

Análisis de política pública poblacional. La juventud en Medellín: crisis, cambios e innovación es el resultado de investigación y consultoría a partir de un convenio de asociación entre la Secretaría de la Juventud y el Departamento de Gobierno y Ciencias Políticas de la Universidad EAFIT. El propósito fue evaluar la Política de Juventud consolidada en los últimos veinte años, de forma que pudieran plantearse las bases para formular una nueva política.

Esta publicación da cuenta tanto del diagnóstico como de los hallazgos del proceso de formulación de la política pública de juventud de Medellín y pretende ser una contribución pedagógica a la manera en que se pueden llevar a cabo los análisis y aproximación conceptual y metodológica a distintas políticas públicas de carácter poblacional.

Por esta doble condición, esta investigación le puede interesar tanto a los funcionarios de todos los municipios colombianos que están en camino de actualizar su política de juventud, como a todos aquellos que trabajen con políticas públicas que tengan un enfoque poblacional: infancia, adolescencia, adultos mayores, género, grupos étnicos, personas en situación de cárcel, desplazamiento, calle, entre otras.

Secretaría
de la
Juventud

ANÁLISIS DE POLÍTICA PÚBLICA POBLACIONAL. LA JUVENTUD EN MEDELLÍN: CRISIS, CAMBIOS E INNOVACIÓN

ANÁLISIS DE POLÍTICA PÚBLICA POBLACIONAL

LA JUVENTUD EN MEDELLÍN: CRISIS, CAMBIOS E INNOVACIÓN

Santiago Leyva
–Editor Académico–

ISBN 978-958-720-289-2



Medellín
todos por la vida







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

10 >>

Un diagnóstico de
los instrumentos
*de gobierno de
una política
pública*

Santiago Leyva

Juliana Tabares Cifuentes

Introducción

En esta sección se analizan el uso y la aplicación de los instrumentos de gobierno en algunos programas de juventud. El objetivo de este análisis es entender, con mayor profundidad, las herramientas que son utilizadas para intervenir los problemas que ha identificado el Estado en una población o sector específico. En primer lugar, se presenta un marco teórico para comprender las discusiones principales sobre este tema y poder contar con una visión general sobre los instrumentos de gobierno, es decir, las herramientas de las cuales se sirve el gobierno local para ejecutar una acción pública. Este marco teórico se complementa con otra literatura que indica la manera como deben ser seleccionados dichos instrumentos y sobre las formas para evaluarlos cuando se está haciendo un análisis de implementación.

Una vez construido el marco teórico, se analizan los programas de juventud de acuerdo con el uso de los instrumentos de gobierno. El análisis, entonces, se hace a partir de la información recolectada en las entrevistas realizadas a los operadores de los programas, así como con algunas secretarías encargadas de ejecutar los programas de manera directa. Además, se analiza la información de acuerdo con tres niveles de acción: el primero, que se compone de los programas de política universal, es decir, de programas dirigidos a toda la población; el segundo nivel contiene programas para población vulnerable y se denomina *políticas de protección*; y el tercer nivel de acción, dirigido a población vulnerada, pretende atender a los jóvenes que no han sido cobijados por las políticas del primer o segundo nivel y, por lo tanto, deben ser formuladas como políticas de recuperación. Esto, con el fin de sensibilizar el análisis a las condiciones de exclusión estructural.

El objetivo de este análisis es identificar la forma como se utilizan los instrumentos de gobierno, los fines que se persiguen con el uso de dichos instrumentos y la relación que existe entre la selección de los instrumentos y la población a la que están dirigidos los programas. Estos hallazgos sirven para entender dónde hay debilidades en la intervención y cómo se pueden superar estas debilidades.

Marco teórico: instrumentos de gobierno

Una de las maneras de analizar la implementación es mediante el estudio de los instrumentos de gobierno. Estos análisis tienen su foco en las “herramientas genéricas para

la acción de los gobiernos, o las ‘técnicas’ de intervención social” (Salamon, 1981: 256). En este punto se debe recordar al lector que hasta hace unos 30 años hablar de la intervención de los gobiernos era hablar de las burocracias. Sin embargo, desde los años 80, las reformas de la Nueva Gestión Pública mostraron que había un camino para implementar políticas por fuera de las burocracias tradicionales. Se empieza a insistir que la función del Gobierno es direccionar, y no siempre ejecutar él mismo, con lo que se abre el mundo de las privatizaciones, los mercados y de las funciones delegadas en contratistas unipersonales o corporativos. Se abre también la pregunta por las mejores maneras para actuar sobre los problemas y, por lo tanto, la necesidad de pensar en nuevos instrumentos de acción pública, lo que Salamon (2002) llama “la nueva gobernanza”.

En el gobierno por políticas, como señala Aguilar, “una política puede 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). Por esto, en el gobierno por políticas no existen soluciones únicas, independientes del contexto o el momento; las políticas públicas, al contrario de las leyes, deben variar, adaptarse, mutar y ser flexibles.

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 (1992), el tema recobra un auge con los cambios traídos por las reformas de los años 80. La gestación de esta nueva ola en literatura hace unos 30 años plantea que “el desarrollo de una comprensión sistemática de la selección de instrumentos” (Linder y Peters, 1993: 5) es un asunto clave para la formulación de cualquier política. En resumen, esta literatura sugiere que para mejorar las capacidades de acción de las políticas públicas se deben comprender los problemas y las oportunidades que surgen en la aplicación de instrumentos específicos.

El asunto más importante para entender qué es esto de los instrumentos es conocer todas sus manifestaciones. Por esto, a continuación, se analizan algunos esfuerzos por clasificar los instrumentos de política. Según Linder y Peters (1993), el primero de ellos fue el análisis de Kirschen *et al.* (1964), quienes detallaron 64 tipos de instrumentos disponibles para la política económica. Más adelante, Mosher (1980) realizó una clasificación de los instrumentos a disposición del Gobierno federal de los Estados Unidos, mostrando el creciente cambio y la inclusión de tipos diferentes a las jerarquías. Por otro lado, Salamon (1981) señaló la importancia de cambiar de unidad de análisis, proponiendo que los hacedores de políticas debían pasar de pensar en programas o proyectos, a pensar en *policy tools*. “Más que focalizarse en programas individuales, como se hace ahora, o aun en colecciones de programas agrupadas por

algún propósito mayor, como es frecuentemente propuesto, la sugerencia acá es que nos debemos concentrar en las herramientas genéricas de la acción del gobierno, en las ‘técnicas’ de la intervención social” (1981: 256).

Salamon (1981), en este sentido, ayuda a llamar la atención sobre la importancia de no pensar en las intervenciones en clave de áreas (salud, educación, etc.), pues los analistas de políticas debían pensar en términos de instrumentos. Con esto, el autor crea un giro que le da un cambio importante a la literatura en los siguientes 20 años.

Resumiendo estos y otros esfuerzos de la literatura por entender los instrumentos, Linder y Peters (1993: 13) señalan que el Gobierno puede actuar a través de siete tipos de instrumentos, que van desde las burocracias hasta los mercados, pasando por la regulación; estos son: “1) provisión directa, 2) subsidio, 3) impuesto, 4) contrato, 5) autoridad, 6) regulación (la única clase con consenso), y 7) exhortación” (Linder y Peters, 1993: 16). Después de estos trabajos, Salamon (2002) produce un escrito seminal en el que identifica 14 instrumentos de gobierno. Esta lista se puede ampliar hasta más de 30 o 40 instrumentos, que se presentan en la Tabla 10.1.

Tabla 10.1: Listado amplio de instrumentos

<ul style="list-style-type: none"> • Gobierno directo • Aseguramiento • Suspensión de impuestos • Regulación social • Gasto fiscal • Certificación • Regulación económica • Honorarios y cargos • Multa • Contratación • Derechos 	<ul style="list-style-type: none"> • Cuotas de responsabilidad • Norma de calidad • Subsidios • Bonos • Promoción pública • Préstamo directo • Corporaciones de gobierno • Información • Garantía de préstamo • Transferencias en especie 	<ul style="list-style-type: none"> • Guía procesal • Licencia/permiso • Inversión pública • Franquicia • Provisión directa • Subsidio • Impuesto • Contrato • Autoridad • Regulación (la única clase con consenso) • Exhortación
--	---	---

Fuente: Adaptado de Linder y Peters (1993), Salamon (2001), De Bruijn y Ten Heuvelhof (1997).

Antes de revisar la lista, también parece importante invitar a que los lectores piensen en el gobierno por políticas como uno que tiene disponible una caja de herramientas. El buen gobierno por políticas estará entonces siempre abierto a la experimentación y, por lo tanto, al fracaso. Un ejemplo de esto es que las reformas neoliberales sirvieron para mostrar que los instrumentos de mercado, a pesar de que buscaban solucionar los fallos creados por el gobierno directo, eran también

susceptibles de fracasar. Con esto, la tendencia de los últimos 10 años ha sido tratar de entender el gobierno por políticas en un mundo donde ningún mecanismo de acción es infalible, ni las burocracias, ni los mercados, ni los contratistas, ni siquiera las redes sociales. Esto hace imprescindible que se hagan evaluaciones de impacto y evaluaciones plurales para entender qué está funcionando y qué está fallando; sin este tipo de acciones estaremos simplemente gobernando a ciegas o bajo formas de acción poco óptimas.

