivel nacional en seguimiento se contrarresta mediante ritmo institucional obligatorio con productos verificables.

6.5.Indicadores Mínimos de Éxito Institucional (IMEJ)

6.5.1. Indicadores de Estructura (miden capacidad instalada)

- % municipios con CMJ legalmente constituido y activo

(Meta PDET: 60%; Meta Cat. 1-3: 95%)

- % municipios con presupuesto específico para juventud >1% presupuesto total

(Meta PDET: 40%; Meta Cat. 1-3: 80%)

6.5.2. Indicadores de Proceso (miden articulación operativa)

- No. de MTAJ realizadas por año (Meta mínima: 2; Meta óptima: 4)
- % de acuerdos de MTAJ efectivamente implementados (Meta mínima: 60%; Meta óptima: 85%).
- Proyectos juveniles cofinanciados FCJL por municipio (Meta mínima: 1; Meta óptima: 3).

6.5.3. Indicadores de Resultado (miden impacto en jóvenes)

- Jóvenes beneficiados directos por SACÚDETE (Meta: 200 por municipio PDET; 1.000 por municipio Cat. 1-3).
- Reducción tasa deserción escolar juvenil (Meta: ↓10% en PDET; ↓20% en Cat. 1-3 en 4 años).
- Incremento empleo formal juvenil (Meta: ↑15% en PDET; ↑30% en Cat. 1-3).

6.5.4. Indicador Clave de Articulación (responde directamente a objetivo 3)

- % de metas municipales cumplidas mediante coordinación multinivel, con este indicador se busca medir la efectividad real de la articulación al identificar qué proporción de resultados locales se logró gracias a recursos, asistencia técnica o programas coordinados entre niveles, versus acciones aisladas de un solo nivel.

6.6. Adaptaciones Contextuales del Modelo AMJ

El Modelo AMJ reconoce que la diversidad territorial colombiana exigiendo flexibilidad institucional sin sacrificar coherencia programática, para territorios PDET y posconflicto, se establece la inclusión obligatoria de excombatientes en proceso de reincorporación y víctimas del conflicto en los Pactos Municipales y Consejos Municipales de Juventud, junto con la articulación directa con la Agencia de Renovación del Territorio (ART), y priorización absoluta de prevención de reclutamiento, midiendo el impacto mediante indicadores específicos como el número de jóvenes en riesgo identificados y atendidos, el porcentaje de excombatientes vinculados a proyectos productivos, y la reducción de presencia de grupos armados en territorios con PMJ activo; esta adaptación responde directamente al hallazgo de "Jóvenes y Paz" que evidenció cómo

la vinculación a pandillas y economías ilegales resulta del vacío institucional que el modelo busca llenar mediante presencia estatal articulada y sostenida.

En municipios rurales dispersos, el modelo flexibiliza mecanismos formales utilizando ferias juveniles, radios comunitarias y asambleas veredales como espacios MTAJ alternativos, priorizando programas de juventud rural con enfoque productivo agropecuario, garantizando conectividad digital como derecho fundamental, e incorporando transporte escolar como componente crítico de retención educativa, reconociendo que la desigualdad territorial identificada en múltiples documentos exige esta adaptación para garantizar participación efectiva donde la institucionalidad es débil.

Finalmente, en áreas urbanas concentradas como Bogotá, el modelo capitaliza la fortaleza operativa identificada mediante integración con IDIPRON (replicando su modelo exitoso), universidades públicas, SENA, cámaras de comercio y sector privado, enfocándose en empleabilidad, emprendimiento e innovación juvenil, desarrollando programas especializados de prevención de violencia urbana y pandillas, y aprovechando espacios culturales y deportivos como ejes de convocatoria masiva, con el objetivo estratégico de generar innovación escalable que pueda replicarse en otras ciudades del país, transformando así las capacidades urbanas avanzadas en laboratorios de política pública para el sistema nacional.

6.7.Sostenibilidad y Escalamiento del Modelo AMJ

La viabilidad del Modelo AMJ a largo plazo descansa en tres pilares complementarios que garantizan su permanencia institucional más allá de cambios de gobierno, el blindaje normativo se logra mediante la incorporación del modelo en decretos reglamentarios de la Ley SACÚDETE, la inclusión de la participación en las Mesas Técnicas de Articulación Juvenil (MTAJ) como requisito obligatorio para acceder a transferencias del Sistema General de Participaciones (SGP), y el establecimiento de la evaluación de articulación multinivel como criterio determinante en las certificaciones de calidad institucional municipal, convirtiendo así la coordinación de opcional en mandato verificable.

La sostenibilidad financiera se estructura mediante la creación del Fondo Nacional de Articulación Juvenil (FNAJ) con recursos permanentes del presupuesto nacional que no dependan de voluntad política coyuntural, ya que, el diseño de incentivos fiscales para municipios se espera que superen

las metas de articulación establecidas, y la implementación de un esquema de cofinanciación progresiva que incremente gradualmente la participación presupuestal local conforme mejore su capacidad fiscal, evitando así dependencia financiera perpetua del nivel central.

