





ANÁLISIS DE POLÍTICA PÚBLICA POBLACIONAL

LA JUVENTUD
EN MEDELLÍN: CRISIS,
CAMBIOS E INNOVACIÓN

Secretaría de la
Juventud



Medellín
todos por la vida



Análisis de política pública poblacional

La juventud en Medellín: crisis, cambios e innovación

Primera edición:
agosto_2015

Copyright:
Alcaldía de Medellín_Secretaría de la Juventud
Fondo Editorial Universidad EAFIT_Carrera 48A No. 10 sur - 107
Tel.: 261 95 23, Medellín

ISBN: 978-958-720-289-2

Análisis de política pública poblacional. La juventud en Medellín: crisis, cambios e innovación / Valeria Mejía Echeverría... [et al]; Santiago Leyva, editor académico. -- Medellín: Fondo Editorial Universidad EAFIT, Alcaldía de Medellín. Secretaría de la Juventud, 2015. 360 p.; 22 cm. -- (Ediciones Universidad EAFIT). ISBN 978-958-720-289-2
1. Jóvenes - Política gubernamental - Medellín (Colombia). 2 Jóvenes - Condiciones sociales - Medellín (Colombia). 3. Jóvenes - Condiciones económicas. - Medellín (Colombia). I.Tít. II. Serie. III. Leyva, Santiago, edit. IV. Mejía Echeverría, Valeria, pról.

362.7083 cd 21 ed.
P769

Universidad EAFIT- Biblioteca Luis Echavarría Villegas

Edición académica: Santiago_Leyva
Coordinación editorial: Santiago_Silva
Fotografías_Secretaría de la Juventud
Diseño: Laura_Pérez

Editado en Medellín, Colombia, Suramérica

Prohibida la reproducción total o parcial, por cualquier medio o con cualquier propósito, sin la autorización escrita de la editorial

Si la juventud es un defecto, es un defecto del que nos curamos demasiado pronto

James Russell Lowell (1819-1891)

Poeta y escritor estadounidense



Análisis de política pública poblacional

La juventud en Medellín: crisis, cambios e innovación

Presentación	
<i>Valeria Mejía Echeverría</i>	p_ 20

Introducción	
El diagnóstico de una política pública: un ejercicio entre la teoría y la práctica	
<i>Santiago Leyva</i>	p_ 24
El camino recorrido en las políticas públicas de juventud	p_ 26
El análisis de las políticas públicas de juventud	p_ 31
Los análisis de la implementación de las políticas.....	p_ 35
La estatalidad y el cambio en el orden social en Medellín	p_ 37
Bibliografía.....	p_ 39

Primera parte

El camino recorrido. Historia reciente de la juventud y las políticas de juventud en Medellín

Capítulo 1	
Historia de la Política de Juventud en Medellín	
<i>Fulvia Márquez Valerrama</i>	
<i>Claudia Mejía Betancur</i>	p_ 44
Introducción.....	p_ 45
<i>Path dependence</i> : la historia importa en las políticas públicas	p_ 45
Las políticas de juventud en Medellín.....	p_ 47
Conclusiones.....	p_ 57
Bibliografía.....	p_ 60

Capítulo 2

La construcción de la Política Pública de Juventud en Medellín: desarrollos normativos e institucionales

<i>Claudia Mejía Betancur</i>	p_ 64
Introducción.....	p_ 65
Enfoques de la Política Pública.....	p_ 66
Acuerdos relacionados.....	p_ 68
Los planes de desarrollo.....	p_ 78
Consideraciones generales sobre el marco normativo.....	p_ 84
Bibliografía.....	p_ 86

Segunda parte

Una fotografía de la juventud de Medellín

Capítulo 3

Diagnóstico socioeconómico de la población joven de Medellín

<i>Clara Isabel López Villegas</i>	p_ 96
Introducción.....	p_ 97
Tamaño, distribución poblacional e ingresos.....	p_ 98
Ingresos.....	p_ 101
Educación.....	p_ 104
Salud juvenil.....	p_ 118
Situación laboral y cobertura en seguridad social.....	p_ 131
Seguridad.....	p_ 138
Anexo.....	p_ 145
Bibliografía específica.....	p_ 146
Bibliografía general.....	p_ 149

Capítulo 4

Análisis de poblaciones

Claudia Mejía Betancur

<i>Santiago Silva Jaramillo</i>	p_ 150
Introducción.....	p_ 151
Profundización en poblaciones.....	p_ 152

Conclusiones y recomendaciones	p_ 180
Bibliografía.....	p_ 182

Capítulo 5

Un caso de estudio: concentración de la oferta, grupos juveniles y sistemas de información

Claudia Mejía Betancur

<i>Santiago Silva Jaramillo</i>	p_ 184
Introducción.....	p_ 185
Análisis de <i>rent-seeking</i> en programas locales.....	p_ 189
Bibliografía.....	p_ 196

Tercera parte

Análisis de Política: el “antes” de la actualización de la Política Pública de Juventud de Medellín

Capítulo 6

Análisis comparado de la política pública y los problemas de juventud

<i>Carlos Andrés Olaya Mesa</i>	p_ 200
Introducción.....	p_ 201
¿Para qué sirven los estudios comparados de políticas públicas?.....	p_ 203
Análisis comparado de las políticas públicas de juventud.....	p_ 206
Bibliografía.....	p_ 220

Capítulo 7

Análisis de agenda

Claudia Mejía Betancur

<i>Santiago Silva Jaramillo</i>	p_ 222
Introducción.....	p_ 223
Posiciones.....	p_ 226
Problemas de juventud.....	p_ 230
Evaluación de la Política Pública de Juventud.....	p_ 232
Temas para la actualización	p_ 236
Agenda, prioridades y divergencias sociales.....	p_ 236
Bibliografía.....	p_ 238

Capítulo 8

Análisis de actores

<i>Santiago Silva Jaramillo</i>	p_ 240
Introducción.....	p_ 241
Mapa de Actores de Juventud	p_ 243
Bibliografía.....	p_ 250

Cuarta parte

Análisis de implementación: algunas ideas sobre los modos y las herramientas para intervenir la realidad de la juventud en Medellín

Capítulo 9

Análisis de la implementación de la Política Pública de Juventud

Santiago Leyva

<i>Juliana Tabares Cifuentes</i>	p_ 254
Introducción.....	p_ 255
Abriendo la “caja negra” de la implementación de una política pública.....	p_ 255
Diagnóstico del problema de los operadores: metodología y trabajo de campo	p_ 259
Análisis diagnóstico de los datos.....	p_ 266
Bibliografía.....	p_ 269

Capítulo 10

Un diagnóstico de los instrumentos de gobierno de una política pública

Santiago Leyva

<i>Juliana Tabares Cifuentes</i>	p_ 270
Introducción.....	p_ 271
Marco teórico: instrumentos de gobierno	p_ 271
Los instrumentos de políticas en detalle.....	p_ 277
Análisis del uso de instrumentos en la Política Pública de Juventud.....	p_ 283
Problemas relacionados con el uso de instrumentos	p_ 296
Bibliografía.....	p_ 299

Capítulo 11

Coordinación más allá de las jerarquías: la metagobernanza de la Política Pública de Juventud

Santiago Leyva

Claudia Mejía Betancur p_ 302

Introducción..... p_ 303

Coordinación y metagobernanza..... p_ 304

¿Cómo se puede metagobernar?..... p_ 309

El análisis de los datos..... p_ 310

Análisis y conclusiones..... p_ 323

Bibliografía..... p_ 326

Conclusiones..... p_ 328

Autores..... p_ 334

Siglas y acrónimos..... p_ 336

anexo

La Política Pública de Juventud

de Medellín..... p_ 342

Índice de Tablas

Tabla 1:	Niveles y escenarios de acción.....p_	33
Tabla 2.1:	Marco normativo analizado.....p_	70
Tabla 2.2:	El núcleo duro de la juventud en Medellín.....p_	83
Tabla 3.1:	Temas y subtemas del análisis socioeconómico de la población joven (14 a 28 años) de Medellín.....p_	97
Tabla 3.2:	Número y porcentaje de jóvenes según área urbana (comuna) y rural (corregimientos) por grupos etarios.....p_	99
Tabla 3.3:	Porcentaje de jóvenes según área rural (corregimientos) y urbana (comunas) por grupos etarios.....p_	99
Tabla 3.4:	Número y porcentaje de jóvenes del área rural según corregimientos y grupos etarios.....p_	99
Tabla 3.5:	Población de jóvenes según comunas.....p_	100
Tabla 3.6:	Número y porcentaje de jóvenes según género.....p_	100
Tabla 3.7:	Porcentaje jóvenes según edad y género.....p_	101
Tabla 3.8:	Población joven y total de Medellín según estrato.....p_	101
Tabla 3.9:	Número, porcentaje y porcentaje acumulado de la población joven rural y urbana según estrato 2012.....p_	102
Tabla 3.10:	Media del estrato según grupo etario, comuna y corregimiento.....p_	102
Tabla 3.11:	Tasa de fecundidad adolescente de 10 a 19 años por comuna y corregimiento de Medellín, 2011-2013. Tasa por mil.....p_	120
Tabla 3.12:	Edad de Inicio de Consumo Medellín vs. Colombia. Estudio 2008 y Primer Consumo.....p_	127
Tabla 3.13:	Datos comparativos del consumo de riesgo y perjudicial de alcohol por grupos de edad (gráfica SPA).....p_	128
Tabla 3.14:	Limitaciones permanentes para entender o aprender, y para relacionarse con los demás por problemas mentales o emocionales.....p_	130
Tabla 3.15:	Número de accidentes según grupo etario y causal de los mismos.....p_	131
Tabla 3.16:	Tasa de desempleo y de ocupación según rango de edades de 12 a 62 años y 14 a 28 años.....p_	135
Tabla 4.1:	Número y porcentaje de jóvenes del área rural según corregimientos y grupos etarios.....p_	163
Tabla 4.2:	Número y porcentaje de jóvenes NINI según estrato.....p_	173
Tabla 6.1:	Los diferentes objetivos del estudio de las políticas públicas.....p_	204

