

**DEL PAPEL A LA REALIDAD: HERRAMIENTA PARA MEDIR LA EJECUCIÓN DE LAS
POLÍTICAS PÚBLICAS DE JUVENTUD EN EL TOLIMA 2022-2025**



**Escuela Superior de
Administración Pública**

Martínez Rodríguez, Laura Carolina

Escuela Superior de Administración Pública

Administración Pública Territorial

Facultad de Pregrado

Ibagué, 2023

DEL PAPEL A LA REALIDAD: HERRAMIENTA PARA MEDIR LA EJECUCIÓN DE LAS
POLÍTICAS PÚBLICAS DE JUVENTUD EN EL TOLIMA 2022-2025



**Escuela Superior de
Administración Pública**

Martinez Rodriguez, Laura Carolina

Trabajo de monografía para optar al título de Administrador Público

Asesor temático:

Luisa Fernanda Gutiérrez García

Escuela Superior de Administración Pública

Administración Pública Territorial

Facultad de Pregrado

Ibagué, 2023

Dedicatoria

Esta monografía se la dedico al apoyo y al querer de mis padres, mi novio y mi familia por estar y por ser durante esta etapa de mi vida. Sin embargo, se la dedico especialmente a aquella joven de 20 años que soñó con formarse, crecer y creer en si misma. Por aquellos sueños que volví realidad durante este periodo de mi vida y por esas nuevas metas que aparecieron ahora que la estoy culminando.

A esa Laura que no se detuvo, que se esforzó, y que decidió, solo hay que decirle, ¡gracias! por siempre escogerse y por ver que la educación puede ser la herramienta de cambio y de amor para con si misma y con su entorno.

A mi y a ella, que somos una misma y a cada mujer que optó por ver en la universidad y en la educación una puerta de salida de un sistema que limita, segrega y minimiza las oportunidades por el hecho de ser mujer. En sí, a la lucha, a los fracasos y a las victorias que hemos tenido en medio de la emancipación.



Agradecimientos

Agradezco a aquellos docentes que por medio de su interés y vocación por la investigación me impulsaron a querer crear conocimiento, reproducirlo y sobre todo, cuestionarlo, precisamente, para continuar desarrollando nuevas ideas, que permitan que la academia nunca se detenga y siempre instruya a las nuevas generaciones.

A la institución por su capacidad de apoyo para con quienes ven mejores oportunidades si dedican su pasión a escribir, leer y aprender, en medio del desarrollo del conocimiento. De igual forma, a los movimientos estudiantiles y sociales que lograron que el acceso a la educación superior sea un derecho público para todas y todos.



Carta Aprobatoria

Firma del jurado



Contenido

	Pág.
1. Introducción	10
1.1. Planteamiento del problema.....	13
1.1.1. Descripción de la situación problemática.....	13
1.1.2. Formulación del Problema.....	19
1.2. Antecedentes de la situación problema	21
1.3. Justificación.....	23
2. Marcos Referenciales.....	27
2.1. Marco Teórico	27
2.2. Marco Conceptual.....	36
2.3. Marco Normativo.....	41
2.4. Marco Temporal.....	42
3. Objetivos.....	44
3.1. Objetivo general.....	44
3.2. Objetivos Específicos	44
4. Alcance de la Monografía.....	45
5. Pertinencia del tema.....	47
6. Aspectos Metodológicos	49
7. Resultados de la Monografía	59
8. Conclusiones	110
9. Recomendaciones.....	115
10. Glosario.....	118
11. Referencias.....	122
12. Anexos	127

Lista de Tablas

Tabla 1. Resumen de marco normativo	41
Tabla 2. Fases del estudio	54
Tabla 3. Operacionalización de objetivos.....	55
Tabla 4. Componentes identificados.....	71
Tabla 5. Componentes iniciales, y categoría consolidada.....	72
Tabla 6. Elementos inicialmente encontrados.....	74
Tabla 7. Criterios de depuración	76
Tabla 8. Dimensiones consolidadas	77
Tabla 9. Componentes Dimensión Institucional	82
Tabla 10. Componentes Dimensión Planeación y Gestión.....	84
Tabla 11. Componentes Dimensión Participación Juvenil.....	85
Tabla 12. Componentes Dimensión Financiamiento	86
Tabla 13. Componentes Dimensión Implementación Programática.....	88
Tabla 14. Componentes Dimensión Seguimiento y Evaluación.....	89
Tabla 15. Componentes Dimensión Impacto Territorial	90
Tabla 16. Criterios Utilizados para la Ponderación.....	93
Tabla 17. Distribución Porcentual de la Ponderación.....	93
Tabla 18. Interpretación Resultados por Municipio.....	96
Tabla 19. Resultados Generales por Municipio.....	98

Lista de Figuras

Gráfico 1. Comparación de Dimensiones por Municipio.....	101
Gráfico 2. Resultado Dimensión Institucional.....	103
Gráfico 3. Resultado Planeación y Gestión.....	104
Gráfico 4. Resultado Dimensión Financiamiento.....	105
Gráfico 5. Resultado Implementación Programática.....	106
Gráfico 6. Resultado Dimensión Participación Juvenil	107

Presentación

La juventud representa uno de los sectores poblacionales más importantes para el desarrollo social, económico y político de los territorios. En Colombia, el reconocimiento de los jóvenes como sujetos de derechos ha impulsado la formulación de políticas públicas orientadas a fortalecer su participación, garantizar oportunidades y promover procesos de inclusión dentro de la gestión pública territorial.

En este contexto, las administraciones municipales cumplen un papel fundamental en la implementación de la Política Pública de Juventud, debido a que son las entidades responsables de traducir los lineamientos normativos en programas, estrategias y acciones concretas dirigidas a la población joven. Sin embargo, en muchos municipios persisten dificultades relacionadas con capacidad institucional, asignación de recursos, planeación, seguimiento y sostenibilidad de las políticas juveniles, lo que limita su efectividad e impacto territorial.

El departamento del Tolima refleja esta realidad a través de las diferencias existentes entre sus municipios en materia de gestión pública juvenil. Aunque algunos territorios presentan avances en institucionalidad y participación juvenil, otros continúan enfrentando debilidades administrativas y operativas que dificultan la consolidación de procesos sostenibles de atención a la juventud.

Frente a esta problemática, la presente monografía surge como una propuesta orientada a analizar la eficiencia en la implementación de la Política Pública de Juventud en municipios del departamento del Tolima, mediante el diseño y aplicación de un instrumento de medición basado en dimensiones e indicadores de evaluación.

La investigación se desarrolla desde el enfoque de administración pública y evaluación de políticas públicas, permitiendo identificar fortalezas, debilidades y brechas institucionales

relacionadas con institucionalidad, planeación y gestión, participación juvenil, financiamiento, implementación programática, seguimiento y evaluación e impacto territorial.

Como parte del proceso metodológico, se realizó una prueba piloto del instrumento en los municipios de Ibagué, Cajamarca, Ortega y Flandes, con el propósito de validar su funcionalidad y obtener información sobre el nivel de eficiencia en la gestión pública juvenil de cada territorio. Los resultados obtenidos permitieron evidenciar diferencias significativas en capacidades administrativas, sostenibilidad institucional y niveles de implementación de la política pública.

La importancia de esta investigación radica en la necesidad de fortalecer los mecanismos de evaluación y seguimiento de las políticas públicas juveniles, generando herramientas técnicas que contribuyan a mejorar la toma de decisiones, optimizar la gestión pública territorial y promover procesos de desarrollo integral para la población joven.

Por eso, la presente monografía busca aportar al fortalecimiento de la administración pública territorial mediante la construcción de un instrumento de evaluación aplicable a contextos municipales, que facilite la identificación de necesidades institucionales y contribuya al mejoramiento continuo de las políticas públicas de juventud en el departamento del Tolima.

1. Introducción

La juventud es uno de los grupos poblacionales más importante de la sociedad, ya que, resultan ser los agentes de cambio para las nuevas generaciones. Es por eso que, se crean políticas públicas destinadas a garantizar la consecución de los derechos y la solución de las necesidades. En ese sentido, las políticas públicas de juventud constituyen unos de los principales instrumentos de intervención del estado, direccionadas en garantizar la protección de derechos, la participación ciudadana y el desarrollo integral del joven en Colombia. Es por eso, que el reconocimiento en Colombia del joven se da desde el reconocimiento como sujeto especial de protección, para impulsar la formulación de estrategias, programas y marcos normativos, que no solo le den un espacio al joven, sino que exista inclusión social, política y económica.

En este contexto, la Política Pública de juventud en Colombia representa una herramienta fundamental para direccionar acciones eficaces desde las administraciones públicas a la atención de necesidades y problemáticas que afectan a esta población. No obstante, aunque la política está formalmente adoptada en el país y en algunos departamentos, persisten dificultades en su implementación. Dificultades orientadas a la ejecución de programas y proyectos, la sostenibilidad en el tiempo de las estrategias, la asignación importante de recursos y la capacidad institucional para desarrollar acciones que generen impacto territorial.

En el caso del departamento del Tolima, problemáticas como estas se vislumbran de forma más latente, es decir, los municipios tienen dificultades en términos de institucionalidad, planeación, financiamiento, participación juvenil y mecanismos de

seguimiento y evaluación. De ahí que, se piense la necesidad de fortalecer los procesos de gestión juvenil y la idea de contar con herramientas técnica que evalúen de maneja objetiva la implementación y eficiencia de las políticas públicas dirigidas a juventud.

A partir de todas estas situaciones, surge la necesidad de diseñar herramientas que contribuyan a la medición de la ejecución y eficacia de las políticas públicas de juventud. Específicamente, la de medir la eficacia de la Política Pública de Juventud del Tolima, con el propósito de identificar avances, debilidades y brechas institucionales. En ese sentido, la presente monografía tiene como propósito construir un indicador de evaluación que permita fácilmente el análisis de las capacidades administrativa y operativas de los gobiernos municipales frente a la gestión pública juvenil respondiendo a la siguiente pregunta:

¿Cómo evaluar la eficiencia en la implementación de la Política Pública de Juventud del Departamento del Tolima en los municipios durante el periodo 2022–2025, a partir de un instrumento que permita identificar sus avances y brechas institucionales?

La investigación se desarrolla desde un enfoque de administración pública y evaluación de políticas públicas, tomando como base dimensiones relacionadas con institucionalidad, planeación y gestión, participación juvenil, financiamiento, implementación programática, seguimiento y evaluación e impacto territorial. Estas dimensiones permiten en el desarrollo de la investigación analizar de manera integral los factores que tienen influencia en la eficiencia de las políticas públicas juveniles dentro del ámbito municipal.

A nivel metodológico, esta investigación se desarrolla a través de la construcción y diseño de un instrumento compuesto por dimensiones, indicadores y criterios establecidos de ponderación, direccionados en medir el nivel de implementación y eficacia de la Política Pública de Juventud. En ese sentido, el instrumento es aplicado mediante una prueba piloto en los municipios de Ibagué, Cajamarca, Ortega y Flandes, con el fin de validar su funcionalidad y obtener información sobre las capacidades institucionales de cada territorio.

Los resultados obtenidos demuestran que si existen diferencias significativas entre los municipios a los que se les aplica la prueba piloto del indicador, específicamente en aspectos relacionados con la capacidad institucional, la sostenibilidad de los proyectos en el tiempo debido a las fallas en la financiación y a los pocos mecanismos de evaluación que se aplican. Asimismo, la investigación demuestra que la existencia o formulación de una Política Pública de Juventud no garantiza directamente una implementación eficientes, es decir, esa implementación depende de la capacidad administrativa que tenga el municipio y no del cumplimiento de la norma con la formulación.

1.1. Planteamiento del problema

En el contexto de la administración pública territorial en Colombia, las políticas públicas se constituyen como instrumentos fundamentales para garantizar derechos, orientar la acción estatal y responder a las necesidades de grupos poblacionales específicos. En este sentido, la Política Pública de Juventud del Departamento del Tolima 2022–2031 representa un esfuerzo institucional orientado a promover el desarrollo integral de la población joven, mediante estrategias de participación, inclusión y fortalecimiento de capacidades.

No obstante, a pesar de la existencia de marcos normativos, lineamientos técnicos y planes de acción definidos, uno de los principales desafíos que enfrenta la gestión pública es la brecha entre la formulación de las políticas y su efectiva implementación en los territorios. En el caso de los municipios del Tolima, se evidencian limitaciones relacionadas con la capacidad institucional, la asignación de recursos, los mecanismos de seguimiento y evaluación, así como con la articulación interinstitucional, lo cual dificulta medir con precisión el nivel de cumplimiento y eficiencia de la política pública de juventud.

Adicionalmente, la formulación de políticas públicas en torno a la juventud se ha visto minimizada, sin tener en cuenta, que la población juvenil es uno de los grupos poblacionales más grandes. Según el Dane (2021) de los 48 millones de habitantes que tiene el territorio colombiano, 12 millones, es decir el 27% aproximadamente son jóvenes entre los 14 y 28 años y tres millones habitan en zonas rurales, con condiciones de vida altamente precarias y desiguales, especialmente para los jóvenes indígenas, campesinos y habitantes de zonas vulnerables Oviedo; Arango; Valencia; De et al. (2021).

En ese sentido, debería ser una prioridad la gestión de políticas públicas que se enfoquen en garantizar el cumplimiento de los derechos de grupos poblacionales como la juventud, de ahí que, se genere la política pública de juventud en Colombia en el año 1992 cuando los jóvenes se consideran sujetos de derechos y deberes. De esa forma, se

convierte en un instrumento de política social que corresponde a la modernización del Estado y la democratización del país. Asimismo, en 1995 se reafirma la creación de dicha política, enfatizando en la importancia de lograr que el Estado y la sociedad colombiana, mejoren su capacidad de admitir a los jóvenes como ciudadanos participantes y se amplíen constantemente las oportunidades de desarrollo a su alcance (Daza, 2017)

Adicionalmente, se identifica la ausencia de herramientas técnicas estandarizadas que permitan evaluar de manera integral y comparativa el desempeño de la implementación de esta política a nivel municipal. Esta situación genera vacíos de información que limitan la toma de decisiones basada en evidencia, impidiendo identificar con claridad las fortalezas, debilidades y brechas existentes en la gestión pública dirigida a la juventud.

En consecuencia, surge la necesidad de desarrollar un instrumento que permita medir la eficiencia en la ejecución de la Política Pública de Juventud del Tolima durante el periodo 2022–2025, integrando variables clave como la gobernanza, la planeación, los recursos, la participación juvenil y la gestión administrativa. Esto permitirá no solo diagnosticar el estado actual de la implementación, sino también aportar elementos para el fortalecimiento de la capacidad institucional y la mejora continua de las políticas públicas en el territorio.

1.1.1. Descripción de la situación problemática

Los estudios de juventud a nivel mundial, comienzan a tener un protagonismo importante a partir de 1985, dado que, ese es el año internacional de la Juventud y permite reflexionar en lo que respecta al estilo de vida de esta gran masa de la población, específicamente en los jóvenes del tercer mundo (Vernot, 1985). En ese sentido, la juventud se empieza a analizar desde las problemáticas que presentan los jóvenes de clase baja, especialmente los marginados. Esto, debido a que, la mayor parte de la población joven del tercer mundo es de estrato socioeconómico bajo. Por ello, se evidencian fenómenos como la migración del campo a la ciudad que, a su vez, generan problemas como el desempleo, la

deserción escolar, entre otros. Esto produce la entrada a la delincuencia y la baja calidad de vida.

Sin embargo, este año en el que se reconoce a la población juvenil, se comienza a comprender el concepto de juventud, entendido como: “un producto social, el cual se encuentra determinado por el lugar que los jóvenes ocupan dentro de la estructura jerárquica de la sociedad y por el tipo de relaciones que establecen con las demás instancias sociales”(Mendoza, 2011, p.194). En ese sentido, la juventud se observa como un producto de las relaciones de poder, haciendo hincapié en que la jerarquización de la sociedad por edades da espacio para que los adultos tengan cierto control y poder sobre los jóvenes (Mendoza, 2011).

No obstante, la juventud no solamente debe ser entendida como una clase de edad enmarcada en relación con otras clases (vejez, adultez, infancia y adolescencia), sino también deben ser reconocidos como sujetos de derechos, que plantean demandas, generan representación y construcción social, porque en si misma, la juventud es una construcción social que se intenta deconstruir al comprender que los jóvenes del siglo XXI están renovados y no solo son una división etaria que funciona para catalogar u ordenar un sociedad, sino también deben reconocerse como pluralidad y sujetos de derechos (Filardo, 2009).

Por ello, la juventud no es solo una etapa, sino también podría considerarse que:

En las últimas décadas del siglo pasado hubo grandes avances en la transformación de los enfoques sobre niñez, adolescencia y juventud. Se crearon las condiciones para establecer de modo claro y explícito, que los niños, las niñas y adolescentes tienen derecho a la ciudadanía (...) La persona joven pasó a ser considerada sujeto de derechos y dejó de ser definida como persona incompleta.(Krauskopf, 2004, p. 35)

En ese sentido, el joven como sujeto de derechos es aquel que se analiza desde una perspectiva integral, entendiendo que enfrentan evidentes situaciones de riesgo, necesidad

donde la sociedad y el estado deben respaldar y garantizar los derechos que los protegen de estas situaciones. Es decir, el acceso a los derechos y a servicios no debe ser vista como un favor del Estado hacia los jóvenes, sino como un derecho cuya vigencia debe estar asegurada en cualquier momento, solo por ser titulares de estos derechos (Scagliola, 2024).

Ahora bien, es importante entender que los jóvenes presentan diversas dificultades en la sociedad, debido a que, al pasar el tiempo las condiciones de vida, convivencia, justicia y equidad de la juventud se han deteriorado. Por ejemplo, en América Latina, se presenta la peor distribución de la riqueza en el mundo y el sector sobre el cual recaen los mayores porcentajes de problemas en salud, educación, desempleo e ingreso es el de la juventud (Chillán, 2001). Por ello, hoy en día la percepción de ser joven en América Latina suele estar conectada con ideas de violencia, delincuencia, conformismo social y apatía, entre otros. De ahí que, al hablar de una manifestación social específicamente se asocie a los jóvenes como los generadores de dinámicas de desorden y peligro.

Nuestras sociedades difícilmente son capaces de percibir que la estigmatización de la juventud constituye un juego de espejos en los cuales se reflejan las contradicciones sociales y los problemas estructurales de exclusión y rechazo de la juventud. Instituciones públicas y sociales conforman parte de este juego con sus sombras, sus colores, su discurso y sus silencios. (Chillán, 2001, p. 119)

A raíz de todas estas problemáticas que rodean a la juventud y los estigmas sociales, se empieza a evidenciar que en la agenda de los organismos internacionales los jóvenes están más presentes, por ejemplo, el Banco Mundial dedica *el Informe sobre el Desarrollo Mundial* en el 2007 al tema de los jóvenes, al tiempo que la OEA – Organización de los Estados Americanos centra su Asamblea General en el análisis del vínculo entre juventud y valores democráticos, entre otros (Rodríguez, 2008). Ese tipo de escenarios ayudan a preguntarse ¿de quién es la responsabilidad de la situación de los jóvenes? Y la respuesta va encaminada a

comprender que es un esfuerzo de individuales y colectivos, ya sea privados o gubernamentales, nacionales o internacionales, donde realmente se dirija la atención a las necesidades de este grupo y se direccionen en crear oportunidades a nivel general (Chillán, 2001).

Por ello, la creación de políticas públicas de juventud va encaminada a direccionar la atención en las necesidades reales de los jóvenes, eso quiere decir que durante los últimos tiempos si se han observado avances sustanciales cuando de la formulación e implementación de las políticas se trata. Sin embargo, aunque en educación se han expandido las matrículas, aún siguen amplios grupos de jóvenes sin acceso a educación de calidad, en la inserción laboral hay altos niveles de desempleo en jóvenes y en salud el interés se concentra más en la protección infantil (Rodríguez, 2008). Para el contexto colombiano, a partir de 1991 con el proceso de descentralización las políticas públicas de juventud se han direccionado a conseguir 5 propósitos:

1. La institucionalización y regulación de la población joven por su papel en décadas anteriores, asociado a su habilidad de retar y cuestionar a las autoridades y al orden socio-político, cultural y económico, así como su rol en el fenómeno de la violencia y el conflicto social en el país.
2. La reducción de las principales condiciones de vulnerabilidad, riesgo y exclusión que enfrentan jóvenes en condición de pobreza y vulnerabilidad.
3. La integración de jóvenes en la economía de mercado y los procesos de desarrollo.
4. La participación de jóvenes en espacios institucionales dentro de la estructura política.
5. El reconocimiento de la población juvenil como sujetos de derechos y deberes (Romero et al., 2015)

En ese sentido, la descentralización con su idea de la distribución de poder, crea políticas públicas que respondan a las necesidades propias del territorio. Es decir, las políticas públicas son diseñadas desde el territorio con el objetivo de resolver las problemáticas de cada entidad territorial. Por ello, la política pública de Juventud a nivel nacional se descentraliza y cada territorio adopta una de acuerdo a las características de los jóvenes de cada región (Jolly,

2005). Para el caso del departamento del Tolima, se crea una política pública de juventud en un contexto territorial caracterizado por la diversidad institucional de sus municipios, lo que genera que existan diferentes niveles de capacidad administrativa, técnica y financiera para ejecutar las acciones en pro de la población joven. Aunque existe un marco normativo claro y una intención institucional de fortalecer la inclusión y la participación, en la práctica se encuentran muchas dificultades, debido a la incapacidad de la política para diferenciar las necesidades en un mismo territorio(Rendon, 2025).

El Tolima es un departamento con marcadas diferencias entre lo rural y lo urbano, por lo que los jóvenes de municipios como Chaparral o Rioblanco, no enfrenta las mismas problemáticas que los de Melgar e Ibagué, cosa que con frecuencia tienden a ignorar las políticas públicas desarrolladas desde un escenario tecnocrático. (Rendon, 2025. Párr.8)

De ahí que, se considere que en muchos municipios la gestión política de juventud se ve afectada por debilidades en la planeación, baja asignación de recursos específicos para la para la juventud, asimismo, se presenta una baja continuidad con los procesos administrativos y la escasa evaluación en la implementación de las políticas ligadas a este tema, lo que genera que no se pueda identificar el grado de avance en la implementación de los programas y proyectos dirigidos a los jóvenes(Rendon, 2025).

Asimismo, la participación juvenil en Colombia en espacios de poder o políticos no es alta, aún se evidencian altos índices de abstencionismo debido a la baja incidencia de los jóvenes en la toma de decisiones, lo que conlleva a reducir el impacto de las acciones desarrolladas y debilita la gobernanza en este campo. De allí que, se creen espacios como los Consejos Municipales y Locales de Juventud con el propósito de darle legitimidad pública a la juventud en Colombia. Esta situación se agrava por la dispersión de la información y la

inexistencia de herramientas estandarizadas que permitan medir de manera objetiva y comparable el desempeño de los municipios frente a la implementación de la política.

Como resultado, se configura un escenario en el que, a pesar de contar con una política pública formalmente establecida, no se dispone de suficientes elementos técnicos para evaluar su eficiencia ni para determinar si las acciones ejecutadas responden de manera adecuada a las necesidades reales de la población joven. Esto genera incertidumbre en la toma de decisiones, limita la mejora continua de la gestión pública y dificulta la identificación de brechas institucionales que deben ser atendidas.

En este contexto, la situación problemática radica en la necesidad de contar con herramientas que permitan analizar de manera integral la implementación de la Política Pública de Juventud en los municipios del Tolima, con el fin de fortalecer la capacidad institucional, optimizar la asignación de recursos y mejorar los resultados de la intervención pública dirigida a la juventud.

1.1.2. Formulación del Problema

Las políticas públicas de juventud constituyen un instrumento fundamental para garantizar el desarrollo integral, la participación y el acceso a oportunidades de la población joven dentro de los territorios. En Colombia, la formulación de estas políticas ha tomado importancia a partir del reconocimiento de los jóvenes como sujetos de derechos y actores estratégicos para el desarrollo social, económico y político del país. En ese sentido, tanto el nivel nacional como territorial han impulsado lineamientos orientados a fortalecer mecanismos institucionales de participación, educación, empleabilidad, salud mental, cultura y liderazgo juvenil.

Sin embargo, uno de los principales desafíos de las políticas públicas no radica únicamente en su formulación normativa, sino en su implementación de forma efectiva. En

muchos municipios, aunque existen políticas formalmente adoptadas, se evidencian dificultades relacionadas con capacidad institucional, asignación de recursos, articulación interinstitucional, seguimiento, cobertura territorial y participación juvenil efectiva, lo que genera brechas entre lo planificado y lo ejecutado. En este caso, la ausencia de mecanismos claros y eficientes de evaluación dificulta identificar el nivel de cumplimiento de las acciones, reconocer fortalezas institucionales y evidenciar las limitaciones que afectan el desarrollo de las políticas dirigidas a juventud de acuerdo a las particularidades de cada territorio.

En el departamento del Tolima, si bien diversos municipios han formulado o incorporado acciones relacionadas con juventud dentro de sus planes de desarrollo e instrumentos de planeación, se denota una limitada disponibilidad de herramientas que permitan evaluar de manera sistemática y comparable el grado de implementación de la Política Pública de Juventud a nivel territorial. Esta situación dificulta conocer qué tan eficientes han sido las administraciones municipales en la materialización de las acciones previstas, así como identificar desigualdades institucionales entre municipios y factores que condicionan el cumplimiento de los objetivos de política.