Antes de iniciar con el análisis detallado de cada instrumento, se amplía un poco el tema de la selección de los instrumentos de gobierno. Estos son la forma como se ejecutan las políticas públicas o los programas del Gobierno; en ese sentido, tienen una gran influencia en el éxito del proceso de implementación. Esto implica que los instrumentos deben ser seleccionados de acuerdo con el contexto, las necesidades, los bienes y servicios entregados a través de los programas; según el objetivo del programa, la forma en que se quiere impactar a la población, los sistemas de coordinación o interacción con otros actores que tienen intereses en la política pública, programa o acción del Gobierno, entre otras circunstancias.

Como con cualquier caja de herramientas, la pregunta central es cuándo y para qué utilizar una herramienta determinada. Estas preguntas se desarrollan en la segunda parte de esta revisión de literatura, cuando se examinan en detalle todos los instrumentos. Pero antes de revisar estos aspectos objetivos de la selección, se debe señalar que la escogencia de un instrumento no es un asunto meramente técnico. En este proceso surge un desafío y “es que pocos instrumentos se limitan a una sola función o sirven a un solo objetivo a la vez” (Linder y Peters, 1993: 14) y, por ende, se pueden escoger dos o más instrumentos para alcanzar un mismo objetivo. En este sentido, la selección de un instrumento es un asunto que no es independiente de los imaginarios y las ideas de los “hacedores” de políticas. De esta manera, tal elección depende de la lectura que el Estado haga del contexto y de la interpretación de los problemas que surgen, y del “cómo aborda los problemas” (Linder y Peters, 1993: 8). Lo más común es que se escoja el mismo tipo de instrumentos que ha funcionado en el pasado, para resolver los problemas del futuro. En este sentido, estos autores sugieren que la selección de un instrumento por parte de un *policy maker* “inicia con los factores cognitivos que configuran la selección y la evaluación de los instrumentos, y luego intenta colocar estos factores subjetivos en su propio contexto institucional y sistémico” (1993: 6). Más adelante, desarrollando esta idea, Peters (2002) afirma que la selección de un instrumento es inseparable de las percepciones ideológicas que llevan a determinar los objetivos socialmente aceptables y las formas idealizadas de alcanzarlos.

Así, no siempre se escoge un instrumento después de un cálculo racional. Usualmente, los *policy makers* siguen sus percepciones e ideas instaladas. Linder y Peters

sugieren que estas percepciones, aunque subjetivas, sí se pueden entender en clave del valor relativo que los *policy makers* les asignan a los siguientes cuatro elementos: “1) intensidad de los recursos, incluyendo atributos como costo administrativo y la simplicidad operacional; 2) determinación de objetivos incluyendo precisión y selectividad; 3) riesgo político, compuesto por atributos relacionados con el apoyo y la oposición, tal como la visibilidad pública; 4) restricción, que incluye coercitividad y principios ideológicos que limitan la actividad gubernamental” (1993: 20). Así, mientras que los puntos 1 y 2 señalan los aspectos técnicos de la selección de los instrumentos, el 3 y 4 resaltan los aspectos políticos y sociales. Con respecto a estos últimos, Mara Sidney afirma que se deben tener en cuenta las “consecuencias políticas de determinadas herramientas, así como sus supuestos subyacentes sobre los problemas, las personas y el comportamiento” (2007: 82).

Por ejemplo, un instrumento burocrático o contractual que pretenda llevar a cabo una política universal no requerirá ser intrusivo en la recolección de información y seguramente contará con muy poco rechazo. Al contrario, un impuesto dirigido a un grupo específico o un programa dirigido a una comunidad de jóvenes que fueron expulsados de la escuela o que desertaron de ella, tendrá que ser mucho más intrusivo en la recolección de información y, además, contará con una población objetivo mucho más resistente al programa. Así, los “instrumentos sencillos economizan en cuanto a costos de vigilancia y ejecución, pero por lo general son propensos a la inexactitud y al error” (Linder y Peters, 1993: 18). Para evitar problemas de exactitud, “se debe estar dispuesto a aumentar la complejidad del diseño en un instrumento y generar costos más altos en su administración” (1993: 18). Un ejemplo de un instrumento sencillo es uno que se hace por demanda, donde no hay un esfuerzo del Estado por localizar una población problema o por recaudar información. Si se quiere adelantar una política más fuerte para atacar algún problema, es importante que se tengan en cuenta los siguientes principios: 1) a mayor precisión del instrumento, menor probabilidad de que sea intrusivo; 2) a menor intrusión del instrumento, menor probabilidad de que se levante oposición política; 3) a mayor precisión del instrumento, más compleja y costosa es su administración (Linder y Peters, 1993: 18).

En este sentido, en muchas áreas en las que por carencia de recursos es difícil sostener una administración sofisticada de los instrumentos, se puede caer en la utilización de instrumentos muy generales, que pueden llevar a fallos y ser muy imprecisos. Esto implica que en aquellas áreas que el Gobierno quiere priorizar, en las más conflictivas o en aquellas con mayores beneficios políticos o económicos potenciales, el Gobierno puede y debe desarrollar una capacidad de gestión y monitoreo mucho más específica que le ayude a seleccionar instrumentos más precisos.

Además de los asuntos de efectividad, se puede tratar de entender también aquéllos relacionados con la política en los instrumentos. En este sentido, se debe reconocer que en la selección de los instrumentos de gobierno influyen decisiones políticas, es decir, la implementación de programas se convierte en una suerte de arena política en donde los actores negocian la aplicación de unos u otros instrumentos. Así, los instrumentos de gobierno deben ayudar a involucrar a diferentes actores sociales, públicos y privados en la solución de problemas, a través de reglas claras (ver De Bruijn y Ten Heuvelhof, 1997; Salamon, 2002), para lo cual se requiere que se consideren plenamente los efectos políticos.

Por esto, un buen análisis de instrumentos tiene también que entender cómo trabajan (o se incluyen), dentro del área de la política, “una pluralidad de actores públicos, semi-públicos y privados” (Sørensen y Torfing, 2007: 3) en la solución de problemas públicos. Estas comunidades que se construyen en torno de un instrumento son cruciales, pues alrededor de un subsidio, un programa de créditos o un fondo de becas, pueden existir cientos o miles de beneficiarios, cuyos modos de vida o trabajo dependen totalmente de la prolongación en el tiempo de estos instrumentos. En este sentido, los instrumentos son profundamente políticos y constituyen las raíces de las relaciones entre el Estado y la comunidad. De esta manera, los instrumentos refuerzan y legitiman al gobierno de turno y al Estado en general.

Antes de acabar esta sección, conviene darle una rápida mirada a la evaluación de los instrumentos de gobierno. Estos son medidos por la efectividad, la eficiencia, la equidad y la legitimidad que estos logran. Aunque es de aclarar que estos cuatro factores no se pueden lograr al mismo tiempo, es decir, un instrumento puede ser altamente legítimo, pero su efectividad, eficiencia o equidad ser muy bajas. Por eso, se hace necesaria la utilización de más de un instrumento de gobierno en la implementación de un programa. En este sentido, es importante reconocer y determinar qué se pretende conseguir con el programa y de esa manera decidir o seleccionar los instrumentos por medio de los cuales se van a lograr los objetivos trazados.

Profundizando estas diferencias, Salamon (2002) sugiere que estos deberían ser evaluados con características como: 1) si es o no implementado directamente (*directness*), que “mide el grado en el que la entidad que autoriza o diseña el programa está involucrada en su realización” (Salamon, 2002: 446); 2) automaticidad (*automaticity*), que “mide el grado en que un instrumento de política utiliza la estructura administrativa existente para producir su efecto en lugar de tener que crear su propio aparato administrativo especial” (Salamon, 2002: 447); 3) coercividad (*coerciveness*), que “mide el grado en que un instrumento restringe el comportamiento individual o grupal en vez de alentarlos o desalentarlos” (Salamon, 2002: 447),

y 4) visibilidad (*visibility*), que “mide el grado en que los recursos dedicados a un instrumento son visibles en el proceso presupuestario” (Salamon, 2002: 448).

Los instrumentos de políticas en detalle

A continuación se presentan los instrumentos de gobierno; esta selección es tomada del libro *The Tools of Government*, editado por Lester Salamon (2002). Por lo tanto, en las próximas páginas se exponen varios de estos textos, con el propósito de que el lector tenga una idea general de la caja de herramientas del gobierno por políticas. Para todos los interesados en esta literatura, se recomienda la lectura del texto de Salamon, que sin lugar a dudas es una pieza indispensable en la biblioteca de cualquier formulador de políticas.

El primer instrumento presentado en *The Tools of Government* es el expuesto por Christopher Leman, el *gobierno directo*: “es la entrega o retención de bienes o servicios por parte de los empleados del gobierno”, a través de una burocracia pública directa (Leman, 2002: 49), es decir, un ministerio o una secretaría. En este sentido, el Gobierno establece una dirección más cercana a la comunidad, al ser el encargado de entregar los bienes y servicios directamente, por medio de sus burocracias, lo cual aumenta la legitimidad y facilita el monitoreo y la evaluación del funcionamiento del programa. En cuanto a la decisión de seleccionar este instrumento, el Gobierno debe tener en cuenta cuatro circunstancias bajo las cuales la aplicación conduce a mejores resultados, o que incluso la pueden convertir en la única opción viable: 1) cuando se necesita legitimación, 2) cuando el conocimiento es exclusivo del Gobierno, 3) cuando la distribución de los recursos es la meta principal, 4) cuando los temas de la política son estratégicas para el Gobierno y, por lo tanto, no puede perder la capacidad de ejecutarla.