Tabla 6.2:	Comparación histórica.....	p_ 215
Tabla 6.3:	Comparación entre sectores de política.....	p_ 217
Tabla 6.4:	Comparación internacional.....	p_ 218
Tabla 7.1:	Actores del escenario de juventud en Medellín.....	p_ 227
Tabla 8.1:	Actores.....	p_ 244
Tabla 8.2:	Intereses.....	p_ 246
Tabla 9.1:	Modo de implementación de los programas de juventud.....	p_ 258
Tabla 9.2:	Programas entrevistados en el diagnóstico.....	p_ 260
Tabla 10.1:	Listado amplio de instrumentos.....	p_ 273
Tabla 10.2:	Niveles de acción por oferta institucional.....	p_ 285
Tabla 10.3:	Niveles de acción para el sector educación.....	p_ 286
Tabla 10.4:	Niveles de acción para el sector salud.....	p_ 287
Tabla 10.5:	Niveles de acción para el sector empleo y emprendimiento.....	p_ 289
Tabla 10.6:	Niveles de acción para el sector seguridad, derechos humanos y convivencia.....	p_ 291
Tabla 10.7:	Niveles de acción para el sector cultura, recreación y deporte.....	p_ 293
Tabla 10.8:	Niveles de acción para el sector ecología y sostenibilidad.....	p_ 294
Tabla 10.9:	Niveles de acción para el sector participación.....	p_ 295
Tabla 10.10:	Niveles de acción por instrumentos de gobierno.....	p_ 297
Tabla 10.11:	Niveles de acción por tipos de instrumentos.....	p_ 298
Tabla 11.1:	Tipos de consenso sobre los problemas y sus soluciones.....	p_ 306
Tabla 11.2:	Coordinación en educación.....	p_ 313
Tabla 11.3:	Coordinación en cultura y deporte.....	p_ 314
Tabla 11.4:	Coordinación en salud.....	p_ 316
Tabla 11.5:	Coordinación en empleo.....	p_ 317
Tabla 11.6:	Coordinación en seguridad y convivencia.....	p_ 319
Tabla 11.7:	Coordinación en participación.....	p_ 321
Tabla 11.8:	Coordinación en ecología y medio ambiente.....	p_ 322
Tabla 11.9:	Coordinación en temas transversales.....	p_ 322
Tabla 11.10:	El rol de la Secretaría en los comités.....	p_ 323
Tabla 11.11:	Operatividad de los comités.....	p_ 323

Índice de Ilustraciones

Ilustración 4.1: Percepción de problemas públicos de juventud, grupo focal: jóvenes en situación de cárcel	p_161
Ilustración 4.2: Percepción de problemas públicos, grupo focal: jóvenes rurales..	p_171
Ilustración 4.3: Percepción de programas reconocidos, grupo focal: programa Ícaro	p_177
Ilustración 4.4: Percepción de problemas públicos, grupo focal: programa Ícaro	p_177
Ilustración 4.5: Percepción de problemas públicos, grupo focal: Jóvenes por la Vida	p_180
Ilustración 7.1: Problemas de juventud según actores.....	p_231
Ilustración 7.2: Alternativas de solución según actores	p_231
Ilustración 7.3: Programas más reconocidos por los actores	p_233

Índice de Gráficos

Gráfico 3.1:	Tasas de cobertura neta de educación básica. Medellín 2009, 2011 y 2012	p_106
Gráfico 3.2:	Tasas de cobertura bruta de educación básica. Medellín 2009, 2011 y 2012	p_107
Gráfico 3.3:	Tasas de deserción oficial por niveles, 2009 a 2011	p_109
Gráfico 3.4:	Tasas de repitencia oficial por niveles, 2009 a 2011.....	p_109
Gráfico 3.5:	Tasa de extraedad por niveles, 2012	p_110
Gráfico 3.6:	Principales ciudades colombianas: Saber 11, matemáticas y lenguaje. Colegios oficiales, 2012	p_111
Gráfico 3.7:	Principales ciudades colombianas: Saber 11, matemáticas y lenguaje. Colegios privados, 2012	p_112
Gráfico 3.8:	Prueba matemáticas, puntaje promedio, ICFES. Colegios públicos y privados de Medellín, 2007-2012.....	p_113
Gráfico 3.9:	Prueba lenguaje, puntaje promedio, ICFES. Colegios públicos y privados. Medellín. 2007-2012	p_114
Gráfico 3.10:	Tasa de cobertura en educación superior. 2005 a 2011.....	p_114
Gráfico 3.11:	Tasa de asistencia escolar, población 17 a 21 años, según área rural y urbana, Medellín. 2013	p_115
Gráfico 3.12:	Porcentaje de la población joven que no tiene acceso a servicios públicos	p_117
Gráfico 3.13:	Número de embarazos (total nacidos vivos + defunciones fetales) en adolescentes entre 10 y 19 años, 2005 a 2011. Medellín.....	p_121
Gráfico 3.14:	Tasa de fecundidad (total nacidos vivos) adolescente de 10 a 19 años, 2004 a 2013. Medellín. Tasa por mil	p_122
Gráfico 3.15:	Distribución porcentual de los casos de intento de suicidio según grupo de edad. Medellín, 2013	p_123
Gráfico 3.16:	Distribución porcentual de las defunciones por suicidio según grupos de edad. Medellín, 2013	p_124
Gráfico 3.17:	Comparativo de tasas de suicidio en Medellín, Antioquia y Colombia. Años 2006 a 2013, Medellín	p_125
Gráfico 3.18:	Porcentaje de la población joven afiliada al régimen contributivo (cotizante y beneficiario) y subsidiado, afiliada al régimen especial y no afiliada al SSSS, con relación al total de la población joven de 14 a 28 años. Medellín	p_133

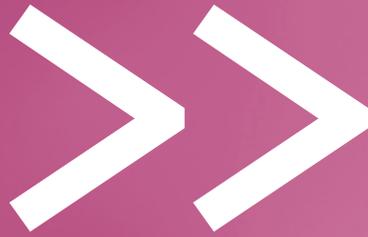
Gráfico 3.19: Porcentaje de la población joven afiliada a salud (régimen contributivo y subsidiado) según ocupación como dependiente o como independiente.....	p_133
Gráfico 3.20: Porcentaje de la población joven que cotiza a salud según ocupación como dependiente o como independiente.....	p_134
Gráfico 3.21: Porcentaje de la población joven ocupada afiliada y no afiliada a pensiones.....	p_136
Gráfico 3.22: Total de víctimas por VIF, por género, de jóvenes de 14 a 28 años, 2005-2013.....	p_140
Gráfico 3.23: Porcentaje de casos de VIF, VSX y VCM, según grupos de edad. Cifras del 2013, Medellín.....	p_141
Gráfico 3.24: Distribución porcentual de los casos de VIF, VSX y VCM según edad del agresor. Cifras del 2013, Medellín.....	p_142
Gráfico 3.25: Número total de víctimas por homicidio en Medellín y según el rango de edad 14 a 28 años. Gráfico tendencia.....	p_143
Gráfico 4.1: Niveles de acción de la intervención del Estado.....	p_151
Gráfico 4.2: Incidencia del homicidio en población joven en Medellín, 2003-2013.....	p_154
Gráfico 4.3: Incidencia del hurto a personas, carros y motos a jóvenes en Medellín, 2001-2013.....	p_155
Gráfico 4.4: Vías alternas de desarrollo.....	p_157
Gráfico 4.5: Ejercicio de presupuesto por sectores, grupo focal: jóvenes en situación de cárcel.....	p_159
Gráfico 4.6: Ejercicio de presupuesto por poblaciones, grupo focal: jóvenes en situación de cárcel.....	p_159
Gráfico 4.7: Agenda de grupo focal: jóvenes en situación de cárcel.....	p_160
Gráfico 4.8: Porcentaje de la población joven que no tiene acceso a servicios públicos.....	p_164
Gráfico 4.9: Tasa de desempleo población joven rural y urbana, 2012.....	p_165
Gráfico 4.10: Tasa global de participación de la población joven urbana y rural. 2012, ECVI.....	p_166
Gráfico 4.11: Índice de dependencia económica según población total rural, urbana y de Medellín.....	p_167
Gráfico 4.12: Ejercicio de presupuesto por sectores, grupo focal: jóvenes rurales.....	p_169
Gráfico 4.13: Ejercicio de presupuesto por poblaciones, grupo focal: jóvenes rurales.....	p_169
Gráfico 4.14: Agenda de grupo focal: jóvenes rurales.....	p_170