En ese sentido, surge la necesidad de construir un instrumento de evaluación que permita analizar el nivel de implementación de la Política Pública de Juventud en los municipios del Tolima, generando evidencia útil para la toma de decisiones, el fortalecimiento institucional y el mejoramiento de los procesos de gestión pública juvenil.

A partir de lo anterior, la presente investigación plantea la siguiente pregunta problema:

¿Cómo evaluar la eficiencia en la implementación de la Política Pública de Juventud del Departamento del Tolima en los municipios durante el periodo 2022–2025, a partir de un instrumento que permita identificar sus avances y brechas institucionales?

1.2. Antecedentes de la situación problema

En Colombia, el desarrollo de políticas públicas orientadas a la juventud ha cobrado relevancia en las últimas décadas, especialmente a partir de la expedición de la Ley 1622 de 2013 (Estatuto de Ciudadanía Juvenil), la cual establece un marco normativo para la garantía de los derechos de los jóvenes y promueve su participación activa en la vida política, social y económica del país. Este instrumento ha impulsado la formulación de políticas públicas de juventud en los distintos niveles territoriales, incluyendo departamentos y municipios.

En este contexto, el Departamento del Tolima formuló su Política Pública de Juventud 2022–2031 como una apuesta institucional para atender las necesidades de la población joven, fortalecer su participación y generar condiciones para su desarrollo integral. Sin embargo, al igual que ocurre en otros territorios del país, la implementación de estas políticas enfrenta retos asociados a la capacidad institucional de las entidades territoriales, especialmente en lo relacionado con la planeación, ejecución, seguimiento y evaluación de las acciones propuestas.

Diversos estudios sobre evaluación de políticas públicas en Colombia han evidenciado que uno de los principales problemas no radica en la formulación de las políticas, sino en su implementación efectiva. Autores como Roth Deubel (2009) y los lineamientos del CONPES (2004) destacan la importancia de fortalecer los sistemas de evaluación como mecanismos para mejorar la gestión pública, promover la toma de decisiones basada en evidencia y garantizar el cumplimiento de los objetivos planteados. No obstante, en la práctica, muchas entidades territoriales carecen de herramientas técnicas que permitan medir de manera sistemática y objetiva el desempeño de sus políticas.

En el ámbito específico de las políticas de juventud, investigaciones han señalado la existencia de debilidades en la articulación institucional, limitaciones en la asignación de recursos, baja continuidad administrativa y escasos mecanismos de seguimiento, lo que

repercute directamente en la efectividad de las intervenciones dirigidas a esta población.

Asimismo, se ha identificado que la participación juvenil, aunque formalmente reconocida, no siempre se traduce en incidencia real en la toma de decisiones públicas.

En el caso del Tolima, aunque se cuenta con reportes institucionales sobre avances en la implementación de la política pública de juventud, estos no permiten establecer comparaciones claras entre municipios ni evaluar de manera integral la eficiencia de la gestión pública en este campo. Esta situación evidencia un vacío en la generación de información sistematizada y en la existencia de instrumentos que faciliten el análisis del desempeño institucional.

En consecuencia, los antecedentes permiten identificar que, si bien existe un marco normativo y político consolidado en materia de juventud, persisten debilidades en los procesos de implementación y evaluación a nivel territorial. Esto justifica la necesidad de desarrollar herramientas metodológicas que permitan medir la eficiencia de la política pública de juventud en el Tolima, contribuyendo al fortalecimiento de la capacidad institucional y a la mejora de la gestión pública orientada a esta población.

1.3. Justificación

La evaluación, el seguimiento y el análisis de las políticas públicas son una parte fundamental y necesaria que permite comprender el alcance, las voluntades y el interés real de las gestiones realizadas por el Estado y, su capacidad para suplir las necesidades de la población. Lo ideal es, no solo evaluar y medir el cumplimiento de metas, actividades y objetivos administrativos, sino, analizar agendas programáticas, decisiones y estrategias adoptadas para rectificar si reamente se producen los resultados o consecuencias por las cuales fueron creadas, teniendo como base que se generen transformaciones en las realidades sociales por las cuales fueron diseñadas. En este sentido, la evaluación se convierte en una herramienta importante para fortalecer la toma de decisiones, mejorar la gestión institucional y orientar los procesos de planeación pública con base en evidencia (DNP, 2004).

Desde el campo del análisis de políticas públicas, más de un autor coincide en señalar que, una política pública no debería entenderse o reducirse como un documento formal o normativo en el que se estructura o programa una agenda de intenciones. Para Roth Deubel (2014), las políticas públicas corresponden a procesos complejos en los que intervienen instituciones, actores, recursos, intereses y dinámicas de poder, lo que implica que su éxito no depende solamente de su formulación, sino también de las condiciones existentes para su implementación. Es decir, una política pública puede escribirse, pensarse o diseñarse desde la estructuración normativa, pero esto no quiere decir que, su implementación sea igual de esquemática que lo teórico, puesto que, se intervienen por aristas cambiantes que fluctúan según la cantidad de actores y realidades que intervengan o sean parte de la ejecución.

Lo anterior toma preponderancia cuando se cuestiona y se le da foco a que uno de los retos de la acción estatal es lograr que la praxis logre congeniar con lo formulado en la normatividad o las políticas y, esto se visualiza durante la etapa de implementación. Pressman y Wildavsky (1973) demostraron que entre lo que se formula y lo que realmente se ejecuta suelen

existir diferencias significativas, originadas por problemas de coordinación institucional, limitaciones administrativas, disponibilidad de recursos y multiplicidad de actores involucrados en el proceso. En el mismo sentido, Aguilar Villanueva (1993) considera que la implementación es una fase en la que se conoce y se pone a prueba las capacidades administrativas y gubernamentales para convertir la teoría en materializaciones que se logren por medio de acciones reales, concretas y enfocadas en cumplir con los objetivos estipulados en las formulaciones y diseños.

Teniendo esto como base, las políticas públicas toman relevancia cuando se direccionan a reconocer, estudiar y diseñar específicamente para el bienestar de la población joven de un territorio. Ya que, la población joven representa un sector importante y clave dentro del desarrollo de todas las sociedades, puesto que, su incidencia en la creación de tejido social y construcción de cultura y comunidad son los sedimentos para las futuras generaciones y sociedades. Sin embargo, distintos organismos internacionales han advertido que las personas jóvenes continúan enfrentando desigualdades relacionadas con el acceso a oportunidades, participación efectiva, inclusión social y garantía de derechos (CEPAL & OIJ, 2008). Por esto, las políticas públicas de juventud deben tener procesos de seguimiento y evaluación que permitan conocer si realmente están respondiendo a las demandas, necesidades y distintas realidades que viven los jóvenes.

En Colombia, el reconocimiento de la juventud como sujeto de derechos ha sido fortalecido mediante instrumentos normativos como la Ley 1622 de 2013 —Estatuto de Ciudadanía Juvenil—, la Ley 1885 de 2018 y el Documento CONPES Social 173 de 2014, los cuales establecen lineamientos orientados al fortalecimiento de la participación juvenil, la institucionalidad pública y la articulación de acciones dirigidas a este grupo poblacional. Sin embargo, la existencia de todos estos dispositivos o instrumentos no garantiza la correcta ejecución ni obtención de resultados concretos o proyectados en todos los territorios, puesto que, esto depende de la caracterización individual de cada institución, de las capacidades, recursos,

actores involucrados y coordinaciones que surgen dentro de estos espacios de intervención estatal.

A partir de lo anterior, surge la necesidad de examinar cómo se está implementando la Política Pública de Juventud en el departamento del Tolima y cuál es el nivel de desarrollo institucional alcanzado por los municipios frente a las responsabilidades derivadas de dicha política. En la mayoría de casos, las condiciones y realidades diferentes de cada municipio condicionan la implementación y efectividad de las políticas públicas que se despliegan desde el nivel general para lo local, es por eso que cada municipio tiene sus formas de adoptarlas y, desde allí, aparecen o se generan las desigualdades por condiciones intrínsecas de la realidad de los territorios. Por ello, analizar la política pública a la luz de cada municipio es relevante para comprender los retos fortalezas, limitaciones, oportunidades, diferencias y puntos de encuentro entre los diferentes procesos de gestión pública juvenil a lo largo del departamento.

De esta forma, el diseño de un índice de evaluación para la implementación de la política pública de juventud del Tolima constituye una herramienta metodológica significativa para esta investigación. La construcción de indicadores e instrumentos de medición permite organizar información, monitorear procesos institucionales y generar datos comparables que facilitan el análisis del desempeño gubernamental (Bonney & Armijo, 2005). Por esto, este indicador permitiría reconocer y establecer los avances, incompetencias institucionales, capacidades administrativas y diferencias territoriales que permean cada una de las ejecuciones.

Asimismo, la elaboración de este instrumento adquiere relevancia práctica debido a su potencial utilidad para los procesos de planeación, seguimiento y toma de decisiones dentro de la gestión pública territorial. Contar con información comparable sobre el nivel de implementación municipal puede contribuir a orientar estrategias de fortalecimiento institucional, optimizar la asignación de recursos y apoyar la formulación de acciones de mejora dirigidas a la población joven. Desde una perspectiva de gestión basada en resultados, la generación de evidencia

resulta necesaria para avanzar hacia modelos de administración pública más eficientes, transparentes y orientados al cumplimiento de objetivos (Bonnefoy & Armijo, 2005).

Desde el ámbito académico, se busca realizar un aporte a las herramientas o capacidades que se usan para el estudio de las políticas públicas desde un ámbito de diferencias con enfoque territorial y conocimiento o evaluación institucional. Si bien, la mayoría de estudios se centran en investigar las disposiciones y realidades del centro y las generalidades, con este se quiere contribuir al conocimiento local sobre juventudes que se miden, viven y se forman desde sus territorialidades. Además, así se conoce cómo se proyecta y qué implementa de manera enfocada cada uno de los gobiernos locales, con el fin de adoptar y ejecutar las diferentes políticas. En este sentido, el estudio pretende aportar elementos metodológicos y analíticos que puedan servir como referencia para futuras investigaciones relacionadas con evaluación de políticas públicas, juventud y administración pública territorial.

Finalmente, se selecciona el periodo 2022–2025 debido a su pertinencia para analizar dinámicas recientes de implementación institucional en el departamento del Tolima. Este periodo permite observar el comportamiento reciente de las acciones dirigidas a juventud, identificar avances y limitaciones en el desarrollo de la política pública y examinar la capacidad institucional de los municipios para promover derechos, oportunidades y mecanismos de participación dirigidos a la población joven del territorio.

2. Marcos Referenciales

2.1. Marco Teórico

El análisis de la implementación de políticas públicas, desde la óptica internacional, se ha abordado desde corrientes teóricas variadas. En ese sentido, se ha venido comprendiendo que las dinámicas entre diseño institucional y resultados obtenidos son la base para desarrollar objetivos de medición posterior. Es decir, se debe considerar el diseño previo, y la implementación posterior. En ese orden, McKenzie (1999) expone que el diseño institucional permite entender cómo se desarrolla la política a futuro, lo cual es pertinente para sustentar teóricamente esta investigación. Esto se debe a orienta la construcción de herramientas para medir la eficiencia en la ejecución de políticas públicas en contextos territoriales, gracias a la comprensión previa de los diseños institucionales.

En esa lógica, la teoría de la implementación propuesta por Pressman y Wildavsky (1984) se ubica como un referente teórico clásico cuando se trata de desarrollar estudios en relación con la puesta en marcha de políticas públicas. Desde lo autores se expone que la implementación es un proceso complejo que depende de múltiples variadas, por lo que no se centra únicamente del diseño previo, como arguye McKenzie (1999), sino que lleva consigo una interacción de actores. Dentro de su estudio, los autores resaltan que la interrelación se da entre los niveles de gobierno junto a las condiciones institucionales. En consecuencia, se colige de esta teoría que entre la formulación y la ejecución hay brechas que desvían los objetivos iniciales. Aterrizado al estudio, resulta relevante para analizar políticas en contextos descentralizados.

Sobre esa misma línea, Lipsky (2010) introduce el concepto de burocracia de nivel de calle, mostrando desde su estudio el rol de los funcionarios públicos cuando estos, en ejercicio de sus funciones, interactúan con la ciudadanía. Es interesante dentro del entendido teórico porque, según este enfoque, la implementación de las políticas públicas se influencia por las

decisiones discrecionales de estos actores. Según plantea Lipsky (2010), son precisamente estos funcionarios públicos los que terminan adaptando las directrices institucionales a las condiciones del territorio. Por tanto, desde esa relación teórica, el autor concluye que la ejecución de una política varía entre contextos locales, lo que permite también argüir que se necesitan instrumentos para medir esas diferencias.

Por otra parte, el enfoque de análisis de políticas públicas de Dunn (2015) muestra una visión que se inclina a la integralidad de la evaluación, arguyendo que las evaluaciones han de centrarse en la producción de información para la toma de decisiones. En consecuencia, para Dunn (2015) la evaluación puede medirse desde resultados, pero también se debe revisar desde la eficiencia, efectividad e impacto. Por ello, para Dunn (2015) este tipo de análisis de políticas implica el uso de indicadores que vengan acompañados de herramientas metodológicas para comparar desempeños. En suma, desde este tipo de revisiones integrales propuesta por el autor, resulta más factible orientar la gestión pública en contextos específicos y particulares.

De igual manera, Bardach y Patashnik (2023) desde un trabajo de investigación reciente, han postulado un enfoque más pragmático para el análisis de políticas públicas. En este, según los autores, la evaluación se concibe como proceso que se desarrolla para la solución de problemas. Por ello hay un énfasis en la importancia de contar con criterios de evaluación como eficiencia y factibilidad administrativa, relacionando su teoría con lo propuesto por Dunn (2015). En suma, para poder valorar si una política está siendo implementada de manera adecuada en relación con los recursos disponibles o sus objetivos propuestos, deberá valorarse desde un proceso integral de factores.

Otro de los enfoques importantes para entender el contexto teórico desde la mirada internacional, se halla en la visión de gobernanza, con relación también a la capacidad institucional. Esta teoría ampliamente revisada, tiene un desarrollo analítico pertinente desde la

base de Peters (2018). El autor menciona que el desempeño de las políticas públicas depende de la capacidad de las instituciones para coordinar sus actores, recursos, y a su vez, la manera en que direcciona los procesos en el tiempo. Por tanto, la eficiencia en la implementación no está cerrada a la relación con el cumplimiento de metas, dado que tiene una amplia relación con la calidad de las estructuras institucionales. Hay un centro en la gobernanza, según al autor, en los mecanismos de articulación interinstitucional a nivel horizontal entre todos los actores.

Ahora bien, en el contexto latinoamericano los estudios sobre políticas públicas se han influenciado por enfoques hacia el estudio de las limitaciones estructurales por la capacidad institucional, y en otra línea similar, se ha venido revisando las brechas entre formulación e implementación. Esto en la región se sustenta por los aspectos diferenciados de cada contexto, con territorios de alta heterogeneidad. Por tanto, Matus, (1987) propone una teoría de la planificación estratégica situacional, mencionando que la acción pública no se ejecuta en condiciones ideales, sino en contextos complejos. Permite ver que la implementación de políticas públicas depende de la capacidad de los gobiernos para adaptarse a escenarios cambiantes.

Por su parte, Aguilar Villanueva (1992) arguye que el proceso de las políticas públicas en América Latina ha detectado que su problema no radica en la formulación, sino la ejecución. La autora señala que la implementación es ineficiente por las debilidades en la coordinación institucional, sumado a una notoria fragmentación del Estado. Según esto, se generan resultados dispares en los territorios, y al no contar con indicadores específicos de medición, se dificulta mejorar esa implementación. La autora nos permite entender las dificultades en la materialización de políticas públicas a nivel local, y esa necesidad de instrumentos de valoración.

Pero para Guillermo O'Donnell (1993) hay un nuevo concepto que engloba estos análisis, y lo denomina como “Estado con baja intensidad institucional”. Bajo ese concepto el autor explica que en países latinoamericanos las normas formales no son plenamente ejecutadas efectivamente. Concluye que para solucionar este problema “El invento más conocido para lograr ese fin es el fortalecimiento de las instituciones sociales y políticas” (O'Donnell, 1993, p. 85). Y sugiere que la existencia de políticas públicas no hace que exista una implementación, sobre todo en territorios con capacidades estatales limitadas. Es decir, colige que hay brechas entre diseño normativo y resultados concretos.

Ahora, en el contexto colombiano se ha desarrollado un enfoque combinando tanto los factores teóricos como los normativos. El foco de estudio se ha centrado en la relación entre la capacidad institucional y su traducción en efectividad de implementación en los territorios. Pero no se ha profundizado en criterios o valoraciones que permitan la medición de esa implementación en resultados. En esa línea, Deubel (2009) expone que las políticas públicas se entienden como procesos dinámicos con múltiples actores. Por su multiplicidad, existen también variados intereses que llevan consigo niveles de gobierno. Plantea que uno de los desafíos está en la implementación, por la tendencia a concentrar esfuerzos en la formulación sin condiciones para la ejecución. Concluye así que la evaluación se necesita para identificar brechas entre lo planificado y lo ejecutado.

Desde el Departamento Nacional de Planeación (2004), a través del documento CONPES 3294, se ha venido introduciendo el enfoque de gestión por resultados en la administración pública. Esto ha venido resaltando la injerencia de los sistemas de seguimiento-evaluación. Además, establece que la evaluación debe medir la eficiencia, eficacia e impacto de las intervenciones, desde un enfoque integral, pero poco desarrollado. En consecuencia, se quiere promover el uso de indicadores o de herramientas técnicas para mejorar el desempeño institucional.

Por su parte, Oszlak (2020) aunque con enfoque latinoamericano, pero ampliamente aplicado al contexto colombiano para analizar la capacidad estatal, ha planteado que la efectividad depende de la capacidad del Estado. Y esta capacidad se mide desde tres factores, tales como formular-implementar-evaluar, pero siempre de manera coherente y sostenida. En el caso colombiano, se puede observar desde este enfoque la revisión teórica respecto a cómo las limitaciones en coordinación interinstitucional inciden en la eficiencia de las políticas públicas.

Particularmente en el nivel territorial o local, se halla el caso del Departamento del Tolima, con la Política Pública de Juventud 2022–2031 (Gobernación del Tolima, 2022) como instrumento que orienta las acciones dirigidas a la población joven. Dentro de esta política se han venido estableciendo líneas estratégicas relacionadas con la participación, la inclusión social y un enfoque novedoso reciente hacia el fortalecimiento de capacidades. No obstante, la implementación se halla en un contexto de heterogeneidad institucional de los municipios, con diferencias en términos de capacidad administrativa, sin articulación interinstitucional. Esta situación coincide con los planteamientos teóricos sobre la capacidad estatal en contextos subnacionales porque la efectividad depende de las condiciones institucionales del territorio.

Y por su parte, los instrumentos de planeación territorial, como los planes de desarrollo municipales, también muestran niveles de incorporación y priorización diferentes para la incorporación de la política pública de juventud. Esto se traduce en variaciones en su ejecución que no permiten la consolidación de procesos homogéneos para la implementación. En este sentido, la ausencia de mecanismos de seguimiento limita la posibilidad de comparar el desempeño entre municipios para identificar con precisión las brechas existentes. Teóricamente, se revisa desde este apartado los enfoques acerca del tema objeto de estudio, hallando de esta manera las inclinaciones teóricas acerca de la evaluación de las políticas públicas en el país.

Debe entenderse esta situación como un problema de traducción institucional. En ese sentido, una política pública nace en un lenguaje normativo, pero el punto de atención está en los escenarios donde hay restricciones situadas. Pressman y Wildavsky (1984) ya lo habían abordado, arguyendo que estas ayudan a identificar fallas de coordinación, pero que también sirven para comprender cada paso entre la decisión y la acción. En una política territorial de juventud, esa desviación puede aparecer cuando las metas departamentales llegan al municipio sin presupuesto porque no responden a los mecanismos de seguimiento.

Lipsky (2010) desplaza el análisis al argüir desde una postura diferente, que la política en la práctica cotidiana es de quienes la gestionan para decidir en lo operativo. Significa esto que la implementación si bien depende de lo institucional, también lo hace desde el cómo los funcionarios interpretan los lineamientos. Eso responde interrogantes que surgen de, por ejemplo, cómo dos municipios con la misma política tienen resultados distintos. Esto muestra la diferencia entre la capacidad del enlace de juventud o la continuidad del proceso.

Pero hay un choque entre ambos enfoques, porque Pressman y Wildavsky (1984) observan la implementación desde la complejidad de las cadenas institucionales, en tanto Lipsky (2010) la observa desde la ejecución con la ciudadanía, siendo esta una diferencia que amplía el análisis. La eficiencia de una política no se mediría por la existencia de planes, al menos no netamente. Revisando estas teorías se podría suponer que también debe revisarse desde las condiciones para ejecutar acciones. El índice debe seguir esta discusión para que integre indicadores de planeación formal con capacidad operativa. Lo que se desea es que se pueda contar con instrumento que tenga más elementos fuera de lo descriptivo.

Visto desde un punto práctico, la evaluación debe enfocarse en resolver problemas dado que, según la crítica, se ha observado que estos mecanismos de evaluación son diagnósticos, como lo venido propuesto Bardach y Patashnik (2023). Ahora bien, solo con diagnósticos no se resuelve el problema. Desde esta perspectiva, el índice debe evitar ser una

lista de requisitos y ahí es donde está el cambio, haciendo un instrumento en donde su valor se halle en seleccionar indicadores para las brechas corregibles, bajo la idea de Bardach y Patashnik (2023). Sería entonces insuficiente preguntar si el municipio tiene acciones dirigidas a jóvenes, porque se debe es comprender si esas acciones tienen responsable u otros múltiples factores de análisis. El instrumento debe contar con estas teorías en su diseño.

Así las cosas, la evaluación entra en este debate para ser un puente para ordenar evidencia. En cualquier caso, el análisis de políticas públicas está llamado producir información para decidir, si se sigue la postura de Dunn (2015). Y esta idea indicaría que el índice está más allá del ejercicio descriptivo, al contener propuestas, desde sus enfoques, para contar así con una lectura sobre el estado de implementación. Entonces, siguiendo este argumento, no se puede reducir a verificar si algo existe, porque resulta más analítico si se pretende, dentro del instrumento, llegar a valorar si esa existencia tiene relación con la ejecución de la política pública a analizar.

Nótese así que la medición de eficiencia necesita de precisión, implicando que ese tipo de evaluación requeriría otro diseño metodológico con una disponibilidad de información diferente. La eficiencia es una relación entre condiciones institucionales desde capacidad de seguimiento. Delimitamos esto porque es necesario indicar que el índice va más allá de lo que puede demostrar descriptivamente, y súmese que sirve para ir revisando elementos que debe tener una herramienta viable para municipios con limitaciones de información. En cualquier caso, esta producción investigativa pretende ir reconociendo la variabilidad de procesos en cada entre territorial.

El Departamento Nacional de Planeación (2004) plantea que la evaluación debe apoyar el desempeño institucional mediante información verificable, vista desde gestión por resultados como aspecto de fortaleza para esta delimitación. Por tanto, los indicadores son mecanismos de transformación pero con criterios observables, conectando con una idea de diseño del índice

en el cual se pueda llegar a solucionar los problemas y no quedarse en el diagnóstico. Cada dimensión debe traducir una parte del problema de implementación en una forma de medición.

La gobernanza territorial agrega otra capa al análisis. Peters (2018) permite comprender que una política no se ejecuta únicamente desde una oficina o dependencia. Su desarrollo exige coordinación entre actores institucionales y sociales. En el caso de juventud, esa coordinación resulta especialmente sensible porque las acciones suelen cruzar sectores como educación, cultura, empleo y participación. Cuando esa articulación falla, la política queda fragmentada. Puede haber actividades aisladas, pero no necesariamente una implementación coherente.

Hay una idea también de baja intensidad institucional mostrando que la existencia formal de normas no garantiza presencia estatal, que ha sido manejada por O'Donnell (1993) para problematizar desde América Latina. De hecho, el autor afirma que “el invento más conocido para lograr ese fin es el fortalecimiento de las instituciones sociales y políticas” (O'Donnell, 1993, p. 85). Entonces el problema de la política de juventud no se encuentra solo en su formulación. Y esto puede colegir una serie de ideas que se han revisado, respecto a que el reto está en las condiciones reales de los municipios para sostener procesos, desde una producción de información útil.

Existe un enfoque situacional que parte de reconocer que el gobierno actúa en escenarios conflictivos y cambiantes. La planificación no es un documento cerrado, y aquí Matus (1987) aporta una lectura distinta de la planeación, porque su enfoque expone una práctica que se ajusta a restricciones reales. Visto esto, la medición debe reconocer que los municipios no parten del mismo lugar, porque algunos cuentan con equipos técnicos estables. Otros dependen de capacidades reducidas.

Roth Deubel (2009) permite conectar estas discusiones con el caso colombiano. Su enfoque muestra que las políticas públicas son procesos atravesados por actores, decisiones y conflictos. En Colombia, muchas políticas han avanzado en formulación normativa, pero mantienen dificultades para demostrar resultados territoriales. Esta tensión es clave para la monografía. La Política Pública de Juventud del Tolima puede estar formalmente definida, pero su eficiencia solo puede analizarse cuando se observan las condiciones municipales de ejecución.