El segundo instrumento de gobierno son las *empresas estatales*. Éstas son creadas para llevar a cabo actividades de naturaleza formal y que se sitúan entre el Gobierno y las empresas de carácter privado. Por lo tanto, se combinan las dinámicas del sector público con las del sector privado, lo cual puede ayudar a evitar algunos de los problemas de eficiencia de las burocracias públicas puras. Sin embargo, también puede ser difícil establecer quién controla la organización, si opera para cumplir un fin público o uno privado, o incluso valorar los subsidios que el Gobierno otorga para hacer posible su operación. Así, una corporación del Gobierno “es una agencia

del gobierno, pertenece y es controlada por el gobierno, que se configura como una entidad corporativa separada jurídicamente del resto del gobierno del que forma parte” (Stanton y Moe, 2002: 81).

Las empresas estatales son útiles cuando el programa proporciona los recursos necesarios para autosostenerse, cuando la actividad involucra un gran número de transacciones comerciales con el público y cuando el área de trabajo requiere de una flexibilidad mayor a lo que se permite en un presupuesto formal del Estado. Asimismo, el argumento político que influye en la selección de este instrumento de gobierno es que hay circunscripciones electorales que facilitan la creación de empresas estatales, mientras que otras pueden oponerse a la participación del Estado en actividades del sector privado. Este tipo de instrumento para la presentación de un servicio público se puede escoger cuando se enfrentan limitaciones en el mercado (sector privado) que dificultan ofrecer estos bienes y servicios sin la asistencia financiera del Gobierno.

El tercer instrumento de gobierno es la *regulación económica*, entendiéndola “como un proceso burocrático que combina aspectos de tribunales y legislaturas para controlar los precios, los productos, y permitir la entrada y/o salida de las empresas en un sector o industria” (Salamon, 2002: 118). En términos generales, la regulación económica tiene como objetivo restringir el comportamiento de los particulares o empresas dentro de una comunidad, lo cual no significa que deba reglamentar toda la actividad privada, sino que se trata de hacer cumplir las normas existentes y propiciar que entre los privados se den relaciones libres bajo este marco.

La regulación económica como instrumento de gobierno es apropiada cuando se pretenden subsanar problemas de inequidades (distribución de la riqueza) y prevenir fallos de mercado, para asegurar el bienestar de la economía. En este sentido, la teoría económica establece que se deben corregir los problemas del mercado por medio de ajustes al sistema que regula esta actividad. Igualmente, se utiliza la regulación para prevenir que surjan grandes inequidades comerciales y para proteger los derechos de consumidores, pequeñas industrias y ciudadanos frente a los grandes poderes.

Otro instrumento de gobierno relativo a la regulación económica es la *regulación social*, que está dirigida “a restringir los comportamientos que amenazan directamente la salud pública, la seguridad y el bienestar [de los ciudadanos]” (May, 2002: 162). Por consiguiente, la regulación social le apunta a cuatro elementos: 1) reglas que rigen los comportamientos esperados, 2) estándares que sirven como referencia para el cumplimiento, 3) un sistema de sanciones para el no cumplimiento de las reglas y 4) un aparato administrativo que haga cumplir las reglas o las sanciones.

La regulación social es el instrumento apropiado cuando se pretende introducir cambios legales, es decir, cuando se precisa la creación de nuevas reglas o cuando se reforman las que ya existen. Por otro lado, se requiere la regulación social

no sólo porque el Gobierno necesita regular ciertas acciones (ser coercitivo), sino también para que las entidades que están a cargo de esos cambios no manipulen dicho proceso. Además, la efectividad del instrumento depende, en primer lugar, de si es razonable lo que se requiere, pues entre más razonable sea lo que se quiere alcanzar se necesitan mayores cambios del comportamiento de la sociedad para aceptarlos. Igualmente, depende de la habilidad y la voluntad de regular a las entidades y los recursos que se tengan para asegurar esta vigilancia, en especial cuando los cambios son de más magnitud. Por otro lado, la regulación social es eficiente en sus resultados cuando genera costos menores para las agencias del Gobierno y en las entidades que regula; pensar en regulaciones que son imposibles de controlar se hace indeseable.

Otro de los instrumentos recogidos por Salamon (2002) es el propuesto por Joseph Cordes (2002), denominado *impuestos correctivos, cargos y permisos negociables*. Este instrumento se propone otorgar (des)incentivos financieros para que los individuos cambien su comportamiento con el fin de reducir los daños sociales o aumentar los beneficios seguros para la sociedad. Ahora bien, su objetivo es cambiar el comportamiento social de los individuos, al igual que la regulación social o la regulación económica y, por lo tanto, se utilizan en circunstancias parecidas. Sin embargo, proveer (des)incentivos económicos puede tener mejores resultados; es por tal motivo que el autor argumenta que debe ser utilizado cuando los demás instrumentos de regulación se quedan cortos, dado que también es el más coercitivo y fuerte de todos.

Dentro de este grupo de instrumentos más cercanos a la regulación también se encuentra la *responsabilidad extracontractual*. Peter Schuck (2002) explica que ella puede ser utilizada para prevenir ciertas acciones. Tal responsabilidad se basa en el derecho de las personas o entidades a pedir una indemnización o medidas cautelares, a través del sistema judicial, por los daños que han experimentado y que han sido causados por negligencia u otra conducta ilícita de una persona o entidad. Hace parte entonces del grupo de instrumentos de gobierno que buscan regular comportamientos económicos o prevenir daños, aunque debe ser autorizado o aprobado por cortes, ya que es una acción legal. Sin embargo, su existencia puede ayudar a inhibir cierto tipo de acciones en los actores públicos y privados, lo que la convierte en una herramienta poderosa para cambiar comportamientos.

Otro instrumento de gobierno planteado es el de la *contratación*, definido por Kelman como “un acuerdo económico entre una agencia del gobierno y una entidad privada, en donde la entidad privada promete, a cambio de dinero, entregar ciertos productos o servicios a la agencia del gobierno” (2002). La contratación puede darse de dos formas: la primera, a través de licitaciones de productos o servicios que son

utilizados en modo directo por las agencias del Gobierno, y la segunda, por medio de la contratación directa para la entrega de servicios financiados por el Gobierno. Por ende, y para efectos de diferenciación de los dos tipos de contratación que existen, a uno se le denominará *licitación* y al otro *contratación*. De esta manera, a través de la contratación o licitación, el Estado les deja a terceros la producción y entrega de los servicios, razón por la cual no están directamente relacionados con los bienes o servicios, o al menos no tiene el control directo. Sin embargo, a pesar de que la ejecución se delega, la forma como se contrata, el uso de incentivos económicos para la producción de bienes y servicios, y la recepción a satisfacción de esos bienes y servicios dependen de la capacidad de gestión que tenga el Gobierno.

Por lo tanto, la selección del instrumento parte de dos teorías: agente-principal y hacer-comprar (*principal-agent* y *the make-buy decision*); éstas “proporcionan orientación sobre cómo alguien que desea lograr un propósito (el principal) con la ayuda de otros que operan a su nombre (los agentes) pueden estructurar mejor las relaciones para maximizar la posibilidad de que los objetivos que el principal busca se logren” (Kelman, 2002: 305). En este sentido, se requiere que el Gobierno mantenga información de primera mano, asunto que a veces se pierde cuando también se subcontrata la vigilancia, como en las interventorías de las obras públicas en Colombia. Igualmente, es necesario que el principal tenga capacidad de vigilancia, lo que implica la importancia de tener un cuerpo de interventores bien preparados. Además, la decisión de hacer o comprar depende en buena parte de si el conocimiento para hacer estos productos está disponible en el mercado, pues solamente tiene sentido tercerizar los programas o las políticas cuando los posibles operadores tienen mayor conocimiento sobre el tema. En este sentido, la idea que se ha posicionado en Colombia de tener contratistas (personas) que realizan funciones importantes del Estado, que nadie más sabe hacer, carece de sentido. Esto conlleva a que cada vez que hay cambios de administración, cuando se cambian los contratistas por compromisos políticos, desaparece también el conocimiento valioso del Estado.

Ruth Hoogland y Lester Salamon (2002) exponen otro tipo de instrumento que se relaciona mucho con los tipos de contratación que hasta ahora se han expuesto. Éste tiene que ver con la *compra de servicios de contratación*, es decir, que el Gobierno realiza un acuerdo con una entidad privada para que preste un servicio específico a un grupo de clientes elegidos por él. A manera de ejemplo, los autores señalan que, en los Estados Unidos, el Gobierno federal contrata un servicio con privados que “incluye asesoramiento familiar, formación para el empleo, programas de atención diurna para la tercera edad, programas de cuidado de crianza, programas de mentores para jóvenes, consejería de abuso de sustancias, asistencia de vivienda y salud de los migrantes de trabajo” (Hoogland y Salamon, 2002: 320).