Gráfico 4.15: Tasas de deserción oficial por niveles, 2009-2011.....	p_172
Gráfico 4.16: Ejercicio de presupuesto por sectores, grupo focal: programa Ícaro.....	p_175
Gráfico 4.17: Ejercicio de presupuesto por poblaciones, grupo focal: programa Ícaro.....	p_175
Gráfico 4.18: Agenda de grupo focal: programa Ícaro.....	p_176
Gráfico 4.19: Ejercicio de presupuesto por sectores, grupo focal: Jóvenes por la Vida.....	p_178
Gráfico 4.20: Ejercicio de presupuesto por poblaciones, grupo focal: Jóvenes por la Vida.....	p_178
Gráfico 4.21: Agenda de grupo focal: Jóvenes por la Vida.....	p_179
Gráfico 5.1: Búsqueda de beneficios en programas públicos.....	p_190
Gráfico 5.2: Intermediación.....	p_193
Gráfico 6.1: Las lejanías y las cercanías entre la inclusión, la vulnerabilidad y la exclusión de los jóvenes.....	p_210
Gráfico 6.2: Conexión entre los problemas y las metas de una política pública a través de los instrumentos de gobierno.....	p_213
Gráfico 7.1: Interés por temas.....	p_228
Gráfico 7.2: Interés por poblaciones.....	p_228
Gráfico 7.3: Interés por tema (concejales).....	p_229
Gráfico 7.4: Interés por población (concejales).....	p_230
Gráfico 7.5: Calificación programas.....	p_234
Gráfico 7.6: Calificación de programas por jóvenes organizados.....	p_235
Gráfico 7.7: Calificación de programas por expertos en juventud.....	p_235
Gráfico 7.8: Prioridades para la actualización de Política Pública de Juventud..	p_236
Gráfico 7.9: Niveles de acción de la intervención del Estado.....	p_237
Gráfico 8.1: Mapa de posiciones.....	p_245
Gráfico 8.2: Factibilidad.....	p_246
Gráfico 8.3: Mapa de coaliciones.....	p_249





Jóvenes de Medellín. Cortesía Secretaría de la Juventud



Presentación

Poner a dialogar los asuntos de juventud con las agendas de la ciudad: un reto inaplazable

Entendiendo que las políticas públicas recogen las miradas, las prioridades y los sentires de un momento particular de la sociedad, la actualizada Política Pública de Juventud de Medellín, así como las reflexiones y conversaciones con cientos de ciudadanos de distintos sectores sociales, experiencias y hallazgos que la antecedieron, nos permiten actualmente tener una aproximación amplia a lo que es ser joven hoy en la ciudad y enriquecer las formas en que venimos interactuando con los cerca de 570 mil jóvenes que la habitan. De lo que hagamos o dejemos de hacer como sociedad con ellos dependerá el destino de la Medellín de los siguientes 50 años.

En esta ciudad, los jóvenes han estado siempre en medio de la agenda pública y de los tomadores de decisión políticos –no queriendo decir ello, necesariamente, que hayan sido el centro de la intervención y la atención– y han sido protagonistas de los relatos. La juventud ha puesto un buen número de las víctimas que ha dejado el conflicto y las guerras de Medellín. Son los jóvenes los perpetradores de violencia (así lo dicen las cifras) y son también jóvenes aquellos que movilizan los más esperanzadores y decisivos escenarios para la transformación: aquellos en los que la vida florece y se gesta en los pequeños y cotidianos actos en que transcurre su existencia.

Asumir el reto de actualizar la Política Pública de Juventud de Medellín nos permitió dialogar con más de 1.500 jóvenes organizados y no organizados; con expertos y académicos de la ciudad, del país y de América Latina; con 50 instituciones públicas y privadas, y con más de 200 adultos y mediadores que acompañan procesos e iniciativas juveniles. Pudimos entablar conversaciones con jóvenes activistas de distintas causas, con jóvenes en situación de discapacidad, otros en situación de cárcel y con aquellos que prestan actualmente el servicio militar obligatorio; conversamos con los que se hallan en situación de calle, con algunos que generan ingresos desde la informalidad y con otros que tienen su primer empleo formal; con estudiantes de colegio, de las instituciones técnicas y tecnológicas, y de las universidades de la ciudad.

Con los jóvenes –y para ellos– pudimos tomar una amplia radiografía de lo que nos está sucediendo como ciudad en clave de juventud: lo que los mueve, los enamora, los reta, trasnocha y desmotiva, lo que les preocupa, lo que anhelan, lo que sueñan. Ese repertorio de sentires y miradas juveniles se consolidan y abren caminos de posibilidad en la versión final de la Política Pública de Juventud, formalmente acogida mediante el Acuerdo del Concejo de Medellín 019 de 2014 y materializada mediante el Plan Estratégico de Juventud, mecanismo para el aseguramiento de acciones

pertinentes en el trabajo con los jóvenes de la ciudad, plan que invitamos a que sea acogido como mapa de ruta por las distintas instancias y los diversos actores que se relacionan con el universo juvenil de Medellín.

Los hallazgos y las lecciones aprendidas en el camino recorrido para la actualización de la Política Pública de Juventud de Medellín dejan claros algunos elementos significativos. Hoy se hace evidente la transformación de los modos en los que los jóvenes se relacionan entre sí, con la ciudad y con las realidades y los contextos en los que viven y en aquellos que frecuentan. Los cambios, comprobados, nos invitan a ampliar nuestra comprensión de la participación juvenil, las prácticas socioculturales que privilegian los jóvenes y las formas en que estos se relacionan con otras generaciones (niños/adultos/ancianos), con las instituciones, con el espacio público, con la ciudad y con los territorios reales y virtuales.

Los aprendizajes del proceso de construcción de la actual Política Pública de Juventud de Medellín invitan, en un llamado unánime, urgente y a todas las personas, a superar la mirada peligrosista que desde los años 90 del siglo pasado ha tenido tanta vigencia en los abordajes mediáticos, sociales y académicos sobre la juventud en la ciudad, para avanzar hacia una lectura renovada y positiva de la condición del ser joven en la sociedad actual: sujeto de derechos y deberes, en desarrollo constante y con potencialidades enormes para construir sociedad y ciudad.

Se hace necesario que incluyamos en nuestras decisiones -desde el Estado, pero también desde los múltiples sectores por los que el joven transita y que inciden sobre él- preguntas sobre el bienestar de los ciudadanos, la sostenibilidad, la valoración de la diversidad como riqueza, el fortalecimiento de la democracia y la decisión de seguir promoviendo la convivencia entre todos, para todos. Los jóvenes son los protagonistas de esas agendas y de las transformaciones que éstas requieren.

Muchas de las reflexiones recogidas en la presente publicación nos ponen ante situaciones que conocemos de vieja data y que siguen repitiéndose y profundizando inequidades y brechas que desencadenan múltiples exclusiones y violencias en la población joven. Esa evidencia nos reta como sociedad a redefinir rutas de actuación, a actualizar metodologías y enfoques, y a dinamizar nuevas y creativas respuestas a “viejas problemáticas”. También nos llama a cuidar el enfoque con el que las instituciones públicas y privadas estamos interviniendo en los territorios y con los jóvenes. No se trata hoy de generar y promover exclusivamente “iniciativas de jóvenes para jóvenes”, sino de propiciar iniciativas que impliquen el diálogo intergeneracional y el afianzamiento de oportunidades sostenibles orientadas a soluciones de problemas específicos, locales. Ganar en pertinencia será el producto de fomentar la *cultura del dato*, entendida como aquella capacidad de planear, a partir de lecciones aprendidas, de resultados de información y de hallazgos aportados de manera intencionada y confiable por la academia, las dependencias de planeación, los centros de pensamiento e investigación, entre otros.

Medellín se ha renovado. Así como identificamos puntos de prioritaria atención,

igualmente nos encontramos con elementos novedosos que dan cuenta de los cambios de contexto. El crecimiento exponencial de emprendimientos juveniles y la vinculación de jóvenes a causas y espacios por su propia cuenta e interés, como Clubes Juveniles e iniciativas de voluntariado juvenil en múltiples temas –desde el cuidado del medio ambiente, la fabricación de robots con latas desechables, la donación de horas para enseñar a leer o a fabricar cometas en hogares geriátricos–, nos hablan de una ciudad que, en medio de la dificultad, se preocupa también por el otro, por los otros.

La coincidencia entre los jóvenes de las más diversas realidades, confiados en que su talento es valioso y que pueden abrirse paso para soñar y materializar un futuro, evidencia una generación que empieza a recoger los frutos de las valiosas transformaciones que venimos materializando como ciudad. Podemos hablar, sin temor a equivocarnos, de jóvenes “Futuro”. Será importante reconsiderar afirmaciones –en muchos contextos ya obsoletas– como “los jóvenes no participan”, “no les interesa lo público” o “no están por nada”.

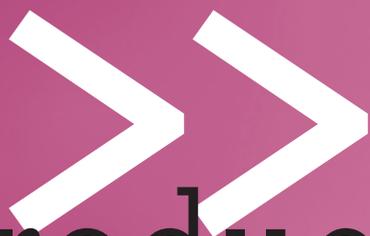
La Política Pública de Juventud evidencia que los jóvenes no son un tema ni un sector, sino un grupo poblacional integrado a todos los sectores –salud, empleo, educación– y conectado con múltiples temas. En ese sentido, nos invita a abordar de manera integral/transversal los asuntos que rodean la condición del ser joven y a atender sus prioridades en clave de su trayectoria de vida, entendiendo que hace poco fueron niños y que, en algún tiempo, serán adultos y luego ancianos –siempre en el marco de una conformación familiar (ésta puede ser diversa y de muchos tipos, como lo indica la Política Pública de Familia de Medellín)–, para así verlos como sujetos que transitan hacia otros momentos y espacios de la vida social.

Entregamos esta publicación a la comunidad de Medellín, a sus jóvenes, a la academia, las organizaciones públicas y privadas, con la convicción de que son los jóvenes la generación decisiva para inclinar la balanza de la inequidad hacia la inclusión y la innovación y que, en consecuencia, representan nuestra esperanza como sociedad.

