

**FACULTAD LATINOAMERICANA
DE CIENCIAS SOCIALES
SEDE MEXICO**

**MAESTRIA EN GOBIERNO Y ASUNTOS
PÚBLICOS**



**TESIS PARA OBTENER EL GRADO DE
MAESTRÍA EN GOBIERNO Y ASUNTOS
PÚBLICOS**

TÍTULO DE TESIS.

**EVALUACIÓN DEL PROGRAMA JÓVENES POR MÉXICO
DURANTE LA GESTIÓN DEL 2007.**

DIRECTOR DE TESIS:

MTRO. MARTIN DE LOS HEROS RONDEDIL

ALUMNO:

GREGORIO NEFTALI GARCIA PEREZ

A mi madre quien con su trabajo y sacrificio me ha permitido ser lo que soy.

A Juan que ha sido el mejor padre del mundo.

Al profesor Marcos Roitman que desde España siempre me ha enseñado a entender que la felicidad y el compromiso en la vida está en vivir como piensas y no limitarte a pensar como vives, más aún cuando transitas en tiempos y espacios de oscurantismo.

Al profesor Luis. F. Aguilar Villanueva quien con sus cátedras me motivo para el estudio de las políticas públicas.

Al profesor Fernando Escalante quien me animó a realizar mis estudios en la FLACSO.

A las cuatro mujeres más importantes que han marcado mi vida y sin las cuales el amor y la ternura hubieran sido cosas ajenas en mi vida:

Ana María

María del Carmen

Nancy

Daniela

A Mariana Ochoa que con su belleza y luz, siempre me recuerda que las noches en Polanco fueron el inicio para construir mis sueños y superar mis angustias económicas.

A René y Emery, colegas, amigos y referentes de la dignidad académica.

Índice

AGRADECIMIENTOS.....	1
-----------------------------	----------

INTRODUCCIÓN.....	3
--------------------------	----------

PRIMERA PARTE

CAPÍTULO I. La Evolución de la Política Social y el Modelo de la

Gobernanza: El caso mexicano.....	6
--	----------

1.1 Origen, sentido y definiciones del concepto de la política social.....	11
---	-----------

1.2 Caracterizaciones y perspectivas del concepto gobernanza.....	15
--	-----------

1.3 La actualidad de la política social en México y sus vínculos con la gobernanza.....	20
--	-----------

CAPITULO II. La importancia de la Evaluación en el Análisis de las

Políticas Públicas.....	29
--------------------------------	-----------

2.1 El papel de la Evaluación en el paradigma del análisis de las políticas públicas.....	31
--	-----------

2.2 La Diversidad Epistémica de la Evaluación: Hacia la construcción de una metodología evaluativa.....	35
--	-----------

2.3 La determinación de una metodología propia de investigación.....	48
---	-----------

SEGUNDA PARTE

CAPÍTULO III. Antecedentes y Descripción de las Características del

Programa Jóvenes por México. 51

3.1 Antecedentes del Programa Jóvenes por México: *La Historia del Servicio Social como instrumento de Política Pública*..... 51

3.2 Descripción de las Características Generales del Programa Jóvenes por México durante el año 2007..... 59

CAPÍTULO IV. Evaluación del Programa Jóvenes por México 2007..... 66

4.1 Evaluación de Diseño 66

4.2 Evaluación de la Implementación..... 75

4.3 Evaluación de Resultados 82

CONCLUSIONES..... 91

BIBLIOGRAFÍA..... 94

AGRADECIMIENTOS

La realización de este trabajo de investigación fue producto de una extensa cadena de solidaridades y cooperaciones institucionales y humanas. En sentido mi listado de agradecimientos responde a la siguiente bifurcación.

Dentro del ámbito institucional, quiero expresar mi gratitud al Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT) por haber hecho posible la realización de esta tesis mediante la beca de apoyo económico que se me otorgó durante estos dos años. Frente a esto no me queda más que expresar mi orgullo y admiración a esta institución por apoyar la vida académica en mi país.

También he de expresar mi reconocimiento a la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) por haberme otorgado todas las facilidades, durante mi pasantía realizada en el mes de Agosto del 2007, para recopilar la información necesaria para llevar a cabo este trabajo.

En términos personales mi deuda con distintos académicos es enorme. A todos ellos, les agradezco su tiempo, dedicación y paciencia para mi desempeño académico. Sin embargo, mención especial merecen las siguientes personas:

El maestro Martin de los Heros Rondedil quién fungió como director de mi tesis, y al cual sin su sapiencia, regaños y observaciones la finalización de esta investigación hubiera sido imposible.

La doctora Myriam Cardozo Brum, que con sus trabajos de investigación sobre el tema de las evaluaciones se convirtió en una ayuda invaluable realizar el presente trabajo. Además, quiero mencionar que la disposición y amabilidad que tuvo para expresarme críticas, recomendaciones y hasta para acudir a mi examen profesional, me hacen estar en deuda eterna con ella. Sin duda, ha sido un honor que una inspiración y referencia obligada sobre los temas de evaluación me haya brindado su apoyo.

La doctora Giovanna Valenti Negrini quien con sus observaciones y enorme experiencia en las investigaciones sociales me mostró y corrigió las deficiencias de mi investigación, por lo cual fue un orgullo no solo tenerla como catedrática sino como directora de la Institución. Mil gracias por sus atenciones, consejos y apoyo.

Un *honoris causa* a la asesoría académica merece la maestra Gabriela Becerril Posada; sin ella, el orgullo por terminar y exponer un trabajo digno sería tan sólo una ilusión. Las horas de angustia y neurosis que me provocaron sus comentarios jamás podre olvidarlas, seguro marcaran mi futuro académico y hasta laboral. Sin temor a equivocarme, ella es el prospecto más talentoso y prometedor de toda la FLACSO.

También quiero agradecer a la maestra (y futura doctora) Ana María García Letona, su amabilidad y trato como Directora del Programa Jóvenes por México durante el 2007. Sin ella, la materia prima para todo el análisis cuantitativo hubiera sido imposible. Además cabe señalar que durante mi periodo de pasantía no solo pude conocer a una burócrata preparada, responsable y capaz de la administración pública mexicana, sino a la mujer y compañera que me hace feliz y mejor persona cada día.

Otras dos personas importantes en la realización de este trabajo fueron mis amigos y colegas Emery y Rene, quienes con sus observaciones y magníficos debates contribuyeron a mejorar esta investigación. Con ellos dos, compartí la orfandad de la actividad científica, y las injusticias que se presentan en la educación de nuestro país

Por último, quiero expresar todo mi agradecimiento a mis amigos en España por preocuparse siempre de mis proyectos académicos y laborales. Gracias al regalo y envío de material bibliográfico desde el viejo continente mucho del desarrollo teórico de esta investigación pudo llevarse a cabo.

A modo de corolario, mil gracias a todo el personal de la Biblioteca de FLACSO, Gerardo, Hugo, Patricia, Guadalupe y Salette, todos ellos protagonistas fundamentales para que esta investigación llegara a su fin.

PRINCIPALES SIGLAS CITADAS EN LA INVESTIGACIÓN.

CGSS	Coordinación General del Servicio Social
COSSIES	Comisión Coordinadora del Servicio Social
CONEVAL	Consejo Nacional de Evaluación
CISS	Comisión Interinstitucional de Servicio Social
CGPSSC	General del Programa Servicio Social Comunitario
DASSEAE	Dirección de Apoyo al Servicio social y Análisis de Empleo
DASS	Dirección de Apoyo del Servicio Social
EJM	Estrategia Jóvenes por México
IES	Instituciones de Educación Superior
IETMS	Instituciones Técnicas de Educación Superior
MML	Matriz de Marco Lógico del Programa Jóvenes por México
MMLPJM	Matriz de Marco Lógico del Programa Jóvenes por México
PJM	Programa Jóvenes por México
PSSC	Programa de Servicio Social Comunitario
RNSSC	Reconocimiento Nacional de Servicio Social Comunitario
ROPJM	Reglas de Operación del Programa Jóvenes por México
SEDESOL	Secretaría de Desarrollo Social
SSR	Servicio Social de Residencia

INTRODUCCIÓN

Debo comenzar reconociendo que este trabajo tiene como propósito reflexionar en torno a dos inquietudes personales, las cuales pueden expresarse a través de dos cuestionamientos muy concretos: ¿Cuál es la importancia que puede llegar a tener el proceso de evaluación en el paradigma analítico de las políticas públicas? y ¿Cómo llevar a cabo una evaluación de una política pública que esté sustentada mediante argumentos epistémicos y no tanto mediante justificaciones laborales?

A su vez, estas inquietudes son producto de una insatisfacción académica, provocada por la revisión de la literatura especializada en el tópico de las políticas públicas, ya a que mi consideración la literatura clásica sobre estos temas sigue siendo lineal, defendiendo un modelo cíclico que alberga relativismos y carencias epistémicas que ponen en duda el carácter científico del análisis de las políticas públicas. Además, ésta situación no se resuelve, sino que se agrava en el ámbito práctico-profesional, donde desde mi punto de vista las evaluaciones realizadas a políticas o programas sociales presentan una estructura de escasa relevancia académica, escudándose en una metodología meramente operativa, pero sin ninguna justificación o referente teórico que nos ayude a comprender con profundidad tal actividad.

Por ello, frente a estas interrogantes me propongo realizar una investigación que puede ser adjetivada como un ejercicio de vinculación teórico y práctico de la evaluación de las políticas públicas.

Por una parte, el factor teórico de esta investigación consiste básicamente en ubicar la cualidad transversal de la evaluación en el paradigma analítico de las políticas públicas, mediante la “heurística” de los diferentes tipos de evaluación que pueden llevarse a cabo para analizar una política pública, rompiendo así, con el esquema clásico del “ciclo de las políticas públicas.” Por otra parte, el matiz práctico de este trabajo se determina a través de la selección de un objeto de estudio que conlleve a la delimitación geográfica y temporal de la misma investigación.

Bajo estas condicionantes teóricas y prácticas podemos enunciar que los dos objetivos generales que persigue este trabajo académico son:

- a) Construir una matriz metodológica que justifique los tipos y técnicas de evaluación que emplearemos para analizar el Programa Jóvenes por México durante su gestión del 2007.
- b) Evaluar el diseño, la implementación y los resultados del Programa Jóvenes por México durante su gestión administrativa del año 2007.

Ahora bien, para poder alcanzar este par de objetivos generales, considero necesario desarrollar nuestra investigación a lo largo de cuatro capítulos, en los cuales se vaya dando continuidad a los objetivos particulares, provocando con ello, una sinergia para la consecución de nuestros objetivos generales.

A continuación describo de manera breve el contenido general de cada uno de estos cuatro apartados.

En el capítulo I, se comienza analizando la vinculación entre el desarrollo histórico de la política social mexicana y el paradigma contemporáneo de la administración pública, denominado gobernanza. En este primer apartado se pretende conseguir dos objetivos muy específicos: a) definir con claridad conceptos básicos como política social y programa social y b) Demostrar que bajo el paradigma de la gobernanza se alberga la justificación *política* del diseño y la evaluación de los programas sociales.

En el capítulo II, se construye una matriz metodológica que nos muestra tres aspectos básicos de la evaluación de las políticas públicas. Dichos factores elementales son: a) el tipo de evaluación, b) los métodos y técnicas evaluativas, y c) las interrogantes que deben guiar una evaluación. Todas estas condiciones aparecen al final de este apartado, teniendo como ejemplo la aplicación a nuestro estudio de caso, que como hemos dicho es el Programa Jóvenes por México en su gestión del 2007.

En el capítulo III, se aborda de manera particular los antecedentes y las características generales del Programa Jóvenes por México. En este apartado, básicamente se trata de cumplir con dos objetivos particulares: 1) mostrar los antecedentes históricos de dicho programa social y 2) describir las características generales que orientaron la gestión administrativa del programa en el año del 2007. A su vez, para alcanzar tales objetivos se realiza un breve análisis histórico que nos permita demostrar que dicho programa social no es

algo coyunturalmente novedoso, debido a que el servicio social ya ha sido empleado como un instrumento de política pública en anteriores administraciones del Gobierno Federal, así como una puntual revisión de las bases administrativas con las que operó el programa en el año del 2007. Dichas bases administrativas remiten concretamente a aspectos tales como: las dependencias responsables, el equipo administrativo encargado de la Dirección del Programa y las tres vertientes de acción con las que se ejecuta dicho programa social.

En el cuarto y último capítulo, se aplica una evaluación ex-post al Programa Jóvenes por México en lo concerniente a su gestión del 2007. En este tipo de evaluación se analizan tres aspectos: a) el Diseño, b) la Implementación y c) los Resultados de este programa social.

En la evaluación de diseño, realizo un análisis de pertinencia, esto con motivo de determinar valorativamente cinco características relevantes del programa: 1) la afinidad de los objetivos particulares del Programa Jóvenes por México con respecto a los principios rectores de la Secretaría de Desarrollo Social, 2) los cambios en las Reglas de Operación del Programa Jóvenes por México del 2003 y 2007, 3) el diagnóstico hecho de la problemática social que se pretende mitigar o resolver con este programa, 4) la cooperación y complementariedad del fin y el propósito del programa para resolver la problemática social que se interesa combatir y 5) La correcta e incorrecta definición y estimación de su población objetivo y de su población beneficiaria.

En la evaluación de la implementación, utilizo únicamente un análisis presupuestal, debido a que los aspectos que más me interesa destacar son: 1) la cantidad de recursos económicos con los que contó dicho programa social en el 2007, y 2) cómo se ha ejercido el presupuesto durante este último año de gestión administrativa. No obstante, cabe señalar que para tener una idea mas completa y profunda de esta situación, en esta sección se utilizan datos de las gestiones del programa en años precedentes, esto con el objetivo de ubicar en su correcta dimensión la evolución del monto presupuestal que ha tenido el Programa Jóvenes por México para su ejecución.

En la evaluación de resultados, trato de ponderar los logros de este programa social a través de seis indicadores, los cuales se denominan: 1) Porcentaje de Municipios de la Estrategia 100x100 que son atendidos por el PJM, 2)

Porcentaje de Proyectos del PJM que atienden a los municipios de la Estrategia 100 x 100, 3) Inversión per cápita realizada por el PJM en los municipios de la Estrategia 100 x 100, 4) Equidad en los apoyos otorgados por el PJM, 5) Tipo de proyectos que fueron apoyados por el PJM y 6) Perfiles de las instancias educativas apoyadas y ejecutoras de los proyectos en el PJM.

Finalmente, se presenta una sección dedicada a las conclusiones de las ideas más relevantes vertidas en cada uno de los capítulos que conforman esta investigación. Cabe mencionar que dentro de este apartado, las aseveraciones valorativas vertidas sobre la evaluación de diseño, implementación y de resultados de este programa social, contienen algunas recomendaciones que desde mi punto de vista podrían haber sido útiles para mejorar la estructura y el desempeño del PJM.

CAPITULO I: LA EVOLUCIÓN DE LA POLÍTICA SOCIAL Y EL MODELO DE LA GOBERNANZA: EL CASO MEXICANO

En este primer capítulo de la investigación se tiene como objetivo particular analizar y vincular dos conceptos muy específicos como son: la política social y la gobernanza. El interés por estudiar este par de conceptos radica en el hecho de que ambos elementos son fundamentales para comprender por qué en la actualidad, la evaluación de los programas sociales se ha convertido en una diligencia encaminada a supervisar y, en su caso, a mejorar las intervenciones gubernamentales en diversos países de carácter democrático.

Además, cabe señalar que para ser más tangible el proceso de vinculación entre la política social y la gobernanza, examino algunos de los factores estructurales de la política social mexicana que la llevan a concurrir con algunos de los postulados que enuncia el paradigma administrativo de la gobernanza.

Ahora bien, antes de comenzar a desarrollar todas estas labores es necesario mencionar que este proceso de convergencia al que están circunscritos tales conceptos, se justifica a razón de dos cuestiones: a) el llamado que han hecho muchos académicos para repensar y reformular las ciencias sociales ante el fenómeno de la globalización y b) las consecuencias políticas que han generado las condiciones socio-económicas en las que actualmente vive una parte importante de la población mundial.

Para explicar la primera cuestión basta con mencionar lo afirmado por dos investigadores sociales como son: Octavio Ianni y Pablo González Casanova

En uno de sus libros dedicado al estudio de la globalización, O. Ianni afirmaba que este fenómeno ha transformado los modos de pensar y hacer las investigaciones en ciencias sociales; ya que al estar adscritos a una sociedad global, los diversos conceptos que se utilizan dentro de las disciplinas sociales adquieren una referencia que los ubica simultáneamente dentro de un espacio nacional y global, ya sea por la importancia que tiene un concepto determinado o por las conexiones de éste con otros conceptos.¹

¹ **Octavio Ianni**, La Sociedad Global, Editorial Siglo XXI, Págs. 112-124.

En este mismo sentido, el investigador Pablo G. Casanova ha llegado a expresar que en la época actual las ciencias sociales están inmersas en un proceso de reestructuración conceptual, donde la mixtura entre conceptos antiguos y coyunturales se hace indispensable para comprender y reconstruir el mundo en el cual vivimos. Por ello, no es de extrañar que este sociólogo mexicano nos señale que toda investigación social debe tener en cuenta que:

“Nuevos y antiguos conceptos merecen nuestra atención y deben ser cernidos y descubiertos en sus interfaces, articulando al conocimiento por objetivo (...), *por lo cual* todo proceso de formación científica retiene y redefine los conceptos anteriores, los reestructura y acota. Si en los nuevos conceptos o realidades busca las formaciones que ayuden a comprenderlos, con los nuevos conceptos también reestructura y redefine a sus predecesores y busca controlar el rango de su validez y alcance. Acometer tales tareas, con la mayor consecuencia y precisión, es tanto más importante cuanto vivimos la tan traída y llevada crisis de paradigmas.”²

Una vez expuestas las ideas de O. Ianni y P. González Casanova se puede afirmar que el intento por vincular ambos conceptos responde al hecho de que en la actualidad, la política social en México, como en muchos países del mundo, se redefine, reestructura y revalida en función de las exigencias internacionales que presenta el nuevo enfoque de la administración pública conocido como gobernanza.

Por otra parte, para dilucidar sobre la segunda cuestión considero útil exponer tanto las aseveraciones que han elaborado sobre la situación económica y social contemporánea los académicos Gøsta Esping Andersen y Joseph Stiglitz. En uno de sus más recientes trabajos, el sociólogo G. Esping Andersen aseveró que la mayoría de la ciudadanía en el mundo está inmersa en un escepticismo sobre el progreso social presente y futuro, ya que para él, es evidente que una gran cantidad de individuos que se formaron con la noción de que el siglo XX fue el siglo del Estado de Bienestar, ahora miran hacia atrás, a esas décadas de la época dorada del capitalismo, cuando todo parecía funcionar mejor. Hoy en día, señala G. Esping Andersen, parece que cada uno de los componentes del venerado Estado Benefactor se desliza hacia una crisis

² Pablo González Casanova, La Reestructuración de las Ciencias Sociales: Hacia un nuevo Paradigma. Véase en **Pablo Gonzalez Casanova (Coordinador)**, Ciencias Sociales: Algunos Conceptos Básicos, Editorial Siglo XXI, Págs. 4 y 5.

y una decadencia irreversibles, en la cual se genera un sentimiento de incredulidad y de mayor exigencia del actuar gubernamental.³

Bajo esta misma perspectiva crítica, el economista Joseph Stiglitz también enunció que reflexionando sobre el acontecer económico, social y político de los últimos 15 años, se puede afirmar que los procesos de bienestar social que la globalización vislumbraba con las reformas al Estado Benefactor se han convertido en pura ilusión. Por eso, para este autor no es de extrañar que desde la protesta anti-globalizadora de Seattle en 1999, miles de ciudadanos se manifiesten continuamente en cada una de las reuniones que sostienen los líderes políticos de los países mas desarrollados del mundo, por la situación económica y social que se está viviendo. Incluso, para J. Stiglitz es de llamar la atención que las protestas alcanzan tal intensidad que los representantes políticos suelen ahora, llevar a cabo sus reuniones en lugares cada vez más aislados (como el norte de Quebec).⁴

Ahora bien, desde mi perspectiva, creo que mucho de estos sentimientos de malestar e inconformidad descritos por G. Esping Andersen y J. Stiglitz se han fortalecido por el incremento significativo de las desigualdades económicas y sociales de las sociedades contemporáneas. Esta última afirmación, adquiere mayor fuerza si se toman en cuenta los siguientes datos estadísticos:

- En el 2001, el Banco Mundial calculó que en el mundo había 1,089 millones de personas que vivían con menos de un 1 dólar diario. Además, para ese mismo año este organismo internacional también pronosticó que 2,735 millones de personas vivieron con menos de 2 dólares diarios.⁵
- Continuando con ésta misma lógica, el World Employment Report del 2004-2005, elaborado por la Organización Internacional del Trabajo (OIT) externaba su preocupación por la precariedad del trabajo. En este informe

³ **Gøsta Esping Andersen**, Fundamentos Sociales de las Economías Post-Industriales, Editorial Ariel, Pág. 14. Aunque también es importante revisar el artículo del profesor **Jorge Rodríguez Guerra**, Globalización y Estado de Bienestar. ¿Por qué no ha sido desmantelado el Estado Benefactor?, en el cual se exponen las razones económicas y políticas que imposibilitan la desaparición total del Estado Benefactor. Véase en **Revista Internacional de Filosofía Política**, Número 27, julio 2006, Editada por la UAM-I y la UNED.