El problema metodológico aparece cuando se intenta convertir esos debates en medición. Un índice no puede recoger toda la complejidad de una política pública. Su función es seleccionar dimensiones que representen los aspectos más relevantes del fenómeno. Por eso, el índice debe construirse desde categorías teóricas claras. La capacidad institucional permite medir condiciones de ejecución. La gobernanza permite valorar articulación. La participación juvenil permite revisar incidencia. La gestión pública permite observar planeación y seguimiento. Cada dimensión responde a un debate teórico y no a una ocurrencia instrumental.

La construcción de indicadores exige coherencia interna. Un indicador debe medir una parte precisa del concepto que representa. Si se incluye un indicador sobre participación juvenil, no basta con verificar la existencia de un consejo municipal de juventud. También debe revisarse si ese espacio fue convocado, si produjo insumos y si esos insumos tuvieron algún tratamiento institucional. Esa diferencia evita medir formalidades vacías. La evaluación gana fuerza cuando distingue entre presencia normativa y funcionamiento real.

Aguilar Villanueva (1992) le aporta a esta idea en América Latina. Su lectura advierte que el problema suele aparecer en la ejecución. En consonancia, la política pública no fracasa porque esté mal formulada. Se abre una puerta a revisar si esta puede fallar porque no encuentra estructuras para hacer que sus objetivos sea acciones sostenidas. El índice debe

mirar la implementación como un proceso. Limitarse a contar actividades realizadas sería un error, visto desde la teoría revisada, por lo que se debe identificar si esas actividades tienen conexión con responsabilidades institucionales.

La política pública de juventud requiere una lectura particular. Su objeto no es una obra física ni un trámite administrativo. Se trata de una intervención poblacional que depende de la participación de jóvenes y de la coordinación pública. Esa condición obliga a que la evaluación no se concentre en ejecución presupuestal, para que podamos observar si existen mecanismos de interlocución. La medición de eficiencia debe reconocer que una política puede ejecutar recursos sin fortalecer participación, pero que también abre espacios participativos sin lograr capacidad.

Un instrumento demasiado amplio puede volverse inaplicable. Uno demasiado simple puede ocultar brechas relevantes, y por eso la utilidad del índice dependerá de su capacidad para producir un diagnóstico manejable. Hay que construir, previa revisión de la teoría, una batería de indicadores suficiente, pero viable. La validación por juicio de expertos se utiliza para revisar si las dimensiones propuestas tienen sentido técnico para poder aplicarse con información disponible.

Con este desarrollo, ubicamos la investigación en un punto preciso, para pasar de estudiar políticas públicas de juventud, y centrarnos en medir la eficiencia de su implementación desde el instrumento validado. La teoría no opera como antecedente previo sin impactos. Funciona como base para justificar las dimensiones que nos permitan explicar por qué la implementación municipal necesita ser evaluada.

2.2. Marco Conceptual

En principio, es importante definir el concepto de Política pública, ya que, es el que direcciona la investigación, en ese sentido, una política pública se entiende como un conjunto

de acciones intencionales y causales; intencionales entendiendo que, se orientan en el cumplimiento de unos objetivos considerados de valor para la mejora de la sociedad o la resolución de problemas de interés pública. Causales, desde la visión de que son consideradas idóneas y eficaces para resolver un problema social específico. En esa misma línea, son “un conjunto de acciones cuya intencionalidad y causalidad son definidas por gobierno y sociedad según el tipo de interlocución establecido que tiene lugar entre el gobierno y sectores de la ciudadanía” (Aguilar, 2012, p. 17).

En línea con lo anterior, el proceso de implementación de las políticas públicas abarca las acciones efectuadas por individuos o grupos, ya sean públicos o privados, con el propósito del cumplimiento de los objetivos previamente establecidos. Es decir, la implementación se define como los esfuerzos momentáneos de los individuos (o grupos) por traducir las decisiones en propuestas operativas, que se convierten en cambios de mayor o menor magnitud, que se rigen a través de las decisiones políticas. (Aguilar L. F., 2007).

Ahora bien, el construir una política pública e implementarla no es necesariamente el proceso completo, en ese sentido, para que sea exitoso el proceso también se necesita una etapa de evaluación. De ahí que, la evaluación de políticas públicas se define como el análisis de los datos y métodos utilizados dentro de un contexto político. Es decir, se evalúa un producto de decisiones políticas que demuestran el resultado de las acciones de la maquinaria gubernamental. En ese sentido, la evaluación en si misma adopta una postura política, ya que expone una visión de los problemas públicos, sanciona la implementación y valora los impactos positivos o negativos del quehacer gubernamental. Por ende, no es solo un análisis del accionar, sino también el evaluar la legitimidad política de las decisiones y de los efectos de la acción pública (Salcedo, 2011).

Toda esta evaluación de políticas, debe realizarse por medio de comprender la eficiencia de dicha política y el efecto que produce, entendiendo que la eficiencia se define

como la medición de la capacidad de actuación de un sistema, refiriéndose a la capacidad gubernamental, para lograr la consecución de objetivos determinados. Por ello, se entiende como la medición de la capacidad para resolver los problemas a través de los objetivos propuesto, salvaguardando los recursos públicos y cumpliendo con las tareas y obligaciones que se estructuran en el momento de la construcción de la política pública (Rojas, Jaimes, & Valencia, 2018).

Siguiendo con esta lógica, el concepto de capacidad institucional puede ser entendido como un conjunto de varios elementos. Entre ellos se destacan las habilidades, recursos, estructuras, procesos y demás recursos con los que cuentan entidades públicas para llevar a cabo su gestión. Particularmente se interesa este estudio en lo que conlleva a la implementación y evaluación de políticas públicas desde, por supuesto, la capacidad institución. Esta capacidad permite explicar por qué políticas similares pueden generar resultados diferentes en contextos territoriales distintos, es decir, permite explicar las diferencias entre procesos. Huerta, (2019) y Rosas, (2008) mencionan que la capacidad institucional puede entender como la disponibilidad de recursos financieros pero que, según su interpretación, esta capacidad puede involucrar dimensiones como la capacidad técnica del talento humano o la disponibilidad de información.

Por tanto, la capacidad institucional resulta importante de conceptualizar por su importancia en la eficiencia de las políticas públicas, al ser un factor que condiciona la posibilidad de transformar lineamientos en acciones. A nivel territorial adquiere relevancia debido a las brechas entre municipios en términos de recursos, de personal capacitado y también de la continuidad administrativa, todas estas propias de la capacidad institucional. Así, mientras algunos territorios tienen estructuras de gestión estables, otros van con limitaciones que afectan la implementación de las políticas. Y por ello el análisis de la capacidad

institucional identificaría esas condiciones bajo las cuales se ejecuta la política pública de juventud, siendo un factor importante para la construcción del índice de eficiencia.

Ahora bien, el concepto de gobernanza amplía la comprensión de la acción pública más allá de las estructuras formales del Estado, dado que la gobernanza se entiende como procesos de interacción horizontal para la toma de decisiones. De hecho, según Torres-Melo, (2006) la gobernanza involucra a actores variados, tanto públicos como privados, en la gestión de asuntos colectivos. Por su parte, Villanueva (2015) y Zurbriggen (2011) exponen que este enfoque rompe con la visión del gobierno como actor central, porque hay una efectividad de las políticas dependiente de la articulación de redes para la implementación.

Siendo así, la gobernanza supone la existencia de mecanismos de coordinación interinstitucional que estén dentro de unos espacios de diálogo con la sociedad civil. Incluso, se puede ver a la gobernanza como procesos de toma de decisiones inclusivos. En el caso de las políticas públicas de juventud, su implementación requiere la articulación entre diferentes sectores, como educación, salud, cultura, participación ciudadana, entre otros, por lo que esa interrelación es propia de la gobernanza. Además, con esta se puede analizar la calidad de las relaciones entre los distintos niveles de gobierno, particularmente nivel departamental y los municipios. Esto es importante porque permite ver la coherencia y continuidad de las acciones. En suma, una gobernanza débil se traduce en fragmentación institucional, que puede conllevar a una efectividad limitada en la implementación de la política pública.

En cuanto a la participación juvenil, reconoce esta a los jóvenes tanto como beneficiarios de las acciones estatales, como actores con capacidad de incidir en la toma de decisiones públicas, dotándolos de un poder de decisión que antes no tenían, o que era meramente simbólico. Parte de la idea de que el reconocimiento de la ciudadanía juvenil es componente del desarrollo democrático, para que puedan ejercer sus derechos desde una construcción de lo público. En el territorio nacional, la participación juvenil se halla respaldada

por la Ley 1622 de 2013, desde unos mecanismos de participación para la inclusión de los jóvenes en los espacios de decisión.

Desde una perspectiva conceptual, la participación juvenil no se cierra a espacios formales que, aunque importantes, no son decisorios (Serrano Rubiano & Bergaño Arenas, 2020). Por lo que tiene que ver más con la capacidad real de incidir en la formulación e implementación de las políticas públicas que les competen. Implica analizar varios aspectos como el acceso a la información, la continuidad de los procesos, y que estos jóvenes también puedan revisar y entender el impacto de las decisiones tomadas. Sin embargo, en muchos casos la participación se limita a ejercicios consultivos sin incidencia con poco potencial transformador (Ziccardi, 1999). Evaluar la participación juvenil en el marco de esta investigación identificaría si los mecanismos existentes contribuyen a fortalecer la política pública o si, por el contrario, son más prácticas formales sin efectos en la gestión pública.

Aquí se une con la gestión pública entendida como un proceso que tiene herramientas para la toma de decisiones mediante los cuales el Estado organiza sus acciones para cumplir objetivos de las políticas públicas. La gestión pública contemporánea, según Rodríguez et al. (2020) y Sánchez, (2007) se orienta hacia el enfoque de resultados, dejando atrás las conceptualizaciones que solo tenían presentes la ejecución de actividades, apuntando más a la generación de efectos concretos en la población. Este enfoque se encuentra asociado a principios de eficiencia, eficacia, y transparencia, sumados a acciones concretas y tangibles como las rendiciones de cuentas, para mejorar la calidad de la acción estatal en cualquier accionar.

Entonces, la gestión pública puede verse también como un espacio donde se materializan políticas públicas, siendo determinante en la calidad de implementación. Esto incluye planificación, asignación de recursos, y evaluación de impactos. En el nivel territorial, la gestión pública se influencia por factores como la capacidad administrativa, o la continuidad de

los procesos, generando variaciones en el desempeño entre municipios. En consecuencia, la gestión pública en el marco de esta investigación permite comprender cómo se ejecuta la Política Pública de Juventud en la práctica, identificando variaciones buenos y malos en los procesos administrativos.

Por último, el índice de evaluación permite operacionalizar los conceptos teóricos y convertirlos en una herramienta de medición concreta. Se parte primero de que un índice de evaluación es un instrumento metodológico que agrupa indicadores en una estructura organizada para medir sistemáticamente el desempeño de una política pública. De acuerdo con la OCDE, los sistemas de indicadores ayudan a llevar una gestión por resultados, al generar información objetiva, comparable y útil para toma de decisiones.

En el caso de esta investigación, el índice se orienta a medir la eficiencia en la implementación de la Política Pública de Juventud. Pero para ello, debe integrarse con otros aspectos revisados anteriormente, como la capacidad institucional, gobernanza, o gestión pública. En cualquier caso, el uso de un índice de evaluación es útil para la comparación entre municipios, en cuanto a los patrones o diferencias detectados en la implementación de la política pública. En el Tolima esto puede ser útil, porque existe diversidad institucional entre municipios. Por tanto, el índice es analítico y no solo descriptivo, siempre que permite explicar las diferencias en el desempeño para la toma de decisiones.

2.3. Marco Normativo

Tabla 1. *Resumen de marco normativo*

Ley 1622 de 2013	Constituye el principal marco normativo en materia de juventud en Colombia. Esta ley define a los jóvenes como sujetos de derechos y establece el Sistema Nacional de Juventud, promoviendo su participación en escenarios políticos, sociales, culturales y económicos.
------------------	--

Ley 1085 de 2018	Modifica la Ley 1622 de 2013 fortaleciendo los mecanismos de participación juvenil, específicamente los Consejos de Juventud. Esta norma amplía las garantías de representación y participación democrática de los jóvenes, fortaleciendo la institucionalidad juvenil en los territorios.
Ley 152 de 1994	Esta ley regula los procesos de planeación en Colombia, estableciendo que las entidades territoriales deben formular planes de desarrollo que orienten su gestión durante los periodos de gobierno. En estos planes se incluyen las políticas públicas y programas dirigidos a diferentes sectores poblacionales, incluyendo la juventud.
Política Pública de Juventud del Tolima 2022 - 2031	A nivel territorial, esta política constituye el instrumento principal para orientar las acciones del departamento en materia de juventud. Define líneas estratégicas, objetivos, programas y metas dirigidas a mejorar la calidad de vida de los jóvenes, promoviendo su inclusión y desarrollo integral.
CONPES 3294 - 2004	DEI CONPES 3294 establece lineamientos para la modernización de la administración pública en Colombia, promoviendo la gestión por resultados y el fortalecimiento de los sistemas de evaluación. Este documento resalta la importancia de medir el desempeño de las políticas públicas para mejorar la eficiencia del Estado.

2.4. Marco Temporal

El desarrollo de la presente investigación se enmarca en un periodo específico que permite analizar la implementación de la Política Pública de Juventud del Departamento del Tolima en un contexto reciente y pertinente para la gestión pública territorial.

En este sentido, el estudio se centra en el periodo comprendido entre los años 2022 y 2025, el cual corresponde a la fase inicial de ejecución de la Política Pública de Juventud del Tolima 2022–2031. Este intervalo de tiempo resulta relevante, ya que permite evaluar los primeros avances en la implementación de la política, identificar las dinámicas institucionales desarrolladas por los municipios y analizar las condiciones en las que se han ejecutado las acciones dirigidas a la población joven.

Adicionalmente, este periodo coincide con ciclos de gobierno territorial, lo que implica cambios administrativos, ajustes en los planes de desarrollo y variaciones en la asignación de recursos, factores que inciden directamente en la capacidad institucional y en la continuidad de las políticas públicas. Por tanto, su análisis permite comprender cómo estos elementos afectan la eficiencia en la ejecución de la política de juventud.

El marco temporal seleccionado también posibilita la disponibilidad de información institucional reciente, necesaria para la construcción y aplicación del índice de evaluación propuesto en la investigación. Asimismo, permite realizar un análisis comparativo entre municipios en un mismo contexto temporal, garantizando mayor coherencia en los resultados obtenidos.

3. Objetivos

3.1. Objetivo general

Evaluar la eficiencia de la Política Pública de Juventud del Tolima durante el período 2022 - 2025, a partir de la aplicación y análisis de un índice de evaluación basado en normativas institucionales existentes.

3.2. Objetivos Específicos

- Analizar los componentes teóricos, normativos e institucionales que orienten la evaluación de la Política Pública de Juventud del Tolima en el período 2022 – 2025.
- Adaptar y estructurar un índice de evaluación con dimensiones e indicadores pertinentes, sustentado en metodologías y lineamientos existentes, que permita medir la eficiencia de la política durante 2022-2025.
- Aplicar una prueba piloto del índice de evaluación en municipios seleccionados del Tolima para el periodo 2022 – 2025, con el fin de valorar su utilidad (plan de mejora) y analizar los resultados obtenidos.

4. Alcance de la Monografía

La monografía tiene un alcance descriptivo, analítico y propositivo, orientado al diseño de un índice de evaluación para la implementación de la Política Pública de Juventud en el Tolima y a identificar el nivel de avance en municipios seleccionados durante 2022–2025.

Primero, el alcance descriptivo busca caracterizar el estado actual de la implementación de la política a nivel municipal, identificando institucionalidad, planeación, participación juvenil, financiamiento, implementación programática, seguimiento e impacto territorial. Esto permite reconocer las condiciones de las acciones dirigidas a la juventud y establecer diferencias entre municipios.

Segundo, el alcance analítico examina capacidades institucionales y dinámicas de implementación mediante un ejercicio comparativo entre municipios. La aplicación del índice diseñado permitirá analizar fortalezas, limitaciones, brechas y niveles de cumplimiento, identificando factores que favorecen o dificultan la ejecución efectiva.

Tercero, el alcance propositivo no se limita al diagnóstico, sino que plantea una herramienta metodológica para fortalecer monitoreo, seguimiento y toma de decisiones institucionales. El índice busca ser un instrumento de apoyo para entidades territoriales y tomadores de decisión interesados en mejorar la gestión pública juvenil.

El alcance territorial se circunscribe al Tolima, específicamente a municipios seleccionados para la aplicación piloto del índice, considerando diferencias institucionales, administrativas y territoriales. El alcance temporal abarca 2022–2025, para analizar la implementación reciente de la política de juventud en función de dinámicas institucionales y procesos de gestión territorial.

Cabe señalar que la monografía no busca evaluar el impacto integral de la política sobre todas las condiciones de vida de la juventud, ni medir resultados causales de largo plazo. Su propósito central es analizar la implementación institucional de la política pública, a partir del diseño de un índice que genere información comparable, identifique niveles de avance y aporte insumos técnicos para fortalecer la gestión pública juvenil.

5. Pertinencia del tema

La presente investigación se inscribe de manera directa en el campo de la Administración Pública, en tanto aborda el análisis de la implementación y evaluación de una política pública territorial, específicamente la Política Pública de Juventud del Departamento del Tolima. Este tema resulta altamente pertinente, ya que las políticas públicas constituyen uno de los principales instrumentos mediante los cuales el Estado materializa sus funciones, responde a las demandas sociales y garantiza derechos a la ciudadanía (Roth Deubel, 2009).

En este sentido, el estudio de la eficiencia en la implementación de políticas públicas permite comprender cómo las entidades territoriales gestionan los recursos, ejecutan programas y articulan acciones para cumplir con los objetivos establecidos. La Administración Pública no solo se ocupa del diseño de políticas, sino también de su ejecución efectiva, lo que implica analizar factores como la capacidad institucional, la planeación, la gestión administrativa y la coordinación interinstitucional (Aguilar Villanueva, 2007).

Adicionalmente, la investigación se vincula con los enfoques contemporáneos de la gestión pública, especialmente aquellos relacionados con la gestión por resultados, la evaluación del desempeño y la toma de decisiones basada en evidencia. En este marco, el diseño de un índice de evaluación para medir la eficiencia de la Política Pública de Juventud aporta una herramienta técnica que fortalece los procesos de seguimiento y evaluación en las entidades públicas, contribuyendo a mejorar la calidad de la gestión estatal (CONPES, 2004).

Asimismo, el enfoque territorial del estudio permite evidenciar las particularidades de la administración pública en los municipios, donde se materializan las políticas y donde se enfrentan mayores desafíos en términos de recursos, capacidades técnicas y continuidad institucional. Esto resulta clave para comprender las brechas existentes entre la formulación de las políticas y su

implementación real, una problemática ampliamente documentada en los estudios sobre políticas públicas (Dunn, 2012).

Por otra parte, la temática adquiere relevancia al centrarse en la población joven, considerada un grupo estratégico para el desarrollo social y económico. La adecuada implementación de políticas dirigidas a la juventud no solo impacta en la garantía de derechos, sino también en la construcción de ciudadanía, la participación democrática y el fortalecimiento del tejido social (Rojas Betancourt, 2008).

En consecuencia, esta investigación aporta al campo de la Administración Pública al generar conocimiento sobre la evaluación de políticas públicas en el nivel territorial, proponer herramientas metodológicas para el análisis de la eficiencia institucional y contribuir al fortalecimiento de la gestión pública orientada a resultados, lo cual resulta esencial para mejorar la calidad de la intervención estatal y la toma de decisiones en beneficio de la ciudadanía.

6. Aspectos Metodológicos

6.1. Paradigma

Para esta investigación se utiliza el paradigma pragmático, gracias a que este no es limitado, porque no se cierra a explicar un fenómeno desde la teoría (Arias, 2023). En este caso, el interés principal es construir una herramienta útil para valorar una política pública concreta, por lo que este paradigma se adecúa a las necesidades de investigación. Es así como el problema no es solo comprender la implementación de la Política Pública de Juventud del Tolima, porque se pretende proponer una forma ordenada de medirla, por lo cual este paradigma permite utilizar criterios que vayan direccionados a este fin, y no tanto a la correspondencia teórica con otros paradigmas.

Siendo así, y siguiendo lo planteado por Arias (2023), este paradigma es adecuado porque permite usar distintos recursos metodológicos según la necesidad del estudio. La medición mediante índice aporta una lectura cuantificable de la eficiencia, mientras que la validación por juicio de expertos ayuda a revisar si el instrumento tiene coherencia técnica antes de aplicarse en los municipios seleccionados. Es decir, se utilizan una serie de componentes propios del concepto pragmático, siempre que el objetivo sea útil, y cumpla con la resolución del problema de una manera práctica.

6.2. Enfoque

Por tanto, para este caso, partiendo de un paradigma pragmático, el enfoque de la investigación será mixto, con predominio cualitativo. Según mencionan Forni y Grande (2020) y Moscoso (2017), este tipo de enfoques mixtos permiten usar una amplia variedad de métodos, y estrategias para el cumplimiento del objetivo, dado que al no estar cerrado a un solo enfoque,

cualitativo o cuantitativo, permite la interacción con métodos y herramientas variadas, optimizando el estudio. El componente central será la construcción de un índice de evaluación compuesto por variables e indicadores, para poder así asignar puntajes y comparar el nivel de eficiencia de la política en los municipios objeto de análisis. Es decir, la primera fase de este estudio será cuantitativa, pero con apoyo cualitativo para la creación de las variables.

Seguidamente, el segundo componente sí será cualitativo, y cumplirá una función de validación. No se usará para reemplazar la medición, sino para fortalecer el diseño del instrumento, acudiendo al juicio de expertos, quienes revisarán la pertinencia y coherencia de los indicadores propuestos. Se trata así de un ensamblaje metodológico mixto, con un marcado desarrollos secuencial de las fases del estudio, partiendo de un componente cuantitativo-cualitativo, y un segundo momento netamente cuantitativo.

6.3. Tipo de investigación

La investigación será de tipo aplicada, siendo que se pretende responder a una necesidad práctica de la administración pública territorial. Y por tanto, su finalidad no es producir una teoría general sobre juventud, ya que el objetivo del estudio se ciñe a la creación de un instrumento que pueda apoyar el seguimiento de las políticas públicas, desde una evaluación mediante indicadores. Nótese, además, que el tipo de investigación aplicada es coherente también con el paradigma pragmático previamente definido, al enfocarse en dar cumplimiento a unas necesidades para resolver el problema de manera real, y no solo desde posiciones netamente teóricas.

También es preciso indicar que tendrá un alcance descriptivo-analítico, porque identificará cómo se encuentra la implementación de la política en los municipios seleccionados, lo cual se enmarca en el campo de los descriptivo. Y por su parte, será analítico porque interpretará esos resultados a partir del índice para reconocer brechas institucionales, y

definir de esta manera los posibles aspectos que pueden orientar un plan de mejora, pero desde una prueba piloto de funcionamiento y pertinencia del instrumento

6.4. Diseño de la investigación

La investigación se desarrollará mediante un diseño secuencial. La estructura metodológica parte por diseñar un índice de evaluación para medir la eficiencia de la Política Pública de Juventud del Tolima en el periodo 2022–2025. El instrumento será sometido a un proceso de validación mediante juicio de expertos. Y luego se realizará una aplicación piloto en municipios seleccionados del departamento.

Esta lógica de diseño responde a la necesidad de construir un instrumento funcional antes de aplicarlo, y por esta razón la investigación no inicia con la recolección de percepciones o experiencias, iniciando primeramente con la definición técnica de dimensiones e indicadores. Esto permite que el instrumento tenga una base conceptual y metodológica previa antes de ser utilizado en el análisis territorial. Es decir, que la construcción y diseño del instrumento parta de una revisión teórica fundamental, para valorar luego, mediante otras herramientas, su pertinencia en campo.

Por tanto, se habla de un diseño progresivo, dado que cada etapa depende de los resultados obtenidos en la anterior. De esta manera, la revisión documental inicial identifica las categorías de análisis, que luego guían la construcción del índice. Luego de esto, la validación corrige las debilidades técnicas u operacionales presentes en el diseño inicial antes de la prueba piloto. Y así, la metodología mantiene una coherencia entre el marco teórico, el instrumento y los resultados que se esperan conseguir, dotando al estudio de una rigurosidad propia del paradigma pragmático.

Se recuerda que el diseño es pertinente dado que el objetivo del trabajo no consiste en descripción de una problemática institucional, dado que se enfoca en la producción de una

herramienta de evaluación aplicable a contextos territoriales en el Tolima. En consecuencia, la metodología busca que la construcción conceptual previa sea una base para el diseño posterior progresivo, y que la utilidad práctica del instrumento dentro de la administración pública sea viable.

6.5. Fases de la investigación

Se inicia con una revisión teórica, normativa e institucional relacionada con las políticas públicas de juventud, que permite ver también los mecanismos de evaluación en la administración pública que se han utilizado. En esta etapa se revisan documentos académicos y lineamientos técnicos que sean de utilidad para identificar los componentes para medir la eficiencia de una política pública.