Los elementos cuidadosamente recogidos y posteriormente analizados por un equipo de académicos y expertos tanto de la Secretaría de la Juventud como del Centro de Estudios Políticos de la Universidad EAFIT, y enriquecidos con los aportes y las miradas de jóvenes, organizaciones y ciudadanos que expresaron sus ideas, acuerdos y desacuerdos, representan un valioso insumo para seguir enfrentando los retos que nos impone el presente y el futuro de los sujetos jóvenes que habitan y dan vida a Medellín.



Valeria Mejía Echeverría
Secretaria de la Juventud



Introducción
*El diagnóstico
de una política
pública: un
ejercicio entre
la teoría y
la práctica*

Santiago Leyva

A la hora de renovar una política pública es común escuchar que se hable de la necesidad de actualizar cierta ley o acuerdo. Para muchos en Colombia, sobre todo para quienes miran al Estado desde una perspectiva jurídica, una política pública no es más que un marco normativo que ordena un campo de política; se asume, entonces, que reemplazándose dicho marco se cambia igualmente la política pública. Este libro surge de una coyuntura de este tipo, pues la Secretaría de la Juventud de la Alcaldía de Medellín se vio obligada a llevar al Concejo un proyecto para actualizar el Acuerdo Municipal 02 del 2000, dada la entrada en vigencia de la nueva Ley Estatutaria para la intervención del Estado sobre la población joven, conocida también como el Estatuto de Ciudadanía Juvenil (Ley 1622 del 2013). Pero esto, que podría haber sido sólo un ejercicio de actualización jurídica, tomó un alcance mucho mayor, bajo la confluencia, en una práctica de búsqueda y aprendizaje, de un grupo de funcionarios de la Secretaría de la Juventud de la Alcaldía de Medellín y académicos de la Universidad EAFIT. Así, la excusa de actualizar una norma existente se convirtió en la razón perfecta para reabrir la pregunta por la relación entre la ciudad de Medellín, su Gobierno y la población joven que la habita. Se pasó de una pregunta por la técnica jurídica a otra por las políticas públicas para proveer bienestar y orden en el ámbito de una población específica.

Lo anterior implica que este libro se constituye en un esfuerzo para ayudar a que más personas diferencien el campo específico de las políticas públicas, buscando también que estos razonamientos y lenguajes se vuelvan de uso más común.¹ En otras palabras, se ofrece un conjunto relativamente amplio de herramientas de las políticas públicas aplicadas a un área de política colombiana, con el fin de que nuestros “hacedores”² de políticas cuenten con ellas para un mejor diagnóstico y con un ejemplo práctico de cómo utilizarlas. Cabe advertir que, además del público interesado en el área de juventud, se procura apelar a un público general que busca incorporar en su quehacer las herramientas del llamado análisis de políticas (*policy analysis*) para el diagnóstico de problemas.³

¹ Este tipo de aproximación se diferencia profundamente del lenguaje del Derecho, el cual, ante todo, pretende encontrar la viabilidad jurídica o el instrumental normativo (competencias) del que puede disponer una política. Tampoco se inscribe en el lenguaje del “juventólogo”, que percibe la juventud desde una perspectiva más etnográfica (mirándola desde adentro), o del sociólogo, que busca mirar a la juventud en sus relaciones con otros grupos (clases, tribus, generación, roles, etc.). Finalmente, tampoco se inscribe en la mirada maximizadora del economista, que procura evaluar impactos reales contra óptimos sociales, abstractos e idealizados.

² Término un poco forzado, pero que en la literatura de políticas públicas se ha vuelto de uso común, especialmente por la influencia de las traducciones mexicanas de las palabras *policy makers*.

³ La mirada de este libro tiene un énfasis más politológico que contrasta con los estudios de políticas públicas que parten desde la Economía, porque esta disciplina se centra más en la maximización y

Los “hacedores” de políticas pueden ganar mucho con mejores herramientas para hacer buenos diagnósticos. En primera instancia, pueden evitar que por falta de ellas terminen trasplantando modelos ajenos sin mucha reflexión sobre los problemas reales que deben afrontar. La idea es evitar la transferencia de modelos que no tienen en cuenta el isomorfismo institucional (Ramió, 2001) y que, por ende, no aportan a la comprensión de los problemas propios. Estas herramientas les pueden ahorrar pasos y asegurar mejores resultados a muchos municipios, al quedar, en estos análisis, descritas las preguntas y las metodologías para el diagnóstico.

La invitación del texto es a entender que sólo cuando se “capta la singularidad de los problemas” y se diseñan “opciones de acción ajustadas”, se puede decir que se está frente a un “gobierno por política pública” (Aguilar, 2013: 32).⁴ El gobierno por políticas públicas requiere del interés por entender las especificidades que deben incorporar los gobiernos para lograr sus objetivos y alcanzar sus metas. El *policy maker* debe pensar en cómo alcanzar las metas del Gobierno en un contexto específico, dentro de las reglas generales del derecho, pero contando sólo con burocracias limitadas y mercados subóptimos, que funcionan en un contexto de operadores y contratistas con intereses propios, políticos con conexiones, actores en los barrios con vínculos con actores armados, problemas interagenciales e intergubernamentales. Además, los formuladores de políticas deben aceptar que su propia capacidad para entender los problemas siempre estará restringida por sus herramientas y por su racionalidad limitada (Simon, 1947). En pocas palabras, los diagnósticos de políticas públicas tienen que comprender las múltiples dimensiones asociadas al problema en cuestión, algo totalmente alejado del *ceteris paribus* (todo lo demás igual) de los economistas y de las ideas de la ley como *general, impersonal y abstracta* con que operan los juristas.

El camino recorrido en las políticas públicas de juventud

Para iniciar el análisis de la política pública de juventud, el paso más importante fue conceptualizar de mejor manera qué es una *política pública*. En el campo de

escogencia de las mejores alternativas de solución. A diferencia de esto, la Administración Pública y la Ciencia Política tienen mucho que decir sobre la factibilidad política e institucional de cualquier propósito público.

⁴ El gobierno por política pública es un concepto de Aguilar (2013) para explicar una forma de gobernar a través de políticas públicas diseñadas para solucionar problemas específicos, enfatizando su carácter democrático y participativo.

juventud existían múltiples acciones, llevadas a cabo por ministerios, entidades descentralizadas como el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), fundaciones y organizaciones no gubernamentales (ONG), y otras secretarías de la misma Alcaldía de Medellín. Muchas de estas acciones públicas que se orientaban hacia los jóvenes estaban incluso explícitas en acuerdos aprobados por el Concejo de Medellín, que comprometían acciones, presupuestos, creaban cargos y funciones, e incluso comités.⁵ Sin embargo, era difícil para los servidores de la Alcaldía de Medellín entender realmente qué era la política, dónde iniciaba ésta y hasta dónde llegaba.

Para facilitar este proceso, se decidió arrancar por crear una definición común de lo que sería para el proyecto una política pública. Así, este libro entiende una *política* como *la evolución conjunta y abierta de múltiples acciones públicas desarrolladas en relación con un problema social, sobre el que pueden existir una o varias trayectorias para intervenirlo*. Esta definición permitió comprender que para actualizar la política no bastaba con revisar el marco jurídico local o referirse a los planes de desarrollo anteriores. Se requería que la nueva política de juventud recogiera la evolución del trabajo en el área de múltiples jerarquías, enfoques políticos y niveles de gobierno. Además, se debía reconocer tanto el avance de muchas políticas sectoriales relacionadas con la juventud (salud, educación, empleo y desarrollo económico, seguridad, etc.), como el de los tres niveles de gobierno (nacional, departamental, municipal) durante al menos 20 años de construcción normativa, organizacional e institucional.

Para construir un diagnóstico amplio y refinar más la lectura sobre lo que es una política pública, se decidió que era importante que todo el equipo compartiera algunos de los conceptos más básicos del *policy analysis*.⁶ El punto de partida en el desarrollo conceptual del equipo, que puede resultar relevante para muchos procesos de diagnóstico, fue entender la diferencia entre política pública y otros denominadores (marco normativo, plan de desarrollo, programa y proyecto). Tal asunto fue, de hecho, uno de los primeros aportes del llamado *policy analysis* hace casi seis décadas. Para esa época, Charles Lindblom aprovechó el auge de la perspectiva pluralista en la Ciencia Política para criticar el dominio de la llamada entonces Ciencia de las Políticas

⁵ Así, por ejemplo, en el capítulo 2 (marco normativo), se podrá ver cómo la Política de Juventud (en mayúsculas) o la política “realmente existente” iba mucho más allá de lo que se llamaba de manera estrecha como la política de juventud (en minúsculas), que correspondía exclusivamente al Acuerdo 02 del 2000.

⁶ El *policy analysis* ofrece una rica caja de herramientas que permite dejar atrás la visión normativa y economicista, pues en el reto de construir diagnósticos sensibles al contexto, ha ocupado la atención de los principales teóricos en los últimos 50 años (Lasswell, 1971; Lindblom, 1959; Jones, 1970; Baumgartner y Jones, 1993; Sabatier, 2007; Kingdon, 1984, entre otros).

(*policy science*) como una ciencia exacta y precisa bajo el modelo de la planeación.⁷ Lindblom (1959) propuso un modelo para hacer inteligible el cambio abierto y permanente, a partir del concepto de *incrementalismo discontinuo*, señalando que las políticas cambian a partir de la sumatoria de muchas pequeñas decisiones políticas llevadas a cabo mediante “comparaciones limitadas y sucesivas” (Lindblom, 1959: 81). Una política pública, para Lindblom, resulta de muchos cálculos para resolver problemas emergentes y es en sí una “ciencia para salir del paso”.⁸ Esta idea permite reemplazar la idea simplista de una política pública como un marco normativo que se puede leer con herramientas de hermenéutica jurídica, por la de un modelo incremental que a través de múltiples decisiones en diferentes ámbitos forja una trayectoria.