El instrumento es utilizado para promover la efectividad y la eficiencia, en la medida en que introduce la competencia (varios proveedores) en los tipos de servicios de bienestar que presta el Estado. Además, este tipo de delegaciones reduce el costo de transacción de la ejecución de la política (se contrata de jerarquía a jerarquía), e incita a las organizaciones a cooperar con el Estado en la búsqueda del bienestar social. Los autores describen cuatro circunstancias bajo las cuales se puede escoger este instrumento: 1) cuando hay competencia entre las organizaciones por el servicio que se desea prestar; 2) cuando hay organizaciones con alto grado de conocimiento sobre el tema, personal administrativo y buenas relaciones de confianza con la comunidad; 3) cuando el Gobierno no tiene la suficiente información o experiencia para prestar el servicio, y 4) cuando no existen prohibiciones legales o administrativas.

Un instrumento adicional del Gobierno son los *seguros del Gobierno*, que hace referencia a la indemnización, por parte de éste, a los particulares o a las empresas que presenten pérdidas económicas o materiales debido a un evento específico (Feldman, 2002). Los beneficiarios deberán ir pagando una cuota obligatoria por la participación en el programa. En este sentido, este instrumento es ideal para permitir la acción privada en mercados en los que las personas o empresas están en riesgo de sufrir alguna pérdida financiera. Algunos ejemplos de los seguros como instrumentos se dan en el sector agrícola, cuando se utilizan para prevenir el impacto económico de las sequías o inundaciones. Feldman (2002) establece tres razones por las cuales se utilizan o se ejecutan programas que otorgan seguros: 1) para sobreponerse a las fallas del mercado, 2) prevenir problemas sociales producidos por las pérdidas financieras o lograr metas sociales, 3) para conciliar intereses grupales a través de un instrumento que tiene un valor simbólico importante.

Otro instrumento que propone Thomas Stanton es el denominado *préstamos y garantías de préstamos*, que son “créditos otorgados por medio de préstamos o garantías de préstamos con el fin de fomentar los fondos de los prestadores o las actividades que consideren importantes, ya sean políticas o económicas” (2002: 381). Un ejemplo de esto sería cuando en el sector bancario se utilizan seguros para disminuir las siniestralidades de los créditos riesgosos de los pequeños emprendedores. Con esto, se logra activar el mercado, pues con la protección que los emprendedores reciben, estos logran hacer sus actividades más previsibles, permitiéndoles acceder a préstamos y mantener su capital en el largo plazo.

Por otro lado, existen diferencias entre los préstamos que son otorgados en forma directa por el Gobierno o las garantías de préstamo que son establecidas por un banco, pero que tienen al Gobierno como garante del pago total o parcial de la deuda. La elección entre préstamos directos y garantías de préstamo depende de la voluntad política, aunque se argumenta que muchas veces es menos costoso para el Gobierno prestar el dinero directamente. El instrumento se utiliza para generar programas

que están dirigidos a población que tiene acceso limitado a los créditos que otorgan bancos privados y, además, porque el Gobierno pretende corregir las imperfecciones o fallas del mercado, para subsidiar a los prestadores u otros beneficiarios, y para fomentar ciertas actividades que son consideradas importantes para el Estado.

Por su parte, Eugene Steuerle y Eric Twombly describen otro instrumento de gobierno denominado *vouchers* o *bonos*, “un subsidio que otorga un poder adquisitivo limitado para elegir entre un conjunto de bienes y servicios también limitados” (2002: 446). En este sentido, los bonos difieren de otro tipo de subsidios (becas), ya que ejercen mayor control en los beneficiarios, pues muchas veces se estipula para qué es entregado el bono. Por otro lado, la selección de este instrumento de gobierno cambia de un programa a otro y depende, en la mayoría de casos, de los objetivos políticos del programa. Asimismo, la entrega de bonos está supeditada a la voluntad política, más allá de las ventajas o desventajas que puedan traer a nivel económico o social.

La entrega de *becas* o *subvenciones* es otro de los instrumentos propuestos en el libro editado por el profesor Lester Salamon. Este tipo de instrumento se refiere a “pagos de un gobierno donante a una organización receptora (normalmente públicas o sin fines de lucro) o a un individuo” (Beam y Conlan, 2002: 341). Específicamente, es un regalo que tiene como objetivo estimular o apoyar algún tipo de servicio o de actividad que el receptor realice. Este instrumento es utilizado de manera directa por el Gobierno o a través de entidades privadas sin ánimo de lucro.

Según David Beam y Timothy Conlan (2002), existen tres razones o tres escenarios en los cuales sería ideal utilizar las becas como instrumento: 1) consideraciones constitucionales, ya que tradicionalmente han sido el instrumento tenido por más apropiado para manejar las funciones domésticas, funciones que eran efectuadas por otros actores como universidades, organizaciones sin ánimo de lucro y gobiernos locales; 2) razones administrativas, ya que mejora la eficiencia de la administración, en el sentido en que los programas que otorgan becas aprovechan las divisiones administrativas del territorio, y 3) teoría económica, pues disminuye los costos del programa, al poder alcanzar las metas propuestas mediante la entrega de becas, cuya ejecución dependerá de otros actores.

Otro de los instrumentos de los que dispone el Gobierno es el *gasto tributario*, descrito por Christopher Howard como “una disposición en la ley de impuestos que normalmente fomenta ciertos comportamientos de personas naturales o jurídicas a través de la reducción, negociación o eliminación de su obligación tributaria” (2002: 411). Así, el uso de este instrumento puede llevar a que el Gobierno alcance sus objetivos, ya que permite que los individuos o las corporaciones gasten dinero. El gasto tributario le es útil al Gobierno, porque deja que el individuo decida qué servicio es mejor o cuál decisión debería tomar, sobre todo decisiones de carácter

económicas; en otras palabras, al contrario de la regulación económica, permite que el libre mercado actúe.

Finalmente, Janet Weiss (2002) expone otro instrumento de gobierno, uno de los más utilizados por el Estado, ya que es más directo, eficiente y equitativo. La *información pública* es la herramienta que le permite al Gobierno informar acerca de asuntos políticos o de patrones de comportamiento, de manera tal que se influya lo que la gente cree, piensa o sabe acerca de un determinado tema. Usualmente, la mayoría de programas utilizan este instrumento para reforzar lo que se está haciendo con otros instrumentos. Además, se usa cuando el Gobierno tiene una información que necesita ser difundida, ya sea para la toma de decisiones o para la ejecución de programas.

La selección de este instrumento depende de varias circunstancias: 1) cuando un problema político es causado por asimetrías de información, es decir, para sobreponerse a las fallas en los sistemas de información; 2) cuando el público al que va dirigido el programa o la política es muy disperso o no está organizado, y se necesita la cooperación de los actores; 3) cuando los intereses de los políticos y de los ciudadanos son cercanos, la información es una forma de cumplir las expectativas del público; 4) cuando existe un consenso sobre los resultados y las decisiones han sido ampliamente aprobadas, y 5) cuando existe una amenaza al Estado que se convierte en una alternativa viable, pero es contraria a lo que el Gobierno plantea.

Análisis del uso de instrumentos en la Política Pública de Juventud

Como se ha dicho, la ciudad de Medellín ha tenido un interés particular por los jóvenes. Desde antes de los años 90 se ha venido trabajando en tener una oferta institucional que se les brinde a los jóvenes, con el fin de solucionar algunos problemas que esta población enfrenta. Actualmente, la ciudad se encuentra en una reformulación de su Política Pública de Juventud, que existe desde el año 2000, y que se ha visto enfrentada a algunos problemas o desafíos por su implementación o porque simplemente la condición juvenil ha cambiado y ésta deja por fuera algunas poblaciones o algunas tendencias o manifestaciones.

Durante la actual administración de Aníbal Gaviria ha existido una oferta institucional bastante amplia dirigida al joven, aunque aún con retos de cobertura muy importantes. Esto coincide con el crecimiento que venían presentando los

programas, proyectos o planes para los jóvenes en las pasadas administraciones. Lo que se refuerza con el hecho de la creación de la Secretaría de la Juventud, un ente encargado de temas específicos de juventud, cuyo objetivo es transversalizar la oferta institucional dirigida a los jóvenes de la ciudad. En concreto, la Secretaría de la Juventud, dentro de su estructura organizacional, decide aproximarse a los jóvenes de la ciudad a través de sectores o áreas temáticas: educación, salud, empleo y emprendimiento, seguridad, convivencia y derechos humanos, cultura, recreación y deporte, ecología y sostenibilidad y participación.

Por otro lado, es claro que los jóvenes, entendidos como una población vulnerable, sigue siendo el punto de partida de las agencias gubernamentales para intervenir en esta área; por ende, la mayoría de programas están dirigidos a prevenir o atender a los jóvenes con la intención de que no ingresen a las actividades ilegales. En este sentido, se identifica que los programas de educación, deporte y recreación y cultura buscan prevenir la vinculación del joven a grupos al margen de la ley, evitar el consumo y brindar herramientas para la creación de proyectos de vida viables. En concreto, se ofrecen programas desde las secretarías de Inclusión Social y Familia, Cultura Ciudadana, Desarrollo Económico, Educación, Juventud, Gobierno y Derechos Humanos, entre otras, para prevenir que los jóvenes desarrollen actividades ilegales o ingresen a grupos al margen de la ley. Además, desde otras entidades públicas, como el Inder, SENA o ICBF, también se ha atendido a los jóvenes a través de programas que buscan el aprovechamiento del tiempo libre y la potenciación de sus capacidades deportivas o artísticas, la educación y la formación para el trabajo.