⁴ **Joseph Stiglitz**, Los Felices 90's. La semilla de la destrucción, Editorial Taurus, Pág. 39

⁵ **World Bank**, World Development Indicators 2005. Disponible en www.devdata.worldbank.org/wdi2005

la OIT estimó que en el año del 2003, se registró que 1,39 mil millones de trabajadores no llegaron a percibir ingresos diarios superiores a 2 dólares; 550 millones ni siquiera superaron el umbral de ingresos de 1 dólar por día y viven en la pobreza extrema. En términos porcentuales, esto significó que el 49.7% de los trabajadores del mundo no ganó lo suficiente para superar el nivel de ingresos equivalente a 2 dólares por día, mientras que el 19.7% vivió con menos de 1 dólar diario.⁶

- Con este escenario económico y social, no es difícil entender por qué el 20% de la población más rica del mundo es dueña del 86% del Producto Mundial Bruto, en tanto que el 20% mas pobre sólo posee el 1%. Incluso, cabe señalar que las tres personas más ricas del orbe, tienen un patrimonio que es superior al producto nacional bruto sumado de los 48 países más pobres.⁷
- Las estadísticas mundiales también señalan que justo al iniciar el año 2000, 1,300 millones de personas no tenían acceso al agua potable, 2,000 millones de personas carecían de electricidad y 828 millones de personas padecían de hambruna.⁸
- Finalmente, en este sendero de crisis económica y social, cabe señalar también que a inicios de los noventa, la UNICEF hizo un llamado a reducir el crecimiento del trabajo infantil. Según este organismo internacional, en esa década cerca de 200 millones de niños menores de quince años trabajaban una jornada de 8 horas. De esta cifra, 50 millones eran menores de 10 años.⁹

Sin duda, el escenario mundial que se describe con las aseveraciones anteriores ha tenido sus repercusiones políticas. Básicamente, tales consecuencias pudieran expresarse en tres procesos concatenados: 1) el descrédito o la escasa legitimidad que empiezan a tener los gobiernos frente a la ciudadanía, 2) el surgimiento de nuevos paradigmas encaminados a mejorar

⁶ OIT, World Employment Report, Pág. 26.

⁷ **Enrique González Tiburcio y Ángel Ávila Martínez**, La pobreza en México y en el Mundo: Una perspectiva global. Véase en **Rolando Cordera Campos y Carlos Javier Cabrera Adame**, Superación de la Pobreza y la Universalización de la política Social, Editado por la UNAM, Págs. 83-132.

⁸ **Op. Cit.**, Pág. 88.

⁹ **UNICEF**, La protección de la infancia para el trabajo, 1992. Citado en **Jacques Adda**, Globalización de la Economía, Editorial Sequitur, Pág. 157.

la gestión pública y 3) la creación de mecanismos institucionales tendientes a supervisar y mejorar los resultados de la política y los programas sociales destinados a reducir la magnitud de los problemas socioeconómicos en los que hoy vivimos.

Justamente, estas tres consecuencias políticas son las que justifican y dan sentido al objetivo particular que se pretende desarrollar en este primer apartado de la investigación, ya que tales consecuencias exigen un análisis que sea capaz de determinar los vínculos existentes entre los conceptos de la política social y la gobernanza.

En esta investigación hemos elegido estudiar este par de conceptos, debido a que en la convergencia que se da teórica y operativamente entre ambos, se puede comprender y revitalizar lo que algunos autores como el sociólogo Marcos Roitman llaman el sentido de una práctica social de la democracia, donde la participación social se gestiona desde el deber ser del poder, el bien común, la ciudadanía plena y teniendo en cuenta la creación de leyes buenas, justas y de su cabal cumplimiento.¹⁰

La afirmación anterior se corrobora si uno analiza los propósitos que han tenido estos conceptos. Por un lado la política social históricamente ha sido concebida como un instrumento gubernamental fundamental en la intervención comunitaria, en el cual se intenta articular los valores propios e incluso antagónicos del capitalismo y la democracia. Mientras que en un sentido complementario, la gobernanza se posicionaría como un enfoque de gestión social o un tipo de política pública encaminada a fomentar la capacidad de decisión e influencia de los actores no gubernamentales en el proceso de diseño, implementación y evaluación de las políticas públicas. En suma, es un paradigma de gestión pública encaminado no sólo a garantizar una mayor participación social, sino que implica también sustentabilidad de la misma.

Sin embargo, para poder hacer más asequible, exhaustiva y precisa mi investigación, se hace necesario bifurcar nuestra labor analítica en dos partes: una donde se definan nuestros dos conceptos centrales, y otra en la cual se estudie una realidad nacional específica que nos permita observar las semejanzas que existan entre el desarrollo de la política social y el modelo de

¹⁰ Véase en **Marcos Roitman Rosenmann**, Democracia sin Demócratas, Editorial Sequitur, Pág. 14.

la gobernanza. Por ello, y para terminar de estructurar este primer capítulo de la investigación, considero pertinente reflexionar acerca de los siguientes lineamientos temáticos:

- A) Origen, Sentido y Definiciones del concepto de la Política Social
- B) Caracterizaciones y Perspectivas del Concepto Gobernanza
- C) La Actualidad de la Política Social en México y sus vínculos con la Gobernanza.

1.1. ORIGEN, SENTIDO Y DEFINICIONES DEL CONCEPTO DE LA POLÍTICA SOCIAL

Desde sus orígenes, el concepto de la política social está determinado por dos elementos muy específicos: el Gobierno y la Ciudadanía.

En primera instancia, la relación gobierno-política social se explica a razón de que no ha existido un gobierno a lo largo de la historia que no esté necesitado de incrementar sus niveles de legitimidad. Este último concepto, explica el politólogo Juan J. Linz, hace referencia a la creencia social que garantiza -a pesar de los fallos y limitaciones de las instituciones políticas existentes que tenga un Estado- obediencia política por parte de los individuos gobernados hacia su autoridad.¹¹

Ahora bien, bajo esta definición, algunos estudiosos de la ciencia política, sostienen que la legitimidad puede ser de dos tipos:¹²

- 1) Legitimidad formal**, la que se obtiene democráticamente en las urnas, y que garantiza el respeto de los ciudadanos ante los resultados electorales.
- 2) Legitimidad sustantiva**, la que se obtiene cuando el gobierno hace políticas que se cristalizan en programas destinados a fomentar el desarrollo y bienestar social en la sociedad.

Ante esta taxonomía, cabe señalar que es dentro de la legitimidad sustantiva, donde se justifica la existencia de la política social. Pues una vez que un

¹¹ **Juan J. Linz**, La quiebra de las democracias, Editorial Alianza-Universidad, Págs. 38 y 39.

¹² Tipología propuesta por **Victoria Camps**, Ética del Buen Gobierno. Véase en **Salvador Giner y Sebastián Sarasa**, Buen Gobierno y Política Social, Págs. 19-24.

partido político gana un proceso electoral, una de sus tareas impostergables como gobierno será la determinación de las áreas de intervención en las cuales estará sustentado el desarrollo social de su población gobernada.

Por otra parte, la relación ciudadanía-política social se torna necesaria, puesto que la ciudadanía es un tipo de “brújula” que nos ayuda a ubicar el contexto histórico en el que se originan las primeras políticas sociales.

Para explicar este aspecto histórico, es conveniente retomar el trabajo hecho por el sociólogo británico Thomas Humprey Marshall. Este investigador definió a la ciudadanía como un conjunto de derechos que se otorga a un individuo por su status de pertenencia a una comunidad determinada.¹³ Históricamente, dice T. H. Marshall, el concepto de ciudadanía se ha desarrollado en los últimos tres siglos a través de la siguiente tipología:¹⁴

- 1) **La ciudadanía civil.-** Este tipo de ciudadanía hace referencia al conjunto de derechos encaminados a ejercer la libertad individual de una persona, ya sea ésta, una libertad de asociación, de expresión, de prensa o de propiedad. Las instituciones más directamente asociadas con este tipo de derechos son los tribunales de justicia. Cronológicamente, la ciudadanía civil se desarrolló y consolidó a lo largo del siglo XVIII.
- 2) **La ciudadanía política.-** Este tipo de ciudadanía nos remite al conjunto de derechos encaminados a fomentar la participación en el poder político, ya sea en calidad de elegir o ser elegido en un proceso electoral. Las instituciones estrechamente relacionadas con este conjunto de derechos son el parlamento y los puestos de gobierno. Cronológicamente, la ciudadanía política se desarrolló y consolidó durante el siglo XIX.
- 3) **La ciudadanía social.-** Este tipo de ciudadanía contempla todo el conjunto de derechos encaminados a fomentar el bienestar económico y social conforme a los patrones culturales de la sociedad en que se viva. Las instituciones vinculadas con este conjunto de derechos son todas aquellas relacionadas con los servicios sociales. Cronológicamente, la ciudadanía social comenzó a desarrollarse durante la segunda mitad del siglo XX.

¹³ T. H. Marshall, Ciudadanía y Clase Social, Editorial Losada, Pág. 37

¹⁴ T.H. Marshall nos aclara que esta clasificación histórica del concepto de la ciudadanía, está basada en la particularidad nacional de Inglaterra. Véase en T. H. Marshall, Ciudadanía y Clase Social, Editorial Losada, Pág. 38.

Bajo esta última tipología, cabe señalar que fue la ciudadanía social el factor que dio origen y justificación a la política social. Esto se debe a que la conquista de los derechos sociales obligó a la mayoría de los gobiernos nacionales a consolidar un Estado Benefactor capaz de garantizar una política social destinada a fomentar la igualdad económica y social entre los ciudadanos.¹⁵

No obstante, a pesar de que podríamos concluir que los conceptos de Gobierno y Ciudadanía fungen como elementos referentes de la política social, cabe preguntarse de manera concreta ¿Qué es la política social?

Frente a esta interrogante, habría que retomar una serie de definiciones elaboradas por diversos especialistas interesados en el estudio de la política social. Las propuestas académicas que nos parecen relevantes para esta cuestión son los trabajos elaborados por Gøsta Esping-Andersen, Ezequiel Ander Egg, Teresa Montagut Ernesto Cohen, Rolando Franco y Myriam Cardozo Brum. A continuación se exponen tales propuestas:

El sociólogo G. Esping-Andersen, define a la política social como un instrumento gubernamental que formaliza y simplifica la multiplicidad de significados que tiene el concepto de la igualdad en cualquier país. Al cumplir con ésta tarea, la política social puede ser caracterizada como un tipo de gestión pública capaz de discernir entre las características perennes y fugaces de los riesgos sociales.¹⁶

Para E. Ander-Egg, la política social puede definirse como “un conjunto de políticas públicas que tienen el propósito de mejorar la calidad de vida mediante la prestación de una serie de servicios que procuran atender las necesidades básicas de todos los ciudadanos, asegurando unos mínimos de renta, alimentación, salud, educación y vivienda. Así mismo, este tipo de política, tiende a disminuir las desigualdades sociales y atender a los colectivos que, por razones de edad o impedimentos físicos o psíquicos, no pueden generar recursos por medio de su trabajo.”¹⁷

¹⁵ A este respecto cabe mencionar que no hay ni puede existir un Welfare-State sin política social, no obstante, si es posible concebir a la política social en países que no cuentan con un Estado Benefactor, el caso más concreto, la política social en los países neoliberales. Véase en **G. Esping Andersen**, Op. Cit., Págs. 51-52

¹⁶ **G. Esping-Andersen**, Op. Cit., Págs. 49-67.

¹⁷ **E. Ander-Egg**, Introducción al Trabajo Social, Editorial Siglo XXI, Pág. 148.

La investigadora española, Teresa Montagut nos define a la política social como el conjunto de políticas gubernamentales relativas a la administración pública de la asistencia y del bienestar social, es decir al desarrollo y dirección de servicios específicos del Estado y de las autoridades locales, en aspectos tales como la salud, la educación, el trabajo, la vivienda y demás servicios sociales. Concretamente, para T. Montagut la política social persigue siempre dos objetivos: 1) satisfacer las necesidades humanas ¹⁸ a través de determinados programas de interés público y 2) fomentar el desarrollo social y humano de diversas comunidades y grupo sociales vulnerables.¹⁹

En uno de sus últimos libros, Ernesto Cohen y Rolando Franco han afirmado que la política social es un tipo de política pública encaminada a fomentar la equidad social y coadyuvar en la transformación e incremento de la productividad económica. Para ambos autores, la política social cumple con tres funciones muy específicas: 1) la creación del capital humano, 2) la compensación social y 3) la contribución de la integración social.²⁰

Finalmente, otra estudiosa de estos temas es Myriam Cardozo Brum. Dicha investigadora nos sugiere caracterizar a las políticas sociales como un tipo particular de políticas públicas, cuyo objetivo final es el logro del desarrollo social mediante estrategias que permitan ampliar los derechos sociales para el conjunto de la sociedad.²¹

De toda esta serie de definiciones, llaman la atención aquellas que caracterizan a la política social como una política pública, con la cual se pretenden solventar las necesidades y los problemas sociales de una población determinada. De ser cierta esta analogía, cabe preguntarse ¿Qué relación pudiera existir entre la política social y la gobernanza, más aún cuando este

¹⁸ Para definir sobre el concepto de necesidades humanas, **T. Montagut** recurre a la excelente investigación realizada por Len Doyal e Ian Gough, en la cual se establecen los argumentos del porque las Necesidades son universales y objetivas para la política social. Véase en **Len Doyal e Ian Gough**, Teoría de las Necesidades Humanas, Editorial Icaria.

¹⁹ **Teresa Montagut**, Política Social: Una introducción, Editorial Ariel, Págs. 19 y 27.

²⁰ Estos autores añaden que de acuerdo a estas tres funciones, la política social determina su espacio de intervención, por lo cual la política social contemporánea abarca la educación, la asistencia y los subsidios y la homologación cultural de la igualdad. Véase en **Ernesto Cohen y Rolando Franco**, Gestión Social. Cómo lograr eficiencia e impacto en las políticas sociales, Editorial Siglo XXI, Págs. 43-48.

²¹ **Myriam Irma Cardozo Brum**, La Evaluación de Políticas y Programas Públicos: El caso de los programas de Desarrollo Social en México, Editorial Miguel Ángel Porrúa, Pág. 153.

último enfoque de la administración pública en uno de sus diversos postulados promueve la mejora en la eficacia y la efectividad de las políticas públicas? Sin embargo, antes de responder a esta interrogante es indispensable ahondar sobre el concepto de la gobernanza.

1.2. CARACTERIZACIONES Y PERSPECTIVAS DEL CONCEPTO GOBERNANZA

La gobernanza es un concepto que está circunscrito a la complejidad de las democracias contemporáneas. A este respecto, llama la atención que uno de los elementos que conforman ésta complejidad es la instauración de estrategias político-administrativas que hagan más armónica la relación Gobierno-Ciudadanía.

Por ello, no es de extrañar que en muchos de los debates contemporáneos que se generan dentro de la administración pública, se afirme constantemente que el eje central de las propuestas teóricas dentro de ésta disciplina no debe discurrir en la magnitud de la intervención del Estado, sino en las formas y los medios en los que se llevará a cabo tal intervención.”²²

Ante estas condiciones, se puede expresar que la gobernanza se posiciona como un paradigma o nuevo enfoque de la administración pública, que condicionado a un contexto contemporáneo de escasa legitimidad, enorme desigualdad social y limitación de recursos económicos, es capaz de generar políticas públicas que incorporen a un mayor número de actores sociales y económicos, con el objeto de satisfacer los crecientes requerimientos de una ciudadanía consumidora de servicios.²³

Sin embargo, para las exigencias teóricas de este trabajo se hace necesario corroborar esta última afirmación. Por ello, es pertinente exponer algunas de las definiciones que se han propuesto para entender el significado de este concepto; para posteriormente, poder comparar estas caracterizaciones con las cualidades que presentan otros enfoques de la administración pública.

²² **Carlos Almada**, Integración Económica, Desarrollo y Administración Pública: La experiencia de la Comunidad Europea y el TLCAN. Véase en **Bernardo Kliksberg (Compilador)**, El Rediseño del Estado, Editorial Fondo de Cultura Económica/Instituto Nacional de Administración Pública, Pág. 24.

²³ Es una caracterización elaborada por el investigador **Francisco Porras**, en su artículo Teorías de la gobernanza y estudios regionales. Pág. 65. Puede consultarse en **Revista Secuencia**, Número 69, Editada por el Instituto Mora. Septiembre-diciembre del 2007.

En lo que respecta a la revisión de las definiciones, hay que señalar que tal exposición está determinada por dos perspectivas analíticas: 1) la perspectiva institucional y 2) la perspectiva académica.²⁴

1) *La perspectiva institucional.*- A inicios de la década de los 90's, J. Stiglitz hacia un fuerte llamado a los directivos del Banco Mundial, del FMI y de la OCDE por su falta de compromiso e incapacidad para generar gobernanza en el mundo. Para J. Stiglitz la gobernanza es un modelo de gestión pública que deben promover las agencias internacionales, con el propósito de vincular el desarrollo económico con el desarrollo social.²⁵ A partir de esa critica hecha por el economista norteamericano, no es de sorprender que estas instituciones internacionales prestaran mayor atención a tal concepto. El Cuadro I, nos muestra de manera cronológica algunas de las caracterizaciones que han hecho de la gobernanza algunos organismos internacionales.

CUADRO I.
LAS DEFINICIONES DE LA GOBERNANZA POR ORGANISMOS
INTERNACIONALES: 1992, 2004 y 2005.

AÑO	INSTITUCIÓN INTERNACIONAL	DEFINICIÓN.
1992	BANCO MUNDIAL	Es un régimen político que administra los recursos económicos y sociales de un país para su desarrollo. A través del buen diseño y la buena implementación de las políticas públicas (Documento: BM, Governance and Development, 1992)
2004	OCDE	Es la acción pública en donde participan el gobierno, las empresas y la sociedad civil para fomentar desarrollo económico, resolver los problemas sociales, y promover valores comunitarios (Documento: OCDE, Governance in Transition, 1995)
2005	ONU	Es un paradigma de la Administración Pública interesado por ejercer el poder político a través de la participación de redes sociales y haciendo uso intensivo de los avances tecnológicos. Solo mediante la participación social es posible consolidar un gobierno preocupado por la rendición de cuentas.(ONU, World Public Sector Report, 2005)

Fuente: Basado en los documentos publicados por estos organismos. Elaboración Propia.

²⁴ Esta taxonomía se basa en la propuesta de los "Desarrollos Teóricos de la gobernanza" de **Luis F. Aguilar Villanueva**. Véase en **Luis F. Aguilar Villanueva**, Gobernanza y Gestión Pública, Editorial Fondo de Cultura Económica, Págs. 100-136.

²⁵ **J. Stiglitz**, El Malestar en la Globalización, Editorial Taurus, Págs. 281-285.

2) *La Perspectiva académica.*- Desde el ámbito académico la gobernanza ha sido definida de diversas maneras. Principalmente, las investigaciones que han intentado caracterizar a este concepto provienen de profesores norteamericanos y europeos. En dichas investigaciones, se pueden apreciar las connotaciones administrativas, políticas y hasta sociológicas que porta la llamada gobernanza.

El Cuadro II describe de manera puntual cuatro propuestas teóricas elaboradas desde la órbita académica.

CUADRO II.
LAS DEFINICIONES ACADÉMICAS DE LA GOBERNANZA: 1997-2007

AÑO	AUTOR	DEFINICIÓN.
1997	R.A RHODES	Es un proceso de gobierno de redes y por redes inter-organizacionales y auto-organizadas. Además, cabe señalar que el modelo de gobernanza genera un régimen diferenciado, de poder fragmentado, de redes auto-gobernadas. El gobierno de redes se posiciona como una alternativa de interacción política y social distinta al Mercado y a la Burocracia (Rhodes,1997:53)
1999	RENE MAYNTZ	Es un tipo de gobernación social distinta al clásico de gobernación política por parte del Estado. La gobernación social está sustentada en dos principios: el mercado y la auto-organización horizontal de distintas organizaciones ajenas al gobierno.(Mayntz,1999:7)
2003	JAN KOOIMAN	Es un tipo de política pública basada en redes que se consolida a través de un escenario político y social donde ningún actor, sea público o privado, posee toda la información y el conocimiento requerido para resolver los problemas públicos (J. Kooiman,2003:139)
2007	LUIS F. AGUILAR VILLANUEVA	Es el proceso mediante el cual los actores de una sociedad deciden sus objetivos de convivencia - fundamentales y coyunturales- y las formas de coordinarse para realizarlas: su sentido de dirección y su capacidad de dirección (L. Aguilar Villanueva, 2007:80-127)

Fuente: Basado en las obras respectivas de cada uno de estos autores. Elaboración Propia.

Una vez expuestas esta serie de definiciones institucionales y académicas, resulta imprescindible dilucidar por qué la gobernanza se posiciona como un nuevo paradigma dentro de la administración pública.

Para cumplir con dicha tarea, es necesario diseñar un estudio comparativo entre las características de la gobernanza y el resto de los paradigmas dentro de esta disciplina.

Ante este imperativo, vuelvo a retomar lo estipulado en el World Public Sector Report del 2005, ya que en este mismo informe se afirma categóricamente que la gobernanza es un paradigma coyuntural que se diferencia de los postulados clásicos de la administración pública tradicional y de la nueva gestión pública (new management por su expresión en inglés).