Para avanzar en el análisis se puede considerar el *modelo de bote de basura* (Cohen, March y Olsen, 1972), el cual también hace parte del proceso para romper con la influencia legalista y racionalista. Este modelo sugiere que las políticas evolucionan como “anarquías organizadas”, en las que existen diferentes preferencias, distintas soluciones (tecnologías) y diversos niveles de involucramiento, es decir, las políticas no evolucionan en presencia de una jerarquía absoluta que pueda controlar y coordinarlo todo. Bajo este escenario, las acciones no tienen que ser incrementales, como en Lindblom (1959), sino que pueden evolucionar sin que realmente existan intercambios entre los actores involucrados, pues las “organizaciones realizan escogencias sin tener [...] metas comunes”; así, “varias clases de problemas y soluciones son arrojadas [...] en la mezcla de botes de basura disponibles”, sin alcanzar ninguna consistencia entre ellas (Cohen, March y Olsen, 1972: 1-2).

Se puede imaginar este modelo de la “anarquía organizada” o de “los botes de basura” en un escenario como el de la política de juventud. En este ámbito, varios ministerios o secretarías departamentales o municipales responden con sus propias acciones a demandas o problemas relacionados con la juventud, cada uno desde su propio dominio y enfoque (salud, educación, seguridad, empleo, cultura, deportes, etc.) y desde diversas aproximaciones (por ejemplo, el enfoque de riesgo, de

⁷ Para los más interesados en los aspectos teóricos, conviene señalar que Lindblom rompe con la corriente de Lasswell (el fundador de los estudios de políticas públicas) que veía el análisis de políticas como una ciencia de las políticas (Lasswell y Lerner, 1951), llevada a cabo por científicos sociales (una élite intelectual) que, con sus conocimientos avanzados, ayudaban a tomar mejores decisiones para asegurar la preservación de la democracia. Al contrario, el incrementalismo de Lindblom es, como él mismo lo indica, solamente “una ciencia para salir del paso” (Lindblom, 1959), lo que sitúa al análisis de políticas, mencionado por primera vez por este autor en 1958 (Lindblom, 1958), como un saber que ayuda a entender un campo de acción pública, en el que la acción plural viene de todas partes y requiere un proceso de lectura de contexto para actuar según corresponda.

⁸ Éste es el título de su famoso artículo de 1959: “*The Science of ‘Muddling Through’*”.

derechos o del joven como actor estratégico del desarrollo). Cada una de estas visiones influirá directamente en las acciones públicas, en la medida en que lleva a que se hagan distintas lecturas de sus problemas. Así, una visión de riesgos generará, por ejemplo, acciones paternalistas o autoritarias; una de derecho, medidas garantistas, y una de actor del desarrollo, acciones participativas. El asunto es que todas estas miradas coexisten en un mismo momento en distintas organizaciones (e incluso dentro de ellas), situación que podemos entender como una “anarquía organizada”, en la que gran parte del esfuerzo de un proceso de diagnóstico se deberá dedicar a comprender esta situación para diseñar mecanismos de coordinación y de comunicación pública que ayuden a alinear (como máximo parcialmente) esta diversidad de la vida pública.

Este giro político que buscaba mostrar la importancia del comportamiento de los actores en conformar una trayectoria, fue motivo de críticas que buscaban darle de nuevo valor al contexto, algo que el mismo Laswell también había sugerido en los años 50.⁹ Pero sólo fue hasta los años 80 que, con el surgimiento del nuevo institucionalismo en las Ciencias Sociales (March y Olsen, 1984; Peters, 2003), se genera un interés por volver a entender la influencia de las instituciones en la evolución de las políticas. Las políticas públicas, para este modelo, no podían ser sólo la sumatoria de decisiones políticas fragmentadas o producto de la anarquía organizada; resultaban de actores que estaban institucionalmente inscritos y que, por lo tanto, toman sus decisiones en interacción con las instituciones. Esto implica que “las instituciones moldean considerablemente a los propios participantes y proveen sistemas de significación para quienes participan en la vida política y, en un sentido más amplio, en la vida social” (Peters, 2003: 43).

Retomando toda esta discusión por la importancia de la política y las instituciones, este libro dedica los capítulos 2 y 3 a estudiar la trayectoria (*path dependence*) de la política de juventud. Este análisis mostró que, además de entender las pequeñas decisiones incrementales que van forjando un camino, los momentos de ruptura y las múltiples trayectorias paralelas (propias de una anarquía organizada), era necesario mirar también con seriedad el tema de los constreñimientos institucionales que han quedado instalados y que hoy se deben conocer para hacer viable la política. Lo importante era comprender que no todas las opciones estaban disponibles, que había caminos que ya estaban andados y que existían sistemas de significación que hacían posible unas opciones y cerraban otras. Además, este tercer elemento del análisis permitía reconocer y valorar los aprendizajes sociales (Subirats, 1995) de diferentes actores y experiencias en estos últimos 20 años de política de juventud. Así, este libro propone un modo específico de entender las políticas públicas que, valiéndose de las

⁹ Una de las primeras fue la de Lowi (1972), quien afirmó que no era la política la que definía las políticas, sino al contrario.

teorías expuestas, ayuda a hacer un diagnóstico más adecuado para la actualización de una política.

El proceso de *path dependence* por el cual se fue instalando una política de juventud en la ciudad se puede leer específicamente en el capítulo 2. No obstante, lo más interesante del ejercicio de revisión histórica fue constatar que, por razones que se explicarán más adelante, los actores políticos en Medellín se vieron forzados a llevar a cabo transformaciones mucho más ambiciosas (también en el ámbito de la juventud) que las de otras ciudades colombianas. Este cambio de rumbo en Medellín incluso exigió la intervención directa del Gobierno nacional, a través de una consejería presidencial y el llamado a muchas ONG internacionales para que ayudaran a “rescatar” la ciudad. Es en este ámbito que el surgimiento de la política de juventud inicia con el impulso que le da la Consejería Presidencial para Medellín y su Área Metropolitana (1990-1995) a este tema, con la creación de las Casas de Juventud a partir de 1992, con la “Mesa de Trabajo de la Juventud” en 1993 en el marco del seminario “Alternativas y Estrategias de Futuro para Medellín” (1992-1995), y con la creación, en 1994, de la Oficina de la Juventud y el Consejo Municipal de Juventud. Sin embargo, las mayores transformaciones se dieron a partir de 1994, cuando la Consejería le hace un llamado a la Cooperación Técnica Alemana (GTZ, *Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit*) para propiciar la creación de una alianza público-privada bajo el nombre de Paisajoven, con el propósito de gestionar el futuro de los jóvenes en riesgo:

Este proyecto reconocía que muchos de los elementos indispensables para actuar en este frente se encontraban en organizaciones de la sociedad civil y no en el estado local [...] De esta manera [...] estas políticas surgían más en un marco de cooperación interinstitucional y de alianzas público-privadas, en las que el estado local era apenas un actor más, y con un peso no mucho mayor que el que tenía la misma Consejería o las entidades de cooperación internacional como la GTZ (Leyva, 2010: 277).

En contraste con estos años de inicio, hoy, 25 años después, ya existe la Secretaría de la Juventud, dedicada a dirigir y coordinar esta área de política en el ámbito del municipio. El análisis del camino recorrido que se hará pretende, entonces, leer las experiencias y generar aprendizajes, como también responder a las siguientes preguntas: ¿qué retos tienen hoy las políticas públicas de juventud? ¿Dónde están fallando? ¿Dónde tienen aún problemas para ser más centrales o simplemente no existen? ¿En qué áreas otros actores, incluso los competidores del Estado, tienen mayor centralidad? Todas estas preguntas aceptan que estamos en una nueva etapa del gobierno de la ciudad. La crisis de Medellín quedó atrás, lo cual no significa que la ciudad no tenga problemas, que ya no sea violenta o que todas sus políticas funcionen bien. Simplemente implica que ya Medellín pasó de ser un caso de crisis a nivel mundial a ser una ciudad problemática más o menos dentro del promedio.

El análisis de las políticas públicas de juventud

Para continuar con el diálogo entre los conceptos de las políticas públicas y la manera como se estructuró el trabajo de diagnóstico que dio lugar a este libro, conviene retomar el proyecto original de los estudios de políticas públicas. Para esto, nada mejor que volver a Harold Lasswell (1951), quien acuñó el término Ciencia de las Políticas (*policy sciences*) con el fin de denotar el esfuerzo por traer los elementos de la ciencia para informar la toma de decisiones públicas, poniendo estas herramientas y esfuerzos al servicio de la preservación de la democracia. De estas ideas se derivan dos líneas de trabajo para el análisis de las políticas: aquéllas que se preocupan más por el análisis de la eficiencia (mejores alternativas), de la cual se ha encargado con más fuerza la disciplina de la Economía, y aquéllas que se preguntan más por la política, de la que se ha encargado la Ciencia Política como, por ejemplo, Lindblom (1959). Estas dos líneas, que han dado lugar a una constante tensión en los estudios de políticas (Garson, 2013), son retomadas en este libro como agendas compatibles, dando lugar a que en el equipo participaran conjuntamente politólogos y economistas.