Se incluirán referentes tanto internacionales como colombianos sobre implementación de políticas, que hablen además de capacidad institucional o evaluación estatal, entre otros factores de importancia. También se revisarán documentos base, tales como la Política Pública de Juventud del Tolima 2022–2031, planes de desarrollo, sumado a los lineamientos nacionales sobre evaluación y gestión por resultados. Esta fase se utiliza para construir el sustento conceptual del índice.

La segunda está enfocada en el diseño del instrumento de evaluación, que parte de la información recopilada para definir las dimensiones e indicadores. Esto con el fin de construir una primera batería de indicadores que sean coherentes con la base conceptual, para poder medir la eficiencia de la política pública en el nivel municipal. Por tanto, cada dimensión responde a aspectos específicos de implementación institucional.

Aquí se estructurará la matriz del índice, con criterios de valoración o utilización de escalas de medición para cada indicador. La lógica del instrumento es que su diseño pueda generar una comparación de resultados entre municipios, y así contar con diagnósticos sobre

acciones que se deba corregir o potenciar, según sea el caso. El índice, por tanto, no mide impactos sociales de largo plazo, porque su propósito está en evaluar condiciones de implementación o gestión pública.

La tercera fase corresponde a una validación de contenido mediante juicio de expertos. La idea de esta fase es revisar la pertinencia y suficiencia de las dimensiones e indicadores propuestos desde la fase uno y dos. Los expertos seleccionados han de contar con experiencia en políticas públicas, juventud, administración pública o evaluación institucional, para que sus valoraciones sean lo más objetivas posibles, y adecuadas para el estudio que se estaría desarrollando.

Nótese, además, que la validación tiene un propósito técnico, porque se pretende con esta fortalecer el instrumento antes de su aplicación piloto, corrigiendo las posibles debilidades que el mismo contenga, antes de ser utilizado en campo. Las observaciones realizadas se utilizan precisamente para ajustar indicadores que, en su momento, puedan eliminar redundancias o ajustar la estructura metodológica del índice.

La fase cuatro consiste en la aplicación piloto del instrumento en municipios seleccionados del Tolima, para evaluar la funcionalidad del índice en un contexto real de aplicación institucional. La prueba piloto se lleva a cabo para que, a partir de esta, se identifiquen las dificultades operativas y que el instrumento sí cuente con capacidad para producir resultados comparables.

Posteriormente, se realizará el análisis de los resultados obtenidos para identificar tendencias institucionales. Sin embargo, esta fase final no pretende arrojar información de comparación que permita toma de decisiones, dado que es una aproximación de resultados tangibles del instrumento diseñado. En consecuencia, esta aproximación analítica es

superficial, y acompaña las fases de ajuste del instrumento, en caso de que los resultados no resulten pertinentes.

Tabla 2. *Fases del estudio*

Fase	Descripción	Resultado
Fase 1. Revisión teórica, normativa e institucional	Se realiza una revisión de literatura académica y normas relacionadas con políticas públicas de juventud. Se analizan referentes internacionales, nacionales y territoriales, junto con documentos como la Política Pública y planes de desarrollo.	Construcción del sustento conceptual metodológico.
Fase 2. Diseño del instrumento de evaluación	A partir de la información recopilada se definen dimensiones e indicadores para medir la eficiencia. Se estructura la matriz del índice estableciendo criterios de valoración con escalas de medición.	Construcción de una primera versión del índice de evaluación.
Fase 3. Validación mediante juicio de expertos	El instrumento es sometido a revisión técnica por expertos. Se revisa la pertinencia, claridad y suficiencia de los indicadores que se han propuesto para el índice de evaluación.	Ajuste del instrumento de evaluación.
Fase 4. Aplicación piloto y análisis preliminar	Se aplica el índice en municipios seleccionados del Tolima. Se realiza un análisis preliminar de resultados para identificar tendencias institucionales y posibles ajustes del instrumento.	Verificación de la funcionalidad y utilidad del índice diseñado.

6.6. Técnicas e instrumentos

Se hacen inicialmente dos precisiones conceptuales. En primera medida, debe entenderse que la técnica corresponde al procedimiento usado para obtener la información o llegar a analizar dentro de una investigación (Godínez, 2013). Por tanto, las técnicas serán el análisis documental (Botero, 2000), validación por juicio de expertos (Galicia Alarcón et al., 2017) y una aplicación piloto del índice después de su revisión y ajustes. Cada una cumple una función distinta dentro del proceso metodológico, pero que en conjunto hacen parte de la rigurosidad metodológica del mismo.

Pero, por otra parte, y retomando lo que plantea Godínez (2013), el instrumento es el medio mediante el cual se aplica la técnica, denotando una diferencia importante entre uno y otro dentro de un desarrollo investigativo. Entonces, mientras el análisis documental se apoya en una matriz, la validación por expertos va a requerir, por ejemplo, una ficha de valoración. En la aplicación piloto, el instrumento central será el mismo índice de evaluación junto con formatos de recolección de información institucional. Así, el instrumento permite llevar a cabo el análisis. Se presentan tanto las técnicas como los instrumentos según su relación con cada objetivo específico del proceso metodológico.

Tabla 3. Operacionalización de objetivos

Objetivo específico	Técnica	Instrumento	Resultado
Analizar los componentes teóricos, institucionales (...)	Análisis documental.	Matriz de análisis documental.	Identificación de referentes, dimensiones y criterios para construir el índice.
Adaptar y estructurar un índice de evaluación (...)	Sistematización y construcción de indicadores.	Matriz del índice de evaluación.	Primera versión del índice con dimensiones, variables, y criterios de medición.

Validar el índice de evaluación antes de su aplicación piloto.	Validación de contenido por juicio de expertos.	Ficha de validación de expertos.	Ajuste técnico del instrumento según pertinencia y suficiencia.
Aplicar el índice de evaluación en municipios seleccionados (...)	Aplicación piloto del instrumento con análisis de resultados.	Índice con formatos recolección de información	Diagnóstico preliminar de la eficiencia de la política y revisión de la utilidad del instrumento.

Como se observa en la Tabla 3, la operacionalización de objetivos permite asignar a cada conjunto de procesos un conjunto de técnicas e instrumentos aplicables para llegar a un resultado esperado. De esta manera, al desarrollar el proceso metodológico, se dota de rigurosidad a cada fase. Además, esta estructura facilita la articulación entre los objetivos planteados y las actividades desarrolladas para que los resultados que se esperan obtener durante la investigación sean pertinentes en relación con el problema que ha planteado previamente.

6.7. Población, muestra y unidad de análisis

La población objeto de estudio estará conformada por los municipios del Departamento del Tolima, que son el escenario territorial donde se implementa la Política Pública de Juventud. Además, según plantea Ibarra Lozano (2007) es en el territorio donde se materializan las acciones institucionales para la población en general. Por ello el interés de la investigación se centra en el nivel municipal siendo este el nivel donde se pueden observar las capacidades de implementación. Aunque la política pública tiene un marco departamental, su ejecución depende de las condiciones técnicas de cada municipio.

La muestra será de tipo no probabilístico por conveniencia (Hernández González, 2021). Se seleccionarán 4 municipios con disponibilidad de información institucional que, además, cuenten con acceso a actores administrativos que tengan relación con políticas públicas. Esta selección responde a criterios de viabilidad técnico-operativa para aplicación piloto del instrumento.

Se selecciona este muestreo porque la investigación no pretende realizar inferencias estadísticas sobre la totalidad de municipios del departamento, sino que pretende la validación inicial y piloto de la utilidad metodológica del índice según su funcionamiento en escenarios territoriales concretos. Por ello mismo, la unidad de análisis se constituye en los procesos de implementación en los municipios seleccionados. De tal forma, la investigación no analizará percepciones individuales, concentrándose en las condiciones institucionales de implementación.

6.8. Validación del instrumento

Es importante mencionar que la validación del índice se realizará mediante juicio de expertos (Galicia Alarcón et al., 2017), para mejorar la calidad técnica del instrumento antes de su aplicación piloto. La validación precisa revisar la capacidad del índice en cuanto a la forma en que mide de manera coherente la eficiencia de la política pública. Por eso los expertos serán seleccionados según criterios de experiencia académica o profesional en áreas relacionadas con administración pública, y con ello la selección busca diversidad de perspectivas con conocimiento técnico

Cada experto recibirá una ficha de validación diseñada para el estudio. Allí podrá valorar cada dimensión según criterios establecidos. Tendrá la posibilidad de realizar observaciones cualitativas orientadas al mejoramiento del instrumento, según también las preferencias del

experto que evalúa, para que se puedan identificar inconsistencias metodológicas o categorías redundantes. Con base en eso, se hacen ajustes al índice antes de su aplicación en territorio.

6.9. Consideraciones éticas

La investigación respetará principios éticos relacionados con el uso responsable de la información institucional y académica. Toda la información recopilada será utilizada exclusivamente con fines investigativos. En el caso de la validación por expertos, se hará con consentimiento informado previo, para que la participación sea voluntaria.

7. Resultados de la Monografía

7.1. Componentes teóricos, normativos e institucionales para la evaluación de la Política Pública de Juventud del Tolima 2022–2025

El primer apartado de este trabajo de investigación se desarrolla desde la investigación de los elementos esenciales y pertinentes que debe contener el índice. De tal forma, el primer paso consiste en contar con un conglomerado de tipo teórico, normativo e institucional que dé fundamento a la investigación. A partir de este enfoque inicial, es posible iniciar una selección de eventuales dimensiones y posibles indicadores, entendiendo cuáles son los más necesarios y cuáles pueden ser prescindibles para la investigación.

Bajo esa lógica, este apartado hace una revisión inicialmente teórica, y luego se acompaña de una revisión de tipo normativo e institucional, que permita definir cuáles son los indicadores que deben ser utilizados para poder hacer una medición correcta. Seguidamente, seleccionadas las dimensiones que pueden ser utilizadas, estas son agrupadas o depuradas en una matriz para seleccionar solamente aquellas dimensiones que tienen un aporte significativo en la medición. De esta manera, se realiza un proceso cualitativo riguroso de selección y diseño previo del indicador.

Como se definió en los primeros apartados de esta investigación, se parte de una revisión teórica, porque es allí, en la teoría inicial, donde se encuentran los elementos esenciales para poder estructurar cómo será el diseño de un indicador y cómo puede medirse este tipo de procesos. En tal sentido, la investigación se ha centrado en que todo el proceso sea secuencial. Así, el primer objetivo responde a una necesidad teórica de construcción previa al diseño aplicado del indicador de medición. Y con ello es posible dar respuesta a la pregunta problema inicialmente planteada. En consonancia, cada una de estas fases responde a una construcción metodológica para la construcción del índice de medición final.

7.1.1. Implementación de políticas públicas y evaluación territorial

Siendo así, la primera idea importante es que la implementación de políticas públicas no es un paso posterior a la formulación (Raeder, 2014). Esa idea se queda corta. En la práctica, una política no se vuelve realidad solo porque aparece aprobada en un documento. Entre lo que se diseña y lo que finalmente ocurre en el territorio hay decisiones, además de formas concretas de gestión que pueden modificar los resultados esperados. Esta es una idea común, que ha venido desarrollando Matus, (1987) y que sigue teniendo fuerza para entender esta estructura de políticas emergentes.

Teóricamente, Matus (1987) menciona que la ejecución de una política suele enfrentar desviaciones cuando esta avanza por la cadena administrativa, y su argumento se basa en que cada actor que interviene, o con cada trámite que se suma se puede llegar a abrir una posibilidad de ajuste o bloqueo, y esto implica que el proceso se puede empezar a volver tedioso o lento, sin un avance sustancial. Arguye que la implementación, si bien tiene una implicación en que la política esté bien formulada, depende en su mayoría de que la capacidad institucional puede coordinar acciones para darle continuidad a lo planeado. Y bajo esa lógica, es que se necesita que una política tenga un diseño previo, antes de su implementación, similar al proceso de revisión teórica que se desarrolla.

Pero, es ahí donde aparecen los problemas de gestión. Las entidades cuentan con políticas bien escritas, que traen unos lineamientos que, en el papel, parecen resolver buena parte del problema, pero la dificultad está en que esos instrumentos han de transformarse en acciones. Jolly (2014) nos menciona que, en América Latina, buena parte de los problemas de las políticas públicas nunca estuvieron en la formulación. Así es posible revisar que es la implementación la que consiste en un campo donde pesan la institucionalidad y la debilidad administrativa. Es decir, son aspectos que deberían revisarse a fondo desde la creación de una medición posterior.

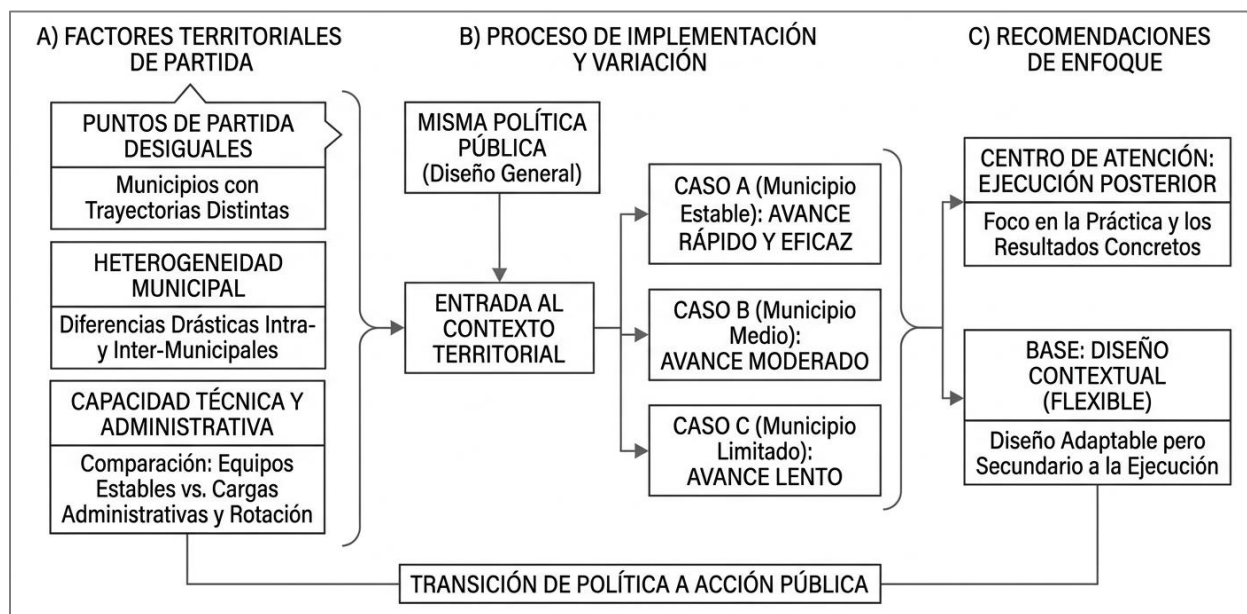
No obstante, este asunto se vuelve complejo en contextos descentralizados. Téngase como ejemplo que una política puede ser formulada desde un nivel nacional o departamental, pero su ejecución depende en buena medida de las capacidades de los municipios como receptores directos de dichas políticas. Entonces, aquí Roth Deubel (2009) propone desde su trabajo que las políticas públicas deben ser vistas como procesos atravesados por actores, y esto sugiere que, si cuenta con actores ha de tener también relaciones de poder. Desde esa mirada, la implementación territorial no se explica por la norma que la crea, sino por las condiciones que tiene cada municipio para ejecutarla.

La implementación multinivel obliga entonces a reconocer que no todos los territorios parten de un mismo punto común, porque en el Tolima, por ejemplo, muchos de sus municipios cambian drásticamente el uno con el otro, e incluso hay diferencias notables en los mismos territorios municipales. Incluso algunos municipios tienen equipos técnicos estables. Otros dependen de funcionarios con cargas administrativas que vienen de procesos que cambian con cada periodo. Esa diferencia hace que una misma política avance distinto según el lugar, lo que nos regresa a pensar que la implementación desde el territorio es una obligación si se quiere entender qué tan lejos está una política de convertirse en acción pública. Bajo ese entendido, los estudios muestran que debe enfocarse en la ejecución y, como un factor más, su diseño previo. Pero por supuesto, no implica que se deje de diseñar contextualmente, sino que se enfoque también en el peso de su ejecución posterior.

En el caso de McKenzie (1999), su enfoque apunta a la teoría de la burocracia de nivel de calle, porque el autor lo que describe es que el foco está en los funcionarios que interactúan con la ciudadanía, lo cual también da otro punto de partida o perspectiva para entender la implementación. Según él, estos no son actores transmisores de órdenes institucionales. En la práctica, interpretan las reglas para ajustar la política según lo que encuentran en su entorno de trabajo. Dicho de forma sencilla, lo que McKenzie (1999) plantea es que muchas veces la

política termina tomando forma en el escritorio del funcionario que interactúa con los ciudadanos, pero el problema radica en que esta lógica deja por fuera la experimentación del territorio.

Figura 1. Factores, procesos y recomendaciones de enfoque



Nota: Elaborado por la autora

Siguiendo estos autores, se puede explicar por qué dos municipios con lineamientos similares tienen resultados diferentes. Por ejemplo, la formación del personal o la continuidad administrativa influyen sobre la ejecución de la política. Lipsky (2010) afirma que

(...) las decisiones de los burócratas de nivel de calle, las rutinas que establecen y los dispositivos que inventan para hacer frente a las incertidumbres y presiones del trabajo se convierten efectivamente en la política pública que experimentan los ciudadanos en su día a día” (p. 13).

Esta idea muestra que la implementación debe alejarse de esa lectura solo desde documentos institucionales o desde los meros indicadores de un cumplimiento. Lo que pretende decir con esto el autor es que la política debe poder revisarse desde las condiciones

operativas que hacen posible, o no, la acción pública del documento. Esto es un enfoque diferente, o al menos aplicado de manera distinta a las demás posturas teóricas que se desarrollaban con anterioridad. Es poner el foco en aspectos muchos más puntuales, haciendo que el proceso de construcción de las políticas, así como su implementación, respondan a la realidad de los problemas para el cual fue diseñada.

Esta discusión se puede acompañar de otra interesante idea, en la cual Dunn (2015) expone que las políticas públicas deben contar con unos mecanismos de evaluación que produzcan información para decidir, pero que no sea información solo de cumplimiento, sino información que sirva para hacer ajustes. Entonces, aquí Dunn (2015) comenta que evaluar está muy lejos de evaluar los resultados finales del proceso. Para el autor, esto implica identificar fallas para reconocer limitaciones y comprender qué condiciones afectan la ejecución desde una perspectiva, a todas luces, integral. En políticas territoriales, esta función es importante porque las diferencias municipales pueden ocultarse si solo se analiza el nivel departamental, lo que da sentido a la necesidad de contar con los instrumentos adecuados para tales fines.

Si se sigue esa idea, se puede hacer un mejor desarrollo teórico previo de lo que el índice de medición debería consignar como instrumento. Tómese en cuenta que la evaluación territorial nace de la diversidad institucional, llevando el análisis a pensar que no es suficiente la comprobación de si una política existe que, si bien puede ser un indicador importante, no puede ser el único. Lo importante es saber cómo se está ejecutando para, en esa misma línea, entender qué capacidades o sostenibilidad tiene en su desarrollo. Sucede así que evaluar desde el territorio deja ver asuntos que pasan desapercibidos en los informes, retomando al idea de la construcción de escritorio alejada de la realidad. A veces la política existe, sí, pero no tiene responsable o tiene responsable, pero sin recursos. Incluso puede darse en algunos

casos que hay recursos, hay actividades, pero no hay seguimiento ni de lo uno ni de lo otro. Así, la evaluación podría ordenar lo que en la práctica aparece disperso.

7.1.2. Necesidades de medición en políticas de juventud

Así las cosas, la necesidad de medición se relaciona con la gestión por resultados, que es un concepto ampliamente desarrollado en Latinoamérica y que tiene importancia en Colombia, desde procesos internos de las entidades y de resultados ante autoridades de vigilancia, entre otros. Bajo este enfoque, las entidades públicas deben estar más allá del reportaje inerte de actividades cumplidas. Lo que se presente con la medición es mostrar avances verificables con información para corregir a tiempo. Se ha visto que los informes solo están para mostrar avances buenos, o pertinentes, pero el otro porcentaje de avances negativos o de ajuste no son mostrados, manteniendo los errores en ejecución. Pero entonces, para ellos se requieren instrumentos que conviertan la gestión institucional en datos analizables, no solo presentables.

En las políticas públicas de juventud la discusión tiene un peso particular, porque la juventud no es un sector que pueda evaluarse con cifras de actividades realizadas, dada la heterogeneidad que se presenta en este grupo etario. Aquí importan criterios como la participación, inclusión y recientemente se ha visto que se incluyen criterios como la articulación entre actores, es decir, la forma en que la juventud se articula con entidades estatales o sociales. Aquí la ejecución suele depender de varias dependencias con capacidades municipales distintas, implicando una necesidad de evaluar territorialmente una política de juventud para buscar si las acciones tienen soporte institucional o si aparecen como eventos aislados dentro de la gestión.

Por otra parte, hay una idea que propone Alfama y Cruells (2011) sobre implementación como proceso acumulativo. Sobre esa idea, las capacidades institucionales no se construyen

de un día para otro, porque implican de manera inherente aprendizaje con procesos administrativos que no se pierdan con cada cambio de gobierno. Cuando hay alta rotación de personal desde ausencia de estructuras permanentes, la política pierde estabilidad. Se recuerda que es una idea base de las políticas públicas que estas cuenten con una continuidad en el tiempo para que sus resultados se pueden dilucidar y atender los problemas. En ese escenario, si bien es cierto que medir la implementación sirve para mirar lo que ya se hizo, también permitiría detectar riesgos que pueden afectar la sostenibilidad de las acciones públicas que están allí colegidas.

Además, Adiciónese a esto que muchas entidades elaboran informes de gestión, pero esos documentos no siempre permiten comparar avances entre municipios. Esto se debe a que otro problema frecuente está en la falta de herramientas comunes de medición. Sin criterios homogéneos, no se puede saber qué territorio avanza más, si cada territorio tiene sus propias particularidades, y así tampoco se puede saber de manera realistas cuál tiene mayores dificultades. Muchos menos se pueden llegar a entender qué aspectos requieren ajustes. Se concluye de estas ideas que contar con instrumentos de evaluación es una necesidad para ordenar la información pública.

En cualquier caso, se ha visto que medir la implementación, entonces, no significa contar actividades mecánicamente, sino revisar si existen condiciones para ejecutar una política de forma organizada. Los autores han dejado una línea en cual se puede extraer que esta medición implica observar la coordinación administrativa junto a la permanencia de los procesos. Se quiere, con estas ideas, pasar de una lectura formal de la política a una de revisión cercana al funcionamiento real. Por tanto, la implementación territorial se entiende como un problema público que puede, pero sobre todo debe ser medido. Las diferencias entre municipios por las variaciones en capacidad de gestión justifican esta idea y necesidad. Así, la

evaluación deja de ser un elemento accesorio para ser un componente dentro de las mediciones y gestiones de política pública territorial.

7.1.3. Capacidad estatal y diferencias territoriales en la implementación

Revísese ahora el tema de la implementación de una política pública, la cual depende de la capacidad que tiene el Estado para actuar en el territorio. La norma o política bien diseñada puede ser un punto de partida, claro, pero todavía falta convertir esa decisión en acciones concretas, lo cual sí puede ser un proceso complejo. Para eso se necesitan instituciones con recursos, desde una continuidad. Ahí es donde la capacidad estatal empieza a marcar la diferencia entre municipios, y por ello mismo hace destacar la importancia de esta dentro del proceso de medición.

En ese sentido, Oszlak (1978) entiende la capacidad estatal como posibilidad que tiene el Estado para formular e implementar las decisiones. Esta idea sirve para mirar el problema con más cuidado. Lejos de diseñar políticas técnicamente correctas, habría que preguntarse si las entidades tienen cómo ejecutarlas e incluso preguntarse si tienen como sostenerla, retomando de nuevo la idea de continuidad de los procesos. En el nivel municipal, esa capacidad cambia mucho. Algunos territorios tienen equipos técnicos estables. Otros funcionan con personal reducido que tienen carga administrativa con poca continuidad, y en general un amplio abanico de situaciones particulares que pueden menguar esa capacidad que tiene el Estado.

La idea de baja intensidad institucional tiene que ver con la idea de que se cuenten con propuestas, proyectos o políticas específicas, pero que las mismas no pueden llevarse a cabo porque no hay capacidad desde la institución territorial (Macpherson & O'Donnell, 2015). Esto nos ayuda a entender casos en los que las normas existen, pero están lejos de ser prácticas estatales, y aún más importante, que no sean solo practicas estatales, sino que además sí

sean impactantes en el territorio. De nada sirve contar con varias practicas ejecutadas, si la mismas no son pertinentes o con incidencia. Dicho de otra manera, una política puede estar formalmente adoptada y aun así avanzar poco en el territorio. La presencia institucional nota cuando hay capacidad para ejecutar de manera sostenida, que es una variable importante de medición.

La heterogeneidad territorial no es un detalle menor en este caso, porque define la forma en que la política llega o no llega a la ciudadanía. Un municipio con mayor capacidad administrativa puede organizar procesos para articular actores. Otro, con menos recursos, puede tener dificultades para sostener programas con nulo seguimiento. La política puede ser la misma, pero el punto de partida institucional cambia de entidad en entidad. La lógica a este punto es más o menos simple, desde el entendido de cada entidad territorial tiene capacidades diferentes y esas capacidades tiene una importancia en la manera en que se ejecuta y se sostiene en el tiempo una política o estrategia puntual.