Los argumentos que se ofrecen para sustentar tal aseveración, estriban en una estructura de analogías entre los tres paradigmas, circunscrita a cinco criterios de una buena dirección gubernamental. Dichos criterios son: 1) el tipo de relación Ciudadanía-Estado, 2) las personas facultadas para la rendición de cuentas, 3) los principios rectores de la acción gubernamental, 4) los referentes de éxito de la acción gubernamental y 5) el atributo clave de todo el actuar del gobierno.

Bajo estos cinco factores comparativos, enuncian que la gobernanza adquiere una especificidad paradigmática debido a que ésta es una gestión política y social proclive a fomentar las siguientes actividades para el bienestar colectivo: 1) Fomentar el empoderamiento y el autogobierno de y en la sociedad civil, 2) Consolidar un sistema jurídico que faculte a la ciudadanía para exigir la transparencia y la rendición de cuentas de sus gobernantes y funcionarios públicos, 3) Asegurar que toda acción destinada a la rendición de cuentas debe ampararse en un proceso de participación social, es decir en el hecho de que toda política pública debe ser evaluada por las organizaciones de la sociedad civil o los beneficiarios y/o afectados de las mismas, 4) Establecer que el éxito de cualquier gestión gubernamental no es la atención y los resultados en si mismos, sino el cumplimiento de todo el proceso de participación social y 5) Instituir que toda acción gubernamental debe poseer el atributo de la responsabilidad (social).

El cuadro III muestra con mayor precisión toda esta serie de afirmaciones que hemos realizado.

**CUADRO III.
CRITERIOS DIFERENCIALES ENTRE LOS TRES PARADIGMAS DE
LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**

PARADIGMAS CRITERIOS	ADMINISTRACION PÚBLICA TRADICIONAL	NUEVA GESTIÓN PÚBLICA	GOVERNANZA
Relación Ciudadanía- Estado	Obediencia	Reconocimiento	Empoderamiento Auto-gobierno
Personas encargadas de la rendición de cuentas	Políticos	Consumidores	Ciudadanía
Principios Rectores	Normatividad	Eficiencia y la Efectividad	Rendición de Cuentas (Evaluación de las políticas públicas)
Referentes de éxito	Respuesta (acción gubernamental)	Resultados	Proceso
Atributo clave	Imparcialidad	Profesionalismo	Responsabilidad

Fuente: ONU: World Public Sector Report, 2005. Pág. 21. Traducción propia.

Finalmente, es importante señalar que estas cinco características que distinguen a la gobernanza de la administración pública tradicional y de la nueva gestión pública, nos sirven de base para construir una segunda estructura comparativa, pero esta vez dirigida a comparar los procesos de convergencia entre la gobernanza y la política social mexicana, sobre todo poniendo énfasis en los principios rectores del primer concepto, ya que dentro de ellos, se encuentra la justificación del por qué diseñar y evaluar políticas públicas que trasciendan la lógica y responsabilidad del gobierno.

Para hacer más asequible tal labor, centraré mi atención en saber si el Programa Jóvenes por México, que fue uno de los tantos programas sociales que se llevaron a cabo en el 2007, concuerda con los cinco criterios que rigen a la llamada gobernanza. A continuación desarrollo esta cuestión.

1.3. LA ACTUALIDAD DE LA POLÍTICA SOCIAL EN MÉXICO Y SUS VÍNCULOS CON LA GOBERNANZA

Comprender el desarrollo de la política social en América Latina se convierte en una misión compleja que exige un conocimiento histórico de las concepciones que los distintos gobiernos nacionales han tenido sobre el desarrollo económico y social en los últimos setenta años. En este periodo, las caracterizaciones hechas para estos dos tipos de desarrollo han quedado circunscritas a los postulados teóricos tanto de la regulación estatal (de corte keynesiano) como del liberalismo económico.²⁶

Por ello, y ante tales condicionamientos, no es de extrañar que desde la década de los 50's del siglo XX hasta los primeros años del siglo XXI, la política social en la mayoría de los países latinoamericanos haya quedado determinada bajo un proceso de transición, en el cual este tipo de política ha pasado de ser un instrumento complementario y consecuencial del desarrollo económico promovido por el Estado, a ubicarse como la matriz que sustenta el desarrollo económico generado a través de la competitividad en el mercado.

En este sentido, tampoco resulta inverosímil que diversas investigaciones realizadas por académicos latinoamericanos corroboren esta última afirmación. Los trabajos de Pedro Vusković Bravo, Marcos Roitman, Teresa Incháustegui, Alicia Martínez, Ernesto Cohen y Rolando Franco son útiles para demostrar tal cuestión.²⁷

A principios de la década de los noventa, P. Vusković expuso con claridad que las concepciones básicas del desarrollo en la región han estado dominadas por el desarrollismo y el neoliberalismo. Frente a esta cuestión, dicho investigador comenta:

“El desarrollismo tuvo como referencia central el crecimiento económico global, el cual estuvo sustentado principalmente en un proceso industrializador, el cual prometía absorber las cuotas

²⁶ Esta dicotomía aclara el profesor **Sergio de la Peña**, corresponden a la visión desarrollista dentro de la lógica y defensa del sistema capitalista. Véase en **Sergio de la Peña**, *El Anti-desarrollo de América Latina*, Editorial Siglo XXI, Págs. 1-17.

²⁷ Es pertinente señalar el trabajo realizado por el economista británico **Colin M. Lewis**, denominado *Estado, Mercado y sociedad: Políticas e Instituciones de acción económica y social en América Latina desde 1900*. Este trabajo expone casi en simetría las ideas de cada uno de los autores latinoamericanos que a continuación expongo. Véase en **Alicia Puyana y Guillermo Farfán (Coordinadores)**, *Desarrollo, Equidad y Ciudadanía, Las políticas Sociales en América Latina*, Editorial Plaza y Valdes / Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO). Págs.35-68.

crecientes de la fuerza de trabajo a niveles más altos de productividad (...). En la concepción inicial del desarrollismo, todos los factores de progreso ajenos y complementarios de la economía vendrían por añadidura, como fruto espontáneo de una dinámica de crecimiento más vigorosa: equidad en la distribución del ingreso, reducción del desempleo y sub-empleo, mejoras en las condiciones de vida, mayor autonomía económica etc. Sin embargo, mas tarde, todas estas expectativas quedaron fuera de la realidad (...), de ahí que surgiera la justificación de instaurar reformas estructurales de corte neoliberal. Tales reformas fueron avaladas y promovidas por instancias internacionales, por lo cual muchos gobiernos nacionales fueron persuadidos para introducir una serie de propuestas estratégicas que fungieran como políticas correctoras, proclives a resolver la “extrema pobreza” y todas aquellas necesidades básicas que obstaculizaban el desarrollo económico.”²⁸

Preservando esta misma lógica de razonamiento, el sociólogo M. Roitman, nos expresa que la concepción de desarrollo económico y social en la historia de América Latina no ha podido separarse de la racionalidad que implica una dinámica productiva y de competitividad internacional. Por eso es que desde los proyectos de integración transnacional de las décadas de los 50’s hasta las políticas de integración a la globalización de nuestros días, los objetivos del desarrollo han estado acotados por dos tipos de políticas:

“1) Políticas keynesianas que postularon que con la regulación e inversión estatal, el subdesarrollo de Latinoamérica era un problema que podía desaparecer a mediano plazo si se consideraban los déficits que se debían superar, esto es satisfacer las demandas de carácter social y político como lo eran el acceso a la vivienda, la salud, la educación y la participación en el proceso de la toma de decisiones políticas (...). 2) Políticas neoliberales que se presentan como estrategias para afrontar la crisis económica y fomentar el desarrollo social de la región. La instauración de estas políticas se ha presentado en dos tiempos de acciones: a) denunciar que la acción proteccionista e intervencionista del Estado genera pérdida de racionalidad y eficiencia en el mercado, y b) reubicar el papel del Estado como promotor de una nueva modernidad social basada en el mercado y el capital privado.”²⁹

Por otra parte, las investigadoras T. Incháustegui y A. Martínez han elaborado la tesis de que la situación contemporánea de la política social en la mayoría de los países del mundo, versa sobre un proceso de transición que está reformulando los valores y objetivos con los que originalmente operaba este

²⁸ Véase en **Pedro Vusković Bravo**, La Crisis de América Latina. Un desafío continental, Editorial Siglo XXI, Págs. 77-89.

²⁹ Véase en **Marcos Roitman Rosenmann**, Las razones de la Democracia, Editorial Sequitur, Págs. 194-229

tipo de política. De manera más específica, este par de investigadoras sostienen que la política social en nuestros días, se ha desvinculado del ámbito de la protección y mejora de las condiciones laborales, teniendo ahora como objetivo el fomento de las capacidades básicas de las poblaciones excluidas y vulnerables. Por ello, señalan que las tres características claves para entender el diseño de la política social contemporánea son: 1) la focalización, 2) el combate a la pobreza y 3) la autogestión de diversos servicios sociales. Toda esta serie de ideas quedan sintetizadas en palabras de las propias investigadoras:

“Durante el auge del Estado Benefactor, la redistribución de la renta como objetivo de la política social fue el gozne articulador entre el mundo del trabajo y los servicios de provisión y asistencia. Sin embargo, a partir de los procesos de reforma del Estado a mediados de los años ochenta, la política social se inscribe en la redefinición de las relaciones entre el Estado, el mercado y la sociedad del último cuarto de siglo (...). Por eso es que ahora la gestión del bienestar está cambiando: de ser el Estado el tutelar o proveedor de los servicios ha pasado a ser regulador y promotor de la equidad de servicio, costo y calidad, lo que incentiva la competitividad y eficiencia de los servicios privados. Hoy el papel del Estado es el de promotor de externalidades positivas que aseguren la eficiencia y calidad de la oferta privada de servicios o de la prestación privada de servicios financiados con fondos públicos, en tanto acota su responsabilidad pública en una oferta de asistencia, atención y servicios básicos `para los “pobres” (...).³⁰

Finalmente, autores como E. Cohen y R. Franco, afirman que la política social latinoamericana ha estado determinada por tres grandes momentos de la organización económica, las cuales han sido: 1) el crecimiento hacia afuera, 2) la sustitución de importaciones y 3) el Neoliberalismo.

A su vez, dentro estas etapas se han conformado dos paradigmas de política social en la región: a) el paradigma dominante y b) el paradigma emergente.³¹

El cuadro IV, expone los postulados de dichos paradigmas.

³⁰ **Teresa Incháustegui y Alicia Martínez**, Política Social y Cambios de Finales de Siglo: Contexto y Valores en la relación con nuevos actores. Véase en **Rosalba Casas, Et. Al**, Las políticas sociales de México en los años noventa, Editorial Plaza y Valdes/UNAM/FLACSO, Págs. 61-74

³¹ Cabe señalar que yo hago uso del término neoliberalismo y no del crecimiento basado en el sector externo, pues facilita la obtención y utilización de una extensa literatura. Véase en **Ernesto Cohen y Rolando Franco**, Gestión Social: Como lograr eficiencia e impacto en las políticas sociales, Editorial Siglo XXI. Pág. 53.

CUADRO IV
PARADIGMAS DE LA POLITICA SOCIAL EN AMERICA LATINA EN E SIGLO XX.

	MOMENTOS ORGANIZACIONALES		
	Crecimiento hacia fuera	Sustitución de importaciones	Neoliberalismo
Características	Dominante		Emergente*
Objetivo	Universalismo en la oferta		Focalización de la Demanda
Actores	Monopolio Estatal		Pluralidad de Actores
Organización del estado	Centralismo		Descentralización
Lógica de la toma de decisiones	Burocrática		Asignación competitiva
Financiamiento I Fuente de los recursos	Estatal		Estatal y Organismos Internacionales
Financiamiento II Asignación de Recursos	Subsidios a la oferta		Subsidios a la demanda
Expansión del sistema	Deductiva: Menos gasto social menos gasto social		Focalización
Población objetivo	Clases medias y grupos organizados		Grupos necesitados
Enfoque	En los medios		En los fines
Indicador	Gasto Público Social		Relación Costo-Impacto
Gestión Social	Del modelo al producto		Del producto al modelo

* También podría expresarse como Paradigma de la gobernanza.
Fuente: Ernesto Cohen y Rolando Franco, Óp. Cit., Pág. 53.

La tipología del cuadro anterior, nos muestra que ambos paradigmas quedan circunscritos a la dicotomía (políticas keynesianas vs. políticas neoliberales) que ha delimitado la concepción de las políticas sociales en América Latina. Además cabe señalar que algunas de las características que presenta el

paradigma emergente perteneciente a la época neoliberal, se asemejan a los cinco principios fundamentales de la gobernanza que señalamos anteriormente. Frente a esta situación, se torna insoslayable formular y responder a las siguientes interrogantes ¿Existe simetría entre el proceso de transición que ha sufrido la conceptualización de la política social latinoamericana y la forma en que ésta se ha desarrollado en México?, de ser así, ¿Hay evidencias para concluir que el diseño e implementación de los programas sociales a cargo de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) en el 2007, correspondieron a un modelo de gobernanza?³²

Con respecto al primer cuestionamiento, podemos afirmar que el desarrollo de la política social mexicana responde de manera paralela a toda la serie de condiciones en las que ha operado la política social en América Latina. Publicaciones oficiales del propio gobierno mexicano corroboran esta última aseveración.

De acuerdo con SEDESOL, la política social ha evolucionado conforme a las diferentes situaciones económicas del país. De ahí, que esta Secretaría de Estado pueda afirmar que la política social mexicana se ha desarrollado a través de las siguientes cuatro fases: a) la sustitución de importaciones, b) la crisis de la deuda en los ochenta, c) las reformas estructurales de la segunda mitad de los ochenta, y d) la recuperación del crecimiento económico.³³

Si uno estudia la etapa correspondiente a la sustitución de importaciones que va de 1950 a 1979, se puede afirmar que dentro de esta fase rige una lógica keynesiana, la cual subsume el contenido de toda la política social a una racionalidad meramente económica, a través de la instauración de programas sociales adscritos en sus características al paradigma dominante, los cuales estuvieron destinados a mejorar las condiciones laborales de la clases

³² Es necesario hacer una acotación para diferenciar los conceptos de política social y programa social. Según **María de Jesús Balderas Contreras y Juliana Ramírez Pacheco**, Las políticas sociales son criterios generales que sirven para orientar la acción y fijar los límites y enfoques bajo los cuáles se ha de elegir la atención a la ciudadanía. Mientras que un programa social es el instrumento destinado a cumplir los criterios establecidos por tal política, a través de objetivos concretos y personal especializado. Así, la política social se posiciona como un elemento mucho mas genérico que programa social. Véase en **Manuel Sánchez Rosado (Coordinador)**, Manual de Trabajo Social, Editorial Plaza y Valdés/UNAM, Pág. 435.

³³ **Secretaría de Desarrollo Social**, Innovación y Responsabilidad en la Política Social, Editorial Fondo de Cultura Económica, Pág. 15.

trabajadoras, y en su caso a mejorar el consumo de las personas que habitaban en zonas rurales.

Siendo así puede decirse que la política social en todos estos años fue simple: en el sector rural, la reforma agraria y la fijación de precios de productos básicos; en el sector urbano, el mantenimiento de salarios mínimos y la seguridad social (programas sociales vinculados con el empleo y con el sector salud). Incluso, llama la atención que en esta fase, la pobreza se entendía solo como el resultado de las deficiencias productivas y la desigualdad en la distribución del ingreso, los programas sociales como Programa de Inversiones Públicas para el Desarrollo Rural (PRIDER, 1973), el Programa Nacional de Solidaridad Social (PRONASSO, 1974) manejado por el IMSS, y la Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Marginadas (COPLAMAR) así lo demostraron.

Por otra parte, si uno analiza los años que abarcan las tres etapas posteriores, es decir el periodo comprendido desde 1980 hasta nuestros días, se puede afirmar que la política social se ha visto circunscrita a una lógica neoliberal, en la cual se han creado un mayor número de mecanismos institucionales que han dado mayor importancia y han definido mejor el contenido de la política social. Por ejemplo, en la etapa de la crisis de de la deuda, que va de 1980-1985, las restricciones macroeconómicas favorecieron que la política social tuviera mayor importancia para nuestro gobierno, sobre todo porque dicha política se tornaba obligatoria para garantizar un mínimo de cohesión y estabilidad social ante el adelgazamiento del Estado y el recorte del Gasto Público. Incluso, cabe señalar que en esta fase, se intentó que la política social fuera un instrumento de vanguardia administrativa, pues se buscó que la aplicación de diversos programas sociales se diera de una manera descentralizada.

Además, resulta sobresaliente que en la fase de reformas estructurales que abarcan de 1985 a 1991, el gobierno mexicano dentro de su propuesta de reestructuración económica dirigida a la liberalización y a la modernización económica, se observó un discurso social activo, con el objetivo de unir políticas de mercado y de combate a la pobreza. De ahí que a partir de la década de los 90's la mayoría de los programas sociales se diseñen e implementen conforme a las características mencionadas del paradigma emergente. El Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL) es el mejor

ejemplo de ello. Otro aspecto no menos importante que merece la pena señalar dentro de este periodo, fue la creación de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL).³⁴

Finalmente, si se toma como referencia la fase de la recuperación y crecimiento económico (1995-20--), el gobierno mexicano concibe a la política social como el instrumento capaz de combatir la pobreza.³⁵ En nuestros días, la pobreza es vista como el problema social que obstaculiza la integración del país a los cánones de competitividad y productividad de un mundo globalizado.

Además, cabe señalar que dentro de esta etapa los avances técnicos e institucionales sobre la medición de la pobreza han sido muy significativos, tanto que no sólo se ha definido con mayor precisión este concepto, sino que ha comenzado una nueva etapa donde la participación social no sólo aparece en la ejecución de los programas sociales, sino en la actividad de evaluar a los mismos. Para corroborar estas aseveraciones habría que añadir dos acotaciones:

- 1) A partir del año 2000, la SEDESOL estableció la conformación de un Comité Técnico de Medición de la Pobreza (CTMP). Dicho comité, determinó tres nuevos umbrales de medición de la pobreza: a) alimentaria, b) de capacidades y c) patrimonial. A su vez, de acuerdo a la información de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gasto en los Hogares del año 2000, la SEDESOL estableció que:³⁶ 24.2 millones de mexicanos sufren pobreza alimentaria, pues percibieron ingresos de 15.4 y 20.9 pesos diarios por persona en las áreas rural y urbana respectivamente, lo cual les impidió cubrir sus necesidades básicas de alimentación. El 31.9% de la población padeció de pobreza de capacidades, ya que este grupo de gentes tuvo ingresos inferiores a

³⁴ Conforme a lo publicado en el Diario Oficial de la Federación, la SEDESOL se fundó el 25 de abril de 1992.

³⁵ El **Banco Mundial** en los primeros años del siglo XXI, definió la pobreza como la imposibilidad que presenta un segmento de la población para alcanzar un nivel de vida mínimo, y considera como pobres a aquellos cuyos ingresos son menores a una cierta línea de pobreza, medido a través del método de ingreso. Véase en **Banco Mundial**, Informe 2000-2002, La pobreza en el mundo hoy. Publicado por el Banco Mundial.

³⁶ Las siguientes cifras extraídas del artículo de **Enrique González Tiburcio y Ángel Ávila Martínez**, La pobreza en México y en el Mundo: Una perspectiva Global. Véase en **Rolando Cordera Campos y Carlos Javier Cabrera Adame**, Superación de la Pobreza y Universalización de la Política Social, Pág. 127

18.9 y 24.7 pesos en las áreas rurales y urbanas respectivamente. El 53.7% de la población mexicana vivió en condiciones de pobreza patrimonial, pues toda esta población ganaba menos de 28.1 y 41.8 pesos en zonas rurales y urbanas respectivamente.

- 2) Con la aprobación de la Ley General de Desarrollo Social en 2004, se creó el Consejo Nacional de Evaluación (CONEVAL). El propósito fundamental del CONEVAL es revisar periódicamente el cumplimiento del objetivo social de los programas, metas y acciones de la Política de Desarrollo Social a través de dos elementos: a) Normar y coordinar la evaluación de la Política Nacional de Desarrollo Social y las políticas, programas y acciones que ejecuten las dependencias públicas, y b) Establecer los lineamientos y criterios para la definición, identificación y medición de la pobreza, garantizando la transparencia, objetividad y rigor técnico en dicha actividad.³⁷

Por último, en relación al segundo cuestionamiento se puede decir que si uno analiza cada uno de los 12 programas sociales³⁸ que la SEDESOL llevó a cabo en el 2007, se puede argumentar que el diseño de los mismos responde o se intenta asemejar a un enfoque de gobernanza. En sincronía a tal enfoque, puede decirse que los programas sociales se ejecutan y supervisan mediante procesos tendientes a incrementar la participación social de la ciudadanía.

Dado que el estudio de cada uno de estos 12 programas sociales, es una tarea complicada y ajena a los fines de la investigación, tomaré como referencia el Programa Jóvenes por México (PJM) para emitir mi veredicto sobre la vinculación entre la política social en México y el paradigma de la gobernanza.