Para el diagnóstico adecuado de una política resulta fundamental realizar un esfuerzo por recolectar los datos básicos de la población; para este trabajo se utilizaron los censos poblacionales del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), las encuestas de calidad de vida de la Alcaldía de Medellín y las encuestas de percepción de “Medellín Cómo Vamos”. Este análisis se lleva a cabo en la segunda parte del libro, llamada “Una fotografía de la juventud de Medellín”, en la que se incluye, en el capítulo 4, un diagnóstico general sobre la juventud. Esta parte se caracteriza por el uso de métodos cuantitativos para entender de forma sinóptica el problema.¹⁰ Al respecto, es conveniente anticipar que el 24,5% de la población de Medellín es joven, con edades que están comprendidas entre los 14 y los 28 años. De esta población, los estratos 1, 2 y 3 representan el 83,3%, lo que muestra la preponderancia de jóvenes con dificultades para acceder y disfrutar de servicios y recursos en el mercado, y que requieren más apoyo del Estado, e igualmente ilustra las profundas asimetrías con las que conviven los jóvenes de la ciudad.

¹⁰ La idea de las *policy sciences* como sinópticas, es decir, como una ciencia que pretender ofrecer “una visión global de todo”, fue desarrollada por Garson (2013: 159). En contraste, el autor sugiere que el *policy analysis* es antisinóptico, acentuando “los límites del conocimiento racional para abarcar sistemas enteros de acción” (Garson, 2013: 159).

Para afianzar esta idea de las asimetrías que enfrentan los jóvenes, el capítulo 4 muestra la manera en que la calidad y la cobertura de la educación media (10.º y 11.º) se diferencian en la ciudad entre los estratos altos y los bajos. Esto mismo se podría decir de la cobertura de educación superior para la población total de jóvenes, que si bien ha mejorado mucho en los últimos 10 años, sigue siendo una limitante para la mayoría. Otra dimensión que ilustra las profundas diferencias entre los jóvenes de la ciudad es el embarazo adolescente (entre los 10 y los 19 años). Si bien las cifras muestran una leve mejoría en los últimos 14 años, sorprende que este fenómeno sea diez veces menor en El Poblado (6,3%) que en el Popular (63,1%). También, a manera de ejemplo de estas variaciones, se puede ver cómo la mayoría de muertes violentas se concentran en la población joven de los estratos 1 y 2. En general, como se señala en el capítulo 7:

Los jóvenes tampoco se encuentran exentos de las diferentes desigualdades que operan cotidianamente en la sociedad y en el mercado. Cuestiones como el género, la raza, la nacionalidad, la orientación sexual, el nivel educativo, la clase social, la procedencia étnica, el origen territorial, la religión y la ocupación también los afectan de la misma manera y dan origen a profundos desequilibrios sociales. Incluso, existen situaciones en las que dos o más de estos atributos se combinan para construir y perpetuar verdaderas asimetrías de poder que operan simultáneamente y en múltiples niveles [...] (Olaya, en este libro, p. 206-207).

En este sentido, si bien el gobierno por políticas públicas ha avanzado de manera importante en Medellín en los últimos 25 años, aún se observan problemas tanto en la cobertura y la calidad de las políticas universales (educación y salud), como en la capacidad del Estado para llegar a nichos específicos cuyas condiciones de exclusión se van reforzando. Para conceptualizar estos avances y problemas, durante el proyecto se elaboró una matriz que ilustra en la primera columna a la población atendida (universal, grupos con problemas, grupos en emergencia) y, en la segunda, la naturaleza de la acción del Estado frente a estos grupos (ver Tabla 1).

Lo interesante de “segmentar” la población objeto de la intervención es que se pudo constatar (ver capítulos 5 y 11) que la mayoría de las acciones en Medellín se desarrollan en clave de expandir las políticas universales. La ciudad tiene hoy en realidad muy pocas capacidades para trabajar con los grupos en mediano y alto riesgo. La conclusión general es que los jóvenes que sufren distintos tipos de exclusiones sociales, económicas y culturales son también a quienes el gobierno por políticas les llega más tímidamente. El ejemplo que más impactó al equipo investigador fue el de los jóvenes en situación de cárcel, vistos comúnmente como victimarios que han asesinado, robado o cometido otras acciones contra la sociedad. Estos jóvenes emergieron en el proyecto asimismo como personas que han sufrido múltiples exclusiones y que ahora en su situación de cárcel no encuentran una oferta pública

para resocializarse. Esto se notó en especial en el grupo focal realizado en la cárcel de Bellavista, cuando un joven se lamentaba porque no tenía actividades que realizar, dejando ver con claridad la debilidad de los instrumentos de resocialización. En este sentido, el diagnóstico concluye que hay un diseño redundante y poco creativo en la manera como se llega a las poblaciones más excluidas, planteando así uno de los mayores retos que propone este libro: rediseñar los instrumentos y la información con que se cuenta para atender las poblaciones en riesgo.

_Tabla 1: Niveles y escenarios de acción

Nivel	Escenario de acción
I. Políticas universales como la de salud y educación	Políticas de atención universales que suplen la demanda de servicios y bienes públicos de los ciudadanos. En ocasiones, algunos potenciales beneficiarios (poblaciones o grupos completos, incluso) no logran incluirse en el goce de estas ofertas y se les “escapan de las manos” a las políticas universales
II. Políticas dirigidas a grupos con problemas (en mediano riesgo)	Políticas dirigidas a incluir a los ciudadanos (jóvenes en este caso) que resultaron excluidos o expulsados del goce efectivo de la oferta de las políticas universales, como los jóvenes que desertaron del colegio por los distintos factores asociados a la permanencia escolar. También se encuentran en esta categoría las o los jóvenes que van en dirección contraria de los objetivos de la política, como las madres en embarazo adolescente o los adolescentes trabajadores
III. Políticas para jóvenes en alto riesgo	Políticas de emergencia que buscan recuperar a jóvenes por fuera del sistema que no acceden a ninguna oferta institucional y están en riesgo de vivir una vida de exclusión extrema o de ser socializados por competidores del Estado, como aquellos en grupos armados ilegales, drogadicción, prostitución y situación de cárcel, etc.

_Fuente: Elaboración propia.

Por esta razón, se decidió dedicar un esfuerzo especial para entender los problemas de los jóvenes en situación de cárcel y en riesgo (ver capítulo 5), asunto que se desarrolló en grupos focales y entrevistas específicas. La conclusión general es que hace falta hacerles más seguimiento y control a estos programas. En

general, la información que se tiene de estos jóvenes está fragmentada y no permite hacerles un seguimiento integral. El acompañamiento recae en operadores que cambian en el tiempo y muchas veces los programas que les plantean son redundantes. Por esta dispersión, se hace necesario darle mayor centralidad a la Secretaría de la Juventud en estas tareas. El reto es pensar cómo fortalecer la participación de una secretaría nueva en estos temas, para afrontar un asunto que antes estaba desagregado en muchos actores.

Brevemente, como explica el capítulo 6, quienes más necesitan son los que menos reciben. Aquellos jóvenes sobre quienes se sobreponen más condiciones de exclusión son, a su vez, los que cuentan con menos capital social y son los más vulnerables a ser marginalizados o a caer en situaciones de violencia o grupos armados. En contraste, quienes tienen más capital social son tenidos en cuenta por la oferta de programas del Estado para la juventud, lo que les permite insertarse en diferentes redes, incluidas las públicas. Esto se constató en terreno, pues ante la inexistencia de un sistema de información sobre los jóvenes de la ciudad, y en especial de uno concerniente a los jóvenes en riesgo, muchas de las convocatorias a los programas son hechas a través de una red que ha sido conformada por líderes barriales, sacerdotes, jóvenes organizados, todos ellos integrando una red de políticas (un *policy network*) de unas tres mil personas, acerca de las cuales existe información y contactos. Para los funcionarios resulta mucho más práctico trabajar con este *policy network*, pues cuando diseñan sus programas pueden tener certeza de la asistencia a la hora de citar a una reunión o garantizar la convocatoria a un programa. ¿Qué pasa entonces con los jóvenes en riesgo alto y medio? Se trata de un público más difícil, porque con ellos estas interacciones no están garantizadas, sus datos no necesariamente existen y su vinculación a la agenda de trabajo es mucho más complicada. En términos generales, la interacción con estos jóvenes es más incierta, su pista se pierde cuando se ven forzados a desertar del sistema educativo y eventualmente sólo reaparecen cuando, en algunos casos, los jóvenes tienen el infortunio de caer en situación de cárcel. Sin visibilidad quedan muchos jóvenes en condiciones de exclusión a los que no les llegan los programas.

Todo esto sugiere que esta ciudad tiene que saber más sobre sus jóvenes, asunto que la recién creada Secretaría de la Juventud de la Alcaldía de Medellín ha iniciado con mucho ímpetu, pero que en los próximos años debe concentrarse en un rediseño de los sistemas de información y de focalización hacia los jóvenes con más condiciones de exclusión. Para esto, todo el esfuerzo por aumentar las coberturas universales (Nivel 1, Tabla 1), que ha sido la prioridad de los últimos 20 años, no es suficiente. Ahora la apuesta política debe estar dirigida a entender y apoyar a los jóvenes que realmente no hacen parte del *policy network* mencionado, aquéllos que no asisten a las reuniones, que no se visibilizan, que están en situación de cárcel, de calle, que no saben o entienden del Estado.

Para una ciudad como Medellín, con su crisis reciente apenas 25 años atrás, resulta indispensable estar a la vanguardia en esta materia. Por esto, como señala el informe *Juventud, población y desarrollo en América Latina y el Caribe. Problemas, oportunidades y desafíos*, de la CEPAL (2000), los países latinoamericanos deben pensar más allá de las políticas universales para sus jóvenes, incluyendo los temas cruciales de participación juvenil y de prevención de la violencia entre los jóvenes, es decir, construcción de capital social en las poblaciones más excluidas y prevención en poblaciones específicas de las dinámicas de más riesgo.