Igualmente ha existido una preocupación por atender a los jóvenes como parte de la idea del desarrollo del ciclo vital. En este sentido, se llevan a cabo programas que atienden a niños desde los 7 años hasta jóvenes de 18 o 25 años, como es el caso de la Red de Escuelas de Música. Asimismo, se han abierto espacios de participación política más significativos en algunas acciones de la ciudad y en esa dirección se han ido convirtiendo en actores importantes de la arena política de Medellín.

Se ha identificado, además, que la oferta institucional se da por niveles de poblaciones y de políticas: en el primer nivel, la oferta es universal y está dirigida a todos los jóvenes de la ciudad; en el segundo nivel se encuentra la población vulnerable, aquella que no ha sido cobijada por la oferta universal y que, por ende, tiene un grado de riesgo mayor, por lo que los programas de este segundo nivel constituyen una “red de seguridad”; el tercer nivel es el conformado por la población vulnerada y con la cual el trabajo hecho en los dos niveles anteriores no ha surtido efecto, esto es, población en situación de cárcel, jóvenes en embarazo (adolescentes) y jóvenes consumidores; por lo tanto, las entidades públicas estarían enfocadas en crear programas o políticas de recuperación.

Dentro de ese análisis realizado se observa que el esfuerzo del sector público está en el primer nivel, es decir, en aquellos programas universales dirigidos a toda la población. De esta manera, los jóvenes cuentan con un total de 68 programas en las 7 áreas temáticas que ha dispuesto la Secretaría. Lo anterior quiere decir que el 87,1% de la oferta institucional está ubicado en el primer nivel. En el segundo nivel hay un total de 5 programas, lo cual equivale al 6,4% de la oferta que atiende o está dirigida a los jóvenes vulnerables. Y en el tercer nivel hallan 5 programas en seguridad, convivencia y derechos humanos, que equivalen a otro 6,4%, dirigidos a aquellos jóvenes vulnerados que han pertenecido a grupos al margen de la ley o han cometido actos delictivos (ver Tabla 10.2).

_Tabla 10.2: Niveles de acción por oferta institucional

Niveles	Oferta total	Porcentaje
Nivel I políticas universales	68	87,10%
Nivel II políticas de protección	5	6,40%
Nivel III políticas de recuperación	5	6,40%
Total	78	99,90%

_Fuente: Elaboración propia.

Instrumentos de política en el sector educación

En materia educativa, la manera como el Gobierno ha decidido llegarles a los jóvenes es a través de subsidios (bonos), préstamos, becas, incentivos materiales e información pública. Especialmente los bonos, los préstamos y las becas pretenden motivar a los jóvenes de estratos 1, 2 y 3 para acceder a la educación superior.

Ahora bien, si se hace un análisis más juicioso en cada uno de los sectores, se puede observar, en la Tabla 10.3, que en educación la mayoría de programas, ubicados en el *primer nivel*, están dirigidos a incentivar la educación superior mediante becas o créditos que posibilitan que los jóvenes ingresen a las universidades de la ciudad. Por ejemplo, los programas como el Fondo EPM, Becas a mejores bachilleres y toda una oferta desde las instituciones públicas de educación superior (Instituto Tecnológico Metropolitano, Institución Universitaria Colegio Mayor e Institución Universitaria Tecnológico Pascual Bravo), programas que demuestran un esfuerzo por mejorar la cobertura en educación superior. Por otro lado, se han acompañado de programas que ayudan, a través de subsidios, a mantenerse en el proceso educativo como, por ejemplo, Tiquete Estudiantil para el pago del 50% del transporte. De igual

forma, en *el primer nivel* se ha hecho un trabajo especial con los jóvenes que están cursando los grados 9.º, 10.º y 11.º para que mejoren los niveles de conocimiento en áreas como matemáticas, ciencias y español, a través de concursos en donde se les da incentivos para que continúen en instituciones de educación superior. Se han dispuesto plataformas tecnológicas que permiten que los jóvenes de Medellín tengan otras opciones de educación y entretenimiento; Medellín Digital es una iniciativa que, si bien está ejecutada por la Secretaría de Educación, dispone de portales culturales, turísticos y sobre todo educativos.

En *el segundo nivel* de análisis se identifica el programa Jóvenes con Futuro, dirigido a la población vulnerable, y que pretende brindarles oportunidades educativas a jóvenes de estratos 1, 2 y 3 que están en medio del conflicto, a través de subsidios para ingresar a instituciones de educación superior. Sin embargo, ese esfuerzo que se ve reflejado en el primer y segundo nivel no se continúa en *el tercer nivel*, es decir, los jóvenes vulnerados que están en situación de cárcel, por ejemplo, no cuentan con programas, dentro de los centros penitenciarios, que propendan por mejorar su educación o resocialización, lo cual constituye una ausencia muy grave. Igualmente, destaca la inexistencia de programas para los jóvenes que desertan del sistema educativo, algo que debería preocupar a la ciudad, pues estos quedan sin protección para evitar el reclutamiento de la delincuencia organizada.

Tabla 10.3: Niveles de acción para el sector educación

Sector I		
Educación		
Nivel I	Programas	Fondo EPM, Créditos para matrículas en educación superior, Fondo camino a la educación superior, Becas a mejores bachilleres, Olimpiadas del Conocimiento, Tiquete Estudiantil, Prácticas de excelencia, Programa aprendices, Medellín Digital, Instituciones públicas de educación superior, Enlaza Mundos, Nutrición Escolar
	Instrumentos	Préstamos, becas, subsidios (bonos), información pública, incentivos materiales
Nivel II	Programas	Jóvenes con Futuro
	Instrumentos	Subsidios (bonos)
Nivel III	Programas	No hay
	Instrumentos	No hay

Fuente: Elaboración propia.

Instrumentos de política en el sector salud

Dentro de éste se observa que las preocupaciones de la Alcaldía de Medellín están relacionadas con el consumo de drogas, el embarazo adolescente y la salud mental. A través de la Facultad Nacional de Salud Pública de la Universidad de Antioquia se implementa el programa Medellín Sana y Libre de Adicciones, que se orienta a los jóvenes en temas de prevención de consumo de drogas. Y, por otro lado, se encuentra el programa Servicios Amigables para Jóvenes, el cual, a través de centros de salud, orienta a los jóvenes de la ciudad con respecto a su salud sexual y reproductiva. Igualmente, hay un programa que se hace en conjunto con la Secretaría de Educación, Escuelas y Colegios Saludables. En este sentido, en el tema de salud se utiliza la información pública para campañas de concientización en asuntos como el consumo de sustancias psicoactivas, los riesgos del embarazo adolescente y el cuidado de la salud en general. En otras palabras, se busca llegarles a los jóvenes mediante campañas informativas. Además, la Secretaría de Salud opta por contratar terceros para la implementación de estos programas, especialmente entidades que también pertenecen al sector público (ver Tabla 10.4).

_Tabla 10.4: Niveles de acción para el sector salud

Sector II		
Salud		
Nivel I	Programas	Medellín Sana y Libre de Adicciones, Servicios Amigables para Jóvenes, Escuelas y Colegios Saludables
	Instrumentos	Información pública, corporaciones gubernamentales y empresas públicas
Nivel II	Programas	No hay
	Instrumentos	No hay
Nivel III	Programas	No hay
	Instrumentos	No hay

_Fuente: Elaboración propia.

En este segundo sector, el esfuerzo está hecho también en el primer nivel, donde se encuentran los tres programas anteriormente mencionados. Tanto en el segundo nivel como en el tercer nivel no se hallaron programas que estuvieran dirigidos a los jóvenes que están en riesgo de ser consumidores o a aquellos que de hecho

ya lo son. Es de mencionar que en el primer y segundo nivel no se encuentran programas dirigidos a las poblaciones respectivas. Es importante, por ejemplo, que los jóvenes en situación de cárcel o quienes son consumidores de sustancias psicoactivas tengan atención especial en temas de salud, ya que es una población vulnerable a enfermedades de todo tipo.

Instrumentos de política en el sector empleo y emprendimiento

En materia laboral, dentro del sector empleo y emprendimiento se observa que desde la Secretaría de Desarrollo Económico se han propuesto varios programas dirigidos a la población mayor de 18 años, que buscan incentivar el emprendimiento en diferentes áreas e intenta generar oportunidades laborales. Sin embargo, no existe un programa dirigido particularmente a los jóvenes entre 18 y 26 años; los que hay sólo buscan generar en ellos un interés particular por el emprendimiento o por crear empresa a través de foros y capacitaciones. Estos programas se ejecutan mediante subsidios (bonos), préstamos, información pública y gobierno directo, esto es, habilitan líneas de crédito en el Banco de las Oportunidades, para dar inicio a las ideas de negocio, o a través de concursos anuales se premian, con subsidios, ideas innovadoras.