En este sentido, si retomamos los cinco criterios administrativos que dan sentido específico a la gobernanza, se puede decir que en la operatividad del

³⁷ Véase en www.coneval.gob.mx. Además es útil revisar el artículo de **Carlos Javier Cabrera Adame**, Política social: cambios y resultados, en el cual se hace una revisión interesante sobre las potencialidades del CONEVAL. Véase en **Rolando Cordera Campos y Carlos Javier Cabrera Adame (Coordinadores)**, La política social en México: tendencias y perspectivas. Editorial UNAM.

³⁸ Estos 12 programas sociales corresponden únicamente a la Subsecretaría de Desarrollo Social y Humano. Para el 2008, todos los programas se mantienen, con excepción de nuestro objeto de estudio, es decir el Programa Jóvenes por México.

PJM³⁹ se encuentran elementos de continuidad y aplicación práctica de estos cinco criterios. Bajo esta condición se pueden expresar cuatro conclusiones:

1.- El PJM operó bajo la concepción de instaurar una relación Ciudadanía-Estado tendiente a promover la Auto-gestión (o Auto-gobierno). Esta idea se corrobora al revisar las Reglas de Operación del Programa Jóvenes por México (ROPJM), pues en ellas se establece que las instancias ejecutoras de los proyectos (que son Universidades e Institutos Tecnológicos), son autónomas en decidir el contenido de sus respectivos proyectos, siempre y cuando se sujeten a los lineamientos estipulados en las convocatorias.

2.- El PJM desde su creación en 2002, ha sido evaluado externamente por distintas organizaciones de la sociedad civil. Tales evaluaciones han estado encaminadas a ponderar los resultados alcanzados por dicho programa social. La revisión de cada una de estas evaluaciones nos muestra un compromiso ciudadano por consolidar un sistema de rendición de cuentas.

3.- El PJM ha sido ejecutado bajo una lógica de responsabilidad gubernamental. Esto se explica a razón de que en cada uno de los años en que se ha implementado el programa, la SEDESOL ha nombrado un *staff* administrativo que coordine las actividades particulares que se hagan necesarias para el buen funcionamiento del Programa.

4.- Además este programa social fomenta un proceso de participación social, tanto de las personas que padecen marginación y exclusión social, así como de los recursos del capital humano que se generan en las Universidades e Institutos Tecnológicos, especializados en la intervención social comunitaria.

Con estas cuatro aseveraciones, se puede concluir que la estructura del PJM está vinculada con los principios operativos del paradigma de la gobernanza en la política social mexicana, pues se está dejando de lado el monopolio estatal, la falta de transparencia y rendición de cuentas; además de fomentar la participación ciudadana en la toma de decisiones y en la ejecución de las políticas públicas.

³⁹ En el capítulo III, haré una revisión mas exhaustiva de las características de tal programa social.

CAPITULO II: LA IMPORTANCIA DE LA EVALUACIÓN EN EL ANÁLISIS DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS.

En este segundo capítulo se desarrolla y explica el entramado conceptual con el cual pretendemos analizar esa particularidad de la política social mexicana, que representó el Programa Jóvenes por México durante el año del 2007. Básicamente, nuestro marco teórico⁴⁰ se fundamenta a partir de la estructura metodológica que se genera a partir de la relación que la política social guarda con el *policy analysis* y, sobre todo, con el proceso de *evaluación de las políticas públicas*.

A su vez, podemos decir que la vinculación de estos tres elementos comienza caracterizando a las políticas sociales como tipos particulares de políticas públicas, las cuales, como expresamos en el primer capítulo, están destinadas a fomentar el bienestar social de la ciudadanía mediante estrategias de redistribución del ingreso y desarrollo de las capacidades humanas para mejorar la vida de una determinada población. Por lo tanto, al ser adjetivadas como políticas públicas, el estudio de la política social puede circunscribirse a cuatro interrogantes: ¿Cuál es modelo analítico que permite estudiar la formulación, el desarrollo y los resultados de una política pública?, ¿Qué papel juega el proceso de evaluación en dicho modelo analítico?, ¿Cuáles son los diferentes enfoques de evaluación que existen para analizar una política pública? y ¿Cuáles son los distintos métodos y técnicas correspondientes a tales enfoques?. Sin duda, las respuestas a estas cuatro interrogantes me permitirán encontrar los fundamentos teórico-generales, teórico sustantivos y la estructura metodológica para realizar la investigación.

Precisando la afirmación anterior, podemos señalar que para algunos investigadores sociales, los matices generales y sustantivos de una teoría pueden caracterizarse de la siguiente manera:

⁴⁰ Según **Heinz Dietrich**, el marco teórico es el resultado de la selección de teorías, conceptos y conocimientos, así como de métodos y procedimientos que el investigador requiere para describir y explicar objetivamente el objeto de estudio en su estado histórico, actual y futuro. Véase en **H. Dietrich**, Nueva guía para la Investigación Científica, Editorial Ariel, Pág. 81.

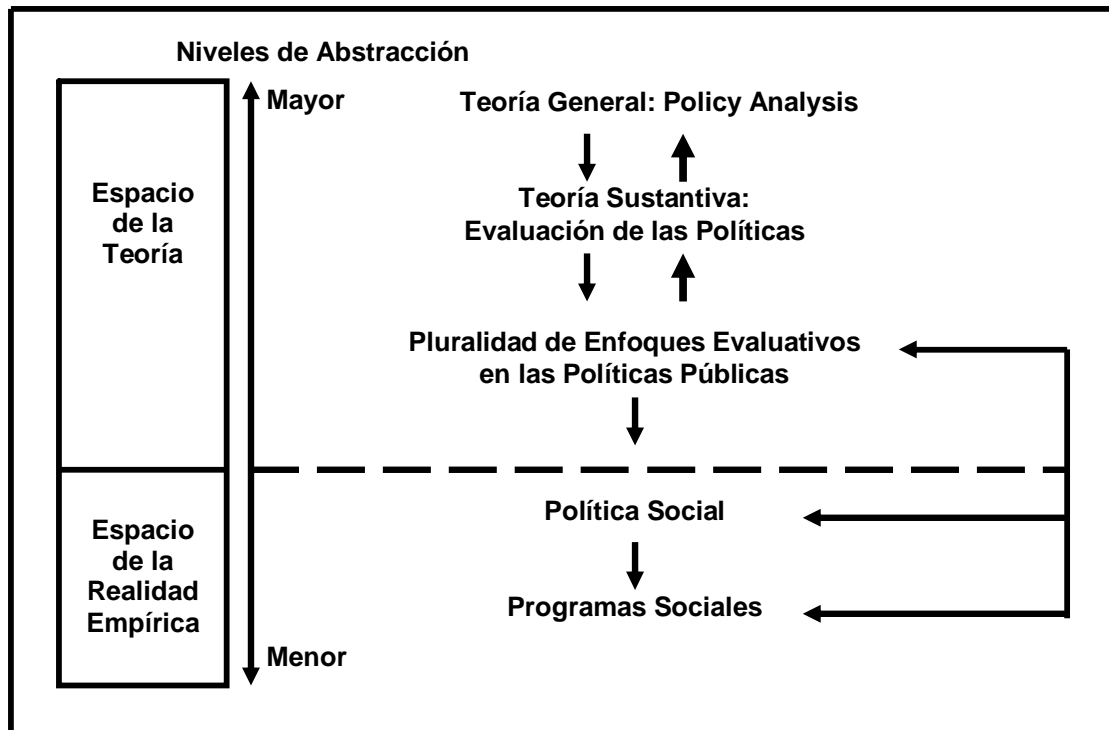
“Una teoría general está constituida por un conjunto de proposiciones lógicamente interrelacionadas que se utilizan para explicar procesos y fenómenos en términos holísticos o parcializados. En este nivel teórico, un investigador determina lo que puede o no ser investigado, además, de que condiciona las preguntas que nos hacemos y el modo en que intentamos responderlas. Mientras que en un nivel menor de abstracción se encuentra la teoría sustantiva, la cual denota proposiciones teóricas específicas a la parte de la realidad social que se pretende estudiar. En este rubro, se suele determinar el objeto de estudio, los objetivos y el tipo de metodología de una investigación.”⁴¹

Ahora bien, de manera más específica, podemos decir que los aspectos teórico-generales de esta investigación, remiten en un primer momento, al papel que comúnmente desempeña el paradigma “cíclico” del análisis de las políticas públicas. Con este paradigma, se obtiene un esquema didáctico que nos permite analizar tanto los procesos de gestación, implementación y terminación de una política pública, así como la importancia que el proceso de evaluación tiene en dicho modelo. En este sentido, el denominado policy analysis, nos sirve como una especie de diagrama que nos permite ubicar las fases que explican el desarrollo de una política o programa público. Por otra parte, los matices teórico-sustantivos de nuestra investigación se encuentran en los diferentes enfoques evaluativos que pueden existir dentro del propio paradigma del análisis de las políticas públicas. Dicha pluralidad de enfoques, está determinada según la etapa del ciclo de las políticas en la cual nos estemos situando. Además, cabe señalar que bajo este último aspecto, se abre la posibilidad de reformular la estructura paradigmática del análisis de las políticas públicas, pues en el se puede llegar a afirmar que la evaluación se convierte en el concepto central que da pauta a todo el ciclo de vida de una política pública, convirtiendo a todo este análisis cíclico en un proceso de evaluación *permanente y sistemático*.

Con toda esta serie de ideas expuestas, considero pertinente sintetizar nuestro marco teórico bajo el siguiente esquema

⁴¹ Véase en **Ruth Sautu, Paula Boniollo, Pablo Dalle y Rodolfo Elbert**, Manual de Metodología. Construcción del Marco Teórico, Formulación de los Objetivos y elección de la Metodología, Editado por el Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO), Pág. 34.

**ESQUEMA I:
NIVELES DE ABSTRACCIÓN EN NUESTRO MARCO TEÓRICO.**



Fuente: Basado en la propuesta de Ruth Sautu, et. al, Op. Cit., Pág. 35. Elaboración propia.

El esquema anterior nos muestra los diferentes niveles de abstracción que se emplean en este segundo capítulo –y en los próximos apartados- a través de un sistema conceptual entrelazado por un razonamiento de tipo deductivo.

Ante esto, se hace necesario dividir nuestra labor analítica en las siguientes secciones temáticas: *A) El papel de la Evaluación en el Paradigma del Análisis de las Políticas Públicas, B) La Pluralidad de los Enfoques Evaluativos para analizar una política pública y C) La construcción de nuestra propia metodología para evaluar al Programa Jóvenes por México.*

A) EL PAPEL DE LA EVALUACIÓN EN EL PARADIGMA DEL ANÁLISIS DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS.

Convencionalmente, el mundo de las políticas públicas⁴² suele quedar circunscrito a una herramienta heurística denominada como *policy analysis*.

⁴² Para los fines de esta investigación, entenderemos por política pública el conjunto de decisiones políticas que sirven para implementar programas o proyectos gubernamentales que pretendan obtener metas sociales que favorezcan el nivel de vida de los ciudadanos. Una serie

Desde sus orígenes (que nos remiten al auge de los Estados de Bienestar y a las administraciones públicas norteamericanas posteriores al New Deal), el análisis de las políticas públicas se posicionó como un modelo analítico e instrumental, capaz de mejorar tanto la comprensión de los procesos que rodean una política pública, así como la racionalidad en la toma de decisiones por parte de los burócratas y los políticos.⁴³

Por ello, no es de extrañar que las investigaciones pioneras para estudiar la lógica de las políticas públicas dieran mayor importancia a esta cuestión para determinar que se trataba de un proceso de autonomía disciplinaria. En este sentido, los trabajos realizados por el profesor Harold D. Laswell durante las décadas de los 50's y los 60's, aparecen como los primeros estudios en este campo. Dicho investigador, era partidario de concebir el estudio de las políticas públicas a través de una "subdisciplina" denominada las ciencias de las políticas. En tales ciencias, se concibe al análisis de las políticas como una actividad cognitiva circunscrita a dos procesos: 1) el **conocimiento del** proceso y 2) el **conocimiento en** el proceso de la toma de decisiones en el orden público o civil.

El *conocimiento del proceso* de la toma de decisiones comprende estudios externos de carácter sistemático y empírico de cómo se elaboran y se llevan a cabo las políticas públicas. En contra parte, *el conocimiento en el proceso* de la toma de decisiones centra su atención en el contexto interno, determinado por las condiciones burocráticas, políticas y administrativas que rodean el diseño y ejecución de las políticas públicas.⁴⁴

Después del legado teórico de Harold D. Laswell, la mayoría de las investigaciones posteriores se inclinaron por ahondar acerca del conocimiento del proceso de la toma de decisiones. No obstante, los intentos por caracterizar el paradigma del análisis de las políticas públicas se hicieron más prácticos, más precisos, y sobre todo, tendieron a ser más didácticos. Los trabajos

de definiciones de política pública, pueden consultarse en **Thomas A. Birkland**, An Introduction to the Policy Process, Ed. M.E. Sharpe, Págs. 21-23

⁴³ **Robert A. Heineman, Whilliam T. Bluhm y Otros**, The World of the Policy Analyst, Rationality, Values and Politics, Editorial Chatham House Publishers, Págs. 9-29.

⁴⁴ A este respecto, pueden consultarse los dos artículos de **Harold D. Laswell** denominados: La orientación hacia las políticas y La Concepción emergente de las Ciencias de la Política. Ambos artículos están incluidos en la compilación de **Luis F. Aguilar Villanueva**, El estudio de las políticas públicas, Editorial Miguel Ángel Porrúa, Volumen I.

elaborados en los últimos veinte años por David L. Weimer, Aidan R. Vining, Eugene Bardach y Dennis Palumbo corroboran esta serie de condiciones.

Para los investigadores D. Weimer y A. Vining, la actividad del análisis de las políticas no es otra cosa que el asesoramiento que un especialista de la política pública da a un tomador de decisiones para llevar a cabo cierta actividad A, pronosticando también las posibles consecuencias X de realizar tal acción. Bajo estos condicionamientos, el éxito de un buen análisis de políticas estará determinado por la aplicación sistematizada de conocimientos básicos dentro de una perspectiva coherente y razonable, que ordena y favorece sobre todo la función del gobierno en la sociedad.⁴⁵

Por otra parte, el profesor Eugene Bardach afirma que el análisis de las políticas públicas debe quedar adjetivado como un tipo de investigación que es capaz de describir con coherencia un problema social que se quiere resolver o mitigar, ya que esboza una serie de acciones que deberán tomarse en cuenta de acuerdo a las condiciones económicas, sociales y políticas en que se viva.⁴⁶

Finalmente, otro especialista del paradigma del análisis de las políticas públicas es el profesor Dennis Palumbo. Para este investigador, el análisis de las políticas públicas no es más que una actividad cognoscitiva sustentada en dos sub-procesos conocidos como el ciclo de las políticas y el ciclo de la información. A su vez, el ciclo de las políticas está determinado por seis fases que constituyen la vida de una política pública, y que además son responsabilidad exclusiva de los actores políticos o burocráticos: a) la definición de un problema, b) el diseño, c) la legitimación, d) la implementación, e) el impacto y f) la terminación de una política. Mientras que el ciclo de la información se expresa en las siete actividades que puede llevar a cabo un analista de políticas a lo largo del ciclo de vida de una política pública. Dichas actividades son: a) la definición de la naturaleza de un problema, b) la definición de objetivos potenciales, c) el análisis de las decisiones o alternativas de políticas que se vayan a tomar, d) La aplicación de encuestas para saber la

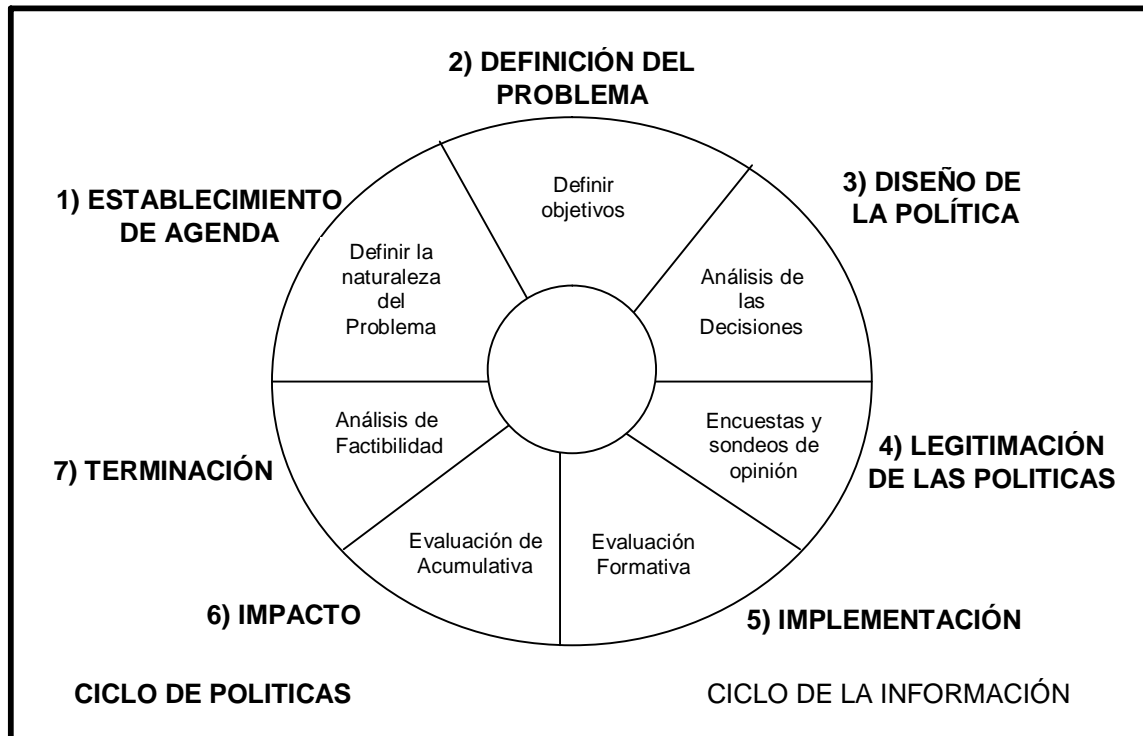
⁴⁵ **D. Weimer y A. Vining**, Policy Analysis, Concepts and Practice, Editorial Prentice Hall, Págs. 23 y 37

⁴⁶ Cabe señalar que en este libro de E. Bardach, se enfatiza el carácter de consultor que tiene un analista de políticas, pues expresa de manera explícita que la actividad llevar a cabo un análisis de las política pública esta en función del Cliente o Sector con el cual se esté trabajando. Véase en **Eugene Bardach**, Los ocho pasos para el análisis de las políticas públicas, Editorial Miguel Ángel Porrúa, Pág. 16

opinión de la ciudadanía ante tales decisiones, e) la evaluación formativa, f) la evaluación acumulativa y g) El análisis de factibilidad para continuar o finalizar la política implementada.⁴⁷

El siguiente esquema presenta de una forma sintetizada la propuesta de este mismo autor.

**ESQUEMA II.
EL CICLO DE LAS POLÍTICAS Y EL CICLO DE LA INFORMACIÓN.**



Fuente: Wayne Parsons, Op. Cit., Pág. 564

La determinación cíclica que D. Palumbo otorga al análisis de las políticas públicas, nos ayuda a ubicar en primera instancia, a la evaluación como una actividad que está presente en dos fases de todo este proceso: en la implementación y en el impacto de una política. Bajo estas condiciones, la evaluación está encaminada tanto a garantizar la correcta ejecución de una política, así como la posible ponderación de los efectos sociales (sean positivos o negativos) en la aplicación de tal política.

⁴⁷ Dennis J. Palumbo, *The Politics*, of Program Evaluation, Editorial Sage Publications. Citado en **Wayne Parsons**, Las Políticas Públicas, Editado por Monte Ávila y la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), Pág. 564.

Sin embargo, si reflexionamos con mayor profundidad sobre el concepto de la evaluación en el análisis de las políticas públicas, nos daremos cuenta que este concepto juega un papel de mayor importancia.

B) LA DIVERSIDAD EPISTÉMICA DE LA EVALUACIÓN: HACIA LA CONSTRUCCIÓN DE UNA METODOLOGÍA EVALUATIVA.

La pluralidad epistémica del concepto de la evaluación está sustentada en tres factores:

- 1) La multiplicidad de significados del concepto*
- 2) La diversidad de enfoques que existen para realizar esta actividad dentro del paradigma del análisis de las políticas públicas.*
- 3) Los distintos métodos y técnicas que pueden emplearse según el enfoque que se haya seleccionado para llevar a cabo la evaluación de una política o programa público.*

1) La multiplicidad de significados del concepto.

La evaluación es una actividad que ejercemos las personas en la vida cotidiana. A diario, muchas personas conciente o inconscientemente tendemos a generar parámetros “evaluativos” de nuestra propia conducta o de la conducta de otras personas en tiempos y espacios determinados.

Por ejemplo, en términos políticos y más allá de los valores culturales e identificaciones partidistas,⁴⁸ comúnmente los ciudadanos emitimos juicios sobre lo que hacen o dejan de hacer nuestros gobiernos, y con ello, forjamos una percepción particular de la autoridad pública.

Es precisamente bajo esta caracterización, que la evaluación ha cobrado una gran importancia dentro el análisis de las políticas públicas.