Se amplía esta discusión desde la gobernanza, porque la acción pública depende más de la capacidad de coordinar actores y no de la autoridad formal del gobierno (Peters, 2018). En una política territorial, esto significa que la implementación requiere relación entre niveles de gobierno, además de la necesaria relación con los actores sociales que la habitan, y no se resuelve desde una sola oficina. Cuando esa coordinación falla, la política se parte porque termina siendo una serie de actividades sueltas, sin una dirección común, que en la práctica no tendrán un impacto en el territorio. Y es necesaria esa aclaración, para que no sea una medición de activades desarrolladas, sino de su impacto.

Por eso, la gobernanza no debería usarse como un elemento teórico netamente, sino enfocarse en la productividad que esta trae para producir acuerdos operativos y sostenerlos en lugares donde hay variabilidad y heterogeneidad entre los habitantes. Un municipio puede tener espacios creados formalmente, pero si esos espacios no generan decisiones su aporte a la

implementación será limitado. La coordinación, entonces, una condición práctica de la capacidad estatal. Además, desde la planificación estratégica situacional, gobernar implica actuar entre restricciones, conflictos y márgenes de decisión limitados. Esto permite mirar a los municipios sabiendo que tienen presupuestos ajustados, con prioridades diferentes.

Nota: Elaborado por la autora

Esta mirada evita una lectura demasiado simple de la implementación. No todo se explica por falta de voluntad política, porque a veces la voluntad existe, pero las capacidades son escasas. Por eso, la pregunta no debería ser si un municipio cumple o incumple, porque habría que mirar con qué herramientas cuenta para cumplir y qué obstáculos afectan su gestión. Las diferencias territoriales, por tanto, deben estar en el centro del análisis. Evaluar una política pública sin considerar la capacidad estatal puede llevar a diagnósticos incompletos. En el caso de la política pública de juventud, la lectura es aún más necesaria porque su implementación exige articulación institucional desde la continuidad administrativa. Bajo ese entendido se puede llegar a entender por qué la ejecución varía entre municipios.

7.1.4. Medición institucional y evaluación territorial de políticas públicas de juventud

La gestión por resultados introduce una exigencia concreta para la administración pública, para que no sea solo la mención de si se hicieron o no las actividades. Hay que mostrar avances verificables por lo que, en Colombia, el CONPES 3294 y los lineamientos del Departamento Nacional de Planeación han insistido en la necesidad de fortalecer sistemas de evaluación para medir el desempeño institucional. La idea con esto es que las decisiones públicas se apoyen en información organizada y no solo en reportes generales de gestión, que como sea venido observando, no generan un impacto real sobre el territorio.

La OCDE y la Comisión Económica para América Latina y el Caribe también han señalado que los indicadores son herramientas para mejorar la calidad de la acción pública. Su utilidad está en convertir procesos administrativos en información comparable. Se puede extraer de lo planteado por la OCDE que, sin indicadores, cada entidad cuenta sus progresos y acciones como puede. Pero con indicadores, al menos existe una base común para revisar avances, rezagos y diferencias entre territorios, recordando que en Colombia los territorios pueden ser altamente disímiles entre sí, lo implica que estos indicadores también deben ser tanto específicos como adaptables.

Esta necesidad se vuelve importante cuando la evaluación se traslada al nivel municipal. Los municipios no ejecutan las políticas en las mismas condiciones, dado que como ha venido revisando, algunos tienen mayor capacidad técnica. Otros apenas logran sostener procesos básicos de seguimiento. Por eso, la evaluación institucional debe permitir observar diferencias territoriales sin reducirlas al cumplimiento formal, que ya se ha dicho por otros autores que es un enfoque limitado de revisión de procesos. No se trata entonces de saber si existe una acción, sino de revisar si tiene responsable con continuidad, además de si cuenta con un registro y relación con los objetivos de la política.

En las políticas públicas de juventud, esta medición exige una lectura todavía más cuidadosa, dado que este grupo etario suele abordarse como población beneficiaria en la mayoría de los casos. Pero el problema está en que también aparece como actor de participación, interlocución e incidencia (Peña, 2018). Por eso, evaluar una política de juventud implica observar si existen mecanismos reales de participación para saber si estos se articulan con la gestión municipal. Una reunión aislada no necesariamente refleja implementación efectiva, aspecto que también ha sido abordada por la Ley Estatutaria 1622 de 2013.

La territorialización de una política pública de juventud supone adaptar sus objetivos a las condiciones locales, lo que exige una coordinación entre dependencias municipales, actores juveniles y niveles de gobierno. Cuando esa articulación no existe, las acciones pierden continuidad porque se trasladan al campo de los esfuerzos dispersos. Ahí empiezan a aparecer variables recurrentes para el análisis, como el seguimiento institucional, participación juvenil, capacidad administrativa, disponibilidad de recursos, ejecución programática, entre otros aspectos que toman mayor peso para la construcción del indicador final.

Por ello, la evaluación territorial no debe entenderse como un trámite posterior, dado que según menciona Ospina Ramírez et al. (2018), esta funciona como una herramienta para reconocer cómo se está ejecutando la política sabiendo las condiciones que sostienen esa ejecución. En este punto, la medición institucional sirve para pasar de afirmaciones generales sobre juventud a una lectura precisa de la gestión pública local, con un proceso riguroso de medición que integre todos esos aspectos teóricos previos que se han desarrollado.

7.1.5. Identificación y agrupación de componentes de evaluación

La revisión permitió ubicar varios factores que inciden en la forma como una política pública se implementa en el territorio. En tan sentido, no apareció un solo elemento explicativo, sino que más bien, el análisis de autores, con sus respectivos documentos institucionales

mostró que la eficiencia depende de varias condiciones que se cruzan dentro de la gestión municipal. Ahí entran las capacidades administrativas, la coordinación entre actores, la planeación o incluso la forma como se hace seguimiento a lo ejecutado. Pero, en cualquier caso, se puede recuperar una serie de dimensiones iniciales.

En los textos teóricos se repitieron ideas asociadas con capacidad institucional, gobernanza y continuidad de los procesos públicos, siendo estas las ideas más fuertes que se reconocen dentro del cuerpo teórico revisado. Las normas llevaron la mirada hacia el seguimiento con la articulación para obtener una gestión de resultados, lo que implica que están direccionadas en aspectos rígidos. En los documentos territoriales aparecieron con fuerza la planeación municipal, además un factor poco trabajado en las prácticas, como lo es la ejecución de programas. Esa repetición no fue casualidad. Se inscribieron así patrones útiles para ordenar el análisis de la Política Pública de Juventud.

Tabla 4. *Componentes identificados*

Revisión teórica	Capacidad institucional, gobernanza, coordinación, implementación territorial, sostenimiento administrativo
Revisión normativa	Seguimiento, evaluación, gestión por resultados, articulación institucional
Revisión institucional	Planeación municipal, participación juvenil, programas, financiamiento, ejecución territorial

Nota: Elaborado por la autora

A medida que avanzó el análisis documental comenzó a observarse que varios de estos factores presentaban relaciones conceptuales y operativas entre sí. Algunos componentes aparecían reiteradamente bajo distintos nombres o que llegaban a cumplir funciones similares dentro de la implementación. Por ejemplo, la coordinación institucional guardaba una relación

directa con la gobernanza territorial. De manera similar, el seguimiento programático compartía elementos con los sistemas de evaluación.

No resultaba metodológicamente adecuado construir un instrumento con categorías dispersas o redundantes, ya que esto podía afectar la claridad de la evaluación impidiendo la comparación entre municipios. Esto obligó a desarrollar un proceso de depuración conceptual. Algunos factores identificados durante la revisión presentaban niveles de relevancia distintos para el análisis territorial. Ciertos componentes incidían sobre la implementación municipal, pero otros tenían un alcance general o difícilmente medible dentro del estudio.

Algunos elementos tenían una importancia teórica evidente, pero no contaban con información institucional suficiente para ser medidos en escenarios municipales. Por eso, durante esta fase se revisó la viabilidad práctica de los componentes identificados. Otros podían generar duplicidad dentro del instrumento, por lo que el proceso de agrupación no respondió a criterios conceptuales netamente. Y, por tanto, se consideró la posibilidad real de construir indicadores aplicables y comparables.

Desde este punto comenzó a consolidarse una estructura analítica organizada. Los componentes inicialmente identificados fueron agrupados según afinidad temática con funcionalidad institucional. Esto se realizó con el fin de llegar a reducir dispersión conceptual y construir categorías amplias capaces de representar distintas dimensiones de la implementación territorial. En todo caso, el proceso fue cualitativo, pero no por ello menos riguroso en la selección de los componentes iniciales.

Tabla 5. *Componentes iniciales, y categoría consolidada.*

Componentes iniciales	Proceso de agrupación	Categoría
Dependencia responsable, personal técnico, estabilidad administrativa	Relación con estructura operativa municipal	Institucional

Planeación, seguimiento, articulación administrativa	Relación con gestión pública territorial	Planeación y gestión
Consejos de juventud, espacios participativos, incidencia juvenil	Relación con participación e interlocución	Participación juvenil
Recursos municipales, financiación, sostenibilidad	Relación con capacidad presupuestal	Financiamiento
Programas juveniles, cobertura, ejecución territorial	Relación con acciones implementadas	Implementación programática

Nota: Elaborado por la autora

La agrupación también hizo que el análisis posterior fuera claro. En lugar de trabajar con una lista de factores sueltos, el estudio comenzó a organizarse alrededor de componentes con mayor coherencia conceptual para tener una base sólida al instrumento de evaluación evitando que pareciera una suma de ítems puestos al azar, que es justo lo que había que evitar.

Si la clasificación era demasiado amplia, el instrumento podía volverse difícil de aplicar. Si era demasiado reducida, podía dejar por fuera elementos importantes de la implementación territorial. Por eso otro cuidado importante fue mantener un equilibrio entre amplitud y viabilidad. Por eso, las categorías consolidadas recogen los factores relevantes para analizar la eficiencia institucional sin perder operatividad.

Este proceso hizo pasar de una revisión de textos y documentos institucionales a una estructura analítica. La construcción del instrumento surgió de decisiones aisladas por causa de categorías sin sustento teórico previo. Fue el resultado de revisar, comparar, depurar y agrupar los componentes que aparecían con mayor fuerza en la implementación territorial de la Política Pública de Juventud.

7.1.6. Componentes identificados

A partir de la revisión teórica, normativa e institucional se identificaron componentes que aparecían en la implementación territorial de políticas públicas. Estos elementos no surgieron como dimensiones definitivas desde el inicio, porque primero fueron reconocidos como factores asociados al funcionamiento municipal de la política, especialmente en lo relacionado con la estructura administrativa y la ejecución de acciones dirigidas a jóvenes.

Entre los componentes identificados se encontraron la existencia de una dependencia responsable, o la presencia también de personal técnico o enlace de juventud. También se distingue la recurrencia de la incorporación de la política en los instrumentos de planeación municipal, así como de la asignación presupuestal. También los espacios de participación juvenil, la ejecución de programas y los mecanismos de seguimiento fueron otros de los aspectos de importancia. Con estos factores iniciales se pudo reconocer que la eficiencia de implementación no depende de una sola condición, sino de la forma en que varias capacidades se articulan dentro de la gestión pública local, por lo que el índice en cuestión sigue esta lógica integral de medición.

Tabla 6. *Elementos inicialmente encontrados*

Componentes iniciales	Relación con la implementación
Dependencia responsable o enlace de juventud	Define quién lidera la política en el municipio.
Personal técnico asignado	Muestra capacidad operativa para ejecutar acciones.
Inclusión en planes de desarrollo	Evidencia incorporación formal en la planeación municipal.
Planes, programas o acciones juveniles	Reflejan avance operativo de la política.
Presupuesto asignado	Indica respaldo financiero para la implementación.

Recursos gestionados	Muestra capacidad para ampliar fuentes de financiación.
Consejos o espacios de participación juvenil	Permiten observar interlocución e incidencia juvenil.
Seguimiento y reportes institucionales	Evidencian control sobre avances y resultados.

Nota: Elaborado por la autora

7.1.7. Criterios de agrupación y depuración

Después de identificar los componentes fue necesario revisarlos, dado que no todos podían ser categorías independientes, porque algunos medían aspectos similares o tenían una relación cercana entre sí. Por ejemplo, la existencia de un enlace de juventud y la dependencia responsable hacían parte de una misma lógica institucional. Algo parecido ocurría con los planes de acción y el seguimiento, ya que todos se relacionaban con la gestión municipal de la política.

La depuración también tuvo en cuenta la pertinencia de cada componente para el objetivo de la investigación. No se trató de incluir todo lo que pudiera ser importante, sino aquello que ayudara a medir la eficiencia de implementación. Se revisó, bajo esa misma lógica, si cada elemento podía traducirse en información verificable, dado que no todos los componentes podían ofrecer realmente información útil. Un componente teóricamente interesante, pero imposible de medir con información municipal, debilita el instrumento. Por ello la construcción del índice parte de un enlace teórico, pero que permite los ajustes en el camino.

Por eso, se aplicaron criterios de redundancia, pertinencia, capacidad de medición, disponibilidad de información, coherencia institucional, entre otros, que sirvieron para evitar un instrumento extenso, dado que algunos de los ejemplos de índices de medición solían ser

repetitivos con poca aplicación. La intención fue conservar aquellos elementos que aportaran información sobre la implementación territorial de la política pública de juventud.

Tabla 7. *Criterios de depuración*

Redundancia	Evitar componentes que midieran lo mismo con nombres distintos.
Pertinencia	Conservar factores directamente relacionados con la eficiencia de implementación.
Capacidad de medición	Priorizar elementos que pudieran convertirse en indicadores verificables.
Disponibilidad de información	Seleccionar aspectos con posibilidad real de consulta municipal.
Coherencia institucional	Mantener componentes acordes con la gestión pública territorial.

Nota: Elaborado por la autora

7.1.8. Consolidación de dimensiones de evaluación

Con base en ese proceso de depuración, los componentes fueron agrupados en dimensiones amplias para contar con un análisis que no perdiera los aspectos pertinentes de los factores inicialmente identificados. Por eso el instrumento no parte de categorías aisladas, sino de dimensiones que recogen aspectos de la implementación territorial.

La primera dimensión consolidada fue la institucional, asociada con la existencia de una estructura administrativa para liderar la política de juventud. La segunda fue planeación y gestión, relacionada con la incorporación de la política en instrumentos municipales para poder tener capacidad de seguimiento. La tercera fue participación juvenil, centrada en los espacios o los mecanismos de incidencia de este grupo etario. La cuarta fue financiamiento, orientada a revisar el respaldo presupuestal o la gestión de los recursos.

La quinta fue implementación programática, relacionada con la ejecución concreta de acciones, programas y estrategias dirigidas a la población joven. Es decir, esta implementación programática recoge las acciones concretas dirigidas a la población joven. A su vez, el seguimiento y evaluación permite observar si el municipio registra avances y ajusta su gestión. El impacto territorial busca reconocer efectos visibles de la política en el municipio, sin perder de vista las necesidades reales de la juventud. Por eso en la siguiente tabla se agrupan las siete dimensiones consolidadas, con la descripción de los componentes que se están agrupando.

Tabla 8. *Dimensiones consolidadas*

Dimensión consolidada	Componentes que agrupa
Institucional	Dependencia responsable, enlace de juventud, personal técnico y capacidad administrativa.
Planeación y gestión	Inclusión en planes, acciones institucionales, seguimiento y articulación administrativa.
Participación juvenil	Consejos de juventud, espacios participativos e incidencia juvenil.
Financiamiento	Presupuesto asignado, gestión de recursos y sostenibilidad financiera.
Implementación programática	Programas, proyectos, cobertura y acciones dirigidas a jóvenes.
Seguimiento y evaluación	Informes, indicadores, mecanismos de monitoreo, control institucional y procesos de evaluación.
Impacto territorial	Resultados observables en el territorio, cambios en condiciones juveniles, incidencia de las acciones y relación con necesidades sociales, educativas, culturales y participativas de la población joven.

Nota: Elaborado por la autora

Así, las dimensiones del instrumento no aparecen como una selección arbitraria, dado que estas surgen de un proceso previo de revisión, comparación, agrupación y depuración. Esto permite que el indicador construido tenga una base metodológica sólida desde la cual cada dimensión responda a un aspecto verificable de la implementación territorial de la Política Pública de Juventud, todo desde una verificación previa de antecedentes teóricos, normativos, e institucionales. Con esto, se distinguen las siete dimensiones finales con las que contará el índice de medición.

7.2. Indicador Medición Política Pública de Juventud del Tolima

El índice de evaluación de la Política Pública de Juventud del Tolima es un instrumento técnico de medición diseñado para evaluar la eficiencia en la implementación de la política pública durante el período 2022 – 2025. De esta manera, el índice permite a partir de una escala de medición, valorar las capacidades institucionales, administrativas, programáticas y territoriales (dimensiones del instrumento) que deberían existir dentro del municipio, teniendo en cuenta las metas de la política pública departamental 2023 – 2030.

Ahora bien, la construcción del índice o instrumento de evaluación toma diversos lineamientos metodológicos relacionas con la Gestión por Resultados, la evaluación de políticas públicas y la medición de la capacidad institucional territorial. Por ello, el instrumento construido está constituido con elementos metodológicos expuestos por el Departamento Nacional de Planeación (DNP), el Modelo Integrado de Planeación y Gestión (MIPG) y las metodologías de seguimiento que se desarrollan a través de indicadores.

En primer lugar, el índice toma principios de la Gestión por Resultados (GpR), este es un enfoque promovido organismos internacionales y adoptado progresivamente en la administración pública latinoamericana. Este es un postulado que reforma al sector público, con el objetivo de que una entidad pública fije sus propias metas o estándares de éxito y definan su forma de medición (Flores & Delgado, 2020). En ese sentido, podría analizar en qué medida ha

alcanzado resultados, ayudando al proceso de toma de decisiones políticas y la gestión de los recursos. Es decir, este enfoque implica integrar procesos de gestión, un mayor uso de la información y la evidencia y el desarrollo de herramientas de planificación que permitan generar una cultura organizativa basada en el enfoque de seguimiento de los procesos y procedimientos (Milanesi, 2018).

Bajo este postula, este instrumento se desarrolla con varios modelos de gestión analizados, con el propósito de crear uno competente que contenga las dimensiones suficientes para evaluar al municipio: eficiencia, la transparencia, la calidad de los servicios, la comunicación de gobierno o la participación pública, entre otros. Estos, permiten valorar la capacidad de los municipios para implementar las acciones dirigidas a la juventud. Por ello, indicadores como: asignación presupuestal, ejecución de programas juveniles, elaboración de informes o articulación interinstitucional responden a la lógica de la eficiencia administrativa y el seguimiento orientado a resultados propios de este enfoque (Flores & Delgado, 2020).

En esa misma línea, el instrumento toma como referencia los lineamientos del Sistema Nacional de Evaluación de Gestión y Resultados (SINERGIA), ya que, este sistema genera la metodología para el seguimiento a las metas de documentos como el Plan Nacional de Desarrollo (PND), la implementación del Acuerdo Final de Paz, entre otros. De esta manera, se realiza la formulación, validación, análisis y retroalimentación de los esquemas de seguimiento. Con el fin de, apoyar la consecución de metas, por medio de la identificación temprana de las fortalezas o debilidades en la implementación de políticas (DNP, 2024).

Asimismo, la investigación se articula con principios extraídos del Departamento Administrativo de la Función Pública y el Modelo Integrado de Planeación y Gestión (MIPG), el cual promueve las prácticas y procesos que se encaminan a transformar los insumos en los resultados y en generar impactos. Es decir, su objetivo no es tanto la gestión sino la satisfacción de los intereses generales de la sociedad. Por ello, indicadores como

institucionalidad, estabilidad técnica del enlace de juventud, personal asignado y sistemas de seguimiento encuentran sustento dentro de este modelo de fortalecimiento administrativo (Ministerio del Interior, 2025).

El indicador también incorpora elementos de evaluación territorial y capacidad institucional local, estos, son utilizados por organismos como la Comisión Económica para América Latina y el Caribe y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Debido a que, la evaluación busca resolver preguntas sobre temas de política pública, por ejemplo, si se han cumplido los objetivos, si las alternativas son adecuadas, entre otras cosas. Para comprender la evaluación no como un fin, sino como un medio para la mejora de la administración pública (Arenas, 2021)

Por eso, el indicador no pretende medir impactos sociales estructurales de largo plazo, como la reducción definitiva de pobreza o transformación total de las condiciones juveniles, dado que dichos procesos requieren evaluaciones más complejas. En cambio, el instrumento se concentra en medir condiciones institucionales de implementación, capacidad administrativa, cobertura y funcionamiento operativo, con el propósito de generar un diagnóstico más rápido de la implementación de la política pública y comprender en que dimensión se deben aplicar estrategias de mejora rápidamente.

En cuanto a su estructura técnica, el instrumento evidencia características propias de los índices compuestos multidimensionales. Según metodologías desarrolladas por organismos como la CEPAL, la OCDE y el DNP, este tipo de índices permite medir el desempeño de una unidad de análisis en un tema determinado, y esto a su vez, proporciona información acerca de una cuestión de relevancia para percibir tendencias o fenómenos en un mismo tema. Por tanto, estos indicadores resumen en un valor, numerosos aspectos interrelacionados (Schuschny & Soto, 2009).

Otro elemento fundamental dentro del sustento metodológico del instrumento, es el enfoque de capacidades desarrollado por Amartya Sen. Este autor, entiende el concepto de capacidades desde una perspectiva de evaluar y valorar el bienestar, es decir, la capacidad de una persona (o institución) para hacer actos o alcanzar estados valiosos (Urquijo, 2014). En ese sentido, la capacidad está ligada al desarrollo visto como la ampliación de libertades, oportunidades y capacidades reales de las personas para construir proyectos de vida dignos. Por ello, la política pública de juventud no debería limitarse a acciones de tipo asistencialistas, sino que se deben generar condiciones de acceso efectivo en términos de educación, empleo, participación, bienestar y reconocimiento social (Colmenarejo, 2016).

En línea con este enfoque, el instrumento incorpora indicadores interrelacionados con la inclusión territorial, el enfoque diferencial, cobertura rural, participación juvenil, empleo y prevención de violencias. Entendiendo entonces, que estos factores evidencian la capacidad de las instituciones para ampliar las oportunidades y garantizar los derechos con plenitud de la población joven. Asimismo, se complementa el sustento metodológico mediante la validación de contenido por juicio de expertos, esto busca fortalecer la pertinencia, coherencia y suficiencia de los indicadores antes de la aplicación piloto.

Así pues, el índice de evaluación diseñado se configura como una herramienta metodológicamente sustentada en enfoques contemporáneos de evaluación pública, gestión institucional y medición institucional, permitiendo valorar de forma estructurada la implementación de la política pública de juventud. Todo esto, por medio de siete dimensiones – Institucional, Planeación y Gestión, Participación Juvenil, Financiamiento, Implementación Programática, Seguimiento y Evaluación e impacto territorial – los cuales se van a describir a profundidad a continuación.

7.2.1. Dimensión Institucional

La creación de esta dimensión, tiene como propósito evaluar la capacidad organizacional y administrativa del municipio en términos de liderazgo, coordinación y ejecución de acciones que estén relacionadas con la juventud dentro del desarrollo de la administración pública del municipio. Por lo tanto, esta dimensión parte de la idea de que la implementación efectiva y exitosa de una política pública requiere estructuras formales que la orienten, estabilidad administrativa y personal técnico adecuado y especializado, es decir, que garantice la continuidad en el tiempo en los procesos y la consecución de las metas propuestas.

En ese sentido, la dimensión se mide por medio de la comprobación de la existencia de actos administrativos, dependencia o dependencias responsables del área de juventud, estabilidad del enlace de juventud (que debe estar creado en cada municipio) y disponibilidad de personal asignado para programas juveniles. Esta dimensión se subdivide en 4 componentes:

Tabla 9. Componentes Dimensión Institucional

Componentes	Descripción
Existencia de la Política Pública de Juventud en el Municipio	El municipio cuenta con una política pública formalmente adoptada mediante acto administrativo y está publicada.
Dependencia Responsable de Juventud	Existencia de oficina, enlace o dependencia encargadas estrictamente de los temas que tienen que ver con juventud.
Estabilidad y Capacidad Técnica del Enlace de Juventud	Mide continuidad institucional y la capacidad técnica para generar estabilidad en quien

	apoya los proyectos y programas que tienen que ver con juventud.
Personal Asignado	Disponibilidad de personal para ejecutar acciones de juventud, no direccionar tareas entre las mismas secretarías, sino asignar personal independiente.

Nota: Elaborado por la autora

7.2.2. Dimensión Planeación y Gestión

Esta dimensión por su parte, analiza el nivel de implementación de la política pública de juventud dentro de los procesos que existen en la oficina o dependencia de planeación municipal y la capacidad que tiene la administración para coordinar y llevar a cabo su ejecución efectiva. Por tanto, tiene el compromiso de identificar si la política pública se encuentra articulada con instrumentos oficiales de gestión y si existen mecanismos operativos para desarrollar las acciones necesarios. En ese sentido, lo ideal es crear metas que se orienten en las necesidades de los jóvenes, pero también, que estas acciones sean acordes a la capacidad que tiene el municipio.