Los análisis de la implementación de las políticas

En esta penúltima parte de la introducción del libro se continúa con el diálogo entre los conceptos y la política de juventud, presentando la forma como se entendió la dimensión organizacional. Para empezar, resulta conveniente recordar que los estudios de políticas comienzan a interesarse por abrir la “caja negra” de la implementación a partir de los trabajos de Wildavsky y Pressman (1973), quienes señalaron que las burocracias en sí mismas se tornaban un posible problema a la hora de desarrollar los objetivos de una intervención. Ellos sugirieron que los objetivos de los gobiernos, incluso los de los más poderosos, como el Gobierno federal de los Estados Unidos, simplemente no se logran por la distancia insalvable que hay entre quienes toman las decisiones y quienes las ejecutan en el terreno (Wildavsky y Pressman, 1973). Toda esta literatura planteó la necesidad de entender a las burocracias por dentro, de conocer y hablar con el burócrata raso -lo que Lipsky (1971) llamaba la “burocracia de calle”-, y de comprender los problemas de interacciones entre las agencias. En este sentido, Lipsky (1971) argumentó sobre la importancia de tener en cuenta el nivel más primario de atención, pues en estos actores residían las prácticas, las motivaciones y los problemas que en últimas podían afectar el desempeño de una política.

Este interés por abrir la “caja negra” de la implementación se incorpora en el libro en la parte llamada “Análisis de la implementación de la Política Pública de Juventud”. También se abarcan, en esta sección, los asuntos que tienen que ver con contratistas, operadores y terceros que operan la política de juventud. En el libro se sugiere que la implementación de las políticas poblacionales (niñez, juventud, adulto mayor, etc.) resulta más cercana a un escenario de *Nueva Gestión Pública*¹¹

¹¹ Ya entrados los años 90, con sus fuertes vientos de crítica al Estado y sus reformas a la administración pública tradicional, más conocidas como la Nueva Gestión Pública, se propendió

que al de cualquier política sectorial, por lo que intervienen muchas secretarías, múltiples contratistas directos e incluso contratistas de otras secretarías. ¿Cómo gestionar entonces un campo tan abierto y desestructurado? ¿Cómo coordinar la implementación de políticas cuyos ejecutores están tan distantes de la Secretaría de la Juventud? Esto crea una serie de retos a los que se trata de responder con los capítulos 10, 11 y 12, que tienen el propósito de reflexionar sobre la gestión pública en el mundo posburocrático.

En el fondo, esta realidad le exigió al equipo que entendiera quién realmente ejecutaba las políticas. Es decir, el rumbo de una política es definido por el papel que desempeñan los operadores de los programas y sobre todo por la relación que se establezca entre estos y los tomadores de decisiones. En este sentido, se encontró que los operadores de los programas de juventud tenían un grado de libertad muy amplio, y al estar dispersos en tantas secretarías tenían un bajo nivel de convergencia. Por lo anterior, a manera de sugerencia, se señala que se requiere que la Secretaría de la Juventud pueda actuar como metacoordinadora de las intervenciones sobre los jóvenes (ver capítulo 12). Igualmente, para aquellos casos como el de los jóvenes en riesgo, en los que nadie tiene una visión completa porque están excluidos de varios sectores, parece necesario que la Secretaría tome un rol más activo para evitar los problemas de implementación encontrados (ver capítulo 10).

Finalmente, otro aspecto relacionado con la implementación exploró la pregunta: ¿cómo se lleva a cabo una política? En otras palabras, cuáles son “las herramientas genéricas de la acción del gobierno, (sus) ‘técnicas’ de intervención social” (Salamon, 1981: 256). En el pasado, hablar de políticas era sinónimo de planeación y de burocracias. Sin embargo, desde los años 80, los cambios impulsados por la *Nueva Gestión Pública* llevaron a que una política pública, como señala Aguilar, pueda “ser aquí una regulación, ahí una distribución de distintos tipos de recursos (incentivos o subsidios, en efectivo o en especie, presentes o futuros, libres o condicionados), allá una intervención redistributiva directa, más allá dejar hacer a los ciudadanos” (2013: 32).

Aunque esta literatura es tan antigua como el área misma de las políticas públicas, como se puede ver en los trabajos de Dahl y Lindblom (1953), la gestación de esta nueva ola hace unos 30 años planteó la necesidad “de una comprensión sistemática

hacia la reducción de las grandes burocracias y la creación del gobierno por agencias. Cada tema tenía que ser manejado de manera más específica por actores menos politizados y más expuestos a las preferencias de los usuarios e interesados. En términos generales, se empezó a insistir en que la función del Gobierno no era remar sino dirigir (Osborne y Gaebler, 1995), con lo que se abrió el mundo de las privatizaciones, de los mercados y de las funciones delegadas en contratistas unipersonales o corporativos. Hoy en día, es común que en cualquier área de la administración (también en Colombia) deban interactuar muchas agencias, entidades y organizaciones públicas.

de la selección de instrumentos” (Linder y Peters, 1993: 5), que a manera de ejemplo son: los impuestos, la regulación, los subsidios, las burocracias, las empresas estatales, las becas y bonos, los seguros públicos, entre otros. Las preguntas importantes de esta literatura son: ¿para qué sirve cada instrumento? ¿Cuándo seleccionarlo? Estas cuestiones se exploran en el capítulo 11, permitiendo entender que hoy en las políticas públicas existe un sesgo asistencialista, especialmente orientado a los subsidios y con mucha redundancia entre secretarías. Lo anterior sugiere que se debe también pensar más en programas que ayuden a los jóvenes a buscar sus propias oportunidades de realización, por medio de una mejor educación y de mejores oportunidades culturales y laborales. Todo esto plantea la necesidad de explorar instrumentos que puedan llegar a los grupos más excluidos y que sean menos redundantes en su enfoque y focalización.

La estatalidad y el cambio en el orden social en Medellín

Retomando lo anterior, en este libro se valida la importancia de consolidar el gobierno por políticas públicas para la población joven, con el fin de entender en detalle los problemas de esta población y diseñar cursos de acción específicos que puedan ayudar al bienestar de los jóvenes, a mejorar su capacidad de organización social y acción política, a proveer mejores oportunidades laborales, a canalizar sus pasiones y a encontrar un espacio de realización en la sociedad. Así, el “Estado en acción” (Roth, 2002) no es visto como un leviatán opresor ni como un conjunto de códigos abstractos que se deben obedecer porque sí; se trata, más bien, de un conjunto de acciones específicas que buscan que los jóvenes encuentren oportunidades de realización.¹²

Este libro puede ser leído como un balance de ese propósito, pues la pregunta que guía todo el texto es qué problemas y retos enfrenta el Estado en Medellín en su relación con los jóvenes. Dicho de otra manera, en comparación con otras formas de socialización como la familia, los amigos, los combos, las mafias, las empresas, las iglesias, etc., ¿qué tan central es el Estado en Medellín para los jóvenes? Para muchos que vienen del sector de la izquierda, la sola mención de un Estado llamado a estar presente en la vida de los jóvenes puede resultar indeseable, en la

¹² En este sentido, se puede señalar que se trabaja desde la Ciencia Política, pues se asume como elemento central el estudio de la relación vertical creada por el Estado con respecto a la sociedad, profundizando también en los procesos de organización social que se dan en respuesta a la acción del Estado. Este interés por la verticalidad del Estado frente a la sociedad es lo que para estudiosos como Sartori (2011) diferencia la Ciencia Política de otras ciencias sociales.

medida en que se entiende como un instrumento de control social por las élites. Curiosamente, también para muchos libertarios (de derecha o no), la autonomía individual es innegociable y hablar de un Estado llamado a acompañar a los jóvenes termina siendo asimismo indeseable, en tanto la libertad debe ser el valor máximo a proteger. De esta manera, entre la crítica que se les formula a las políticas públicas y al Estado, muchos pierden de vista que si algo ha ocurrido en Medellín en los últimos 20 años ha sido precisamente la llegada del Estado a distintos ámbitos de la vida social, incluyendo el de la juventud (Leyva, 2010).¹³

En Medellín, el mundo de los jóvenes no es una excepción en cuanto a la llegada del Estado. Hasta los años 90, gran parte de los jóvenes crecían sin recibir una influencia positiva del Estado; cuando éste aparecía en muchos de los barrios de la ciudad era sólo a través de sus herramientas de coerción (Policía y Ejército) y bajo una presencia violenta e intermitente, casi fantasmagórica. Eventualmente, también llegaba el sistema político del clientelismo, pero con una oferta de bienes limitada y siempre mediada por el favor político (Leal Buitrago, 1991). Esta oferta, muy limitada, es ilustrada por los estudios del Programa Integral de Mejoramiento de Barrios Subnormales en Medellín (PRIMED), los cuales reportaban que los jóvenes de los estratos más bajos de Medellín tenían una tasa de cobertura del 38% en educación secundaria en 1990 (Colombia, Consejería Presidencial para Medellín y su Área Metropolitana *et al.*, 1993), una de las más bajas de las ciudades principales del país. Por supuesto, algunos tenían acceso a una buena educación, a universidades y a espacios de recreación, pero dichos privilegios estaban restringidos en su mayoría para jóvenes de clase media y alta.