Por eso, no es de extrañar que las investigaciones para definir o caracterizar al concepto de evaluación sean extensas y diversas. A continuación, se

⁴⁸ Para un descripción breve pero sustancial de todas estas cuestiones puede consultarse la investigación realizada por **Ives Mény y Jean Claude Thoenig**, Las Políticas Públicas, Editorial Ariel, Pág. 195

presentan una serie de definiciones elaboradas tanto por instituciones internacionales como por diversos especialistas académicos, las cuales nos ayudan a corroborar nuestra idea anterior.

a) La definiciones Institucionales.- El Banco Mundial y la Comisión Económica para América Latina y el Caribe han sido organismos internacionales que preocupados por mejorar el desempeño de las labores gubernamentales, promueven la importancia de llevar a cabo procesos evaluativos sobre las políticas y programas públicos

En lo que respecta al Banco Mundial, podemos decir que este organismo concibe a la evaluación como una actividad que examina la influencia o el impacto que tiene un programa o proyecto de intervención pública sobre el bienestar social de un colectivo en una zona geográfica determinada. Por ello, esta institución concluye que la evaluación es una investigación que nos genera escenarios contra-factuales de la realidad social, es decir, situaciones sociales con o sin la presencia de una política, programa o proyecto social.⁴⁹

Por otra parte, la CEPAL ha conceptualizado a la evaluación como la valoración que se hace de un proyecto, programa o política que se ha puesto en marcha o que ha finiquitado. Generalmente, dice CEPAL, los propósitos principales de una evaluación suelen determinar la importancia, el cumplimiento de objetivos, la eficiencia, el impacto y la capacidad de sustentación de tales proyectos, programas o políticas.⁵⁰

c) Las definiciones Académicas.- Desde la órbita académica, existe un número importante de investigadores que han ido desarrollando diversos trabajos para conceptualizar al proceso de la evaluación. Aquí, haremos mención de los estudios elaborados por Giandomenico Majone, Carol H. Weiss, Myriam Cardozo Brum, Ernesto Cohen, Rolando Franco, Olga Nirenberg, Josette Brawerman, Violeta Ruiz, Peter Rossi y Howard Freeman.

⁴⁹ **World Bank**, Impact-Evaluation: The experience of the independent Evaluation Group of the World Bank, Pág. 1. Puede consultarse en www.worldbank.org

⁵⁰ **Deryck R. Brown**, Evaluación de Políticas en la Región del Caribe de habla inglesa: Problemas Conceptuales y Prácticos, Editado por CEPAL, Serie Gestión Pública, Pág. 7

Según, G. Majone, el proceso de evaluación de políticas públicas es una actividad que se ocupa por recolectar, verificar e interpretar la información sobre la ejecución y eficacia de las políticas y los programas públicos, con los objetivos, tanto de ubicar a los grupos sociales que se benefician o se ven perjudicados por tales medidas, así como para tomar la decisión de mejorar, conservar o finiquitar tal política o programa público.⁵¹

Para Carol H. Weiss, la evaluación puede definirse como “la valoración sistemática que se hace de la operación y/o los resultados de una política o programa público, en comparación con un conjunto de normas explícitas o implícitas que sirven de medio para contribuir a la mejora de tales acciones.”⁵²

Por otra parte, en uno de sus mas recientes libros, la investigadora Myriam Cardozo Brum define al proceso de evaluación de una política pública como la realización de una investigación aplicada, de tendencia interdisciplinaria, cuyo objetivo es conocer, explicar y valorar el nivel de logros alcanzados (resultados e impacto) por esas mismas políticas, así como aportar elementos novedosos al proceso de toma de decisiones, para mejorar los efectos de la actividad evaluada.⁵³

Todavía de manera más acotada, Ernesto Cohen y Rolando Franco sostienen que la evaluación de proyectos, planes o políticas es una labor analítica que tiene como ejes centrales la maximización de la eficacia y la eficiencia de la intervención pública. Bajo estos criterios, relacionan la eficacia de los programas con la obtención de los fines propuestos, y a la eficiencia de los programas con la asignación de recursos (económicos y sociales) para la consecución de los mismos.⁵⁴

El trío de investigadoras conformado por O. Nirenberg, J. Brawerman y V. Ruiz afirman que la evaluación de programas o proyectos sociales “es una actividad programada de reflexión sobre la acción (es decir, sobre una política pública), basada en procedimientos sistemáticos de recolección de datos, de análisis e interpretación de la información, con la finalidad de emitir juicios valorativos

⁵¹ **Giandomenico Majone**, Evidencia, Argumentación y Persuasión en la Formulación de Políticas, Editorial Fondo de Cultura Económica, Pág. 214.

⁵² **Carol H. Weiss**, Evaluation, Methods for Studying Programs and Policies, Editorial Prentice Hall, Pág. 5

⁵³ **Myriam Irma Cardozo Brum**, Op. Cit., Págs. 43 y 44

⁵⁴ **Ernesto Cohen y Rolando Franco**, Evaluación de Proyectos Sociales, Editorial Siglo XXI, Pág. 77

fundamentados y comunicables sobre las actividades, los resultados e impactos que han generado esos proyectos o programas, y con ello, poder formular recomendaciones para la toma de decisiones que permitan ajustar la acción presente y mejorar la acción futura.”⁵⁵

Finalmente, P. Rossi y H. Freeman expresan que la evaluación es una aplicación sistemática de los procedimientos de la investigación social para valorar la conceptualización, el diseño, la ejecución y la utilidad de los programas de intervención social.⁵⁶

Ahora bien, una vez expresadas estas ocho definiciones de lo que significa el concepto de la evaluación en el paradigma del análisis de las políticas públicas, se puede concluir que en términos generales, el esquema elaborado por Dennis Palumbo se cumple a cabalidad. Pues en toda esta serie de afirmaciones, volvemos a observar que la evaluación es una labor que el analista de políticas puede realizar tan solo en dos fases del ciclo de las políticas públicas: la implementación y el impacto.

No obstante, esta afirmación debe ser catalogada de precipitada y errónea, ya que la evaluación es una tarea que puede permear en cada una de las fases del análisis cíclico de las políticas públicas. De ahí que la evaluación puede gestarse desde diferentes enfoques; ofreciendo así, un escenario secundario de diversidad de métodos y técnicas evaluativas.

2) La diversidad de enfoques evaluativos: Hacia una reconstrucción del paradigma del análisis de las políticas públicas.

En el afán de poder operacionalizar la evaluación de una política pública, muchos investigadores y consultores tienen la necesidad de acotar los términos en que se llevará a cabo tal actividad. Para ello, se hace indispensable la elección de algunos enfoques que vayan orientando y determinando el contenido de esta práctica. Pero hasta aquí, cabe preguntarse ¿Por qué es necesario elegir algunos enfoques evaluativos? y más aún, ¿Cuáles son los

⁵⁵ Además, hay que señalar que estas tres investigadoras añaden que la evaluación es distinta a los procesos de supervisión o de control que son típicos de cualquier Gestión Administrativa. Véase en **Olga Nirenberg, J. Brawerman y V. Ruiz**, *Evaluar para Transformar*, Editorial Paidós, Pág. 32

⁵⁶ Véase en **P. Rossi y H. Freeman (Coordinadores)**, *Evaluation: a Systematic Approach*, Editado por Sage Publications, Págs. 45-73

distintos enfoques que nos ayudan a realizar evaluaciones de las políticas y los programas públicos? La respuesta a la primera interrogante bien pudiera quedar expresada a través de la aseveración hecha por la investigadora Myriam Cardozo Brum: la elección de uno o varios enfoques evaluativos convierte a esta actividad en un conjunto de hipótesis que necesitan comprobarse, merced de los objetivos que nos establezcan esos mismos enfoques que hayamos seleccionado.⁵⁷

Por otra parte, la respuesta al segundo cuestionamiento es mucho más extensa y compleja. Por lo tanto, necesitamos hacer uso de un proceso más metódico para su explicación.

En primera instancia, me parece útil presentar el siguiente esquema en el cual se describen los orígenes de esta multiplicidad de tipologías⁵⁸ evaluativas.

**ESQUEMA III.
LAS TIPOLOGÍAS DE LA EVALUACIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS.**



*Se presentan una subclasificación que será explicada mas adelante

Fuente: Basado en el trabajo de O.Nirenberg y Otras, Op. Cit., Pág. 51-78. Elaboración Propia.

En segunda instancia, procedemos a explicar el esquema anterior. En dicho esquema, se puede observar que las tipologías de la evaluación nos remiten a tres orígenes distintos, esto es, que las evaluaciones se caracterizan: según las personas que realizan tal actividad, según el momento dentro del “nuevo” ciclo

⁵⁷ Myriam Irma Cardozo Brum, Op. Cit., Pág. 62.

⁵⁸ La tipología de las evaluaciones responde y se justifica a través de las necesidades y perfiles académicos del evaluador.

del análisis de las políticas públicas y según el objeto de estudio al que pretendan evaluar.

Dentro de la primera clasificación, las evaluaciones pueden ser *internas o externas*. Se dice que una evaluación es interna cuando esta actividad es realizada por personas pertenecientes a la organización o institución gestora del proyecto, programa o política pública que se pretende analizar. En otro sentido, se dice que una evaluación es externa cuando esta actividad es desarrollada por personas ajenas a la organización o institución ejecutora del proyecto, política o programa correspondiente. Generalmente, este tipo de evaluaciones suelen ser realizadas por consultoras especializadas, por Universidades, Centros de Investigación y por estudiantes interesados en el estudio de las Políticas Públicas.⁵⁹

En lo que respecta a la segunda clasificación, las evaluaciones pueden ser *ex-ante y ex-post*. La evaluación ex-ante es una actividad prospectiva que se interesa por estudiar la existencia de un problema público, los insumos disponibles para atender tal problema y las condiciones gerenciales (staff administrativo, lógica organizacional y presupuesto) con las que se pudiera ejecutar un proyecto o programa de interés público. La evaluación ex-post, es una actividad retrospectiva que permite conocer de manera integral o particular, las cualidades (diseño e implementación) y los tipos de resultados alcanzados por una política o un programa público.

Sin embargo, hay que señalar que de manera subyacente a la evaluación ex-post se generan otras cinco tipologías evaluativas. Así, tenemos que se puede llevar a cabo una: **a) evaluación de diseño, b) evaluación de implementación, c) evaluación de resultados, d) evaluación de impacto y e) meta-evaluaciones.**⁶⁰

A su vez, la explicación detallada de estos cinco sub-tipos de evaluación, quedaría expresada de la siguiente manera:

⁵⁹ Olga Nirenberg y Otras, Op. Cit., Pág. 58 y 59.

⁶⁰ Cabe señalar que los adjetivos de ex-ante y ex-post están determinados por los efectos de que genera una política pública, partiendo del supuesto de que no existen efectos significativos en el corto plazo, es por ello que la implementación se circunscriba al momento ex ante de una política pública. Véase en **Ernesto Cohen y Rolando Franco**, Evaluación de Proyectos Sociales, Editorial Siglo XXI, Pág. 17

- a) *Evaluación del Diseño.*- Es un tipo de evaluación centrada en tres cuestiones: 1) el proceso de elección de un proyecto tendiente a resolver un problema público, 2) la congruencia de los objetivos de tal proyecto en relación a la magnitud de los problemas públicos que se pretenden resolver y 3) determinar la pertinencia de los insumos que se han de utilizar para ofrecer los servicios que han de mitigar tal problemática.
- b) *Evaluación de implementación.*- Es un tipo de evaluación que pretende analizar los factores que pueden contribuir a ejecutar exitosamente una política pública. En esta lógica, la evaluación se interesa por analizar la estructura administrativa, la cantidad de recursos económicos y la forma en que se ejerce el gasto presupuestal en una política pública.
- c) *Evaluación de Resultados.*- Es un tipo de evaluación que se preocupa por ponderar de manera descriptiva, los logros alcanzados por una política o programa gubernamental, en base a los objetivos expresados en su matriz de marco lógico.
- d) *Evaluación de Impacto.*- Es un tipo de evaluación encargada de la identificación sistemática de los efectos positivos o negativos, generados en hogares, instituciones y en el medio ambiente por el desarrollo de una política pública. Generalmente, se suelen realizar este tipo de evaluaciones cuando ha pasado un tiempo considerable a la aplicación de una política pública.⁶¹
- e) *Meta-evaluación.*- Es un tipo de evaluación destinada a emitir juicios acerca de la validez metodológica empleada en cualquier evaluación. En otras palabras, es un modo de ejercer la labor evaluativa, teniendo como objeto de estudio a la misma evaluación (específicamente, los informes finales que los evaluadores presentan a la institución u organización administrativa responsable de la política o del programa evaluado).⁶²

Finalmente, en lo concerniente a la tercera clasificación existe una multiplicidad de unidades diferentes que son objeto de la evaluación. Dichas unidades son: las organizaciones, los programas y las políticas públicas.

⁶¹ Definición extraída del **Independent Evaluation Group**. Esta definición puede consultarse en www.worldbank.org

⁶² **Myriam Irma Cardozo Brum**, Op. Cit., Págs. 129-149.

Se entiende por Organización aquel conglomerado colectivo que posee características instrumentales e institucionales. El perfil instrumental nos manifiesta que la organización como colectivo responde a una estructura jerárquica en donde se ejerce el liderazgo de una persona sobre el resto de los miembros de la organización. Mientras que el perfil institucional, nos expresa que la organización es un conjunto de personas capaces de generar normas y valores institucionales que limitan la conducta individual en aras del beneficio colectivo de la agrupación.⁶³

Por otro lado, un programa (de carácter social) nos remite a una intervención planificada, de carácter gubernamental o civil, destinado a obtener determinados resultados propuestos en un plan o en una política general. Tradicionalmente, un programa goza de una continua temporalidad.⁶⁴

Finalmente, una política pública es un conjunto de prácticas, normas y programas que emanan de una o varias autoridades públicas, con el objetivo de garantizar la gobernabilidad y niveles mínimos de bienestar. Con ello, puede entenderse por qué desde la lógica del gobierno y la administración pública se suele hablar de política económica, de política laboral, de política educativa, de política social, de política de vivienda, etc.⁶⁵

3) Los Métodos y Técnicas a emplear en la actividad evaluativa.

Por último, hay que señalar los diferentes métodos y técnicas evaluativas que se pueden utilizar para analizar cualquiera de los tres objetos de estudio mencionados anteriormente.

A este respecto, debemos empezar por definir cada uno de estos dos elementos. Ante esto, podríamos formular la siguiente aseveración: “Entendemos por método una estrategia de razonamiento que nos permite

⁶³ Tom Christensen, Per Laegreid y Otros, Organization Theory and the Public Sector, Editorial Sage, Pág. 3.

⁶⁴ O. Nirenberg, J. Brawerman y V. Ruiz, Evaluación y Programación de Proyectos Sociales, Editorial Paidós, Pág

⁶⁵ Ives Meny y Jean Claude Thoenig, Op. Cit., Págs. 89 y 90

conocer los aspectos que más nos interesan destacar acerca de un fenómeno particular⁶⁶ (...). Mientras que las técnicas hacen referencia a los instrumentos que nos facilitan la aplicación de los métodos, debido a que éstas optimizan esfuerzos, administran recursos y favorecen la comunicación y comprensión de cualquier investigación.”⁶⁷

Ahora bien, llama la atención que dentro de la lógica de las evaluaciones de políticas públicas, los métodos y técnicas que podemos emplear tienen un carácter variado y de combinaciones múltiples.

En lo concerniente a los métodos de evaluación podemos decir que existen dos tipos: el método cuantitativo y el método cualitativo. El método cuantitativo es de carácter positivista, puesto que busca cimentar la objetividad y la generalización de sus conocimientos. Comúnmente, este método busca desarrollar evaluaciones que se cataloguen como investigaciones cuasi-experimentales en donde exista un predominio del lenguaje matemático. Como alternativa a esto, tenemos el método cualitativo el cual es de carácter Hermenéutico-Constructivista. Dicho método se enfoca a analizar el contexto político, económico y social de la evaluación. Tradicionalmente, este método no da mucha centralidad al lenguaje matemático, por lo que se suele adjetivar como una investigación de tipo narrativa que tiende a desarrollar los análisis de discurso de los individuos involucrados en una investigación.

En cuanto a las técnicas evaluativas, éstas son determinadas por el evaluador en dos sentidos: 1) Cuando éste elige uno o algunos de los cinco sub-tipos evaluativos que se generan a partir de la “cronología” ex-ante y ex-post de una política o programa público y 2) Cuando el evaluador opta por desarrollar un método cuantitativo o cualitativo para llevar a cabo su evaluación.

Con estos dos últimos condicionamientos, podemos formular una matriz que nos ayude a determinar con mayor precisión, cuales son las diferentes técnicas que se aplican para evaluar una política o programa público. A continuación se presenta tal matriz:

CUADRO IV. MATRIZ DE LAS TIPOLOGÍAS, MÉTODOS Y TÉCNICAS DE LAS EVALUACIONES DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

⁶⁶ Heinz Dietrich, Op. Cit., Pág. 19

⁶⁷ Ario Garza Mercado, Manual de Técnicas de Investigación, Editado por el Colegio de México (COLMEX), Pág. 3

TIPOS DE EVALUACIÓN	SUB-TIPOS EVALUATIVOS	MÉTODOS EVALUATIVOS	TÉCNICA POSIBLE A UTILIZAR
Evaluación ex-ante	Evaluación del Diseño	Cuantitativo	Análisis Costo-Eficiencia
			Análisis Costo-Beneficio
			Análisis de Pertinencia
	Evaluación de la Implementación	Cuantitativo	Análisis Presupuestal
		Cualitativo	Análisis Organizacional
			Análisis del Benchmarking
Evaluación ex -post	Evaluación de Resultados	Cuantitativa	Análisis de la Matriz del Marco Lógico
		Cuantitativa /Cualitativa	Análisis de la Percepción de la Población Beneficiaria
	Evaluación de Impacto	Cuantitativa	Análisis Cuasi-Experimental
	Meta-Evaluación	Cuantitativa	Análisis de Indicadores Evaluativos

Fuente: Basada en la investigación de M. Cardozo Brum, Elaboración Propia

La matriz anterior, nos hace mención de diez técnicas evaluativas⁶⁸, las cuales adquieren su especificidad de acuerdo a los tipos, sub-tipos y métodos evaluativos. Sin embargo, la explicación detallada de cada una de estas técnicas se sitúa como una tarea insoslayable.

El análisis Costo-Eficacia permite comparar programa, políticas y proyectos alternativos que persiguen un mismo objetivo, seleccionando el que presente

⁶⁸ Estas ocho técnicas evaluativas no deben ser consideradas como únicas y hegemónicas, ya que son producto de nuestra subjetividad y de la lógica que nos dictaminan los cinco sub-tipos de evaluación anteriormente mencionados. Por lo tanto, contemplo que pueden existir otras técnicas evaluativas. Incluso, cabe la posibilidad que dentro de la Evaluación del diseño, sea posible aplicar un método cualitativo que genere su propia técnica evaluativa.

menor costo por unidad de logro (C/E). La eficacia suele ser difícil de cuantificar en forma directa, por lo que se tiende a sustituir su medición por indicadores indirectos, supuestamente correlacionados con los objetivos finales. La mayor limitación de este método es que no permite la comparación de programas, políticas o proyectos con objetivos diferentes o múltiples.⁶⁹

El análisis Costo-Beneficio busca resolver la deficiencia de la técnica anterior. Por ende, este tipo de análisis compara proyectos, políticas y programas con propósitos diferentes, homogenizando los costos y los beneficios de toda índole (financieros, económicos, sociales, distributivos, etc.) por medio de una unidad de medida común (generalmente las unidades monetarias), actualizando los flujos que se presentan en distintos momentos del tiempo, y comparando posteriormente ya sea las relaciones C/B de cada proyecto, política o programa para seleccionar la menor, o bien, los valores actuales netos (VAN) para seleccionar el mayor de los positivos. Este técnica ha sido criticada por: 1) las dificultades y arbitrariedades en que incurre para la cuantificación de efectos que no tienen un valor de mercado, lo que se realiza mediante la atribución de “precios sombra”; 2) la falta de criterios claros para determinar la tasa de actualización social y, en su caso, los factores de ponderación para los diferentes grupos de ingreso; 3) su tendencia a incluir solo las variables de cuantificación más sencillas (económicas y financieras) a pesar de su objetivo manifiesto; y 4) su excesiva confianza en que su sofisticado análisis inaccesible para la mayoría de los interesados y basado en cuantificaciones discutibles, puede conducir a una selección óptima.

La técnica del Análisis de Pertinencia permite reflexionar acerca del carácter oportuno de los objetivos planteados en una política o programa público. Generalmente, esta técnica trata de ponderar tanto la magnitud del problema público que se desea atender, así como, los “insumos disponibles” para ejecutar tal proyecto. Los defectos que se señalan dentro de esta técnica evaluativa, residen en dos cuestiones: 1) no se toman en cuenta los diversos, y tal vez, hasta innumerables factores externos que condicionan la magnitud del problema público, y 2) la dificultad para obtener información, o en su caso, datos precisos relativos a la cuantificación de los insumos.

⁶⁹ Myriam Irma Cardozo Brum, Op. Cit., Págs. 67 y 68.

La técnica del Análisis Presupuestal nos ofrece una descripción muy concreta del contexto económico en el que se desarrolla una política o un programa público. De manera específica, esta técnica analítica prioriza su atención en los recursos económicos asignados a las políticas o programas públicos, así como al modo en que se ejerce el gasto de este mismo presupuesto. Las críticas mas frecuentes a este tipo de análisis, residen en su escasa preocupación por el contexto político-burocrático, el cual puede fungir como un escollo o como un factor benevolente para el incremento de los ingresos presupuestales.