Esta medición se desarrolla por medio de la revisión documental del plan de desarrollo del municipio evaluado, los planes de acción existentes – o la ausencia de ellos - , informes institucionales de seguimiento a la política pública, convenios y evidencias de la articulación interinstitucional con otras entidades para gestionar la ejecución rápida. Asimismo, se observa que las metas juveniles propuestas en la política pública estén conectadas con el plan de desarrollo del municipio, para así, poder observar su nivel de ejecución y también, la existencia de estrategias de coordinación entre dependencias para la consecución de los fines. Esta dimensión se subdivide en 4 componentes:

Tabla 10. Componentes Dimensión Planeación y Gestión

<i>Componentes</i>	<i>Descripción</i>
Inclusión en el Plan de Desarrollo	La política de juventud está articulada al Plan de Desarrollo Municipal. Las metas están conectadas y tienen objetividad para lograr su ejecución
Plan de acción anual	Creación de un cronograma de actividades o plan operativo para juventud
Nivel de implementación de la PPJ	Informes que den cuenta del nivel de implementación
Articulación interinstitucional	Coordinación con otras dependencias y entidades para la consecución de las metas.

Nota: Elaborado por la autora

7.2.3. Dimensión Participación Juvenil

Esta dimensión de participación juvenil tiene como objetivo evaluar el nivel de inclusión de los jóvenes dentro de los espacios de representación y toma de decisiones públicas, y participación democrática. Esto, a partir de los postulados de la Política Pública de Juventud del Tolima 2023 – 2030 donde se especifica que la juventud como grupo activo debería participar activamente en la construcción y seguimiento de las políticas que le afectan. Con el fin, de que sean tenidas en cuenta las opiniones y vivencias reales de los jóvenes, que dan cuenta de las necesidades actuales de este grupo poblacional.

Por ello, inicia con la medición del funcionamiento eficaz del Consejo Municipal de Juventud, este consejo, no solamente debe estar creado para cumplir la norma, sino que, debe

ser un espacio activo que se fortalezca y que tenga escenarios de debate entre jóvenes. Ya que, como se menciona anteriormente, es el principal escenario de participación actual de los jóvenes. Asimismo, se evalúa la existencia de los espacios participativos adecuados, la asistencia juvenil y la participación en los procesos de formulación de programas y proyectos para que tengan menor limitaciones a la hora de ejecutarlas. Para esto, se revisan evidencias de participación como actas, listados de asistencias, informes, entre otros. Esta dimensión se subdivide en 3 componentes:

Tabla 11. Componentes Dimensión Participación Juvenil

Componentes	Descripción
Consejo Municipal de Juventud Activo	Funcionamiento efectivo del CMJ, seguimiento de la participación en todo el periodo del CMJ
Espacios de Participación Juvenil	Existencia de mesas, encuentros o escenarios participativos que sean diferentes al CMJ, es decir, que existan más opciones de participación efectiva.
Participación en Formulación de Programas	Vinculación de jóvenes en decisiones públicas

Nota: Elaborado por la autora

7.2.4. Dimensión Financiamiento

La dimensión de financiamiento, como su nombre lo indica, evalúa la disponibilidad de recursos económicos que están direccionados a programas juveniles y la capacidad institucional del municipio para poder gestionar la financiación externa. Es decir, que en el plan

de desarrollo existan con anticipación recursos destinados a juventud y además, el municipio realmente genere el gasto en los programas y proyectos que se formulan desde la política pública. Por ello, esta dimensión especifica que la estabilidad y sostenibilidad de una política pública depende en gran medida en la asignación presupuestal y de la capacidad administrativa que tenga el municipio para direccionar estos recursos. Además, de la consecución de recursos complementarios que permitan garantizar la continuidad de las acciones dirigidas a los jóvenes.

Por ello, desde los enfoques de Gestión por Resultados (GpR) explicados anteriormente, se define el financiamiento como un componente fundamental para la eficiencia y eficacia institucional. Es decir, el financiamiento y la capacidad del manejo de recursos condiciona directamente la capacidad del municipio para garantizar la mejora a las necesidades de los jóvenes. Por ello, el DNP (2020) plantea que la asignación presupuestal debe estar articulada con las metas, los indicadores y los mecanismos que están tanto en la política pública como en las estrategias de seguimiento para obtener resultados institucionales. Por eso, se reitera la importancia de que al crear o construir la política pública del municipio en términos de los lineamientos departamentales, se genere una homogeneidad entre los recursos, las metas y la capacidad del municipio. Esta dimensión se subdivide en 2 componentes:

Tabla 12. Componentes Dimensión Financiamiento

Componentes	Descripción
Asignación Presupuestal	Existencia de la asignación de recursos específicos destinados a juventud en el presupuesto municipal.

Gestión de Recursos Externos	Obtención de recursos departamentales, nacionales o cooperación adicionales para asegurar la continuidad de los proyectos en el tiempo.
-------------------------------------	---

Nota: Elaborado por la autora

7.2.5. Dimensión Implementación Programática

Esta dimensión, por su parte, analiza y evalúa el desarrollo real de programas, proyectos y actividades direccionadas en la población joven dentro del municipio. Por ende, su finalidad es medir la capacidad operática del municipio para ejecutar acciones concretas relacionadas con la política pública de juventud y la población joven, es decir, que se pueda materializar los lineamientos y metas que están dentro de la política convirtiéndose en resultados reales que generan un cambio en las condiciones de la población.

De ahí que, esta dimensión se fundamente en enfoques de evaluación pública orientados a resultados, en los cuales las políticas públicas deben visualizarse no solo desde su formulación normativa, sino también desde su capacidad efectiva y eficaz para llevar a cabo su ejecución territorial. Es decir, lo importante de la ejecución de una política pública no es que su formulación tenga las técnicas políticas y públicas requeridas, sino que, además, el municipio tenga la capacidad de ponerlos en práctica (Alcaldía de Bogotá, 2020). Organismos como la Comisión Económica para América Latina y el Caribe destacan que la implementación programática constituye uno de los principales elementos para medir la capacidad institucional y el funcionamiento administrativo del municipio (Schuschny & Soto, 2009). Esta dimensión se subdivide en 7 componentes:

Tabla 13. Componentes Dimensión Implementación Programática

Componentes	Descripción
Ejecución de programas juveniles	Desarrollo de proyectos dirigidos a jóvenes
Cobertura poblacional	Número de jóvenes beneficiados
Semana de la Juventud	Cobertura territorial de programas juveniles
Programas de Empleo y Emprendimiento Juvenil	Existencia y desarrollo de programas orientaos al empleo, emprendimiento, formación para el trabajo o fortalecimiento económico de la población joven.
Programas de Prevención de Violencias Juveniles	Existe y ejecución de programas institucionales orientados a la prevención de violencias juveniles, promoción de la convivencia, salud mental y protección integral de la población juvenil.
Acciones con Enfoque Diferencial	Evalúa la existencia de acciones, programas o estrategias dirigidas a poblaciones juveniles en condición de vulnerabilidad o con características diferenciales (víctimas del conflicto armado, indígenas, jóvenes con discapacidad, comunidades étnicas o jóvenes en condiciones de exclusión social)
Diversidad de acciones	Existencia de programas en educación, empleo, cultura, salud y participación

Nota: Elaborado por la autora

7.2.6. Dimensión Seguimiento y Evaluación

La dimensión de seguimiento y evaluación se enfoca en medir la existencia de mecanismos institucionales que están destinados a monitoreo, control y evaluación de las acciones relacionadas a la población joven. Por lo tanto, esta dimensión permite identificar la capacidad del municipio para producir información, generar evidencia institucional y realizar procesos de mejora administrativa mediante un seguimiento y análisis de resultados.

De manera que, el seguimiento institucional constituye uno de los pilares centrales de la evaluación de políticas públicas contemporáneas. Según, el DNP (2014) el monitoreo mediante indicadores le permite al municipio identificar fortalezas, debilidades y necesidades de ajuste dentro de las políticas públicas formuladas o en implementación. De la misma forma, el modelo MIPG establece que cada una de las entidades institucionales deben implementar mecanismos de seguimiento orientados a mejorar el desempeño institucional y la transparencia administrativa (Ministerio del Interior, 2025). Esta dimensión se subdivide en 3 componentes:

Tabla 14. Componentes Dimensión Seguimiento y Evaluación

Componentes	Descripción
Sistema de seguimiento	Existencia de mecanismos de monitoreo de la política
Elaboración de informes	Producción periódica de informes de avance
Evaluación de resultados	Medición de impacto de las acciones implementadas

Nota: Elaborado por la autora

7.2.7. Dimensión Impacto Territorial

La dimensión de impacto territorial analiza el alcance territorial de las acciones juveniles y la capacidad del municipio para desarrollar actividades dirigidas a jóvenes no solo en el sector urbano, sino en diversos sectores poblacionales y territoriales, es decir, que el alcance de la política sea realmente a toda la población y no solamente a un grupo reducido. Por esto, la dimensión de impacto territorial tiene el objetivo de valorar la cobertura, inclusión territorial y fortalecimiento comunitario juvenil dentro del contexto municipal.

El enfoque territorial de este instrumento se sustenta en las metodologías anteriormente explicadas, donde sostienen que las políticas públicas deberían ser analizadas desde la consideración de las capacidades reales del municipio frente a la implementación (Schuschny & Soto, 2009). Asimismo, el enfoque de las capacidades plantea que el desarrollo depende de la ampliación de oportunidades y libertades reales para las personas y en este caso los jóvenes. Es decir, la política pública debe formularse de acuerdo a las necesidades de la población y la capacidad del territorio para contrarrestar las necesidades del territorio (Urquijo, 2014). Esta dimensión se subdivide en 6 componentes:

Tabla 15. Componentes Dimensión Impacto Territorial

Componentes	Descripción
Actividades académicas	Evalúa la realización de espacios formativos, pedagógicos y educativos dirigidos a jóvenes, orientados al fortalecimiento de capacidades, liderazgo, participación ciudadana, formación política, derechos, emprendimiento y desarrollo integral juvenil.

Ferias y capacitaciones	Mide el desarrollo de ferias, talleres, capacitaciones y espacios de orientación dirigidos a fortalecer habilidades laborales, emprendimiento, empleabilidad, innovación y proyectos de vida de la población joven.
Elecciones CMJ	Evalúa el nivel de promoción, participación y garantía institucional en el proceso de elección de los Consejos Municipales de Juventud, fomentando la participación democrática y la representación juvenil en el territorio.
Actividades recreativas	Mide la implementación de actividades de recreación, integración y aprovechamiento del tiempo libre dirigidas a la población joven, promoviendo bienestar, convivencia y desarrollo social.
Cobertura Rural de Programas Juveniles	Evaluar el alcance territorial de los programas, proyectos o acciones dirigidas a la población joven en zonas rurales del municipio. En ese sentido, se busca medir la capacidad institucional para garantizar la cobertura, acceso e inclusión territorial dentro de la implementación de la Política Pública de Juventud. Con el propósito de evitar la

	concentración de las actividades en áreas urbanas.
Eventos culturales y deportivos	Evalúa la realización de eventos culturales, artísticos y deportivos orientados a fortalecer la participación juvenil, la identidad cultural, la inclusión social y los espacios de bienestar físico y comunitario para los jóvenes.

Nota: Elaborado por la autora

7.2.8. Sistema de Ponderación

El sistema de ponderación es uno de los componentes metodológicos más importantes dentro del índice de evaluación de la política pública de juventud, ya que, permite establecer el nivel de importancia de cada una de las dimensiones que componen el índice o instrumento creado en este trabajo. Por ello, es importante comprender que no todas las dimensiones tienen el mismo nivel de incidencia dentro de la política pública de juventud y eso se traduce en la eficacia de cada uno. En ese sentido, algunas dimensiones reviven un mayor puntaje porcentual debido a su influencia directa sobre la capacidad de la administración y operativa del municipio que se pretenda medir.

Desde los enfoques metodológicos que se toman como base al crear el instrumento, se tiene la claridad que la ponderación permite darle mayor importancia a aquellos elementos que tienen mayor relación con la capacidad de ejecución, seguimiento y sostenibilidad de la política pública. Por eso, el DNP (2020) plantea que los sistemas de evaluación institucional deben reconocer que algunos factores o componentes poseen mayor impacto o mayor relevancia dentro de los procesos de gestión pública de la política. Esto se hace con el propósito de no crear distorsiones metodológicas, es decir, no es igual de incidente la existencia de actividades

recreativas que la existencia de financiamiento estable destinado a las juventudes de un municipio.

Tabla 16. Criterios Utilizados para la Ponderación

<i>Criterio</i>	<i>Descripción</i>
Relevancia institucional	Nivel de incidencia de la dimensión sobre la capacidad administrativa municipal
Impacto sobre implementación	Influencia directa en la ejecución de la política pública
Sostenibilidad administrativa	Capacidad de mantener acciones juveniles en el tiempo
Relación con gestión pública	Vinculación con procesos de planeación, seguimiento y financiamiento
Capacidad operativa territorial	Incidencia sobre funcionamiento real de programas juveniles

Nota: Elaborado por la autora

Los criterios ubicados en la *tabla 15* permitieron establecer dentro del instrumento una distribución equilibrada y equitativa, de acuerdo a la incidencia de cada una de las dimensiones estructurales y territoriales. Por ello, la distribución porcentual se dio así:

Tabla 17. Distribución Porcentual de la Ponderación

<i>Dimensión</i>	<i>Ponderación</i>	<i>Explicación</i>
Institucional	15%	Constituye la base administrativa para la implementación de la política
Planeación y Gestión	20%	La incorporación de la Política Pública de Juventud dentro de los instrumentos

		oficiales de juventud representa el principal mecanismo de articulación.
Participación Juvenil	10%	Depende parcialmente de otras capacidades institucionales, sin embargo, fortalece la legitimidad automática.
Financiamiento	15%	Los recursos económicos representan uno de los principales factores de sostenibilidad de los programas juveniles.
Implementación Programática	20%	Esta dimensión evidencia la materialización concreta de la política en el municipio.
Seguimiento y Evaluación	10%	Ayuda a fortalecer los procesos de control, monitoreo y mejora institucional
Impacto Territorial	10%	Complementa la evaluación institucional mediante análisis de cobertura, alcance rural y desarrollo de actividades.

Nota: Elaborado por la autora

7.2.9. Metodología Cálculo Ponderado

La metodología de cálculo del índice se desarrolla en cuatro etapas con el fin de llegar a una valoración cuantitativa para cada municipio que permita generar un diagnóstico de la situación actual de la política pública de juventud en cada uno de ellos:

7.2.9.1. Primera Etapa: Valoración individual

Cada indicador recibe un puntaje entre una escala de 0 a 4 según el puntaje definido para cada componente, de acuerdo a las características propias de cada indicador. De manera general, 0 significa la no existencia, 1 significa desempeño bajo, 2 desempeño medio o gestión ocasional, 3 desempeño alto, estructurado y 4 desempeño sobresaliente o amplia cobertura. E

7.2.9.2. Segunda Etapa: promedio por dimensión

En esta etapa se realiza el cálculo del promedio simple de todos los indicadores pertenecientes a una misma dimensión. Es decir, se suman los puntajes de cada subcomponente para llegar a un promedio por indicador.

$$D_i = \frac{\sum I_i}{n}$$

Donde:

- D_i = Puntaje de la Dimensión
- I_i = Indicadores de la Dimensión
- n = Número de indicadores

7.2.9.3. Tercera Etapa: aplicación de ponderación

En esta etapa el resultado promedio de cada dimensión se multiplica por el porcentaje asignado dentro de la ponderación de cada uno de los indicadores, por ejemplo, el resultado del indicador del nivel *Institucional* se multiplica por el 15% que es su ponderación asignada (Tabla 17) de esta manera:

$$PD_i = D_i \times P_i$$

Donde:

- $PD_i = \text{Puntaje Ponderado}$
- $D_i = \text{Resultado de la Dimensión}$
- $P_i = \text{Peso Porcentual Asignado}$

7.2.9.4. Cuarta Etapa: Cálculo final del índice

La suma de todos los resultados ponderados, dividido en los 7 indicadores, multiplicado por 100, genera el puntaje global del municipio

$$IEPPJ = \sum_i^n = 1 (D_i = P_i) / 7 * 100$$

7.2.10. Diagnóstico Según el Nivel de Resultado del Municipio

Tabla 18. Interpretación Resultados por Municipio

Resultado	Nivel
0% – 20%	Crítico
21% – 40%	Bajo
41% – 60%	Intermedio
61% – 80%	Alto
81% – 100%	Sobresaliente

Nota: Elaborado por la autora

• Nivel Crítico (0% - 20%)

Este nivel indica que el municipio evaluado presenta un nivel muy bajo de eficiencia en la implementación de la política pública de juventud, es decir, puede que no esté implementada o que tenga unas debilidades significativas presentes en torno a la planeación, articulación institucional, entre otras. Asimismo, se evidencia que tiene una respuesta institucional limitada y existe un riesgo alto de metas relacionadas con la garantía de los derechos y la atención

integral de la juventud. Esto, sujeto a los resultados generalizados, en cada municipio se genera un diagnóstico teniendo en cuenta la particularidad de los resultados.

- **Nivel Bajo (21% - 40%)**

En este nivel de resultado, el municipio vislumbra avances iniciales en la implementación de la Política Pública de Juventud; sin embargo, persisten falencias estructurales en la ejecución, coordinación institucional y cobertura de programas juveniles. Es decir, aunque el municipio muestra que hay acciones orientadas a la población joven, estas no son suficientes para garantizar impactos sostenibles en el municipio. En esta fase, se requiere un fortalecimiento de la capacidad administrativa, mejorar los mecanismos de participación juvenil y consolidar los procesos de seguimiento. Esto, sujeto a los resultados generalizados, en cada municipio se genera un diagnóstico teniendo en cuenta la particularidad de los resultados.

- **Nivel Intermedio (41% - 60%)**

Aquí el municipio cuenta con un nivel moderado de implementación y desarrollo de la Política pública de juventud. Se identifican procesos institucionales funcionales y algunas estrategias consolidadas que garantizan los derechos de la población joven, sin embargo, existen aspectos por mejorar en términos de cobertura, financiamiento y medición de resultados. En ese sentido, el municipio muestra capacidad de avance, pero requiere optimizar procesos y articulación entre actores. Esto, sujeto a los resultados generalizados, en cada municipio se genera un diagnóstico teniendo en cuenta la particularidad de los resultados.

- **Nivel Alto (61% - 80%)**

El municipio presenta un desempeño favorable en la implementación de la Política Pública de Juventud. Por ende, se evidencia una adecuada articulación entre actores, una mejora en la implementación de programas y un alto nivel de cobertura en las estrategias para la población joven. Aún así, se recomienda fortalecer aquellas dimensiones con niveles bajo para mejora los

procesos de innovación y evaluación. Esto, sujeto a los resultados generalizados, en cada municipio se genera un diagnóstico teniendo en cuenta la particularidad de los resultados.

- **Nivel Sobresaliente (81% - 100%)**

El municipio demuestra un alto nivel de eficiencia en la implementación de la política pública de juventud. Es decir, se observan buenas prácticas institucionales, una asignación de recursos adecuada con las metas propuestas, participación activa y amplia cobertura. Este nivel refleja un modelo de gestión que podría servir como ejemplo para otros municipios del Tolima. Esto, sujeto a los resultados generalizados, en cada municipio se genera un diagnóstico teniendo en cuenta la particularidad de los resultados.

7.3. Resultados Prueba Piloto Indicador de Medición Política Pública de Juventud del Tolima

Ahora bien, el propósito de esta investigación es también validar el instrumento de medición diseñado con el objetivo de evaluar la implementación de la Política Pública de Juventud del departamento del Tolima, para esto, se desarrolló una prueba piloto en los municipios de Ibagué, Cajamarca, Ortega y Flandes. Esto, a partir de una entrevista semiestructura a diferentes actores interrelacionados con el ámbito de juventud en cada municipio, obteniendo información de primera mano para la consecución de los resultados acompañada de la revisión documental disponible de cada municipio.

Esta aplicación del instrumento, permitió identificar fortalezas, debilidades y brechas institucionales en cada uno de los municipios en términos de la gestión pública juvenil de cada territorio. En ese sentido, los resultados obtenidos revelan diferencias significativas en la capacidad administrativa de cada uno de ellos que se presentan a continuación:

Tabla 19. Resultados Generales por Municipio

<i>Municipio</i>	<i>Resultado</i> (%)	<i>Nivel de desempeño</i>
Ibagué	24,4%	Bajo
Flandes	20%	Bajo
Cajamarca	10,3%	Crítico
Ortega	16,2%	Crítico

Nota: Elaborado por la autora

Teniendo en cuenta, los resultados evidenciados en la *Tabla 17* ninguno de los municipios alcanzó niveles altos o sobresalientes de eficiencia, lo que demuestra que hay grandes limitaciones estructurales en la implementación de las Políticas Públicas de Juventud en el contexto territorial del Tolima. Ibagué es el municipio que presenta un mejor desempeño dentro de los municipios a los que se les aplica la prueba piloto, sin embargo, aunque demuestra avances en institucionalidad, planeación y gestión juvenil, no alcanza un desempeño satisfactorio en el nivel de medición.

Esto a su vez, genera una gran preocupación, ya que, Ibagué es la capital del departamento y debería ser el municipio con mejor desempeño por su alta capacidad institucional y por su buena gestión de los recursos. Por su parte, Flandes evidenció avances iniciales en la implementación de acciones dirigidas a la juventud, aunque aún presenta grandes limitaciones que vislumbran una necesidad de seguimiento. En contraste, Cajamarca y Ortega obtuvieron resultados clasificados en el nivel crítico, mostrando así, debilidades estructurales profundas en términos de los programas y proyectos direccionados en la juventud.

7.3.1. Análisis Comparativo

El análisis comparativo de los resultados vislumbra diferencias importantes en la manera en que cada municipio aborda o desarrolla la gestión pública juvenil, es decir, existen diferencias en las acciones que están interconectadas con la implementación de la Política Pública de Juventud. Ibagué por su parte, aunque bajo, presenta mayores niveles en torno a la consolidación institucional, frente a los demás municipios. Es decir, es un municipio que cuenta con estructuras administrativas más definidas, que tiene una mayor incorporación de acciones juveniles dentro de la planeación territorial y tiene presencia de capacidades estables, lo que permite que el municipio esté por encima de los demás.

No obstante, muestra limitaciones claras entorno a la evaluación de impacto de la política pública de juventud, al seguimiento de metas y a la sostenibilidad en el tiempo de los programas juveniles. Es decir, no hay instrumentos claros que evalúen el avance de la implementación y esto, conlleva a que los programas que se crean que responden a las metas propuestas, no se sostengan en el tiempo.

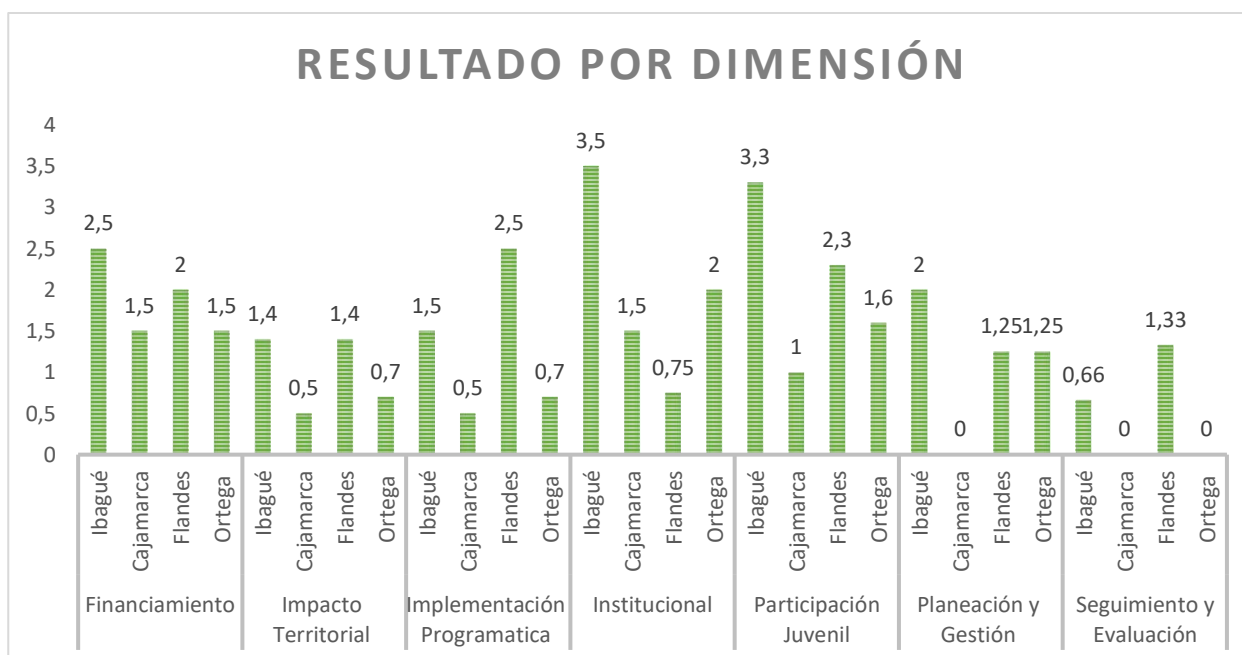
Flandes por su parte, muestra avances iniciales en la implementación de la política, en términos de la institucionalidad y la gestión juvenil, es decir, tiene claridad en la oficina de juventudes. Sin embargo, se vislumbra que aún no logra consolidar una articulación interinstitucional y no garantiza la continuidad de estrategias ya implementadas, esto a largo plazo, limita el alcance de las acciones desarrolladas.