En la línea de emprendimiento se puede identificar una apuesta por la formación y la capacitación de los pequeños empresarios. En esta dirección se encuentran programas como Fórmate, Parque E, Foro Internacional de Emprendimiento. Por otro lado, también se implementan programas como Cedezo, Ruta N, Concurso Capital Semilla, Concurso Ideas Creativas de Negocio, Semilleros Cultura E, Concurso Planes de Negocios o Fondo Capital Medellín y el Banco de las Oportunidades, como formas de apoyar, por medio de líneas de crédito o premios en dinero, ideas de emprendimiento en todas las áreas. La mayoría de estos programas son concursos en los que participa toda la población.

En este tema hay un esfuerzo especial hecho en el primer nivel de acción: los programas no están dirigidos a una población en particular, sino a todos aquellos residentes de Medellín que deseen o tengan una idea de negocio, y que sean mayores de 18 años. Por otro lado, no existen programas en el primer y el segundo nivel de acción (ver Tabla 10.5). Igualmente, debería preocupar a la ciudad que los jóvenes con más riesgos sean, a su vez, los que menos atención reciben de los programas de empleo.

_Tabla 10.5: Niveles de acción para el sector empleo y emprendimiento

Sector III		
Empleo y emprendimiento		
Nivel I	Programas	Parque E, Fórmate, Banco de las Oportunidades, Línea empresarial para egresados de educación superior, Fondo Capital Semilla, Concurso Capital Semilla, Concurso Planes de Negocio, Cedezo, Semilleros Cultura E, Concurso Ideas Creativas de Negocios, Foro Internacional de Emprendimiento
	Instrumentos	Préstamos, subsidios (bonos), información pública, gobierno directo y corporaciones del Gobierno y empresas públicas
Nivel II	Programas	No hay
	Instrumentos	No hay
Nivel III	Programas	No hay
	Instrumentos	No hay

_Fuente: Elaboración propia.

Instrumentos de política en el sector seguridad, derechos humanos y convivencia

En cuanto al tema de seguridad, derechos humanos y convivencia se observa que hay varias secretarías que están trabajando en esto y de distintas maneras. Es decir, se motiva a los jóvenes a participar, mediante incentivos materiales o subsidios que se les otorgan, a cambio de prestar servicio comunitario, trabajar con las secretarías como multiplicadores de convivencia o por la realización del proyecto de vida. Por otro lado, en los programas que están para el segundo y tercer nivel se emplean instrumentos de gobierno como las estrategias de información pública, en donde se hace un proceso de concientización con los jóvenes, pero también hay procesos de regulación social por medio de los cuales se adapten a las reglas existentes.

Por un lado, desde la Secretaría de Inclusión Social y Familia se han desarrollado dos programas, dirigidos especialmente a niños y jóvenes de la ciudad, que buscan mejorar las condiciones de esta población para que puedan estudiar. El programa Nutrición Escolar, que está orientado a niños y adolescentes entre los 5 y 17 años, ofrece un complemento alimentario en los días hábiles escolares, con el propósito de disminuir la deserción escolar.

Esta Secretaría también tiene programas para la población infantil y juvenil en situación de calle, abandonada o maltratada, e infractores. Así pues, cuentan con programas como el Sistema de Atención a la Niñez y Adolescencia en Situación de Calle, que buscan apoyar procesos de cambio o superación personal y familiar. El programa de Atención Integral para la Infancia y Adolescencia atiende a población entre los 11 y 17 años de edad que haya sido abandonada, maltratada o explotada laboralmente, brindándole protección y apoyo desde hogares de paso. Asimismo, cuentan con un programa para los menores infractores, llamado Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes, que busca garantizar el funcionamiento del centro del menor infractor, donde se les brinda apoyo a los infractores menores de edad, para su rehabilitación.

Por otro lado, la Secretaría de Gobierno y Derechos Humanos se ha enfocado en desarrollar programas para la prevención de la vinculación a grupos al margen de la ley y como un intento por disminuir los índices de violencia o inseguridad de la ciudad. Programas como la Semana del Desarme, con estrategias como Plan Desarme, buscan que niños y adolescentes entreguen voluntariamente juguetes o armas a la Unidad de Convivencia y Derechos Humanos de dicha Secretaría. Es de mencionar el esfuerzo que se ha hecho por proteger y promover los derechos de los ciudadanos y en especial de niños y jóvenes, a través de estrategias como Territorios por la Vida, un programa de promoción de derechos humanos y convivencia.

Igualmente, se les ha dado continuidad a programas como Paz y Reconciliación, que está dirigido a población desmovilizada. Si bien es un programa que no está hecho exclusivamente para los jóvenes, gran parte de la población desmovilizada de grupos paramilitares es juvenil, por lo se ha efectuado un trabajo importante en atención a estos jóvenes, tratando de reinsertarlos a la sociedad. Por último, la Secretaría de la Juventud también cuenta con un programa llamado Ícaro, que pretende generar, en los jóvenes vulnerables, conciencia sobre su vida y sobre lo valioso de crear proyectos de vida como alternativas a la violencia, el microtráfico y el consumo.

En lo referente a este sector, el esfuerzo o la acción del Gobierno ha estado repartido en los tres niveles de estudio. De esta manera, en la Tabla 10.6 se puede ver que en el primer nivel hay programas que buscan crear conciencia y generar responsabilidad en los jóvenes sobre su vida. En este nivel es común encontrar que hay estrategias de información pública en donde se comunica a la comunidad acerca de esas iniciativas. Además, la mayoría de programas son ejecutados por el mismo Gobierno.

En el segundo nivel existen programas que tienen como objetivo prevenir la vinculación de los jóvenes al conflicto. Programas como Plan Desarme, Jóvenes por la Convivencia e Ícaro tienen como misión trabajar con los jóvenes en la creación de proyectos de vida, ya sea en la parte educativa, laboral o deportiva. Además,

buscan que los niños, adolescentes y jóvenes que están en medio del conflicto no sigan las lógicas delictivas y enfrenten la cultura de la ilegalidad que se genera en esos contextos.

En el tercer nivel se identifican varios programas que están dirigidos a jóvenes vulnerados, como los que se hallan en situación de cárcel o de calle, desmovilizados, consumidores. Por ejemplo, hay programas como Paz y Reconciliación, Casa del Afecto, Centro de Acogida y Juegos Penitenciarios, los cuales hacen un acompañamiento al joven en su rehabilitación y reinserción, brindándole herramientas para lograrlo. Dicha oferta se ejecuta directamente por las secretarías de Gobierno y Derechos Humanos e Inclusión Social y Familia, y por entidades públicas como el Inder (ver Tabla 10.6).

Tabla 10.6: Niveles de acción para el sector seguridad, derechos humanos y convivencia

Sector IV		
Seguridad, Derechos Humanos y Convivencia		
Nivel I	Programas	Rumba segura, Medellín despierta para la vida, Reconocimiento y respeto a la diversidad sexual, Hinchas por la paz, Ser capaz, estrategia Territorios por la Vida
	Instrumentos	Información pública, gobierno directo
Nivel II	Programas	Plan Desarme, Ícaro, Jóvenes por la Convivencia
	Instrumentos	Información pública, Incentivos económicos y materiales, contratación y gobierno directo, regulación social
Nivel III	Programas	Paz y Reconciliación, Casa del Afecto, Centro de Acogida, Juegos Penitenciarios
	Instrumentos	Información pública, gobierno directo, regulación social

Fuente: Elaboración propia.

Instrumentos de política en el sector cultura, deporte y recreación

Frente al tema de cultura, deporte y recreación, la Alcaldía de Medellín ha hecho un esfuerzo importante, particularmente porque se han configurado como alternativas de vida para muchos jóvenes de la ciudad que viven en contextos difíciles. Muchos de esos programas buscan también la apropiación de la ciudad o se construyen como espacios especiales para los jóvenes, y es allí donde estos sienten que adquieren identidad.

Las entidades utilizan diferentes instrumentos de gobierno, por ejemplo, muchas de ellas otorgan incentivos económicos o materiales para que los jóvenes puedan participar y lo hacen como un reconocimiento a su dedicación. De igual forma, cuando los jóvenes han tenido un proceso exitoso, les conceden becas o subsidios para que continúen con los procesos, pero de manera profesional. Por último, los programas algunas veces son ejecutados directamente por las secretarías, otras veces contratan terceros o a agencias del sector público; ello depende de quién tiene mayor conocimiento sobre el tema.

Desde la Secretaría de Cultura Ciudadana les han dado continuidad a programas como Altavoz, Redes Artísticas (Red de Escuelas de Música, Red de Danza, Red de Escritores Escolares, Red de Artes Visuales y Red de Artes Escénicas) y Juego Literario. Dichos programas buscan potenciar las capacidades y el talento de los jóvenes, a través de procesos formativos en los barrios, en donde se cuenta con profesores expertos y se les brindan los instrumentos o útiles que los jóvenes o niños necesitan.

Por otro lado, hay programas en donde se hace un acompañamiento a los procesos artísticos; éste se realiza por medio de becas que se le otorgan al joven para financiar cierto porcentaje del proyecto artístico o para que pueda exponerlo en escenarios nacionales o internacionales. Es el caso de Becas para la creación artística cultural y Becas para intercambio. Asimismo, la Secretaría de las Mujeres tiene un programa para las mujeres jóvenes que poseen un talento especial. Mediante un concurso, se premian las mujeres que se destacan por su talento y se les otorgan premios (incentivos materiales o económicos).