La técnica del Análisis Organizacional se emplea como una labor analítica que destaca el organigrama administrativo al cual esta circunscrita cualquier política o programa público. En este tipo de análisis, se suele estudiar comúnmente, los niveles jerárquicos de la organización administrativa. Esto con el objetivo de comprender los marcos facultativos de cada una de las dependencias que conforman a la organización. Las opiniones antagónicas a dicha técnica, suelen expresar el argumento de que la evaluación termina por ser una actividad de descripción jurídica, con nula explicación de los factores que alteran la correcta ejecución de la política o programa público sobre la cual se quiere reflexionar. Además, se agrega que también soslayan los condicionamientos económicos, políticos, sociales y culturales de carácter externo, que pueden influir para modificar la vida organizacional.

La técnica del Análisis de Benchmarking consiste en comparar diferentes modos de implementar políticas y programas públicos, teniendo como referente a la organización que mayor reconocimiento posea, por ser responsable de la política o programa con mayor éxito y reconocimiento otorgado por parte de las instituciones especializadas en emitir tales procesos de certificación. Sus detractores, expresan que los inconvenientes del Benchmarking son: a) la falta de atención a los contextos culturales particulares a los que está sometido cualquier organización y b) La escasa objetividad y el poco consenso para aceptar indicadores que sirvan de parámetros de calidad para emular a una determinada organización.

La técnica del Análisis de la Matriz del Marco Lógico nos indica que la ponderación de los resultados de un programa público esta supeditada a una matriz de corte gerencial y administrativo. Dicha matriz está compuesta de

cuatro filas y cuatro columnas. Los cuatro elementos que componen las cuatro filas son: a) el Fin, b) el Propósito, c) los Componentes y d) las Actividades de un programa. Mientras que los elementos que conforman las cuatro columnas son: a) el Resumen Narrativo, b) los Indicadores, c) los Medios de Verificación y d) los Supuestos del programa. Bajo este análisis, la evaluación queda condensada en los dos elementos de las dos primeras columnas y en cada una de las cuatro denominaciones que están presentes en las filas.⁷⁰ Las críticas que se le suelen presentar a ésta enfoque residen básicamente en su lógica excesivamente gerencialista que conlleva a una evaluación meramente descriptiva de un programa. Por ende los factores explicativos del por qué no se cumple con las metas estipuladas en un programa no son tomadas en cuenta por este análisis.

El Análisis de la percepción de los Beneficiarios de un Programa es una investigación que se preocupa por dar a conocer, a través de entrevistas y encuestas, las opiniones y experiencias que han tenido algunos miembros de la población beneficiaria de una política o Programa. De manera muy similar a las críticas epistémicas de las investigaciones cualitativas, este tipo de análisis es criticado por su relativismo y por la escasa generalidad y ponderación de su conocimiento.

La técnica del análisis cuasi-experimental se dedica a descubrir escenarios contra-factuales que intentan demostrar relaciones estables de causalidad entre la aplicación de la política pública y un conjunto dado de múltiples efectos positivos que se generan tanto en la población beneficiaria, así como en el medio ambiente en el que se desarrolla o desarrolló tal política o programa. En este sentido es muy común que todas las evaluaciones de impacto, empiecen caracterizando dos tipos de escenarios: un escenario T y un escenario T+n, ya sea para una grupo de individuos (población control y población testigo) o para una comunidad.⁷¹ Generalmente, las críticas a las evaluaciones de impacto giran entorno a que no pueden desarrollarse bajo el ideal de evaluar al mismo

⁷⁰ La explicación detallada de cada uno de estos componentes de la Matriz del Marco Lógico, puede consultarse en: Instituto Latinoamericano de Planeación Económica y Social (ILPES), Metodología del Marco Lógico, Editado por ILPES, Boletín del Instituto, Volumen 15, Año 2004, Págs. 12-27.

⁷¹ A mi entender, la técnica del análisis experimental queda muy bien explicada a través de una posible actitud experimentalista que adopta un evaluador. Véase **I. Meny y J. C. Thoenig**: Op. Cit., Pág. 196

grupo o la misma comunidad bajo escenarios distintos, pues ningún sujeto o comunidad puede ser al mismo tiempo beneficiario o marginado de una política o programa público. Por lo cual, las subjetividades al realizar los análisis comparativos marcan un determinado sesgo en los resultados.

El Análisis de los Indicadores Evaluativos (Meta-evaluación). Estudia los informes finales que son presentados por los evaluadores (externos) una vez que estos mismos han terminado de evaluar un programa. En términos muy específicos, este análisis reflexiona entorno a dos aspectos: a) la validez estadística del informe y b) la forma en que se construyeron los indicadores estadísticos. El gran problema de este tipo de análisis es la escasa referencia empírica que pueda servir de guía para consolidar dicha técnica analítica. Es muy común, que casi nunca los evaluadores y su metodología empleada para evaluar un programa sean supervisados por sus semejantes.⁷²

C) LA DETERMINACIÓN DE UNA METODOLOGÍA PROPIA DE INVESTIGACIÓN.

A manera de corolario, y una vez finiquitada la exposición de toda la complejidad epistémica que contiene el proceso de evaluación dentro del análisis de las políticas públicas, es fundamental construir nuestra propia estructura metodológica, la cual nos permitirá determinar los objetivos, las interrogantes y las hipótesis que se pretenden desarrollar a lo largo de la presente investigación. Ante esta exigencia, habría que hacer mención de las dimensiones particulares que estructuran la actividad evaluativa que pretendemos desarrollar. Por ello, se puede afirmar que la evaluación que pretendemos realizar en este trabajo, contiene las siguientes características:

- 1) Según su objeto de estudio, nuestra evaluación recae en un programa social, que en este caso es el Programa Jóvenes por México, que ha sido implementado por la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) durante el año 2007.
- 2) Según el tipo de personas que realizarán esta labor, nuestra evaluación se adjetiva como externa. Ya que en este caso, la evaluación se realiza desde el

⁷² Myriam Irma Cardozo Brum, Op. Cit., Págs.

ámbito académico y sin relación administrativa con la SEDESOL y con su Dirección General de Política Sociales.

3) Según el momento en que se desarrolla esta actividad, nuestra evaluación se ubica en un momento ex-post del programa social denominado Jóvenes por México. Concretamente, se contempla realizar una evaluación que indague sobre los factores del diseño, la implementación y los resultados de tal programa. Por lo tanto, se desarrollan métodos cuantitativos tendientes a aplicar respectivamente, las siguientes técnicas evaluativas: Análisis de Pertinencia, Análisis Presupuestal y un Análisis de la Matriz de Marco Lógico.⁷³

4) La información que nos permite desarrollar las técnicas con que se evaluará al Programa Jóvenes por México está sustentada principalmente por cuatro fuentes documentales: a) Las Reglas de Operación del Programa Jóvenes por México del 2007, b) Las Evaluaciones Externas realizadas a este mismo programa en los años 2005 y 2006, c) La Matriz de Marco Lógico del Programa Jóvenes por México, y d) El padrón de beneficiarios del programa en el periodo 2005-2007.

Finalmente, hay que señalar que todo este listado de características que dan especificidad a nuestra investigación, terminan por coadyuvar en la construcción de un cuadro metodológico que contiene de manera explícita los objetivos, las interrogantes y las hipótesis de nuestra investigación.

El cuadro V contiene cada uno de los elementos que nos ayudan para continuar desarrollando esta investigación.

⁷³ Por razones de recursos y tiempo, nuestra investigación solo expondrá una entrevista con la responsable del programa en el 2007. Además, cabe señalar, que este último aspecto, trata de establecerse como un factor explicativo de esta investigación, ya que las tres técnicas anteriores, responden a métodos cuantitativos tendientes a la desarrollar una perspectiva descriptiva y no explicativa de tal programa.

**CUADRO V.
MATRIZ METODOLÓGICA DE LA INVESTIGACIÓN**

Características de nuestra Evaluación Externa			
SUB-TIPO Y TÉCNICA DE EVALUACIÓN	OBJETIVOS	PREGUNTAS DE INVESTIGACIÓN	HIPÓTESIS A COMPROBAR
Evaluación del Diseño (Análisis de Pertinencia)	Describir la disponibilidad de los insumos para ejecutar el Programa.	¿Cuál es el número de estudiantes universitarios que estuvieron en condiciones de prestar su servicio social durante el 2007?	En la medida en que este programa social no definió con precisión la naturaleza de su problema público, los conceptos de su población beneficiaria y objetivo no tuvieron un sustento empírico
Evaluación de la Implementación (Análisis Presupuestal)	Analizar la cantidad de recursos económicos del Programa, así como la forma en que se ejerce ese gasto.	¿Cuál fue el presupuesto otorgado al Programa durante el 2007? ¿Cómo se ejerció el gasto presupuestal de ese Programa en el 2007?	Conforme el presupuesto del Programa fue reduciéndose, la magnitud de la demanda insatisfecha se fue incrementando
Evaluación de Resultados (Análisis de Matriz de Marco Lógico)	Ponderar los objetivos cumplidos por el Programa. Indagar sobre las percepciones que tienen el personal administrativo acerca del Programa	¿En que medida se han cumplido los objetivos del Programa? ¿Cuáles son las opiniones que tienen algunos beneficiarios y la persona que fungió como directora del Programa?	En la medida en que este programa social no tuvo criterios de equidad a la hora otorgar los apoyos a los proyectos fue generando un proceso de centralización de instituciones educativas
Fuentes de Información	1.- Reglas de Operación del Programa 2003 y 2007		
	2.- Evaluaciones Externas al Programa 2005 y 2006		
	3.- Matriz de Marco Lógico del Programa elaborada en 2007.		
	4.- Padrón de beneficiarios del programa del 2005-2007		

Fuente: Elaboración Propia

Finalmente, para desarrollar nuestro cuadro metodológico, es indispensable analizar de manera concreta al Programa Jóvenes por México. En nuestros próximos dos capítulos doy respuesta a esta exigencia.

CAPITULO III: ANTECEDENTES Y DESCRIPCIÓN DE LAS CARACTERÍSTICAS DEL PROGRAMA JÓVENES POR MÉXICO.

En este tercer capítulo de la investigación se tiene como propósito particular exponer un marco introductorio que nos explique con mayor profundidad los objetivos y la lógica de la gestión administrativa con las que operó el Programa Jóvenes por México.

Para alcanzar tal fin, es necesario establecer un análisis retrospectivo que nos muestre los referentes históricos que dieron sentido, justificación y en su momento, continuidad a tal programa.

Bajo esta condición, me parece pertinente dividir la presente exposición en los siguientes dos sub-apartados: a) Antecedentes del Programa Jóvenes por México: La historia del Servicio Social como instrumento de Política Pública y b) Descripción de las Características Generales del Programa Jóvenes por México, conforme a sus Reglas de Operación en el 2007.

A) Antecedentes del Programa Jóvenes por México: La Historia del Servicio Social como instrumento de Política Pública.

Como bien expresamos en el primer capítulo de la investigación, el Programa Jóvenes por México es un programa social destinado a combatir la pobreza y la exclusión social de las comunidades marginadas⁷⁴ de nuestro país, a través de la participación de diversos prestadores de servicio social, mediante un proyecto institucional.

Pero es justamente este último factor, el que nos permite afirmar que el programa de Jóvenes por México no es un programa de intervención social coyunturalmente original y sin precedente alguno.

Esto se debe a que dentro del desarrollo histórico de la educación superior en México, las instituciones de este nivel educativo siempre han tenido la preocupación por promover y fortalecer sus lazos de vinculación social, ofreciendo diversos servicios destinados a atender las necesidades y las

⁷⁴ Las caracterizaciones de una comunidad marginada se establecen en el Programa de **Microrregiones**, implementado por la SEDESOL. Puede consultarse en www.sedesol.gob.mx

problemáticas sociales de la gente. Bajo este contexto, el servicio social se ha convertido en una política institucional clave para cumplir dos tareas: a) fomentar la vinculación “Universidad-Sociedad”⁷⁵ y b) Promover el desarrollo social (generalmente comunitario) de nuestro país.

Las aseveraciones anteriores se corroboran a partir del análisis sistematizado del desarrollo histórico del servicio social en México, y sobre todo, de su utilización como instrumento de política gubernamental. Ambos factores se exponen a continuación.

Como bien apunta el trabajador Social Ezequiel Ander Egg, la acción de ayudar a los más necesitados es tan antigua como la humanidad. Sin embargo, lo que es de llamar la atención, es que estos modos de conducta filantrópica han ido evolucionando hacia un camino de especialización, científicidad y sobre todo de institucionalidad.⁷⁶

En diversos países del orbe, la historia demuestra que este tipo de prácticas también han seguido este mismo sendero. En el siglo XX por ejemplo, se puede observar que la evolución de los trabajos comunitarios y de las acciones altruistas ha ido tendiendo hacia un proceso creciente de institucionalización.⁷⁷

Para corroborar esta afirmación, basta con mencionar lo acontecido con una actividad destinada a la promoción del desarrollo social, la cual suele ser una actividad obligatoria en la mayoría de las Instituciones de Educación Superior de todo el mundo, me refiero específicamente, a lo que usualmente conocemos como **servicio social**.

Las definiciones elaboradas sobre la práctica del servicio social han sido diversas, y proclives a reformularse conforme cambian los contextos económicos y sociales de los países. A continuación, se exponen dos caracterizaciones de esta práctica, una correspondiente al plano internacional y la otra a nuestra realidad nacional.

⁷⁵ La expresión hace referencia a una expresión convencional, pues hay que señalar que el servicio social también se da a Nivel Medio Superior y en Institutos Tecnológicos a Nivel Superior.

⁷⁶ **Ezequiel Ander Egg**, Introducción al Trabajo social, Editorial Siglo XXI, Pág. 145-148.

⁷⁷ **Gloria Inés Bertin Ramirez**, Semblanza histórica del Servicio Social en México. Véase en El servicio Social: Institución para el Desarrollo Municipal, Editado por ANUIES. Disponible en www.anuies.mx.

Según lo emitido en la Primera Conferencia Internacional sobre el Servicio Social, celebrada en París en 1928, se estableció que el servicio social en su sentido más amplio, debe entenderse como:

“el conjunto de esfuerzos encaminados a aliviar y/o mermer los sufrimientos causados por la miseria: a devolver a los individuos y a las familias las condiciones normales de existencia; a prevenir las plagas sociales y a mejorar las condiciones generales de vida.” ⁷⁸

En México, la definición del servicio social está amparada desde el marco jurídico, y se va fortaleciendo a través de las legislaciones universitarias y de los acuerdos institucionales. En este sentido, cabe señalar que en el Art. 5 de nuestra Constitución, se menciona que el servicio social es una práctica de carácter obligatoria para los estudiantes de la educación superior, la cual está regulada por las leyes reglamentarias de profesiones de cada una de las entidades federativas. ⁷⁹

Siendo así, el carácter imperativo de esta práctica, se comprende mejor si se analiza la legislación específica de una institución de educación superior. Si tomamos el caso de la UNAM, se puede observar que

“De acuerdo con el artículo 53 de la Ley Reglamentaria del Artículo 5o. Constitucional, relativo al ejercicio de las profesiones en el Distrito Federal, se entiende por servicio social:

“el trabajo de carácter obligatorio, temporal retributivo que ejecutan y prestan los profesionistas y estudiantes en interés de la sociedad y el Estado. Es una actividad obligatoria porque funge como un requisito fundamental para obtener el título universitario, y temporal porque no puede durar mas de seis meses.” ⁸⁰

Ahora bien, cabe señalar que en nuestro país, la actividad del servicio social está respaldada por una historia de poco más de 70 años. No obstante, en el desarrollo de estas siete décadas, la práctica del servicio social ha estado lejos de volverse obsoleta y caduca. Incluso, en la actualidad, tanto instituciones gubernamentales (SEP y SEDESOL principalmente) como distintos académicos han manifestado que dado el difícil contexto económico y social

⁷⁸ Citado en **Varios Autores:** 70 años de Servicio Social, Documento publicado por la SEDESOL, Pág. 9.

⁷⁹ Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, Artículo 5º, Editorial Esfinge/Fondo de Cultura Económica, 2007, Pág.

⁸⁰ Características sustentadas en la Ley de Profesiones del Distrito Federal.

por el cual atraviesa el país, el servicio social tiende a revitalizarse, y sobre todo, a pensarse como un instrumento necesario a contemplarse en el diseño y ejecución de algunas políticas públicas destinadas al ámbito del desarrollo social y comunitario.

Sin embargo, lo que llama la atención es que estas medidas no sean del todo novedosas, ya que en un análisis retrospectivo, se puede apreciar claramente que en México, el servicio social siempre ha estado amparado por la administración pública, porque desde sus orígenes, ésta práctica se benefició rápidamente de la ayuda y de la supervisión gubernamental; tanto que a partir de 1992, el servicio social dejó de estar circunscrita de manera exclusiva al control de instituciones educativas como la SEP, ANUIES y las Instituciones de Educación Superior, pasando a formar parte también de una institución encargada del Desarrollo Social y Humano como lo es la SEDESOL..

A continuación se describe de manera breve pero sustancial, los 12 acontecimientos más significativos que han marcado el desarrollo de la práctica del servicio social en su condición de actividad auspiciada y controlada por el gobierno mexicano.

- 1) **Los estudiantes de la UNAM.-** En el año de 1936, estudiantes egresados de la máxima casa de estudios de la carrera de medicina, fueron comisionados por el doctor Gustavo Baz para realizar su servicio social en las zonas rurales. Para llevar a cabo tal actividad, se apoyó a los estudiantes con una beca de 90 pesos mensuales. Además, dicha práctica estuvo coordinada también por el entonces Departamento de Salubridad y Salud Pública del Gobierno Federal encabezado por el presidente Lázaro Cárdenas del Río.⁸¹
- 2) **Las reformas constitucionales.-** En el año de 1942, se reforma el artículo 5º Constitucional. Dicha reforma consistió en establecer que a partir de aquel momento, todo servicio profesional de carácter social, considerado como estrategia para el desarrollo social y comunitario, deberá ser concebido como una labor obligatoria para los estudiantes pertenecientes a la educación superior. Posteriormente, en 1945 se publicó en el Diario

⁸¹ Véase en **Alejandro Mungaray Lagarda y otros**, Retos y perspectivas de la reciprocidad universitaria a través del servicio social en México, Editorial Miguel Ángel Porrúa, Pág. 33

Oficial de la Federación, la ley reglamentaria de los artículos 4º y 5º constitucionales, relativos al ejercicio profesional; para que en Octubre de ese mismo año se expidiera el reglamento de dicha ley.⁸²

- 3) **La creación de la Coordinación General del Servicio Social (CGSS).**- En el año de 1972, bajo el gobierno de Luis Echeverría Álvarez, se crea la CGSS. Dicha institución estaba supeditada a la normatividad y lineamientos de la SEP, su objetivo era tratar de homologar las prácticas del servicio social en las distintas áreas de la salud y de promoción educativa.⁸³
- 4) **La creación de la Comisión Coordinadora del Servicio Social de estudiantes de las instituciones de Educación Superior (COSSIES).**- En 1978, se crea la COSSIES, la cual desde un primer momento funge como una instancia promotora de convenios entre los diferentes niveles de gobierno y las instituciones de educación superior. Además, cabe señalar que la COSSIES, aparece como una institución sui-generis de la administración pública mexicana, ya que dependía ya no sólo de la SEP sino también de la extinta Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP). De ahí, que sus funciones no sólo fueran de vinculación académica, sino que también este organismo estuvo capacitado o mejor dicho, responsabilizado para “evaluar el impacto” de sus propios proyectos.⁸⁴
- 5) **El conflicto y la creación de la Comisión Interinstitucional de Servicio Social (CISS).**- La creación de este organismo en 1979, expresa el interés de muchas universidades por mantener su autonomía (en especial con las Secretarías de Estado y la ANUIES). Para las instituciones afiliadas a este organismo, la polarización que había causado la excesiva vinculación del servicio social con el desarrollo social y comunitario había extraviado el sentido académico y de investigación que también debe atender el servicio social. Como su nombre lo indica, este organismo dependía para su control de las Instituciones educativas afiliadas a través del nombramiento de un comité correspondiente.⁸⁵
- 6) **El establecimiento de la Dirección de Apoyo al Servicio Social y Análisis de Empleo (DASSEAE).**- Esta institución fue creada en 1985, su

⁸² Op. Cit., Págs. 33 y 34

⁸³ Op. Cit., Pág. 38

⁸⁴ Op. Cit., Págs. 38 y 39

⁸⁵ Op. Cit., Pág. 40

objetivo era establecer una mutua correspondencia entre las prácticas del servicio social universitario y los lineamientos de intervención comunitaria establecidos en el Plan Nacional de Desarrollo y en los programas sectoriales y regionales respectivamente. Este organismo era exclusivamente dependiente de la Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP).⁸⁶

7) La creación de la Dirección de Apoyo del Servicio Social (DASS).- En 1989, la DASSEAE se convierte en la DASS. Bajo el contexto administrativo de aquella época, este organismo estuvo primero regulado por la SPP, posteriormente, al desaparecer esta Secretaría de Estado, la DASS pasó a ser una dirección supeditada a los lineamientos de la entonces imberbe y recién creada SEDESOL. El objetivo de este organismo era vincular el servicio social de estudiantes con los objetivos inmediatos del Programa Nacional de Solidaridad y con los proyectos aprobados por los Comités para la Planeación y el Desarrollo Estatal (COPLADE), estos últimos fueron destinados generalmente al desarrollo municipal.⁸⁷

8) Se establece el Programa de Servicio Social Comunitario (PSSC).- En 1992, y dada la importancia del Programa Nacional de Solidaridad, la SEDESOL decide establecer un programa social destinado específicamente a promover la importancia del servicio social a través de la elaboración de proyectos productivos.