El escalamiento gradual se proyecta en tres fases secuenciales: la Fase 1 (Año 1) contempla un pilotaje riguroso en 50 municipios estratégicamente seleccionados (25 PDET y 25 urbanos de categorías 1-3) para validar instrumentos, ajustar indicadores según resultados empíricos y construir la línea base en el Sistema de Información Juvenil Compartido (SIJC); la Fase 2 (Años 2-3) expande la cobertura a 300 municipios (todos los PDET, las 32 capitales departamentales y municipios de categorías 1-2) consolidando las MTAJ departamentales en la totalidad del territorio nacional y sistematizando buenas prácticas replicables; finalmente, la Fase 3 (Año 4 en adelante) universaliza el modelo a los 1.103 municipios colombianos mediante su institucionalización en los instrumentos de planificación territorial obligatorios y la ejecución de una evaluación de impacto rigurosa que permita ajustes de segunda generación, garantizando así que el modelo evolucione basado en evidencia acumulada y no en imposiciones tecnocráticas.

6.8. Gestión de Riesgos

Tabla 8. Riesgos del modelo

Riesgo	Probabilidad	Impacto	Mitigación
Cambios de administración municipal generan discontinuidad	Alta	Alto	Pactos transexenales con aval del Concejo Municipal; recursos comprometidos en convenios vinculantes
Baja capacidad técnica municipal	Alta	Medio	Asistencia técnica intensiva departamental; simplificación de requisitos en municipios pequeños
Resistencia institucional por sobrecarga	Media	Medio	Articulación de MTAJ con instancias existentes; modelo minimalista en PDET; incentivos para participación
Desfinanciación del Fondo SACÚDETE	Media	Alto	Blindaje legal del Fondo; diversificación de fuentes; compromiso multipartidista

Cooptación política de CMJ	Media	Alto	Elección democrática con acompañamiento de organizaciones independientes; veedurías; rotación de liderazgos
----------------------------	-------	------	---

6.9. De la Propuesta a la Transformación Institucional

El Modelo de Articulación Multinivel Juvenil (AMJ) no es una invención técnica abstracta, sino la sistematización y formalización de aprendizajes derivados directamente del análisis empírico del período 2018-2022. Cada mecanismo propuesto responde a un problema específico identificado en la investigación:

- Los Pactos Municipales resuelven la desarticulación entre objetivos nacionales y metas locales.
- Las MTAJ mitigan la fragmentación sectorial.
- El SIJC hace visible y medible la articulación.
- El FCJL optimiza recursos escasos mediante competencia técnica.
- Las adaptaciones contextuales institucionalizan la necesaria flexibilidad territorial.

Su viabilidad descansa en tres pilares:

1. Aprovecha fortalezas existentes: Capitaliza la capacidad operativa territorial identificada, especialmente en Bogotá.
2. Fortalece debilidades críticas: Institucionaliza el liderazgo nacional mediante obligaciones verificables.
3. Escala gradualmente: Permite pilotaje, ajuste y expansión basada en evidencia.

La implementación del Modelo AMJ exige un compromiso político sostenido que trascienda ciclos electorales, capacidades institucionales fortalecidas mediante inversión en formación de funcionarios, y, sobre todo, el reconocimiento de que los jóvenes no son objetos de intervención sino sujetos políticos activos cuya participación vinculante es condición necesaria para la legitimidad y efectividad de cualquier política pública.

Solo así será posible superar la fragmentación histórica evidenciada en esta investigación y construir un sistema verdaderamente multinivel, coherente y orientado a resultados medibles que transformen las oportunidades y el bienestar de las nuevas generaciones colombianas.

BIBLIOGRAFÍA

Agranoff, R. (2007). *Managing within networks: Adding value to public organizations*. Georgetown University Press.

Alcaldía Mayor de Bogotá D.C., & Secretaría Distrital de Planeación. (2020). *Plan Distrital de Desarrollo 2020-2024: Un Nuevo Contrato Social y Ambiental para la Bogotá del Siglo XXI*. <https://www.sdp.gov.co/sites/default/files/plan-distrital-de-desarrollo-2020-2024.pdf>

Bardin, L. (1996). *El análisis de contenido* (3ª ed.). Ediciones Akal.

Botero Barco, A. C. (2022). *Informe de gestión del sector planeación nacional al Congreso de la República 2021-2022*. Departamento Nacional de Planeación. <https://www.dnp.gov.co/DNPN/Plan-Nacional-de-Desarrollo/Paginas/Informe-de-Gestion-del-Sector-Planeacion-Nacional.aspx>

Congreso de Colombia. (2022, 20 de julio). Ley 2231 de 2022. Por la cual se establece la Política de Estado "Sacúdete" para el desarrollo de la juventud y la continuidad del curso de vida de los jóvenes. Diario Oficial No. 52.181. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=180861>

Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES). (2014, 10 de diciembre). Documento CONPES Social 173: Lineamientos para la generación de oportunidades para los jóvenes. Departamento Nacional de Planeación, República de Colombia. <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Social/173.pdf>

Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES). (2019, 13 de diciembre). *Política pública distrital de juventud 2019–2030* (Documento CONPES D.C. No. 08). Alcaldía Mayor de Bogotá. <https://www.juventudbogota.gov.co/images/documentos/ConpesDC-08.pdf>

Departamento Nacional de Planeación. (2019). *Manual de gobernanza e instituciones*. https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Estudios%20Economicos/Manual_de_gobernanza_e_instituciones.pdf

Departamento Nacional de Planeación. (2019). Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022: Pacto por Colombia, pacto por la equidad. Tomo 1. Bases del plan nacional. <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Prensa/Bases-PND2018-2022.pdf>

Departamento Nacional de Planeación. (2019). Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022: Pacto por Colombia, pacto por la equidad. Tomo 2. Pactos, metas e indicadores. <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Prensa/Resumen-ejecutivo-PND-2018-2022.pdf>

Departamento Nacional de Planeación (DNP). (2021, 10 de mayo). CONPES 4040: Pacto Colombia con las juventudes: Estrategia para fortalecer el desarrollo integral de la juventud. Consejo Nacional de Política Económica y Social, República de Colombia. <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/4040.pdf>

Dunn, W. N. (2018). Public policy analysis: An integrated approach (6th ed.). Routledge. <https://doi.org/10.4324/9781315442126>

Falleti, T. G. (2010). Decentralization and subnational politics in Latin America. Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/CBO9780511777813>

Hooghe, L., & Marks, G. (2003). Unraveling the central state, but how? Types of multi-level governance. *American Political Science Review*, 97(2), 233–243. <https://doi.org/10.1017/S0003055403000649>

Instituto Distrital de la Participación y Acción Comunal (IDPAC). (2020). Informe de rendición de cuentas IDPAC 2020. Alcaldía Mayor de Bogotá, D.C. <https://participacionbogota.gov.co/documents/369845/0/Informe+de+Rendici%C3%B3n+de+Cuentas+2020+IDPAC.pdf>

Krippendorff, K. (2018). Content analysis: An introduction to its methodology (4th ed.). Sage Publications.

Lawrence-Lightfoot, S., & Davis, J. H. (1997). The art and science of portraiture. Jossey-Bass.

Maldonado, A. (2011). Descentralización territorial en Colombia: Situación y perspectivas de política. Ediciones Uniandes. <https://doi.org/10.7440/2011.20>

May, P. J., Sapotichne, J., & Workman, S. (2006). Policy coherence and policy domains. *Policy Studies Journal*, 34(3), 381–403. <https://doi.org/10.1111/j.1541-0072.2006.00178.x>

Mayring, P. (2014). Qualitative content analysis: Theoretical foundation, basic procedures and software solution. SSOAR. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-395173>

Moreno, C. M. (2019). Jóvenes y paz: Evaluación de resultados de la política de inclusión social de jóvenes en situación de calle en Bogotá. Instituto Distrital para la Protección de la Niñez y la Juventud (IDIPRON). https://www.idipron.gov.co/sites/default/files/2022-07/Evaluacion_politica_inclusion_social_jovenes_calle_Bogota.pdf

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). (2014). Gobernanza multinivel en Colombia. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/9789264208739-es>

Ostrom, E. (2005). Understanding institutional diversity. Princeton University Press. <https://doi.org/10.1515/9781400831739>

Peters, B. G., & Pierre, J. (2016). Comparative governance: Rediscovering the functional dimension of governing. Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/9781316882854>

Pressman, J. L., & Wildavsky, A. B. (1984). Implementation: How great expectations in Washington are dashed in Oakland (3rd ed.). University of California Press. <https://doi.org/10.1525/9780520340506>

RIMISP – Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural. (2017). *Kit de Ordenamiento Territorial: Gobernanza e instituciones*. Departamento Nacional de Planeación & Fondo Financiero de Proyectos de Desarrollo (FONADE). <https://portalterritorial.dnp.gov.co/KitOT/Content/uploads/C%20GOBERNANZA.pdf>

Secretaría Distrital de Integración Social. (2025, agosto). Evaluación de operaciones de la política pública distrital de juventud CONPES D.C 08: Informe de resultados agosto 2025. Alcaldía Mayor de Bogotá. <https://www.integracionsocial.gov.co/sites/default/files/2025-08/Informe%20Evaluacion%20Operaciones%20PPJ%20Agosto%202025.pdf>

Velásquez, F. E. (2013). Participación ciudadana y control social. Fundación Foro Nacional por Colombia.

Wright, D. S. (1988). *Understanding intergovernmental relations* (3rd ed.). Brooks/Cole Publishing Company.

PALABRAS CLAVE

Articulación institucional, Coordinación intergubernamental, Multinivel, Política pública de juventud, Territorio.

LICENCIA Y DERECHOS DE AUTOR

Este trabajo se comparte bajo una licencia Creative Commons BY-NC-ND 4.0. Está disponible en acceso abierto para su consulta y uso académico, prohibiéndose expresamente su uso comercial y la creación de obras derivadas. Para cualquier uso, se debe citar a la autora: Yudy Andrea Vargas Cano.