Toda esta carencia del Estado y del gobierno por políticas (que tiene al primero como prerrequisito) se daba en el marco de una ciudad que se había desbordado en términos de sus propias capacidades de regulación social, pasando de 359.000 habitantes en 1951 a 1.700.000 en 1992, con un crecimiento en la década del 60 de 6% al año y en la del 70 de 4% promedio al año (Leyva, 2014). A pesar de este desbordamiento paulatino en más de tres décadas, el gobierno por políticas para la juventud, como tantos otros ámbitos públicos en Medellín, sólo despegó cuando en la agenda pública y gubernamental se afianzó la amenaza del Cartel de Medellín como proyecto político. Sólo en el contexto de la gravedad de estas amenazas, las élites y diversos grupos sociales de izquierda, centro y derecha entendieron que el riesgo

¹³ Es importante aclarar que el fortalecimiento del Estado no ha sido una trayectoria común a todos los municipios colombianos (más bien ha sido lo contrario, un fenómeno bastante escaso), pues la presencia diferenciada del Estado (González, Bolívar y Vásquez, 2003) y la distribución diferenciada de capacidades de los municipios en Colombia implican que, en muchos casos, la inexistencia de burocracias locales y de presupuestos razonables hace que el gobierno por políticas públicas sea una quimera. En estos espacios tiende a dominar el clientelismo y la captura del Estado por parte de grupos políticos o mafias.

que se depositaba sobre sus cabezas era más importante que seguir resaltando las diferencias que los separaban, lo que permitió generar una coalición política que ha sido clave en la transformación de las políticas públicas (Leyva, 2010).

Es en el marco de este contexto político que tenemos que pensar la política de juventud de hoy; ya la amenaza no tiene la magnitud de antes, pero los problemas siguen siendo graves. Para entender justamente la realidad política detrás de la política pública se hizo un análisis de la agenda política (capítulo 8) y un mapa de actores (capítulo 9). Este trabajo llevó al equipo investigador a entrevistar a distintos concejales, líderes de opinión y tomadores de decisiones en las empresas públicas y privadas. Igualmente, se hizo un amplio trabajo de grupos focales con jóvenes, que fue organizado por la Secretaría de la Juventud. Esto permitió entender que, en la ciudad, los jóvenes sufren problemas relacionados con el desempleo, la falta de oportunidades, la desigualdad, las adicciones (entre ellas prima la drogadicción), el sistema educativo y la discriminación hacia el joven. Frente a las soluciones, se destacó, en casi todas las entrevistas y los grupos focales, la necesidad de evaluar y articular la oferta. Asimismo, se mencionó la necesidad de generar más participación y reflexión en cuanto a la juventud.

Haciendo un paralelo, Medellín tuvo que innovar hace 25 años para salir de su crisis. Hoy hay muchos programas, muchas intervenciones, aunque también grandes ausencias. El reto a futuro es realmente moldear una política pública más articulada y con capacidad para afrontar los vacíos ya mencionados. Por esto resulta alentador que la Alcaldía de Medellín haya tomado la decisión de crear la Secretaría de la Juventud en el 2012 y que la misma esté dispuesta a renovar el pensamiento y la gestión sobre la juventud en la ciudad. Asimismo, resulta positivo que el Concejo de Medellín haya aprobado, en agosto del 2014, el Acuerdo 019 de 2014, que da también un paso importante en adoptar la dirección sugerida en este texto. Para los interesados en leer el acuerdo, éste se incluye a manera de anexo en el libro.

Para concluir, es importante señalar que la gran lección de este trabajo conjunto entre la academia y el Estado es que la unión entre el conocimiento empírico del funcionario, el sentido político de un gobierno y la capacidad de diagnóstico de los académicos puede ofrecer nuevas alternativas para construir mejores políticas públicas.

Bibliografía

Aguilar Villanueva, Luis, ed. (2013), *El estudio de las políticas públicas*, México, Miguel Ángel Porrúa.

Arboleda, Germán (2008), *Evaluación de políticas públicas*, Santiago de Cali, AC Editores.

Baumgartner, Frank y Bryan Jones (1993), *Agendas and Instability in American Politics*, Estados Unidos, University of Chicago Press.

CEPAL (2000), *Juventud, población y desarrollo en América Latina y el Caribe. Problemas, oportunidades y desafíos* [Santiago de Chile, CEPAL, 2000], sitio web: CEPAL, disponible en: http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/2261/S2000644_es.pdf?sequence=1, consulta: 2014.

Cohen, Michael, James March y Johan Olsen (1972), "A Garbage Can Model of Organizational Choice", *Administrative Science Quarterly*, vol. 17, núm. 1.

Collins, Patricia (1986), "Learning from the Outsider Within: The Sociological Significance of Black Feminist Thought", *Social Problems*, vol. 33, núm. 6, diciembre.

Colombia, Congreso de la República (2013), *Ley 1622. Por medio de la cual se expide el estatuto de ciudadanía juvenil y se dictan otras disposiciones*, sitio web: *Presidencia de la República*, disponible en: <http://wsp.presidencia.gov.co/Normativa/Leyes/Documents/2013/LEY%201622%20DEL%2029%20DE%20ABRIL%20DE%202013.pdf>, consulta: 2014.

Colombia, Consejería Presidencial para Medellín y su Área Metropolitana et al. (1993), *Programa integral de mejoramiento de barrios subnormales en Medellín (PRIMED): Estudio de factibilidad*, [Medellín, Alcaldía de Medellín, 1993], sitio web: *Consejo Regional de Información sobre Desastres para América Latina y el Caribe, CRID*, disponible en: <http://www.cridlac.org/digitalizacion/pdf/spa/doc7145/doc7145-1b.pdf>, consulta: 2014.

Dahl, Robert A. y Charles E. Lindblom (1953), *Politics, economics and welfare*, New York, Harper & Brothers.

Garson, David (2013), "De la ciencia de políticas al análisis de políticas: veinticinco años de progreso", en: Luis Aguilar Villanueva, ed., *El estudio de las políticas públicas*, México, Miguel Ángel Porrúa.

González, Fernán, Ingrid Bolívar y Teófilo Vázquez (2003), *Violencia política en Colombia. De la nación fragmentada a la construcción del Estado*, Bogotá, CINEP.

Jones, Charles (1970), *An Introduction to the Study of Public Policy*, Belmont, Wadsworth.

Kingdon, John (1984), *Agendas, Alternatives, and Public Policies*, Boston, Little Brown.

Lasswell, Harold y Daniel Lerner (1951), *The Policy Sciences: Recent Developments in Scope and Method*, Stanford, Stanford University Press.

Lasswell, Harold (1971), *A Pre-View of Policy Sciences*, Nueva York, American Elsevier.

Leal Buitrago, Francisco (1991), "Estructura y coyuntura de la crisis política", en: Francisco Leal Buitrago, ed., *Al filo del caos: crisis política en la Colombia de los años 80*, Bogotá, Tercer Mundo.

Leyva, Santiago (2010), "El proceso de construcción de estatalidad local (1998-2009): ¿La clave para entender el cambio en Medellín?", en: Michel Hermelin, Alejandro Echeverri y Jorge Giraldo, eds., *Medellín, medio ambiente, urbanismo, sociedad*, Medellín, Centro de estudios urbanos y ambientales, Urbam-Universidad EAFIT.

_____ (2014) "¿Crisis o continuidad? Una discusión sobre el poder en Medellín a partir de la década de 1970", *Estudios Políticos*, núm. 44, enero-junio.

- Lindblom, Charles (1958), "Policy Analysis", *The American Economic Review*, vol. 48, núm. 3.
- _____ (1959), "The Science of 'Muddling Through'", *Public Administration Review*, vol. 19, núm. 2, primavera.
- Linder, Stephen y Guy Peters (1993), "Instrumentos de gobierno: percepciones y contextos", *Gestión y Política Pública*, vol. 2, núm. 1, enero-junio.
- Lipsky, Michael (1971), "Street-Level Bureaucracy and the Analysis of Urban Reform", *Urban Affairs Review*, vol. 6, núm. 4, junio.
- Lowi, Theodore (1972), "Four Systems of Policy, Politics, and Choice", *Public Administration Review*, vol. 32, núm. 4, julio-agosto.
- March, James y Johan Olsen (1984), "The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life", *American Political Science Review*, vol. 78, núm. 3, septiembre.
- Nelson, Barbara J. (2001), "Políticas públicas y administración: una visión general", en: Robert Goodin y Hans-Dieter Klingemann, eds., *Nuevo manual de ciencia política*, 2 t., Madrid, Istmo.
- Osborne, David y Ted Gaebler (1995), *La reinención del gobierno*, Barcelona, Paidós.
- Peters, Guy (2003), *El nuevo institucionalismo. La teoría institucional en ciencia política*, Barcelona, Gedisa.
- Ramió, Carles (2001), "Los problemas de la implantación de la nueva gestión pública en las administraciones públicas latinas: modelo de estado y cultura institucional", *Reforma y Democracia*, núm. 21, octubre.
- Roth, André-Noël (2002), *Políticas públicas: formulación, implementación y evaluación*, Bogotá, Ediciones Aurora.
- Sabatier, Paul, ed. (2007), *Theories of the Policy Process*, Boulder, Westview.
- Salamon, Lester (1981), "Rethinking Public Management: Third-Party Government and the Changing Forms of Government Action", *Public Policy*, vol. 29, núm. 3, verano.
- _____ ed. (2002), *The Tools of Government: A Guide to the New Governance*, Nueva York, Oxford University Press.
- Sartori, Giovanni (2011), *Cómo hacer ciencia política: lógica, método y lenguaje en las ciencias sociales*, Madrid, Taurus.
- Simon, Herbert (1947), *Administrative Behavior. A Study of Decision-Making Processes in Administrative Organization*, Nueva York, Macmillan.
- Subirats, Joan (1995), "Los instrumentos de las políticas, el debate público y el proceso de evaluación", *Gestión y Política Pública*, vol. 4, núm. 1, primer semestre.
- Wildavsky, Aaron y Jeffrey Pressman (1973), *Implementation: How Great Expectations in Washington are Dashed in Oakland*, Oakland, University of California Press.