Otra de las apuestas para los jóvenes tiene que ver con toda una oferta institucional en deporte y recreación, sobre todo en lo referente a profesionalizar el deporte y a crear en los niños y jóvenes una conciencia sobre los deportes como opción de vida. De esta manera, el Inder, como institución encargada de ejecutar los programas de deporte y recreación para niños y jóvenes, hace un trabajo desde varias áreas o espacios. Por un lado, implementa programas en el sector educativo como, por ejemplo, los Juegos Indercolegiados, Festivales Escolares, Indercolegiados de porrismo, Juegos Deportivos Universitarios y el Campeonato Nacional de Porrismo. Estos espacios se proponen como formas de interacción y socialización de los estudiantes de diversos colegios, a la vez que se constituyen como formas de ocupación de los mismos.

Además, se implementan programas que están dirigidos a la comunidad en general, no únicamente para los jóvenes, como es el caso de los Aeróbicos barriales, Recreando nuestros barrios y corregimientos, Vamos al parque, Juegos Ciudad de Medellín, Juegos corregimentales, Nocturnos y madrugadores saludables, Caminadas por Medellín y Deporte sin límites. Estos programas, más que una apuesta por el deporte, se crean como espacios para la convivencia y la socialización de la comunidad, y como una manera de generar apropiación del territorio.

Por otro lado, se llevan a cabo programas de deportes no convencionales, es decir, hay un interés por ser incluyentes con las manifestaciones deportivas de los jóvenes que no practican deportes tradicionales. Una muestra de ello es el programa Adrenalina y la Escuela de Adrenalina, que buscan fomentar las “nuevas tendencias deportivas” y formar a jóvenes para su desarrollo.

Finalmente, el Inder ejecuta el programa Escuelas Populares del Deporte, que pretende formar seres humanos integrales mediante procesos en los que se fortalecen aspectos como la convivencia pacífica, la cultura ciudadana y la no violencia. En este sentido, el programa, que está dirigido a niños y jóvenes entre los 6 y 21 años, construye espacios deportivos aptos para el aprendizaje, práctica de valores y actividades deportivas.

Dichos programas, como se puede observar en la Tabla 10.7, están concentrados en el primer nivel de políticas o programas universales, ya que están dirigidos a toda la población, aunque tengan objetivos particulares, como prevenir la violencia y el consumo, o apropiarse de los espacios de la ciudad. Por otro lado, no se identifican programas en el segundo ni el tercer nivel. Aunque es importante mencionar que el Inder realiza programas en las cárceles de Medellín y en el Centro de Rehabilitación para menores infractores. Estos programas fueron descritos en el sector de seguridad, derechos humanos y convivencia, porque su objetivo va más en esa dirección.

Tabla 10.7: Niveles de acción para el sector cultura, recreación y deporte

Sector V		
Cultura, Recreación y Deporte		
Nivel I	Programas	Altavoz, Red de Escuelas de Música, Red de Danza, Red de Escritores Escolares, Red de Artes Visuales, Red de Artes Escénicas, Juego Literario, Becas para la creación artística y cultural, Becas para intercambio, Escuelas Populares del Deporte, Festival carros de rodillos, Recreando nuestros barrios y corregimientos, Vamos al parque, Juegos Indercolegiados, Indercolegiados de porrismo, Juegos deportivos universitarios, Juegos Ciudad de Medellín, Juegos corregimentales, Nuevas tendencias deportivas, Aeróbicos barriales, Nocturnos y madrugadores saludables, Caminadas por Medellín, Deporte sin límites, Mujeres Jóvenes Talento, Adrenalina y la Escuela de Adrenalina
	Instrumentos	Información pública, incentivos económicos o materiales, becas, subsidios (bonos), gobierno directo, contratación, corporaciones gubernamentales y empresas públicas

_ **Tabla 10.7:** Continuación

Sector V		
Cultura, Recreación y Deporte		
Nivel II	Programas	No hay
	Instrumentos	No hay
Nivel III	Programas	No hay
	Instrumentos	No hay

_ **Fuente:** Elaboración propia.

Instrumentos de política en el sector ecología y sostenibilidad

Desde la Secretaría de Medio Ambiente se lleva a cabo un programa llamado Recorridos guiados por los cerros tutelares y el Alto de San Miguel, que consiste en aprovechar los espacios públicos que tiene la ciudad y llevar a la población a que se los apropie. Sin embargo, es importante mencionar que no se encuentran programas dirigidos a la población joven en particular y que busquen generar en ellos alguna conciencia sobre el cuidado del medio ambiente. Este único programa está situado en el primer nivel y lo ejecuta la Secretaría de Medio Ambiente, a través de información pública. En los demás niveles no hay programas (ver Tabla 10.8).

_ **Tabla 10.8:** Niveles de acción para el sector ecología y sostenibilidad

Sector VI		
Ecología y sostenibilidad		
Nivel I	Programas	Recorridos guiados por los cerros tutelares y el Alto de San Miguel
	Instrumentos	Información pública
Nivel II	Programas	No hay
	Instrumentos	No hay
Nivel III	Programas	No hay
	Instrumentos	No hay

_ **Fuente:** Elaboración propia.

Instrumentos de política en el sector participación

Hay un último sector, denominado *participación*, que hace referencia a los procesos de participación formal o informal de los jóvenes en la ciudad. Estos programas son ejecutados por la Secretaría de Participación, la Secretaría de la Juventud y por la Personería de Medellín, los cuales promueven una cultura de participación en los jóvenes, a la vez que generan espacios para conocer las manifestaciones o tendencias juveniles, las necesidades de la población, sus opiniones y la forma como interactúan dentro de una sociedad.

La manera como esos programas son ejecutados es por medio de incentivos económicos a la participación, como una forma de apoyar las manifestaciones y los proyectos juveniles. Además, son operados directamente por el Gobierno, como en el caso de las redes de Personeros y Contralores Estudiantiles, o por operadores externos, como el caso de PP Joven y Clubes Juveniles (ver Tabla 10.9).

_Tabla 10.9: Niveles de acción para el sector participación

Sector VII		
Participación		
Nivel I	Programas	Clubes Juveniles, PP Joven, Presupuesto Participativo, Plataformas de Juventud, Semana de la Juventud, CMJ, Red de Personeros Estudiantiles, Red de Contralores Estudiantiles, Escuela de Animación Juvenil, Información y Conocimiento Juvenil, Escuelas Juveniles de Participación
	Instrumentos	Contratación, incentivos económicos, información pública, gobierno directo
Nivel II	Programas	No hay
	Instrumentos	No hay
Nivel III	Programas	No hay
	Instrumentos	No hay

_Fuente: Elaboración propia.

En este sentido, desde la Secretaría de Participación se ejecuta el programa Escuelas Juveniles de Participación, como respuesta a la necesidad de que los jóvenes se vean realmente vinculados a los procesos de formación ciudadana. Por su parte, la Personería también ha iniciado procesos de participación, como lo son Contralores y Personeros Escolares, los cuales promueven procesos de participación en los colegios. Además, la Secretaría de la Juventud tiene una apuesta muy importante en temas de participación ciudadana y no sólo política; es decir, con programas como Clubes Juveniles, Plataformas de Juventud, PP Joven e Información y Conocimiento Juvenil, dicha secretaría le está apostando a abrir espacios para que los jóvenes puedan expresarse.

Estos programas se ubican en el primer nivel de análisis, como se puede observar en la Tabla 10.9; son programas que están dirigidos a los jóvenes de la ciudad, sin hacer distinción alguna. En los otros dos niveles no hay programas de participación, aunque sería una posibilidad crear programas, sobre todo en el tercer nivel, como una forma de reinsertar a la población de ese nivel a la sociedad.

Problemas relacionados con el uso de instrumentos

De la anterior lectura sobre la oferta institucional y los niveles de acción del Estado se puede concluir que el uso de instrumentos se enfrenta a tres problemas. El primero está relacionado con la focalización de los instrumentos. El segundo tiene que ver con la selección de los instrumentos, pues la mayoría son de corte asistencialista. Y el tercer problema corresponde a la redundancia de instrumentos usados para implementar los programas y para subsanar las necesidades de los jóvenes.

En primer lugar, la mayoría de instrumentos están focalizados en la población que puede acceder a los programas del primer nivel. El 74% de los instrumentos están siendo ejecutados en el nivel de políticas universales, y como se ha visto hasta el momento, están dirigidos a los mismos jóvenes de la ciudad, es decir, a jóvenes organizados que cumplen con los requisitos establecidos en los programas y conocen las dinámicas del sector público para acceder a estos.

Además, el 18% de los instrumentos están ubicados en el segundo nivel, enfocado en las políticas de protección. Por medio de estos instrumentos, el Estado trata de solucionar algunos problemas que han surgido de las fallas del primer nivel y que generan población vulnerable al conflicto o a problemas de salud.