En esa misma línea, Cajamarca presenta uno de los niveles más bajos de eficiencia dentro de la prueba piloto, esto debido a que, se presentan dificultades

relacionadas con la ausencia de mecanismos sólidos de planeación, limitada capacidad técnica y baja integración de la política de juventud dentro de los instrumentos administrativos municipales. Es decir, Cajamarca es un municipio que no cuenta con una política pública adoptada, eso muestra que es una administración que no prioriza las necesidades de los jóvenes.

En el caso de Ortega, los resultados reflejan un comportamiento comparable con el caso de Cajamarca, es decir, es un municipio caracterizado por las debilidades institucionales significativas y la baja capacidad administrativa para liderar y poner en la agenda pública las necesidades de los jóvenes. Las debilidades que se observan en componentes como el seguimiento, el financiamiento y la planeación afectan directamente la posibilidad de desarrollar acciones o programas sostenibles en el tiempo que puedan ser tenidos en cuenta en la medición.

Gráfico 1. *Comparación de Dimensiones por Municipio*



Nota: Elaborado por la autora

7.3.2. Resultados por Dimensiones Evaluadas

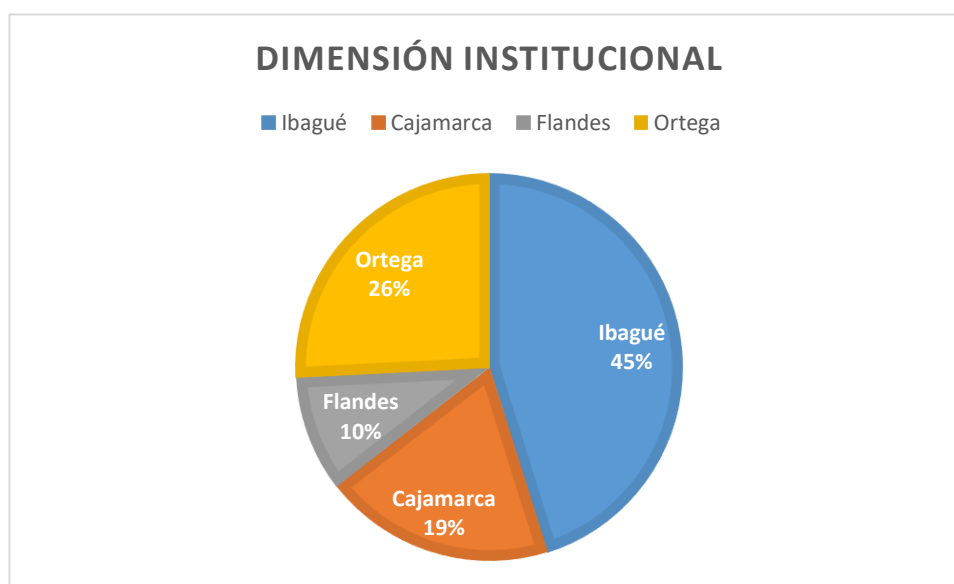
Al realizar la aplicación de la prueba piloto del instrumento, se permitió analizar los resultados de acuerdo a las diferentes dimensiones propuestas asociadas a la eficiencia en la implementación de la Política Pública de Juventud, identificando diversas particularidades que vislumbran fortalezas y debilidades específicas de cada municipio.

7.3.2.1. Dimensión de Institucionalidad

La dimensión de institucionalidad fue la que presentó relativamente resultados más favorables dentro de la prueba piloto, especialmente en municipios como Ibagué y Flandes, allí se evidenció la existencia de estructuras administrativas orientadas a la gestión de los jóvenes, responsables institucionales designados y cierto nivel de articulación municipal. Esto, refleja que algunos municipios han avanzado en la implementación de la política pública con el reconocimiento de la juventud como asunto de interés.

No obstante, los resultados también demuestran que la población joven y su representatividad sigue ligada a capacidades administrativas limitadas y estructuras poco consolidadas. En municipios con resultados críticos como Cajamarca y Ortega, la gestión de juventud presenta baja capacidad y escasa estabilidad organizacional. Todo esto, asociado a la debilidad institucional de los gobiernos locales, donde la gestión juvenil sigue sin ser parte de la agenda pública.

Gráfico 2. Resultado Dimensión Institucional



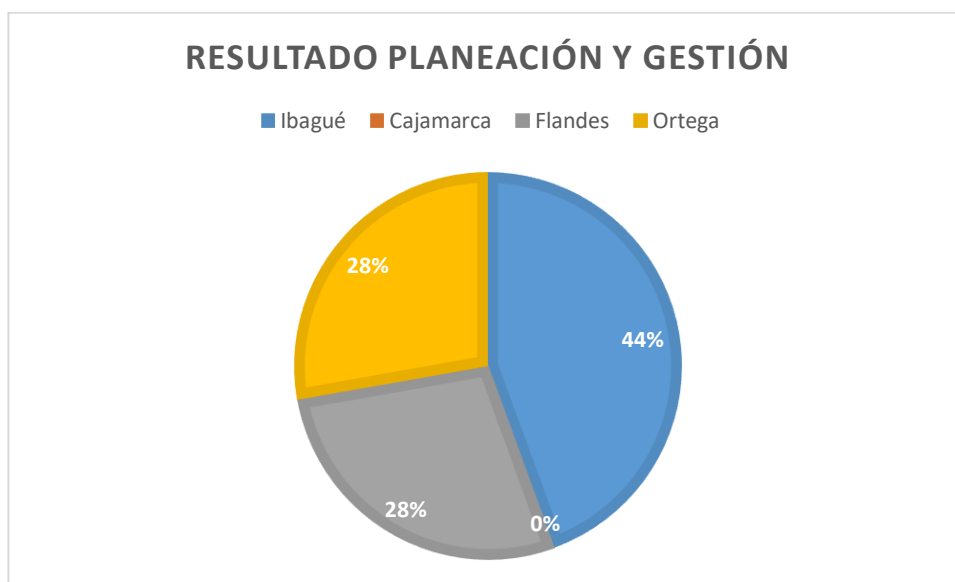
Nota: Elaborado por la autora

7.3.2.2. Planeación y Gestión

Ahora bien, los resultados obtenidos en la dimensión de Planeación y Gestión muestran importantes limitaciones en la incorporación estratégica de la Política Pública dentro de los instrumentos de planificación territorial. A pesar de que, en algunos municipios incluyen acciones relacionadas con juventud en sus planes de desarrollo, esto no siempre se traduce en procesos administrativos eficaces, estructurado ni con metas claramente medibles. En municipios como Ibagué se evidencia mayor articulación entre la política y la gestión, pero, Cajamarca y Ortega presentan dificultades en materia de planeación pública, reflejando una

gestión limitada. Lo que genera una brecha importante entre la formulación normativa y la capacidad real de implementación.

Gráfico 3. Resultado Planeación y Gestión

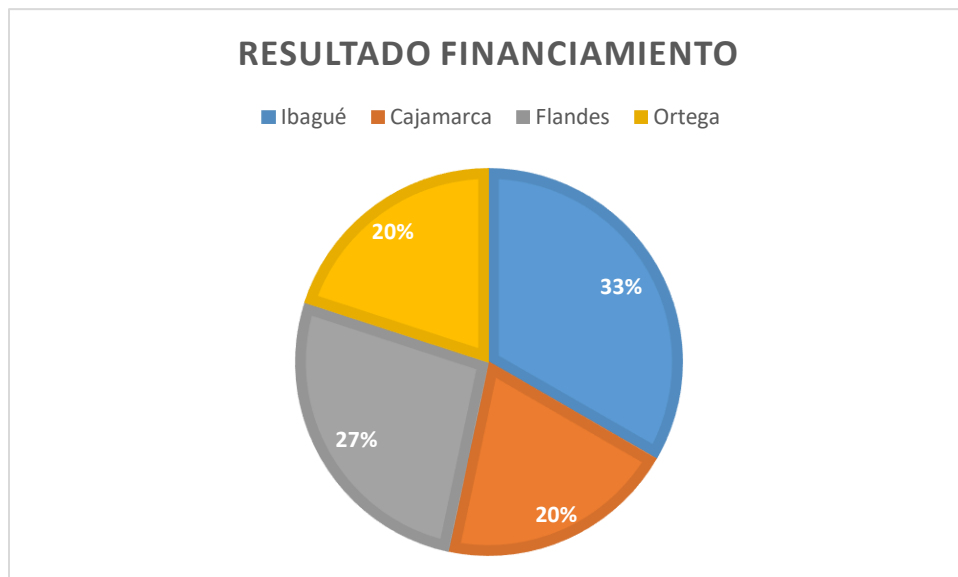


Nota: Elaborado por la autora

7.3.2.3. Dimensión Financiamiento

La dimensión de financiamiento fue una de las dimensiones con los resultados más bajos, constituyéndose como una de las principales debilidades en la ejecución de la política pública de juventud. Ya que, la baja asignación presupuestal para programas juveniles muestra una limitada priorización de la juventud dentro de las agendas de inversión pública municipal. En la mayoría de los municipios dentro de la prueba piloto, se pudo observar problemas para garantizar recursos permanentes orientados a la implementación de programas. Esto, produce que se dependa de recursos limitados o de corto alcance, que afectan la sostenibilidad de las políticas públicas. Por ello, muchas políticas públicas se estancan en el plano normativo, sin desarrollarse plenamente en términos programáticos.

Gráfico 4. Resultado Dimensión Financiamiento



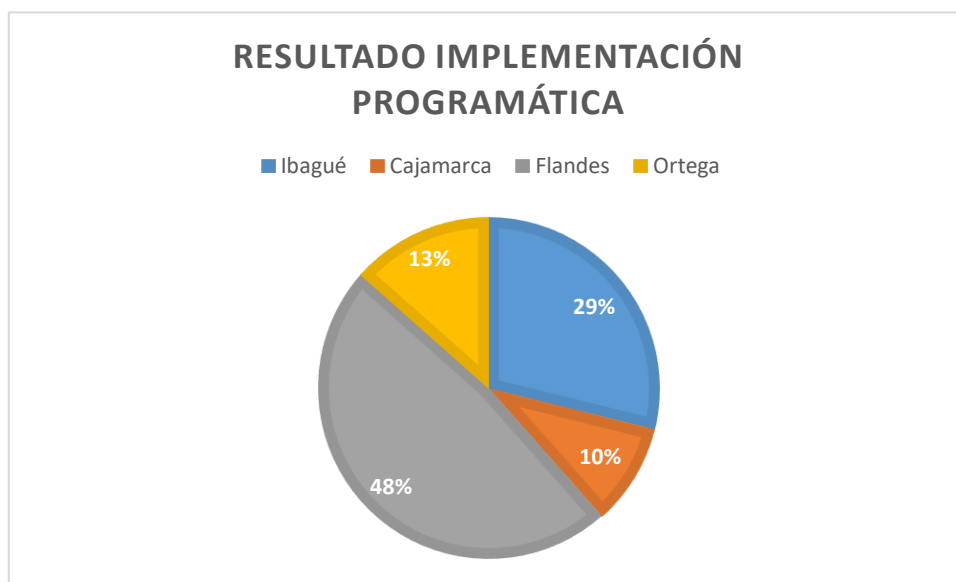
Nota: Elaborado por la autora

7.3.2.4. Implementación Programática

La dimensión de implementación programática muestra diferencias en la capacidad operativa de los municipios para ejecutar acciones concretas que estén alineadas con las metas propuestas en la Política Pública de Juventud. Es decir, mientras Ibagué presenta mayores niveles de ejecución, los municipios como Cajamarca y Ortega muestran una baja continuidad programática y limitada cobertura territorial. En ese sentido, los programas que se crean, no tienen la capacidad para llegar a zonas rurales alejadas, se piensan solamente para quienes residen en el perímetro urbano.

Por ello, la existencia de lineamientos normativos, no le garantiza a un municipio que exista la capacidad de implementación, especialmente en contextos municipales donde prima la debilidad administrativa y la restricción financiera o presupuestal.

Gráfico 5. Resultado Implementación Programática



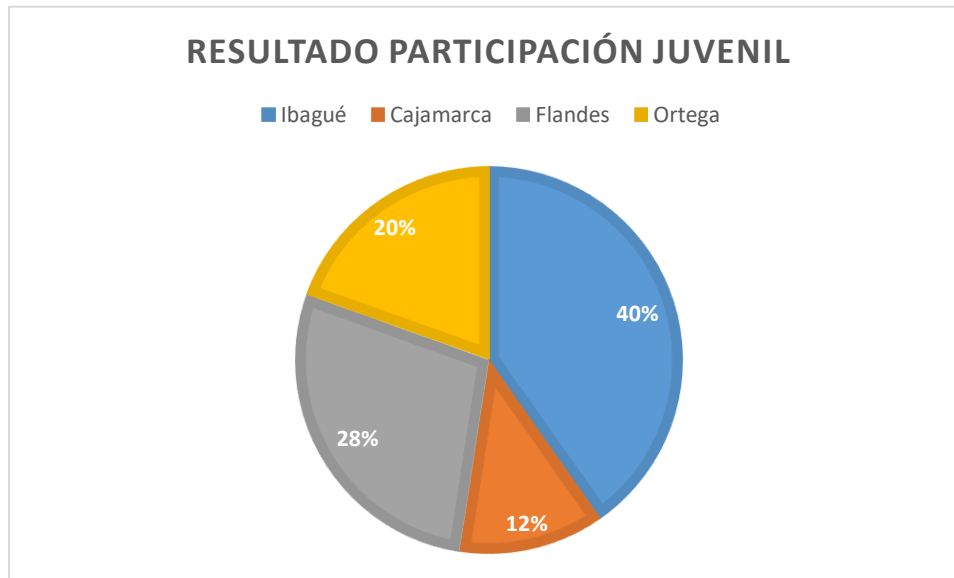
Nota: Elaborado por la autora

7.3.2.5. Participación Juvenil

A partir de los resultados obtenidos, se evidencia que la participación juvenil continúa desarrollándose bajo esquemas consultivos con limitada incidencia dentro de la toma de decisiones públicas. Si bien algunos municipios como Ibagué, presentan espacios de representación juvenil, como plataformas, como el CMJ activo, estos carecen de continuidad. Es decir, hace falta fortalecimiento organizativo y mecanismos realmente efectivos que articulen a los jóvenes con la consecución de las decisiones políticas.

Esta situación, evidencia que, en municipios como Cajamarca y Ortega, no hay una preocupación latente direccionada en que los jóvenes se hagan partícipes de la construcción de las políticas, ni de los programas o proyectos. Siguen siendo una pobla relegada, sin espacio y sin escenario de decisión debido a la limitación en la construcción de políticas con enfoque participativo y con pluralidad de actores.

Gráfico 6. Resultado Dimensión Participación Juvenil



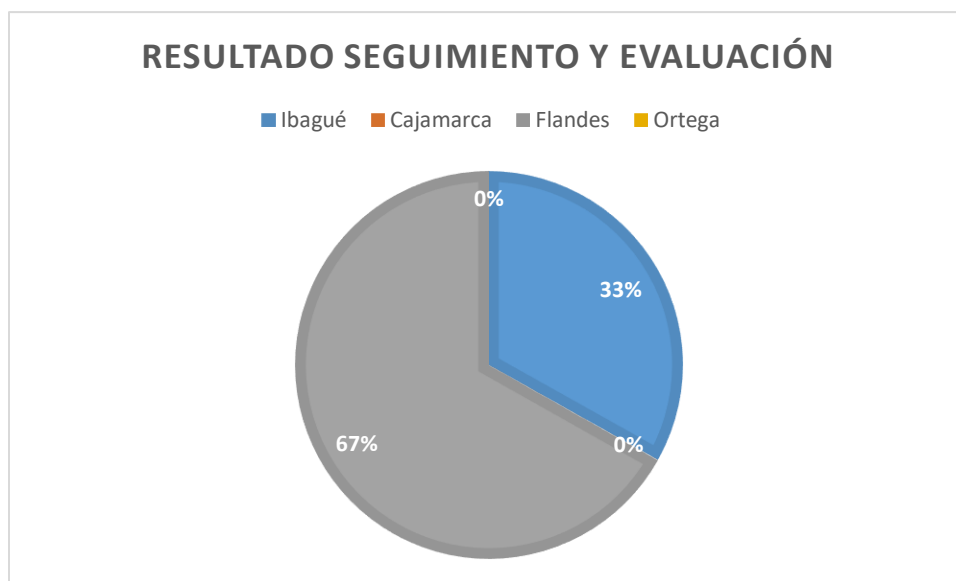
Nota: Elaborado por la autora

7.3.2.6. Seguimiento y Evaluación

La dimensión de Seguimiento y evaluación resulta ser otra de las debilidades latentes que aquejan las administraciones de estos municipios. Debido a que, municipios como Cajamarca y Ortega no cuentan con un sistema que evalúe el desarrollo o implementación de la política pública, esto genera una baja capacidad técnica para producir indicadores, monitorear metas y medir el impacto territorial. Es decir, no hay estrategias claras que puedan brindarle al municipio un diagnóstico de cómo va el avance en la integración de la población joven en la toma de decisiones.

Esta limitación reduce la eficiencia gubernamental, dificulta la toma de decisiones basada en evidencia y restringe la mejora institucional, si no se muestra cómo van los procesos, no se pueden generar estrategias de mejora. Eso, produce estancamiento y falta de transparencia administrativa.

Gráfico 7. Resultado Dimensión Seguimiento y Evaluación



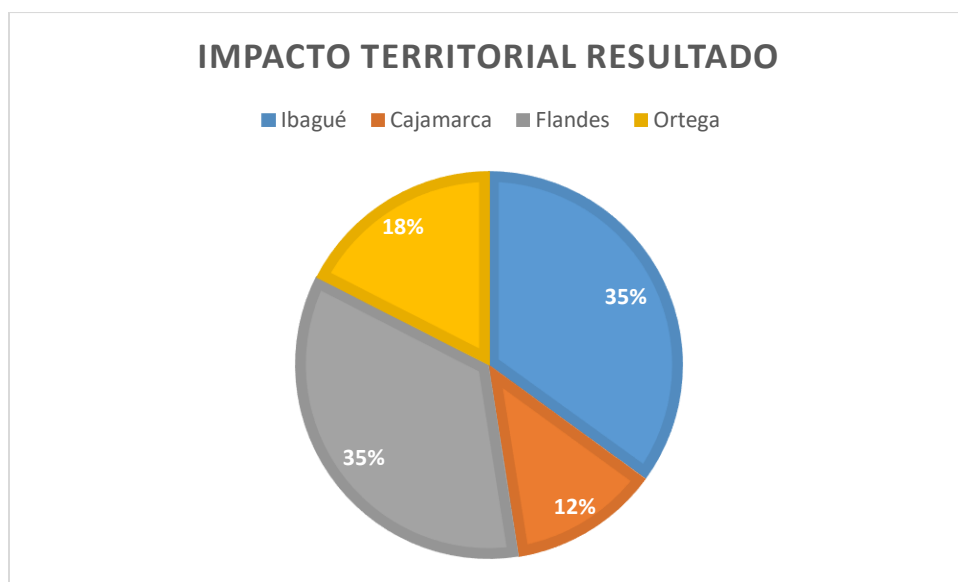
Nota: Elaborado por la autora

7.3.2.7. Impacto Territorial

Los resultados obtenidos en la dimensión del impacto territorial vislumbran que aunque algunos gobiernos locales desarrollan acciones orientadas a juventud, estas suelen caracterizarse por baja cobertura, es decir, no llega a zonas rurales o a poblaciones vulnerables. Por eso, se evidencia una escasa articulación con las problemáticas que afectan a la población joven en su totalidad. Ibagué es un municipio con mayor capacidad operativa para desarrollar programas con presencia territorial más amplia, esto visibiliza la intervención y apoyo a la población joven. Pero, incluso Ibagué con las ventajas de ser capital del departamento y tener mayor organización, no se libra de las problemáticas entorno a obtener procesos que generen transformación social.

Cajamarca y Ortega con sus limitaciones financieras y administrativas, se quedan cortas a la hora de generar impacto territorial. Ya que, la cobertura es baja y no obtienen un mayor alcance en la población, lo que termina afectando a la población joven y fortaleciendo el desconocimiento hacia la importancia de generar nuevos espacios para la juventud. Asimismo, hay una brecha existente entre las estrategias juveniles que se presentan en las políticas con las necesidades específicas del territorio. Es que la realidad va de la mano de comprender que, las políticas públicas fallan cuando se vuelven genéricas y no tienen en cuenta las particularidades de cada municipio o cada población.

Gráfico 8. Resultado Dimensión Impacto Territorial



Nota: Elaborado por la autora

8. Conclusiones

La presente investigación permitió demostrar que las políticas públicas de juventud constituyen un instrumento estratégico para la garantía de derechos, la inclusión social y la consolidación de procesos de gobernanza democrática en los territorios. Desde la perspectiva teórica, las políticas públicas surgen como mecanismos de intervención estatal orientados a responder problemáticas colectivas mediante procesos de planificación, asignación de recursos, implementación y evaluación. En el caso de las políticas de juventud, su relevancia adquiere una dimensión aún mayor debido a que la población joven representa un actor fundamental en los procesos de transformación social, desarrollo económico y fortalecimiento de la participación ciudadana. Sin embargo, los resultados obtenidos en la prueba piloto del Indicador de Medición de Política Pública de Juventud evidencian que, aunque existen avances normativos y discursivos en los municipios analizados, persisten importantes limitaciones estructurales para convertir dichas políticas en instrumentos efectivos de desarrollo territorial.

Los resultados generales del indicador evidenciaron bajos niveles de desempeño institucional en la implementación de la Política Pública de Juventud en los municipios evaluados del departamento del Tolima. Ibagué obtuvo el mejor resultado con un puntaje aproximado de 24,4%, seguido de Flandes con 20%, Ortega con 16,2% y Cajamarca con 10,3%. Estas cifras permiten concluir que ninguno de los municipios alcanzó niveles altos o satisfactorios de implementación integral, lo que refleja una brecha significativa entre la formulación normativa y la capacidad real de ejecución institucional. Desde una perspectiva técnica, estos resultados muestran que la existencia de documentos de política pública no garantiza por sí sola impactos efectivos sobre las condiciones de vida de la juventud, especialmente cuando no existen mecanismos sólidos de financiación, articulación institucional y seguimiento permanente.

El análisis teórico y empírico desarrollado en la investigación permitió identificar que las políticas públicas de juventud en Colombia continúan enfrentando problemas históricos asociados a la baja institucionalización de los asuntos juveniles dentro de las agendas gubernamentales. Aunque el país ha avanzado en la construcción de marcos normativos orientados a la protección y participación juvenil, en la práctica persisten modelos de gestión pública fragmentados, con escasa continuidad administrativa y limitada capacidad de respuesta territorial. Los resultados del indicador evidencian precisamente esta problemática, ya que dimensiones fundamentales como financiamiento, implementación programática y seguimiento presentaron los puntajes más bajos dentro de la evaluación aplicada.

En la dimensión de planeación y gestión se evidenció que únicamente Ibagué presentó niveles relativamente superiores de estructuración institucional, alcanzando un 44%, mientras que Cajamarca y Flandes registraron 28% respectivamente. Estos resultados reflejan que, aunque existen avances parciales en algunos municipios respecto a la formulación de planes, coordinación interinstitucional y definición de lineamientos estratégicos, aún persisten debilidades en la articulación administrativa y en la capacidad técnica para garantizar procesos sostenibles de gestión pública juvenil. Lo anterior demuestra que muchos municipios continúan desarrollando acciones aisladas y de corto plazo, sin consolidar sistemas permanentes de gobernanza juvenil que permitan una respuesta integral a las necesidades de esta población.

La dimensión de financiamiento constituyó una de las principales debilidades identificadas durante la prueba piloto, evidenciando bajos niveles de asignación presupuestal y limitada sostenibilidad financiera de los programas dirigidos a jóvenes. Los resultados muestran que Ibagué obtuvo 33%, Cajamarca 20%, Flandes 27% y Ortega 20%, cifras que permiten concluir que la inversión pública destinada a juventud continúa siendo insuficiente frente a las necesidades territoriales existentes. Desde el enfoque teórico de las políticas públicas, el financiamiento representa uno de los elementos centrales para garantizar la materialización de

los objetivos gubernamentales; por tanto, la ausencia de recursos permanentes limita considerablemente la efectividad de las políticas y las reduce a instrumentos meramente normativos. Esta situación genera dependencia de proyectos temporales, recursos externos o acciones discontinuas que afectan la estabilidad institucional y reducen la capacidad de generar impactos sostenibles sobre la población joven.

Respecto a la implementación programática, la investigación permitió identificar importantes desigualdades territoriales en la capacidad operativa de los municipios. Mientras Ibagué presentó mayores niveles de ejecución institucional, municipios como Cajamarca y Ortega evidenciaron baja continuidad programática, escasa cobertura territorial y limitada capacidad para llegar a sectores rurales. Esta situación evidencia que las políticas públicas de juventud continúan concentrándose principalmente en zonas urbanas, reproduciendo desigualdades territoriales que afectan especialmente a jóvenes rurales, quienes enfrentan mayores barreras de acceso a educación, empleo, participación y programas sociales. Desde la teoría de la gestión pública territorial, este hallazgo demuestra que la efectividad de las políticas depende no solo de su diseño normativo, sino también de las capacidades institucionales locales para adaptarlas a las dinámicas sociales y geográficas de cada territorio.