9) Se forma la Coordinación General del Programa Servicio Social Comunitario (CGPSSC).- En 1998, se decide darle un carácter de mayor rigor institucional al PSSC, por lo cual se nombra un coordinador específico para el Programa, y se establece que debe existir mayor autonomía y compromiso para los prestadores de servicio social, por lo cual fue indispensable que en las convocatorias del programa, se invitara y obligara a los prestadores de servicios social a diseñar proyectos productivos en zonas prioritarias de rezago y marginación.⁸⁸

10) La creación del Programa Jóvenes por México (PJM).- En el año del 2002, con el cambio de gobierno a nivel federal, se decide crear en la

⁸⁶ **Evaluación al Programa Jóvenes por México, 2006.** Actividad realizada por la Asociación Civil denominada Red para el Desarrollo Sostenible, Pág. 26

⁸⁷ Op. Cit., Pág. 26

⁸⁸ Op. Cit., Pág. 26

SEDESOL el PJM, el cual tuvo como objetivo canalizar y capitalizar el conocimiento de los prestadores de servicio social a nivel medio superior como superior a través de la formulación de proyectos hacia el combate a la pobreza y la marginación. En sus inicios, el programa admitía que los proyectos podían diseñarse desde organismos ajenos a las Instituciones Educativas, siempre y cuando la ejecución de los mismos hiciera partícipes a prestadores de servicio social.⁸⁹

11) Se crea Estrategia Jóvenes por México (EJM).- En 2004, al aprobarse el Presupuesto de Egresos de la Federación, no se le otorgaron recursos al PJM, por lo que el programa perdió su autonomía. En ese año, la administración de la SEDESOL decidió incluir en el Programa Microrregiones una vertiente de acción denominada Estrategia Jóvenes por México, la cual mantuvo al equipo administrativo del PJM. En este sentido, desde el Programa Microrregiones se estableció que el servicio social debe contemplarse como un instrumento de intervención que sea capaz de combatir la pobreza de las microrregiones del país.⁹⁰

12) El regreso del Programa Jóvenes por México (PJM).- Desde el 2005 hasta el 2007, la SEDESOL decidió volver a implementar el Programa Jóvenes por México. Llama la atención que para el año del 2007, se crearon nuevas reglas de operación, de lo cual lo más relevante era que los prestadores de servicio social y los actores encargados de crear los proyectos de intervención social, debían de remitirse al ámbito exclusivamente educativo.

Finalmente, me parece pertinente mostrar el siguiente cuadro que sirve como especie de “cronograma”, en el cual se resume la evolución y se sintetiza la información más relevante de los párrafos anteriores, resaltando la caracterización del servicio social como parte de una política gubernamental, y más concretamente como instrumento de apoyo a las dependencias encargadas de la política social en el país.

⁸⁹ SEDESOL, Proyectos Exitosos del Programa Jóvenes por México, Editado por la SEDESOL, Pág. 13.

⁹⁰ Op.Cit., Pág. 26

**CUADRO VI.
EL DESARROLLO INSTITUCIONAL-GUBERNAMENTAL DEL SERVICIO
SOCIAL EN MÉXICO: 1972-2007**

AÑOS	INSTITUCIÓN CREADA	INSTITUCIÓN SUPERVISORA
1972	CGSS	SECRETARIA DE EDUCACIÓN PÚBLICA
1978	COSSIES	SECRATARIA DE EDUCACIÓN PÚBLICA SECRETARÍA DE PROGRAMACIÓN Y PRESUPUESTO.
1985	DASSEAE	SECRETARIA DE PROGRAMACIÓN Y PRESUPUESTO
1989	DASS	SECRETARIA DE PROGRAMACIÓN Y PRESUPUESTO
1992	PSSC	SECRETARÍA DE PROGRAMACION Y PRESUPUESTO / SECRETARIA DE DESARROLLO SOCIAL
1998	CGPSSC	SECRETARIA DE DESARROLLO SOCIAL
2002	PJM	SECRETARÍA DE DESARROLLO SOCIAL
2004	EJM	SECRETARIA DE DESARROLLO SOCIAL
2005-2007	PJM	SECRETARIA DE DESARROLLO SOCIAL

Fuente: Documentos de la SEDESOL y en la investigación de A. Mungaray Lagarda, Op. Cit.,
Págs. 31-43. Elaboración Propia

B) Descripción de las Características Generales del Programa Jóvenes por México durante el año 2007.

Una vez revisadas las Reglas de Operación del Programa Jóvenes por México (ROPJM) aprobadas para el año 2007, me parece importante destacar los tres aspectos administrativos por los cuales se comprende de manera puntual, las características generales de tal programa social. Dichos aspectos son: 1) Los

objetivos generales, 2) La estructura administrativa y 3) La operatividad del Programa.

1.- Objetivos del Programa.- Conforme a las ROPJM del 2007 se estipuló que este programa social buscaba cumplir con un fin y un propósito muy específicos. Bajo estas condicionantes tenemos que:

El fin del PJM era:

- “Contribuir a la generación de oportunidades para la población vulnerable y/o que habita preferentemente en zonas de atención prioritaria (Microregiones)⁹¹ con la participación de jóvenes estudiantes e Instituciones de Educación Media Superior y Superior.”⁹²

Mientras que su propósito estribaba en:

- “Promover la creación de proyectos de desarrollo social y humano implementados por Instituciones de Educación Media Superior y Superior a través de Jóvenes Prestadores de Servicio Social.”⁹³

2.- La Estructura Administrativa.- En el año 2007, el Programa Jóvenes por México operó a través de la Subsecretaría de Desarrollo Social y Humano. A su vez, dentro de ésta subsecretaría, el órgano responsable, para ejecutar y supervisar el funcionamiento de tal programa fue la Dirección General de Políticas Sociales (DGPS).⁹⁴ Además, cabe mencionar que para ese mismo año del 2007, la DGPS decidió crear una dirección particular que se hiciera cargo del PJM. Ante esta medida, la DGPS avaló la conformación de un grupo administrativo responsable de este Programa. El cuadro VII muestra como quedó conformado tal equipo administrativo.

⁹¹ Zonas determinadas a partir del Programa Micro-regiones implementado por SEDESOL.

⁹² Tomado de la **Matriz del Marco Lógico 2007**. Dicha matriz puede consultarse en www.sedesol.gob.mx. Pág. 1.

⁹³ *Ídem*. Pág. 1

⁹⁴ Cabe hacer mención que desde el año 2007 hasta la fecha, los titulares de estos organismos han sido el Dr. Gustavo Merino Juárez y la Mtra. Lía Limón García, respectivamente.

**CUADRO VII.
NOMBRE DE LOS RESPONSABLES DEL PJM Y SU FUNCIÓN ADMINISTRATIVA.**

Nombre	Cargo
Ana María García de Letona	Directora del Programa
Adriana Colín García	Responsable de los Servicios sociales y Prácticas Profesionales
Brenda García Romero	Responsable de las solicitudes del Voluntariado
Homero Trujillo Flores	Responsable de la Formación y Capacitación.
María de la Luz Caudillo Valdez	Responsable del Servicio Social Comunitario
Miguel Ángel Bonilla Zarrazaga	Responsable de la Difusión, Evaluación y Seguimiento
Oscar Salinas Hernández	Responsable de Vinculación y Enlace

Fuente: Basado en documentos de SEDESOL. Elaboración propia.

3.- La operatividad del Programa.- Para entender los modos como se lleva a cabo la operatividad del Programa Jóvenes por México, considero pertinente exponer las **vertientes de acción** que tenía este programa, es decir, las tres diferentes modalidades con las que se podía participar, y en su caso, ser beneficiario del programa. Tales vertientes se denominaban: *a) Instituciones de Educación Superior e Instituciones de Educación Técnica Media Superior (IES/IETMS), b) Servicio Social de Residencia (SSR) y c) Reconocimiento Nacional de Servicio Social (RNSSC).*

A continuación, se explica de manera detallada, cada una de estas tres líneas de acción.

a) Universidades e Instituciones de Educación Técnica Media Superior.- Era una estrategia de intervención social en la cual el Programa Jóvenes por

México invitaba a las Universidades, Institutos Tecnológicos, y Bachilleratos con especialidad Técnica a participar en la creación de proyectos sociales destinados a fomentar el desarrollo humano y a combatir la pobreza en las llamadas microrregiones del país. Evidentemente, todos los proyectos deben contemplar la participación de prestadores de servicios social. Dentro de esta vertiente de acción, los proyectos presentados deberán circunscribirse a cuatro modalidades operativas y a ciertas condiciones de financiamiento. El cuadro VIII muestra con precisión dichas condiciones:

CUADRO VIII.
MODALIDADES, OBJETIVOS Y MONTOS ESTABLECIDOS PARA
LOS PROYECTOS DE LA VERTIENTE IES/IETMS: 2007

MODALIDADES DE LOS PROYECTOS.	OBJETIVO	MONTO MÁXIMO A OTORGAR
Proyectos Productivos	Mejorar económicamente la calidad de vida de las personas que viven en situación de pobreza.	\$160,000.00 M.N.
Proyectos de Identidad Jurídica	Promover acciones que contribuyan a otorgar certeza e identidad jurídica a comunidades marginadas del país.	\$100,000.00 M.N.
Proyectos de Desarrollo Social y Humano	Promover el mejoramiento de las condiciones de vida de la población que habita en zonas de atención prioritaria.	\$100,000.00 M.N.
Proyectos de Ordenamiento Urbano	Propiciar el crecimiento de la localidad acorde con su proyección como Centro Estratégico Comunitario (CEC), para potenciar su capital físico, geográfico y social.	\$200,000.00 M.N

Fuente: Basado en documentos de SEDESOL. Elaboración propia.

Bajo estas condiciones, cabe señalar también que la convocatoria de la estrategia Universidad Contigo, emitida el 21 de Marzo del 2007, hizo público los criterios por los cuales los proyectos serían susceptibles de apoyo. Tales criterios estuvieron determinados de acuerdo a las cuatro modalidades

correspondientes. Conforme a ello, se establecieron los siguientes lineamientos:

**CUADRO IX.
MODALIDADES Y CRITERIOS PARA APOYAR LOS PROYECTOS PRESENTADOS
EN LA VERTIENTE IES/IETMS: 2007**

MODALIDAD	CRITERIOS
Proyecto Productivo	<ul style="list-style-type: none"> ■ Viabilidad técnica y financiera. ■ Que genere opciones de autoempleo e ingreso ■ o estudios que contribuyan al desarrollo de proyectos. ■ Promueva una actitud emprendedora en las localidades. ■ Fomente las capacidades y habilidades de los emprendedores sociales. ■ Contenga enfoque de autogestión y sostenibilidad
Plan de Ordenamiento Urbano Local	<ul style="list-style-type: none"> ■ Talleres comunitarios de planeación participativa. ■ Diagnóstico de la localidad. ■ Integración de documentos y elaboración de maqueta.
Proyecto de Identidad Jurídica	<ul style="list-style-type: none"> ■ Cuando el proyecto pretenda cubrir al menos el 80% del total de la población con actas de nacimiento y con CURP en la localidad.
Proyecto de Desarrollo Social y Humano	<ul style="list-style-type: none"> ■ Que incorporen la perspectiva de género y atención a grupos indígenas, preferentemente. ■ Fortalecer las formas de organización comunitaria ■ Acciones de contraloría social; así como, el desarrollo sostenible de las localidades objeto de atención.

Fuente: SEDESOL. Documento de Convocatoria Universidad Contigo, Págs. 2 y 3

b) Servicio Social de Residencia.- Es una estrategia de intervención social en la cual se invitaba a las instituciones educativas de nivel Superior y Medio Superior) a elaborar proyectos destinados a fomentar el Desarrollo Social y Humano en las zonas rurales de nuestro país. Dichos proyectos, debían ejecutarse mediante la práctica de un servicio social dentro de la comunidad misma que se desea ayudar. Según las modificaciones establecidas en las ROPJM, se estableció que tales proyectos estuvieran supeditados a ciertos criterios de elegibilidad y determinados estímulos económicos.

El cuadro X explica de manera más detallada esta última situación:

CUADRO X.
CRITERIOS Y SISTEMA DE FINANCIAMIENTO DE LA VERTIENTE SSR

CRITERIOS PARA APOYAR UN PROYECTO	MONTO MÁXIMO A OTORGAR
<ul style="list-style-type: none"> ■ El desarrollo del proyecto debe establecer una estadía de los prestadores de servicio social, mínima de tres y máxima de seis meses en las comunidades donde se desea intervenir ■ Los proyectos deben estar dirigidos a acciones de Desarrollo Social y Humano en las zonas de atención prioritaria, preferentemente las establecidas por el programa Microrregiones. ■ Preferentemente, contar con el visto bueno, mediante escrito libre de la autoridad municipal correspondiente. ■ Los proyectos deben contener un programa de trabajo calendarizado, en el cual se establezca con claridad la cuantificación de sus metas a alcanzar, así como, la descripción de las actividades en campo que realizarán los prestadores de servicio social. 	<p style="text-align: center;">Por Proyecto:</p> <p style="text-align: center;">\$250,000.00 M.N.</p>
	<p style="text-align: center;">Por residencia al prestador de Servicio Social:</p> <p style="text-align: center;">\$ 2,500.00 M.N (Mensuales)</p>

Fuente: Documento relativo a las modificaciones de las ROPJM, publicadas en el Diario Oficial de la Federación, Sección Séptima, 28 Febrero del 2008, Págs. 4 y 5. Elaboración propia.

c) Reconocimiento Nacional del Servicio Comunitario.- Es un premio que otorgaba la SEDESOL a través del PJM a la labor destacada de:

- I. **Estudiantes** que realizaron su servicio social comunitario en municipios ubicados en las zonas de atención prioritarias, preferentemente en las Microrregiones con condiciones de pobreza y marginación extrema,
- II. **Catedráticos** que supervisan y apoyan tanto los proyectos de intervención comunitaria como las prácticas de los prestadores de servicio social.

Bajo estas condiciones, el RNSSC se dividía en dos categorías: a) prestadores de servicio social y b) docentes, ambos pertenecientes a las instituciones de educación superior y técnica media superior. Los reconocimientos que se conferían a los galardonados, estaban determinados por un Jurado

Calificador.⁹⁵ Además, al igual que las otras dos vertientes, el RNSSC estuvo sujeto a una serie de requisitos administrativos y de incentivos económicos. En este sentido, el siguiente cuadro nos muestra con mayor precisión el contenido de tales requisitos y el margen monetario de dichos estímulos.

**CUADRO XI.
MODALIDADES, REQUISITOS PARA ASPIRANTES Y MONTO DEL PREMIO
OTORGADO PARA EL RNSSC.**

MODALIDAD	REQUISITOS	MONTO MAXIMO DEL PREMIO
Prestador de Servicio Social	<ul style="list-style-type: none"> ■ Carta de exposición de motivos (Formato libre) ■ Copia de Identificación Oficial ■ Carta de liberación del Servicio social por parte de la Institución Educativa ■ Documento municipal o de la comunidad que haya avalado la practica del servicio social ■ Descripción del proyecto que incluya: introducción, objetivo, actividades, impacto social, académico, personal y resultados 	\$10,000.00 M.N.
Docente	<ul style="list-style-type: none"> ■ Carta de exposición de motivos (Formato Libre) ■ Copia de Identificación Oficial ■ Escrito de la Institución avalando la propuesta. ■ Descripción del proyecto que incluya: introducción, metodología de supervisión, recomendaciones y conclusiones ■ El numero de docentes reconocidos, no debe exceder el 15% del total de aspirantes 	\$10,000.00 M.N.

Fuente: Basado en las modificaciones de las ROPJM, publicadas en el Diario Oficial de la Federación, Sección Séptima, 28 Febrero del 2008, Págs. 5 y 6. Elaboración propia.

Finalmente, cabe mencionar que para regular la operatividad de programa, la SEDESOL dictaminó que el órgano encargado de regular y supervisar el funcionamiento de las tres vertientes de acción del programa es el Comité

⁹⁵ De acuerdo con la **ROPJM del 2007**, dicho Jurado se conformaba por el titular de la Unidad Administrativa Responsable del Programa, el titular del Instituto Mexicano de la Juventud y un mínimo de 5 y máximo de 8 ciudadanos de reconocido prestigio en desarrollo social y formación humana, independientes a la **SEDESOL**.

Técnico del Programa Jóvenes por México (CTPJM). Dicho Comité Técnico, quedaba conformado por cuatro figuras administrativas, las cuales eran:

- **Presidente:** En la persona del Subsecretario de Desarrollo social y Humano.
- **Presidente Suplente:** En la persona de la Titular de la Unidad Administrativa del Responsable del Programa (Mtra. Lía Limón García)
- **Vocales:** Personas nombradas por el Presidente de dicho Comité, y que pertenecían al resto de las Unidades Administrativas de la Subsecretaría de Desarrollo Social y Humano y del Instituto Mexicano de la Juventud, quienes tendrán voz y voto.
- **Invitados:** Personas que podían participar en calidad de invitados, y que tenían que ser nombrados y avalados por la Unidad del Abogado General y el Comisionado para la Transparencia.

A su vez, las atribuciones que la normatividad de la SEDESOL otorgaba a dicho Comité fueron:

- Emitir las convocatorias correspondientes a las modalidades del Programa.
- Evaluar el cumplimiento de los criterios para la selección de proyectos presentados, conforme a lo estipulado en las ROPJM.
- Nombrar un jurado calificador para la vertiente del RNSSC
- Dar a conocer el fallo del jurado para la vertiente del RNSSC a través de la pagina de la Secretaría www.sedesol.gob.mx
- Definir los montos de apoyo y del premio en cada una de las 3 vertientes.
- Aprobar extraordinariamente y sin que medie convocatoria alguna, proyectos para la atención inmediata a la población afectada por desastres naturales, gestionados a través de la Delegación de la SEDESOL correspondiente, de conformidad con la disponibilidad presupuestal.

CAPITULO IV: EVALUACIÓN DEL PROGRAMA JÓVENES POR MÉXICO 2007

Finalmente, en este cuarto capítulo me propongo evaluar el Programa Jóvenes por México (PJM) de acuerdo a los imperativos expresados en la matriz metodológica de nuestro segundo capítulo.

Con estos imperativos, está justificado que el análisis sobre este programa social se supedita a tres tipologías evaluativas: **a) Evaluación del Diseño, b) Evaluación de la Implementación y c) Evaluación de Resultados.**

Por ello, y a modo de emular el formato de los informes evaluativos exigidos por el Consejo Nacional de Evaluación (CONEVAL), el desarrollo de éste último apartado se expone de la siguiente manera:

A) EVALUACIÓN DEL DISEÑO.

- ◆ **TÉCNICA DE EVALUACIÓN:** Análisis de Pertinencia
- ◆ **INTERROGANTES:** ¿Existe una relación simétrica y corresponsable entre el objetivo del programa y los objetivos de la SEDESOL?, ¿Se han modificado las ROPJM desde el inicio del programa hasta su último año de gestión?, ¿Se tiene un diagnóstico actualizado y adecuado del problema público que pretende mitigar o en su caso resolver, el PJM?, ¿Están definidas con claridad la población beneficiaria y la población objetivo de este programa?, ¿Existen los indicadores necesarios para medir la magnitud potencial de estas dos poblaciones?.
- ◆ **HIPOTESIS A COMPROBAR:** En la medida en que los responsables del programa no realizaron acciones tendientes a determinar con mayor precisión la naturaleza de su problema público, los conceptos de su población beneficiaria y su población objetivo no tuvieron algún sustento empírico que permita establecer con claridad la pertinencia de este programa.

La evaluación del diseño que hago del PJM gira entorno a un análisis de pertinencia tendiente a estudiar cuatro factores: 1) la concordancia de objetivos generales de la SEDESOL y los objetivos propios del PJM, 2) los cambios presentados en sus Reglas de Operación (2003 y 2007), 3) el diagnóstico hecho por los responsables del programa sobre la magnitud del problema público que se pretende afrontar y 4) la identificación y cuantificación de su Población Beneficiaria y de su Población Objetivo.

Frente al interés por investigar sobre tales factores, considero adecuado desarrollar este tipo de evaluación del PJM a través de una exposición en la que se va dando respuesta a las interrogantes que a continuación se presentan:

1. ¿Concuerdan los objetivos del PJM con los fines propuestos por la SEDESOL? Respuesta: Sí.

Para sustentar esta respuesta, podemos mencionar que con base en el documento titulado los Objetivos Estratégicos del Desarrollo Social 2007-2012, se puede observar que existió una sinergia entre los fines propuestos por la SEDESOL y los objetivos particulares del PJM.

Este proceso de convergencia entre ambas instancias, se verifica mediante la realización de un análisis comparativo entre los ejes rectores de ésta Secretaría y los objetivos específicos del PJM.