Finalmente, en el tercer nivel de acción sólo se presentan tres instrumentos de gobierno, que representan el 9% de la intervención. Estos instrumentos están dirigidos a población vulnerable que se encuentra en situación de calle o jóvenes en situación de cárcel, aunque en menor escala, es decir, se pudo percibir que la acción del Gobierno, aunque está directamente ejecutada por éste, es muy débil (ver Tabla 10.10). Esto muestra que hay mucho por hacer en este campo. La mayoría de los instrumentos son por demanda o para las poblaciones universales, pero parece faltar mucho más esfuerzo del Estado por localizar una población problema o por recaudar información. Si se quiere adelantar una política más fuerte para ayudar a los jóvenes en riesgo, es importante que se tenga en cuenta que “a mayor precisión del instrumento, más compleja y costosa es su administración” (Linder y Peters, 1993: 18). La coordinación de todos estos programas desagregados para jóvenes en riesgo, así como la recolección de su información, debería ser una responsabilidad liderada por la Secretaría de la Juventud.

_Tabla 10.10: Niveles de acción por instrumentos de gobierno

	Total de instrumentos	Porcentaje
Nivel I políticas universales	25	74%
Nivel II políticas de protección	6	18%
Nivel III políticas de recuperación	3	8%
Total	34	100%

_Fuente: Elaboración propia.

En segundo lugar, en la implementación de los programas, el Gobierno es asistencialista, pues como se puede constatar en la Tabla 10.11, la mayoría de instrumentos utilizados son ayudas a los jóvenes. De este problema se derivan dos cuestionamientos sobre la selección de instrumentos, es decir, sobre por qué se eligen unos tipos de instrumentos por encima de otros. Por un lado, como sostienen Linder y Peters (1993), la selección del instrumento está relacionada con la forma en que el tomador de decisiones o el operador del programa están entendiendo el contexto y los problemas que surgen con la población joven. En este sentido, las entidades gubernamentales involucradas en temas de juventud perciben que los problemas de los jóvenes, especialmente los relacionados con seguridad, convivencia y derechos

humanos, se solucionan mediante incentivos económicos o materiales, o por medio de campañas de concientización. Además, la preocupación directa del Estado, esto es, la implementación de programas por parte del Gobierno (gobierno directo) se hace principalmente en las políticas de protección.

Otra explicación que se puede dar a la selección de instrumentos de tendencia asistencialista es la comodidad y la familiaridad del Gobierno con ciertas herramientas de ejecución de las políticas. Siguiendo nuevamente a los autores Linder y Peters (1993), los gobiernos tienden a elegir las mismas herramientas que les han funcionado en otras ocasiones. En este sentido, las prácticas asistencialistas con la población joven han sido un factor común en los últimos gobiernos; tal razón lleva a la escogencia de incentivos materiales o económicos para corregir los comportamientos o cambiar las conductas de los jóvenes de Medellín. Sin embargo, es claro que cuando las viejas soluciones no funcionan totalmente, se deben buscar nuevas opciones. Es éste un reto que le podría implicar a Medellín hacer un trabajo serio de política comparada para buscar nuevas soluciones, partiendo de lo que se ha hecho en otros lugares del mundo.

_Tabla 10.11: Niveles de acción por tipos de instrumentos

	Tipos de instrumentos más utilizados
Nivel I políticas universales	Información pública, incentivos materiales o económicos, corporaciones gubernamentales y empresas públicas, contratación
Nivel II políticas de protección	Incentivos económicos y materiales, gobierno directo
Nivel III políticas de recuperación	No se encontró un instrumento predominante

_Fuente: Elaboración propia.

En tercer lugar, los instrumentos de gobierno demuestran un desgaste en la gestión institucional, ya que son redundantes. Es decir, al interior de la Alcaldía de Medellín se están ofreciendo diferentes programas, desde distintas entidades; que tienen un mismo propósito; por ejemplo, se crean varios programas para atender a los jóvenes en riesgo de iniciar carreras criminales. Dichos programas se ejecutan de una misma manera, a través de un mismo instrumento, a saber: la entrega de incentivos económicos o materiales.

Sin embargo, debido a los pocos sistemas de evaluación y monitoreo que tiene la Administración municipal, no hay forma de comprobar si la entrega de esos incentivos es efectiva o no, y permite alcanzar los objetivos trazados. Esta afirmación no se puede generalizar, ya que los programas que promocionan el deporte y la cultura como estilos de vida han utilizado los incentivos materiales como un modo de premiar la excelencia de los jóvenes.

En conclusión, si bien hay una diversidad de instrumentos de gobierno mediante los cuales se intervienen los jóvenes de la ciudad, su implementación no es apropiada. Por un lado, la mayoría de los instrumentos son dirigidos a la población que se ubica en el primer nivel de políticas (problema de focalización) y ello no asegura que todos los jóvenes sean cubiertos ni que se tenga que recurrir a políticas de protección o recuperación. Además, los instrumentos más utilizados son los de corte asistencialista, con lo cual se genera una dependencia de los jóvenes hacia el gobierno local y no asegura la consecución de los objetivos del programa. Por último, los instrumentos son redundantes, es decir, se interviene de la misma forma a través de diferentes programas.

Por otro lado, se identifica que no hay una diferencia entre la forma como intervienen los jóvenes de los niveles uno, dos y tres. En otras palabras, la población vulnerable y vulnerada se atiende de la misma manera que a la población universal, por medio de subsidios e incentivos materiales o económicos, como si estos fueran la receta de atención para los jóvenes de la ciudad.

Bibliografía

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

Beam, David y Timothy Conlan (2002), "Grants", en: Lester Salamon, ed., *The Tools of Government: A Guide to the New Governance*, Nueva York, Oxford University Press.

Cordes, Joseph (2002), "Corrective taxes, Charges, and Tradable Permits", en: Lester Salamon, ed., *The Tools of Government: A Guide to the New Governance*, Nueva York, Oxford University Press.

Dahl, Robert A. y Charles E. Lindblom (1992), *Politics, Economics, and Welfare*, Nueva Brunswick - Londres, Transaction Publishers.

De Bruijn, Hans y Ernst F. ten Heuvelhof (1997), "Instruments for Network Management", en: Walter J. M. Kickert, Erik-Hans Klijn y Joop F. M. Koppenjan, eds., *Managing Complex Networks: Strategies for the Public Sector*, Londres, Sage Publications.

Feldman, Ron (2002), "Government Insurance", en: Lester Salamon, ed., *The Tools of Government: A Guide to the New Governance*, Nueva York, Oxford University Press.

Hoogland, Ruth y Lester Salamon (2002), "Purchase-of-Service Contracting", en: Lester Salamon, ed., *The Tools of Government: A Guide to the New Governance*, Nueva York, Oxford University Press.

Howard, Christopher (2002), "Tax Expenditures", en: Lester Salamon, ed., *The Tools of Government: A Guide to the New Governance*, Nueva York, Oxford University Press.

Kelman, Steven (2002), "Contracting", en: Lester Salamon, ed., *The Tools of Government: A Guide to the New Governance*, Nueva York, Oxford University Press.

Kirschen, Étienne Sadi *et al.* (1964), *Economic Policy in our Time*, Amsterdam, North-Holland Publishing Company.

Leman, Christopher (2002), "Direct Government", en: Lester Salamon, ed., *The Tools of Government: A Guide to the New Governance*, Nueva York, Oxford University Press.

Linder, Stephen y Guy Peters (1993), "Instrumentos de gobierno: percepciones y contextos", *Gestión y Política Pública*, vol. 2, núm. 1, enero-junio.

May, Peter (2002), "Social Regulation", en: Lester Salamon, ed., *The Tools of Government: A Guide to the New Governance*, Nueva York, Oxford University Press.

Mosher, Frederick (1980), "The Changing Responsibilities and Tactics of the Federal Government", *Public Administration Review*, vol. 40, núm. 6, noviembre-diciembre.

Peters, Guy (2002), *Governance: A Garbage Can Perspective*, Viena, Institute of Advance Studies.

Salamon, Lester (1981), "Rethinking Public Management: Third-Party Government and the Changing Forms of Government Action", *Public Policy*, vol. 29, núm. 3, verano.

_____ (2002), "Economic Regulation", en: Lester Salamon, ed., *The Tools of Government: A Guide to the New Governance*, Nueva York, Oxford University Press.

Shuck, Peter (2002), "Tort Liability", en: Lester Salamon, ed., *The Tools of Government: A Guide to the New Governance*, Nueva York, Oxford University Press.

Sidney, Mara (2007), "Policy Formulation: Design and Tools", en: Frank Fischer, Gerald Miller y Mara Sidney, eds., *Handbook of Public Policy Analysis: Theory, Politics, and Methods*, Boca Ratón, CRC Press.

Sørensen, Eva y Jacob Torfing, eds. (2007), *Theories of Democratic Network Governance*, Basingstoke, Palgrave Macmillan.

Stanton, Thomas (2002), "Loans and Loans Guarantees", en: Lester Salamon, ed., *The Tools of Government: A Guide to the New Governance*, Nueva York, Oxford University Press.

Stanton, Thomas y Ronald Moe (2002), “*Government Corporations and Government-Sponsored Enterprises*”, en: Lester Salamon, ed., *The Tools of Government: A Guide to the New Governance*, Nueva York, Oxford University Press.

Steuerle, Eugene y Eric Twombly (2002), “*Vouchers*”, en: Lester Salamon, ed., *The Tools of Government: A Guide to the New Governance*, Nueva York, Oxford University Press.

Weiss, Janet (2002), “*Public Information*”, en: Lester Salamon, ed., *The Tools of Government: A Guide to the New Governance*, Nueva York, Oxford University Press.