La investigación también permitió concluir que existe una relación directa entre capacidad institucional y nivel de implementación de la política pública. Los municipios con mayores capacidades administrativas, técnicas y presupuestales presentaron mejores resultados en el indicador, mientras que aquellos con estructuras institucionales más débiles mostraron mayores dificultades para garantizar continuidad programática y procesos de seguimiento. Esto evidencia que las desigualdades territoriales no solo responden a diferencias económicas, sino también a la existencia de capacidades estatales diferenciadas para gestionar políticas públicas de manera eficiente.

Desde una perspectiva social, los resultados obtenidos reflejan que la juventud continúa ocupando un lugar secundario dentro de las prioridades de inversión pública municipal. Esta situación tiene implicaciones significativas sobre el desarrollo territorial, ya que limita la construcción de oportunidades educativas, laborales, culturales y políticas para una población que representa un componente estratégico del capital humano y social de los municipios. La baja implementación de las políticas públicas de juventud puede traducirse en mayores niveles de exclusión social, desconfianza institucional, desempleo juvenil, migración territorial y debilitamiento de los procesos de participación ciudadana.

La prueba piloto del indicador permitió validar técnicamente la pertinencia metodológica del instrumento diseñado, evidenciando que este constituye una herramienta útil para medir el nivel de implementación de las políticas públicas de juventud desde una perspectiva multidimensional. El indicador logró integrar variables relacionadas con planeación, financiamiento, participación, seguimiento e implementación programática, permitiendo obtener una visión integral sobre el estado de las políticas juveniles en los municipios evaluados. Asimismo, la aplicación piloto demostró que el instrumento puede servir como mecanismo de monitoreo y evaluación para fortalecer los procesos de toma de decisiones y orientar acciones de mejora institucional.

Finalmente, la investigación concluye que el fortalecimiento de las políticas públicas de juventud requiere avanzar hacia modelos de gestión territorial más integrales, participativos y sostenibles, en los cuales la juventud sea reconocida no únicamente como población beneficiaria, sino como actor estratégico en la construcción del desarrollo local. Para ello, resulta indispensable consolidar sistemas de financiamiento permanentes, fortalecer las capacidades institucionales municipales, ampliar la cobertura programática hacia zonas rurales y establecer mecanismos robustos de seguimiento y evaluación que permitan medir impactos reales sobre la calidad de vida de la población joven. De esta manera, las políticas públicas de



juventud podrán trascender el plano normativo y convertirse en verdaderos instrumentos de transformación social y territorial.

9. Recomendaciones

Se recomienda fortalecer la institucionalidad juvenil en los municipios del Tolima mediante la consolidación de dependencias, enlaces o equipos técnicos especializados en juventud que cuenten con funciones claramente definidas, continuidad administrativa y capacidad de articulación interinstitucional. Esto permitiría mejorar la coordinación de acciones, garantizar seguimiento permanente y reducir los efectos de los cambios administrativos derivados de los periodos de gobierno.

Es necesario que los municipios incorporen de manera más estratégica la Política Pública de Juventud dentro de sus instrumentos de planeación territorial, garantizando coherencia entre planes de desarrollo, programas sectoriales, metas e indicadores de resultado. La inclusión de objetivos específicos, metas medibles y recursos asignados facilitará una ejecución más organizada y permitirá realizar procesos de seguimiento más efectivos.

Se recomienda fortalecer los mecanismos de participación juvenil mediante el acompañamiento técnico y financiero a los Consejos Municipales de Juventud, plataformas juveniles y demás espacios de incidencia. La participación debe concebirse como un componente transversal de la política pública y no únicamente como un requisito normativo, promoviendo procesos permanentes de diálogo, formación ciudadana y liderazgo juvenil.

En materia financiera, se recomienda que las administraciones municipales asignen recursos específicos y sostenibles para la ejecución de programas de juventud. Asimismo, es importante promover estrategias de cofinanciación y articulación con entidades departamentales, nacionales y organismos de cooperación que permitan ampliar la cobertura y sostenibilidad de las intervenciones dirigidas a la población joven.

Resulta prioritario fortalecer los procesos de implementación programática mediante estrategias integrales y de largo plazo que trasciendan actividades aisladas. Los municipios deben desarrollar programas articulados en temas de educación, empleo, salud mental, participación, cultura, emprendimiento y prevención de violencias, priorizando enfoques diferenciales y territoriales que respondan a las necesidades reales de la juventud.

Se recomienda diseñar e implementar sistemas de seguimiento y evaluación territorial que permitan medir periódicamente el avance de la política pública de juventud. La construcción de indicadores técnicos, bases de datos consolidadas y mecanismos de reporte facilitará la toma de decisiones basada en evidencia y permitirá realizar ajustes oportunos en los procesos de implementación.

Es importante promover procesos permanentes de capacitación dirigidos a funcionarios públicos y actores territoriales en temas relacionados con gestión pública juvenil, formulación de proyectos, seguimiento de indicadores y evaluación de políticas públicas. El fortalecimiento de capacidades técnicas contribuirá a mejorar la calidad de la gestión institucional y la sostenibilidad de las acciones implementadas.

Se recomienda institucionalizar la aplicación del índice de evaluación propuesto en esta investigación como herramienta de monitoreo periódico para los municipios del Tolima. Su utilización permitirá generar diagnósticos comparativos, identificar avances y brechas de implementación, y orientar estrategias de mejora continua en la gestión pública juvenil.

Asimismo, se sugiere que futuras investigaciones amplíen la cobertura territorial del índice e incorporen variables relacionadas con impacto social, percepción juvenil, calidad de vida y resultados poblacionales, con el fin de complementar el análisis institucional y obtener una evaluación más integral de la política pública.



Finalmente, se recomienda fortalecer la articulación entre entidades territoriales, organizaciones juveniles, instituciones educativas y actores comunitarios para consolidar procesos de gobernanza colaborativa que permitan construir políticas públicas más participativas, sostenibles y alineadas con las necesidades y expectativas de las juventudes del departamento del Tolima.

10. Glosario

Administración Pública

Conjunto de instituciones, procesos y acciones mediante los cuales el Estado administra recursos, ejecuta políticas públicas y garantiza el cumplimiento de funciones orientadas al bienestar colectivo (Guerrero, 2019).

Articulación Institucional

Proceso de coordinación entre entidades, dependencias y actores públicos para desarrollar acciones conjuntas y mejorar la eficiencia en la implementación de políticas públicas (Aguilar Villanueva, 2010).

Capacidad Institucional

Nivel de recursos administrativos, técnicos, humanos y organizacionales con los que cuenta una entidad para cumplir sus funciones y alcanzar resultados de gestión pública (Banco Interamericano de Desarrollo [BID], 2006).

Cobertura Territorial

Alcance geográfico y poblacional de las acciones, programas o estrategias implementadas por una entidad pública dentro de un territorio específico.

Eficiencia

Capacidad de una institución o política pública para alcanzar los resultados propuestos utilizando adecuadamente los recursos disponibles (Chiavenato, 2017).

Evaluación de Políticas Públicas

Proceso técnico y sistemático mediante el cual se analizan los resultados, impactos y niveles de cumplimiento de una política pública para identificar fortalezas y oportunidades de mejora (Roth Deubel, 2014).

Gestión Pública

Conjunto de procesos administrativos y técnicos desarrollados por las entidades estatales para ejecutar políticas públicas y atender necesidades sociales (Longo, 2004).

Gobernanza

Modelo de gestión basado en la interacción entre Estado, sociedad civil y actores privados para la toma de decisiones y solución de problemas públicos (Mayntz, 2001).

Impacto Territorial

Capacidad de una política pública para generar transformaciones sociales, institucionales o económicas dentro de un territorio determinado.

Indicador

Herramienta de medición utilizada para evaluar el desempeño, cumplimiento o impacto de un programa, proyecto o política pública (Departamento Nacional de Planeación [DNP], 2018).

Institucionalidad

Capacidad organizacional y administrativa de una entidad pública para coordinar y sostener procesos relacionados con la gestión pública y las políticas públicas.

Juventud

Grupo poblacional reconocido en Colombia como sujeto de derechos y especial protección estatal, comprendido entre los 14 y 28 años según la Ley Estatutaria 1622 de 2013.

Participación Juvenil

Intervención activa de los jóvenes en espacios de representación, formulación y seguimiento de políticas públicas dirigidas a esta población (Ley 1622 de 2013).

Planeación Territorial

Proceso mediante el cual las entidades territoriales definen objetivos, estrategias y acciones orientadas al desarrollo social e institucional del territorio.

Política Pública

Conjunto de decisiones, acciones y estrategias implementadas por el Estado para atender problemáticas o necesidades de interés colectivo (Aguilar Villanueva, 1992).

Política Pública de Juventud

Instrumento de gestión pública orientado a garantizar derechos, promover participación y fortalecer el desarrollo integral de la población joven.

Seguimiento y Evaluación

Conjunto de mecanismos técnicos utilizados para verificar el cumplimiento, resultados e impacto de las acciones implementadas dentro de una política pública (DNP, 2018).

Sostenibilidad Institucional

Capacidad de una entidad pública para mantener de manera continua programas, procesos y estrategias mediante recursos técnicos, administrativos y financieros.

Territorio

Espacio geográfico, político y social donde interactúan instituciones, actores y dinámicas de desarrollo que influyen en la implementación de políticas públicas.

Transparencia Administrativa



Principio de gestión pública orientado a garantizar acceso a la información, control institucional y rendición de cuentas frente a las acciones del Estado.

11. Referencias

- Aguilar Villanueva, L. F. (1992). *El estudio de las políticas públicas*.
- Alcaldía de Bogotá. (2020). *Guía para el Seguimiento y Evaluación de Políticas Públicas*.
- Alfama, E., & Cruells, M. (2011). Evaluación y políticas transversales: el caso de las políticas de género. *X Congreso de AECPA*, 7–9.
- Arenas, D. (2021). Evaluación de programas públicos. *CEPAL*, 87, 7–133. www.cepal.org/apps
- Arias, F. (2023). El paradigma pragmático como fundamento epistemológico de la investigación mixta. Revisión sistematizada. *Educación, Arte, Comunicación: Revista Académica e Investigativa*, 12(2), 11–24.
- Bardach, E., & Patashnik, E. M. (2023). *A practical guide for policy analysis: The eightfold path to more effective problem solving*. CQ press.
- Botero, C. H. (2000). *Un modelo para investigación documental: guía teórico-práctica sobre construcción de Estados del Arte con importantes reflexiones sobre la investigación*. Señal Editora.
- Chillán Reyes Yuri. (2001). Políticas Públicas de Juventud: desafío del nuevo tiempo iberoamericano. In M. Castillo, R. Carazo, J. Castilho, L. Caraballo, P. Visconti, M. Patarroyo, & J. Echeverría (Eds.), *Adolescencia y Juventud en América Latina* (1st ed., pp. 117–131). Editorial Tecnológica de Costa Rica.
- Colmenarejo, R. (2016). Enfoque de capacidades y sostenibilidad Aportaciones de Amartya Sen y Martha Nussbaum. *Ideas y Valores*, 65(160), 121–149. <https://doi.org/10.15446/ideasyvalores.v65n160.43084>
- Daniel Oviedo Arango Director Ricardo Valencia Ramírez Subdirector Maria Fernanda De, Chávez Quintero Karen García Rojas, K., Alejandra Lara Daniela Crespo Martín Karen García Rojas, M., & Alonso Ospina Karen Chávez Quintero, N. (2021). *Juventud en Colombia Coordinación de la publicación*.
- Daza, R. (2017). *LA POLÍTICA NACIONAL DE JUVENTUD*. <https://nomadas.ucentral.edu.co/index.php/inicio/45-jovenes-cultura-y-sociedad-nomadas-4/707-la-politica-nacional-de-juventud>
- Deubel, A.-N. R. (2009). La evaluación de políticas públicas en Colombia: una mirada crítica a partir de las prácticas evaluativas oficiales de los programas de la "Red de Apoyo Social". *Revista Del Clad Reforma y Democracia*, (45), 161–186.
- DNP. (2014). Guía metodológica para el Seguimiento y la Evaluación a Políticas Públicas. *SINERGIA*, 6–53.
- DNP. (2020). Metodología para la Implementación del Presupuesto Orientado a Resultados. *Departamento Administrativo de La Función Pública*, 1–14.
- DNP. (2024, December 4). *Dirección de Seguimiento y Evaluación de Políticas Públicas*. https://www.dnp.gov.co/LaEntidad/_subdireccion-general-inversiones-seguimiento-evaluacion/direccion-seguimiento-evaluacion-politicas-publicas/Paginas/sinergia.aspx

- Dunn, W. N. (2015). *Public policy analysis*. routledge.
- Filardo, V. (2009). Juventud como objeto, jóvenes como sujetos. *Revista de Ciencias Sociales*, 25, 6–9.
- Flores, C., & Delgado, J. (2020). Gestión por resultados para mejorar la calidad de atención en las entidades públicas. *Ciencia Latina Revista Científica Multidisciplinar*, 4(2), 1226–1240. https://doi.org/10.37811/cl_rcm.v4i2.150
- Forni, P., & Grande, P. De. (2020). Triangulación y métodos mixtos en las ciencias sociales contemporáneas. *Revista Mexicana de Sociología*, 82(1), 159–189.
- Galicia Alarcón, L. A., Balderrama Trápaga, J. A., & Edel Navarro, R. (2017). Validez de contenido por juicio de expertos: propuesta de una herramienta virtual. *Apertura (Guadalajara, Jal.)*, 9(2), 42–53.
- Godínez, V. L. (2013). Métodos, técnicas e instrumentos de investigación. *Lima, Perú*.
- González, F. (1994). *Elementos de ciencia administrativa*. Escuela Superior de Administración Pública (ESAP). Obtenido de <http://www.omarguerrero.org/libros/Florentino1.pdf>
- Hernández González, O. (2021). Aproximación a los distintos tipos de muestreo no probabilístico que existen. *Revista Cubana de Medicina General Integral*, 37(3).
- Huerta, A. R. (2019). Capacidad institucional: revisión del concepto y ejes de análisis. *Documentos y Aportes En Administración Pública y Gestión Estatal*.
- Ibarra Lozano, J. (2007). *Reflexiones sobre el ordenamiento territorial en Colombia*.
- Jolly, J.-F. (2005). GOBERNABILIDAD TERRITORIAL Y DESCENTRALIZACIÓN EN COLOMBIA: ¿REGIR EL TERRITORIO O GOBERNAR LOS TERRITORIOS? a propósito de la política pública de descentralización en Colombia entre 1982 y 2002. *Papel Político*, 18, 137–154.
- Jolly, J.-F. (2014). A propósito del "trinomio imperfecto" políticas públicas, planeación y territorio: algunas reflexiones sobre el desarrollo de un esquema para el análisis de las políticas públicas en el territorio fundamentado en la interdeterminación entre territorio, territorialidad y territorialización de las políticas públicas. *VI Seminario Internacional de Investigación En Urbanismo, Barcelona-Bogotá, Junio 2014*.
- Krauskopf, D. (2004). Comprensión de la juventud EL OCASO DEL CONCEPTO DE MORATORIA PSICOSOCIAL. *Revista de Estudios Sobre Juventud*, 21, 26–39.
- Lipsky, M. (2010). *Street-level bureaucracy: Dilemmas of the individual in public service*. Russell sage foundation.
- Macpherson, E., & O'Donnell, E. (2015). Desafíos para la gestión ambiental del agua en Chile: perspectiva australiana. *Revista de Derecho Administrativo Económico*, (21), 171–202.
- Matus, C. (1987). *Política, planificación y gobierno* (Vol. 2). Fundación altadir Caracas.

- McKenzie, K. J. (1999). Diseño institucional y política pública: una perspectiva microeconómica. *Revista de Economía Institucional*, 1(1), 17–58.
- Mendoza. (2011). Los estudios sobre la juventud en México. *Espiral, Estudios sobre Estado y Sociedad*, XVIII, 193–224.
- Milanesi, A. (2018). La Gestión por Resultados: Una Revisión de la Literatura y sus Desafíos en América Latina. *Administración&Desarrollo*, 48(1), 170–199.
- Ministerio del Interior. (2025). *Modelo Integrado de Planeación*.
<https://www.mininterior.gov.co/oficina-asesora-de-planeacion/grupo-de-mejoramiento-continuo/modelo-integrado-de-planeacion-mipg/>
- Moscoso, J. N. (2017). Los métodos mixtos en la investigación en educación: hacia un uso reflexivo. *Cadernos de Pesquisa*, 47, 632–649.
- O'Donnell, G. (1993). Estado, democratización y ciudadanía. *Nueva Sociedad*, (128), 62–87.
- Ospina Ramírez, D. A., López González, S., Burgos Laitón, S. B., & Madera Ruiz, J. A. (2018). La paz entre lo urbano y lo rural: imaginarios de paz de niños y niñas sobre el posconflicto en Colombia. *Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales, Niñez y Juventud*, 16(2), 943–960.
- Oszlak, O. (1978). Notas críticas para una teoría de la burocracia estatal. *Revista Mexicana de Sociología*, 881–926.
- Oszlak, O. (2020). *El Estado en la era exponencial*.
- Peña, D. P. F. (2018). Gobernanza multinivel y la participación de jóvenes en el diseño de la política pública de juventud-Nariño-Colombia. In *Políticas públicas y gobernanza* (Vol. 4, pp. 56–79).
- Pérez, G. V. (2015). Los métodos participativos en una enseñanza desarrolladora. Posibles soluciones a sus limitaciones. *Revista Cubana de Educación Superior*, 77-87.
doi:10.5294/D1KA.2016.25.2.1
- Peters, B. G. (2018). *The politics of bureaucracy: An introduction to comparative public administration*. Routledge.
- Política Pública de Juventud Del Tolima 2022–2031. (2022).
- Pressman, J. L., & Wildavsky, A. (1984). *Implementation: How great expectations in Washington are dashed in Oakland; Or, why it's amazing that federal programs work at all, this being a saga of the Economic Development Administration as told by two sympathetic observers who seek to build morals on a foundation* (Vol. 708). Univ of California Press.
- Raeder, S. (2014). Ciclo de políticas: uma abordagem integradora dos modelos para análise de políticas públicas. *Perspectivas Em Políticas Públicas*, 7(13), 121–146.
- Rendon, W. (2025, March 21). *¿Hacia dónde van las políticas públicas de juventud en el Tolima?* El Anzuelo. <https://elanzuelomedios.co/lo-mas-leido/1405-hacia-donde-van-las-politicas-publicas-de-juventud-en-el-tolima>

- Rodriguez, E. (2008). Políticas Públicas de Juventud en América Latina: experiencias adquiridas y desafíos a encarar. *Pensamiento Iberoamericano*, 3, 273–291. www.bancomundial.org
- Rodríguez, X. E. S., Barahona, C. A. Z., & Villacreses, K. L. S. (2020). La nueva gestión pública: retos y oportunidades. *Polo Del Conocimiento: Revista Científico-Profesional*, 5(9), 371–381.
- Romero, G., García, C., Rodríguez, C., Tobón, D., & Aguilar, J. (2015). *Juventud y Políticas Públicas en Colombia* (B. Kyaddondo, H. Amarasuriya, & R. Thomson, Eds.; J. E. Osorio, Tran.; Youth Policy Press, Vol. 1). www.youthpolicypress.com
- Rosas Huerta, A. (2008). Una ruta metodológica para evaluar la capacidad institucional. *Política y Cultura*, (30), 119–134.
- Rojas, M., Jaimes, L., & Valencia, M. (2018). Efectividad, eficacia y eficiencia en equipos de trabajo. *Revista Espacios*, 39, 9-15.
- Salcedo, R. (2011). Evaluación de Políticas Públicas. *BBAP Biblioteca Básica de Administración Pública*, 13, 7- 185.
- Sánchez, I. M. G. (2007). La nueva gestión pública: evolución y tendencias. *Presupuesto y Gasto Público*, 47(2007), 37–64.
- Scagliola, M. (2024). LA JUVENTUD COMO SUJETO DE DERECHOS. LA CONSTRUCCION CONCEPTUAL, SUS IMPLICANCIAS Y DESAFIOS PARA LAS POLITICAS PUBLICAS DE JUVENTUD. 1, 2–15.
- Schuschny, A., & Soto, H. (2009). Guía metodológica Diseño de indicadores compuestos de desarrollo sostenible. *Comisión Económica para América Latina y el Caribe CEPAL*, 7–105.
- Serrano Rubiano, A. L., & Bergaño Arenas, J. (2020). Participación ciudadana en Colombia. *Sinfónia Jurídica*.
- Torres-Melo, J. (2006). Gobernanza, gobernabilidad y buen gobierno: aproximación conceptual. *El Desarrollo: Perspectivas y Dimensiones Aportes Interdisciplinarios*, 409.
- Urquijo, M. (2014). La Teoría de las Capacidades en Amartya Sen. *EDETANIA*, 46, 63–80.
- Vernot, A. (1985). REVISTA LATINOAMERICANA DE PSICOLOGIA 1985 VOLUMEN EL AÑO INTERNACIONAL DE LA JUVENTUD Y EL TERCER MUNDO. ¿QUE HAY AL FINAL DEL TUNEL? *Revista Latinoamericana de Psicología*, 17, 253–262.
- Villanueva, L. F. A. (2015). *Gobernanza y gestión pública*. Fondo de cultura Económica.
- Ziccardi, A. (1999). Los actores de la participación ciudadana. *Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM, México*, 18, 1–9.
- Zurbriggen, C. (2011). Gobernanza: una mirada desde América Latina. *Perfiles Latinoamericanos*, 19(38), 39–64.



12. Anexos

Anexo 1. Entrevista Semiestructurada para recolección de información

Guía de Entrevista Institucional para la Aplicación Piloto del Índice de Evaluación de la Política Pública de Juventud

La presente entrevista semiestructurada tiene como propósito recolectar información institucional para diligenciar los indicadores del índice de evaluación de la Política Pública de Juventud en municipios seleccionados del departamento del Tolima.

BLOQUE 1. Institucional

1. ¿El municipio cuenta actualmente con Política Pública de Juventud formalmente adoptada?
2. ¿Mediante qué acto administrativo fue adoptada?
3. ¿Qué dependencia o funcionario lidera los temas de juventud?
4. ¿Cuánto tiempo lleva funcionando esta dependencia o enlace?
5. ¿Cuántas personas trabajan actualmente en temas de juventud?
6. ¿El personal asignado cuenta con formación o experiencia en juventud o gestión pública?

BLOQUE 2. Planeación y Gestión

1. ¿La política de juventud está incluida en el Plan de Desarrollo Municipal?
2. ¿Existen metas o indicadores específicos para juventud?
3. ¿El municipio cuenta con plan de acción anual para juventud?
4. ¿Qué porcentaje aproximado de las acciones de la PPJ considera implementadas?
5. ¿Qué entidades participan en la implementación de la política juvenil?
6. ¿Existen mesas técnicas o articulación interinstitucional?

BLOQUE 3. Participación Juvenil

1. ¿El Consejo Municipal de Juventud se encuentra activo?
2. ¿Con qué frecuencia sesiona?
3. ¿Qué otros espacios de participación juvenil existen?
4. ¿Los jóvenes participan en la formulación de programas o proyectos municipales?
5. ¿Qué mecanismos utiliza el municipio para convocar jóvenes?

BLOQUE 4. Financiamiento

1. ¿Existe presupuesto específico destinado a juventud?
2. ¿Qué tipo de programas financia el municipio con esos recursos?

3. ¿Se han gestionado recursos externos para programas juveniles?

4. ¿Qué entidades han apoyado financieramente estas acciones?

BLOQUE 5. Implementación Programática

1. ¿Qué programas juveniles ejecutó el municipio durante el último año?

2. ¿Cuántos jóvenes aproximadamente participaron?

3. ¿Se realiza Semana de la Juventud?

4. ¿El municipio desarrolla programas de empleo o emprendimiento juvenil?

5. ¿Existen programas de prevención de violencias juveniles o salud mental?

6. ¿Se desarrollan acciones dirigidas a jóvenes rurales, víctimas, indígenas o discapacitados?

7. ¿Qué tipos de actividades juveniles realiza el municipio?

BLOQUE 6. Seguimiento y Evaluación

1. ¿El municipio cuenta con mecanismos de seguimiento a la política juvenil?

2. ¿Se elaboran informes periódicos sobre juventud?

3. ¿Existen indicadores para evaluar resultados?

4. ¿Se realiza rendición de cuentas sobre programas juveniles?

BLOQUE 7. Impacto Territorial

1. ¿Qué actividades académicas o formativas dirigidas a jóvenes se realizaron?

2. ¿Se desarrollaron ferias, capacitaciones o talleres juveniles?

3. ¿Cómo fue la participación juvenil en elecciones CMJ?

4. ¿Se desarrollan actividades recreativas para jóvenes?

5. ¿Los programas juveniles llegan a zonas rurales?

6. ¿Qué corregimientos o veredas han sido beneficiados?

7. ¿Se realizan eventos culturales o deportivos dirigidos a jóvenes?

Pregunta de cierre

1. Desde su perspectiva, ¿cuáles son las principales fortalezas y dificultades que tiene el municipio para implementar la Política Pública de Juventud?