Ahora bien, cabe mencionar que este análisis comparativo se sustenta a través de tres procesos de vinculación administrativa, los cuales pueden ser adjetivados como: a) proceso de simetría, b) proceso de complementariedad y c) proceso de focalización.

Ante esto, se hace necesario elaborar un esquema que nos explique de manera sintetizada cada una de estas afirmaciones. Por ello, la exposición del siguiente cuadro nos ofrece una respuesta a tal inquietud, pues en él, se detalla de manera puntual los tres procesos de convergencia por los cuales se produce la sinergia entre ambas instancias.

**CUADRO XII.
VINCULACIÓN ENTRE LOS FINES DE LA SEDESOL
Y LOS OBJETIVOS PARTICULARES DEL PJM.**

TIPO DE VINCULACIÓN	EJES RECTORES DE LA POLÍTICA SOCIAL EN SEDESOL	CARACTERÍSTICAS DEL PJM.
Simetría	Impulsar una visión compartida para la superación de la pobreza en todas las políticas públicas	Con los proyectos que apoya, el programa intenta romper el círculo de pobreza desarrollando las capacidades de las personas en condición de pobreza.
Complementariedad	Formular una política social con un enfoque subsidiario y no asistencialista, fomentando la cultura de la corresponsabilidad	El monto de los proyectos apoyados por el PJM proviene de recursos federales. Además, se infiere que fungen como responsables del éxito o fracaso de los proyectos tanto los responsables del programa como las IES y las IETMS.
Focalización	Privilegiar el enfoque territorial y la focalización hacia los más pobres.	La focalización del programa permite atender a las zonas más rezagadas del país (municipios en microrregiones, o en la estrategia 100 x 100).

Fuente: www.sedesol.gob.mx y documentos proporcionados por el PJM. Elaboración propia

2. ¿Se han modificado las ROPJM desde el inicio del programa hasta su último año de gestión? Respuesta Sí.

Un estudio comparativo entre las ROPJM del 2003 y del 2007, muestra que este programa social ha modificado de manera importante algunos aspectos de su diseño e implementación.

En cuanto a su diseño se observa una tendencia a focalizar el fin y el propósito de este programa a través de la delimitación de su población objetivo y beneficiaria. En lo que respecta a su implementación, el PJM operaba en el 2003 con sólo 2 vertientes de acción, mientras que en el 2007 lo hizo con 3.⁹⁶

⁹⁶ Cabe señalar que las tres vertientes de acción aparecen desde las modificaciones hechas a las ROPJM del 2005.

El cuadro XIII nos explica de manera más detalla el contenido de estos cambios.

**CUADRO XIII.
COMPARACIÓN ENTRE LAS ROPJM DEL 2003 Y 2007**

CRITERIOS	ROPJM 2003	ROPJM 2007
Fin	Canalizar y capitalizar el esfuerzo y conocimiento de los jóvenes prestadores de servicio social en beneficio de la población que vive en una situación de pobreza definida por la SEDESOL ^a	Contribuir a la generación de oportunidades para la población vulnerable y/o que habita preferentemente en zonas de atención prioritaria, denominadas Microrregiones por la SEDESOL
Propósito	Crear proyectos de desarrollo social y humano, productivos y de asistencia, mediante la participación, compromiso y solidaridad de jóvenes prestadores de servicio social.	Promover la creación de proyectos de desarrollo social y humano implementados por Instituciones de Educación Media Superior y Superior a través de jóvenes prestadores de servicio social.
Población Objetivo	Población en condiciones de Pobreza	Población que habita en las Microrregiones.
Población Beneficiaria	Prestadores Servicios Social vía: Instituciones de Educación Superior, ONG's, Delegaciones de estatales de la SEDESOL, Instituciones y Organismos Estatales y Municipales.	Prestadores de Servicio Social vía: Instituciones de Educación Superior, Instituciones Técnicas de Educación Media Superior
Vertientes de acción	Universidad Contigo Servicio Social de Residencia	IES/IETMS Servicio Social de Residencia Reconocimiento del Servicio Social Comunitario

^a Las ROPJM 2003 nos remiten a los Informes emitidos por el entonces naciente Comité Técnico de Medición de la Pobreza.

Fuente: Basado en la normatividad expresada en las ROPJM 2003 y 2007. Elaboración Propia.

3. ¿Existe un diagnóstico actualizado y adecuado del problema público que pretende mitigar o en su caso resolver el PJM? Respuesta No.

Después de haber revisado las últimas dos evaluaciones externas realizadas al PJM, durante los años 2005 y 2006,⁹⁷ podemos afirmar que los responsables de este programa social hicieron caso omiso de las recomendaciones hechas para fortalecer la justificación del programa. En estas dos evaluaciones, se insistió en que el PJM no poseía un diagnóstico elaborado por cuenta propia, que diera razón de la magnitud de la problemática social que pretendía afrontar. Esta afirmación cobra aún más fuerza, si uno retoma el contenido del documento denominado “Diagnostico de la Situación del Programa Jóvenes por México 2007.”⁹⁸ En dicho escrito, se enlistaron una serie de actividades destinadas a mejorar el desempeño y la proyección del programa. No obstante, es de llamar la atención que ninguna de estas actividades hizo alusión al intento de ponderar la problemática social que el PJM pretendía afrontar.

Tal situación, se agrava cuando en ese mismo año, diversos documentos oficiales de este programa social, solo ofrecen una escueta y ambigua mención de cómo ha de definirse su universo de acción. Textualmente, las ROPJM señalan que “las zonas de atención prioritaria del PJM están determinadas conforme a lo establecido por el Programa de Desarrollo Local (Microrregiones).”⁹⁹

Sin embargo, no se aclara que el programa social de las Microrregiones, presenta dos vertientes de acción, las cuales eran: a) Estrategia Microrregiones y b) Estrategia 100 x 100. Este olvido se hace más grave, pues en ambas vertientes se hace uso de dos indicadores diferentes. En la primera estrategia se emplea el Índice de Marginación (IM) para ubicar a las microrregiones, mientras que en la segunda estrategia, se emplea el Índice de Desarrollo

⁹⁷ La evaluación externa del 2005 fue realizada por el **Colegio Nacional de Economistas**. Mientras que la evaluación externa del 2006 fue elaborada por la asociación civil denominada **Red para el Desarrollo Sostenible A.C.** 2006.

⁹⁸ Documento presentado por la Directora del Programa a la Directora General de Política Social a principios del 2007.

⁹⁹ **El programa de Desarrollo Local (Microrregiones)** tiene como objetivo contribuir a la reducción de las desigualdades regionales a través de una política de desarrollo territorial integral de las regiones con mayor marginación o rezago del país, buscando la corresponsabilidad de la población y de los tres órdenes de gobierno para lograr un desarrollo integral -social, económico y humano- de su población. Véase en www.sedesol.gob.mx

Humano (IDH) para determinar cuáles son los 125 municipios más pobres del país, por lo que queda indefinido a cuál de este par de estrategias obedecerá su universo de atención.

Por ello, podemos concluir que los responsables del PJM durante la gestión del 2007, no pudieron solventar esta deficiencia, pues no existe documento institucional que oriente la definición y la magnitud del problema social que se intenta mitigar o resolver.

En este sentido, y dado que el Programa de Microrregiones cuenta con una base de datos ordenada y sistematizada, puede decirse que los responsables del PJM hubieran podido elaborar un diagnóstico de su problemática social, si hubieran determinado su universo de acción conforme a cualquiera de los siguientes datos estadísticos:

- Según la Estrategia Microrregiones, en el año 2007 había en nuestro país 253 zonas de atención prioritaria, debido a los enormes rezagos sociales que estos mismos espacios geográficos presentaban. A su vez, estas llamadas “microrregiones” estaban distribuidas en diferentes proporciones en cada una de las 31 entidades federativas.¹⁰⁰ Al respecto y después de analizar algunos datos, se podía haber afirmado que del total de las Microrregiones, 191 se encuentran en once estados que tienen índices de alta y muy alta marginación, 23 se ubican en las siete entidades federativas que poseen un índice medio de marginación, y 14 se sitúan en estados que oscilan con un índice bajo y muy bajo de marginación. Dichas cantidades representan el 75.4%, el 9% y el 5.5% respectivamente del total de Microrregiones del país.¹⁰¹ También es importante mencionar, que las 253 Microrregiones abarcan una extensión geográfica correspondiente a 1,289 municipios del país, lo que representa el 52.5% del total de los municipios del país.¹⁰²

¹⁰⁰ La única excepción es el Distrito Federal, pues no tiene ninguna Microrregión.

¹⁰¹ Las bases de datos que utilizamos para estos cálculos pueden consultarse en Internet en las direcciones de www.microrregiones.gob.mx y www.conapo.gob.mx. Cabe señalar también, que en estas mismas paginas de internet, puede verse cuales son las entidades federativas inscritas a cada uno de estos índices de marginación

¹⁰² Hay que mencionar que en México se tienen registrados un total de 2,453 municipios. Véase en www.conapo.gob.mx.

- Finalmente, otro rubro importante (quizá el más importante de acuerdo al indicador propuesto para medir el fin de este programa social) hubiera sido, remitirse a la ubicación de los 125 municipios con mas bajo IDH del país. De acuerdo con la Estrategia 100 x 100 del Programa Microrregiones, se puede observar que todos estos municipios se concentran en 7 entidades federativas. Su distribución se da de la siguiente manera: Oaxaca 58 municipios, Guerrero 21 municipios, Chiapas 20 municipios, Veracruz 15 municipios, Puebla 9 municipios, Durango y Nayarit 1 municipio respectivamente. Tales cifras representan para cada uno de estos estados el 46.4%, 16.8%, 16%, 12%, 7.2% y el 0.8%.

4. **¿El Fin y el Propósito se complementan para solucionar la problemática social que da sentido al PJM? Respuesta: No.**

Como se dijo en el capítulo III, el PJM contempla tanto un fin como un propósito administrativo, claramente diferenciados. Sin embargo, este par de elementos se inhiben para garantizar la solución de la “problemática social” que pretende afrontar tal programa.

A mi parecer, creo que esta situación se debe principalmente a tres razones:

- **La falta de un diagnóstico.-** Como se demostró en la pregunta anterior, el PJM careció de un diagnóstico propio que definiera con precisión el concepto de una zona de atención prioritaria. Ante ésta omisión, el PJM queda imposibilitado para gestar un proceso de complementariedad entre su fin y su propósito, ya que de entrada, esto provoca que no se puedan llevar a cabo dos acciones fundamentales para avalar un buen diseño del programa. Dichas acciones hubieran sido: a) vislumbrar los posibles impactos sociales que pudieran generarse si se cumpliera con el fin del programa y b) verificar si los indicadores propuestos para medir los resultados del programa corresponden al cumplimiento de su propio propósito.
- **La incompleta definición del fin.-** En el capítulo precedente a éste, se dijo que el fin de este programa social era “Contribuir a la generación de oportunidades para la población vulnerable y/o en condiciones de pobreza

que habita preferentemente en zonas de atención prioritaria con la participación de jóvenes estudiantes e instituciones de educación media superior y superior”. La definición no es clara ni metodológicamente correcta, ya que no define con precisión qué ha de entenderse por “generar oportunidades”, y más aún, no menciona si esta última expresión es garantía de que el PJM ha tenido efectos positivos en su población atendida después de algún tiempo de ejecutado tal programa. Además no incorpora una delimitación geográfica. Por lo tanto, y desde mi punto de vista, propondría que el fin del PJM quedara establecido de la siguiente manera: **“Mejorar los niveles de bienestar social de la población que vive en los 125 municipios más pobres del país, mediante la participación de Instituciones de Educación Superior, Instituciones de Educación Técnica Media Superior y de prestadores de servicio social.”**¹⁰³

- ***La incorrecta definición del Propósito.-*** Como bien se señaló en párrafos anteriores, el propósito de este programa social consiste en “promover la creación de proyectos de desarrollo social y humano implementados por IES e IETMS a través de jóvenes prestadores de servicios social.” Sin embargo, desde mi perspectiva este propósito no está correctamente definido, debido a que su contenido hace imposible ubicar y verificar los posibles resultados del programa. En términos concretos, el error que presenta la forma en la que se expresa el propósito del PJM, estriba en que se hace más alusión a los productos (o componentes del programa) que se ofrecen que a los logros que se han alcanzado una vez ejecutados los proyectos. Por ende, el propósito de este programa social podría reformularse de la siguiente manera: **“Incrementar los apoyos otorgados a la creación de proyectos de intervención comunitaria que son diseñados y monitoreados por IES e IETMS, para cambiar las condiciones de vida de la población que habita en los 125 municipios.”**

¹⁰³ Para esta propuesta que sirve como ejemplo, determinó que el universo de acción es la Estrategia 100 x 100, pues es la estrategia que aparece en la Matriz de Marco Lógico del PJM (MMLPJM) para la gestión del 2007. Pero bien pudiera construirse a partir de las 253 Microrregiones que existen en el país.

5. ¿Están definidas con claridad y correctamente la población beneficiaria y la población objetivo de este programa? Respuesta No.

Normativamente, las ROPJM son claras al establecer que dentro de este programa social están presentes dos tipos de poblaciones: una denominada población objetivo y otra llamada población beneficiaria. Según estas reglas de operación, ambas poblaciones se definen de la siguiente manera:¹⁰⁴

La población objetivo queda determinada por todas aquellas personas que habitan en municipios y localidades ubicadas en zonas de atención prioritaria. Mientras que la población beneficiaria la conforman todas aquellas instituciones educativas y jóvenes estudiantes que están en condiciones de prestar su servicio social, y que son apoyados económicamente por este mismo programa.

Sin embargo, este par de definiciones contenidas en las ROPJM son incorrectas, ya que hacen un uso inadecuado de las caracterizaciones que han formulado diversos organismos internacionales, para definir correctamente a una población objetivo y a una población beneficiaria. Su error estriba en determinar a estas dos poblaciones en dos conjuntos totalmente diferentes.

Para corroborar esta afirmación, cabe señalar lo establecido por el Instituto Latinoamericano y del Caribe para la Planificación Económica y Social (ILPES). Dicho organismo ha establecido que en cualquier proyecto de intervención social ambas poblaciones quedan definidas de la siguiente manera:

“Se define de manera general a la Población Objetivo, como aquel grupo social que será beneficiado con el accionar de la institución y en quiénes se espera alcanzar los objetivos propuestos. (...) Mientras que una población beneficiaria se define como aquella población de atención inmediata, que es producto de un proceso de focalización de la población objetivo, y sobre la cuál se deben orientar de manera prioritaria los esfuerzos, servicios y apoyos económicos de la institución.”¹⁰⁵

Ante esta situación, se puede afirmar que los responsables del PJM debieron establecer la caracterización de ambas poblaciones siguiendo los lineamientos anteriormente mencionados. Siendo así, las modificaciones de las ROPJM hubieran definido y cuantificado a estas poblaciones eligiendo uno de los siguientes dos lineamientos:

¹⁰⁴ **Modificaciones de las ROPJM**, Op. Cit., Págs. 16-18.

¹⁰⁵ Véase en **Instituto Latinoamericano de Planeación Social (ILPES)**, Manual para la elaboración de proyectos, Editorial Siglo XXI, Pág. 65.

1) Apegados a las IES/IETMS y los prestadores sociales:

Población objetivo.- El PJM, estaría destinado a apoyar a los poco más de 700 mil jóvenes que estuvieron en condiciones de prestar su servicio social en el 2006.¹⁰⁶ Ahora bien, de esta población potencial, el PJM podría haber determinado su población objetivo diseñando un diagnóstico de selectividad para determinar que tipo de carreras serían las más propicias para solicitar apoyo del PJM.¹⁰⁷

Para la población beneficiaria.- Todos los proyectos de las IES e IETMS, así como el número de prestadores de servicio social que fueron apoyados económicamente por el PJM.

2) Apegados a la población en condiciones de pobreza que vive en zonas de atención prioritaria:

Población objetivo.- Según los estudios y diagnósticos hechos por el programa Microrregiones, la población que vive en condiciones de pobreza se encuentra en las 253 microrregiones. En dichas zonas viven 4, 618, 486 habitantes, cifra que podría sustentar la afirmación de que la población objetivo del PJM representa el 4.36% de la población total del país.¹⁰⁸

Para la población beneficiaria.- Según datos del INEGI, el número de habitantes que viven en los 125 municipios más pobres del país, es de 1, 401, 880 personas. Esta cifra representaría que la población beneficiaria del programa pudiera ser el 1.3% del total de la población nacional.¹⁰⁹

Una vez descritos y ponderados estos dos posibles lineamientos, es necesario expresar una serie de acotaciones al respecto:

¹⁰⁶ Véase en www.anuies.mx. Datos para el año 2006.

¹⁰⁷ Aunque no ha de descartarse que debido a que en México, la constitución en su Art. 5 señala que el servicio social es obligatorio, la población objetivo y potencial del PJM pudiera ser la misma.

¹⁰⁸ Hay que aclarar que dicha población objetivo sería a su vez un subconjunto de la una población potencial representada por todas aquellas personas que viven en condiciones de pobreza y que no están adscritas a una Microrregión. Puede consultarse en www.microrregiones.gob.mx. Datos para el año 2006.

¹⁰⁹ Véase en www.inegi.gob.mx. Datos para el año 2005.

- Los dos lineamientos para definir a la población objetivo y a la población beneficiaria a pesar de ser metodológicamente correctas, comparten dos críticas generales, típicas de cualquier programa social circunscrito a un proceso de focalización. Tales críticas son: a) La sistemática aplicación de filtros para determinar correctamente un padrón de beneficiarios, responde más a una lógica de reducir costos y hacer más simple el diagnóstico institucional-administrativo, que a incrementar los niveles de eficacia y eficiencia en el cumplimiento de los objetivos del programa social mismo y b) La aplicación de estos filtros olvida que se pueden presentar errores de tipo I y II (como en la estadística), que *puedan ocasionar que la población realmente atendida diste mucho de la población objetivo.*¹¹⁰
- Siendo necesaria la elección de uno de estos dos lineamientos, considero pertinente optar por la segunda opción, ya que dentro ella la congruencia externa del PJM se vería fortalecida, debido a la complementariedad que existiría entre los objetivos particulares de este programa social y los objetivos generales de la SEDESOL.¹¹¹ Evidentemente, optar por el primer lineamiento debilitaría la congruencia externa del PJM, esto a razón de que ninguna de estas dos poblaciones aquí definidas, presentaría una situación de pobreza y marginación; lo que llevaría a afirmar que dicho programa no corresponde a la lógica y dinámica de la misma SEDESOL.

Finalmente, si retomamos la hipótesis formulada al comienzo de este subapartado, se puede afirmar que en la medida en que los responsables del PJM no realizaron un diagnóstico propio sobre su problemática social, fue imposible estimar la magnitud del problema público que se pretendía resolver. Esta situación se agrava y termina por afectar la cuantificación de la población objetivo y beneficiaria. Por lo tanto se concluye que el PJM carece de una evidencia empírica que justifique con precisión el diseño del programa.

¹¹⁰ Parafraseando el argot del vocabulario estadístico, los errores de tipo I y II que se presentan de manera posterior a la definición de una población objetivo y beneficiaria a través de un proceso de Focalización, son: **1) La inclusión de una persona beneficiaria que no debía ser apoyada por el programa, y 2) La exclusión de una persona que debió ser beneficiaria por el programa.** Véase en **Myriam Cardozo Brum**, Op. Cit., Págs. 258, 325 y 328

¹¹¹ Los objetivos generales de la SEDESOL están desglosados en los 13 ejes rectores que deben regular la política social en México según SEDESOL

EVALUACIÓN DE LA IMPLEMENTACIÓN.

- ◆ **TÉCNICA DE EVALUACIÓN:** Análisis Presupuestal
- ◆ **INTERROGANTES:** ¿Cómo fue evolucionando el presupuesto otorgado al Programa Jóvenes por México desde el año 2002 hasta el 2007?, ¿Cómo se ejerció el gasto presupuestal de este Programa (a precios corrientes) en el 2007?, ¿Cuál ha sido el porcentaje de efectividad de los proyectos presentados/apoyados de acuerdo a las variaciones presupuestales que ha sufrido el PJM en este periodo de seis años?
- ◆ **HIPOTESIS A COMPROBAR:** Conforme fue disminuyendo el presupuesto del Programa, el número de proyectos presentados y apoyados también fue decayendo.

Sin duda, un aspecto importante para evaluar la forma en que se implementa un programa social, reside en los recursos económicos que se le otorgan para su ejecución. Convencionalmente, desde la lógica administrativa se piensa que el incremento presupuestal amplía la expectativa de vida de un programa social; por el contrario, desde esta misma perspectiva se piensa que una disminución progresiva del presupuesto, conlleva a la terminación del programa. Por ello, bajo estas premisas de la teoría administrativa, me parece conveniente evaluar la implementación del PJM de acuerdo a su factor presupuestal, a través de las siguientes interrogantes:

1.- ¿Cómo fue evolucionando el presupuesto otorgado al Programa Jóvenes por México desde el año 2002 hasta el 2007? Respuesta: El presupuesto del PJM estuvo circunscrito a un escenario de constante declive a precios corrientes, y a un contexto variable en precios constantes.

Desde los años posteriores a su inicio, este programa social vio reducido significativamente su presupuesto nominal a precios corrientes. Tal situación, se volvió tan drástica que para el 2004, el programa desapareció, pues no se le otorgó ningún presupuesto. Con esta condicionante, el programa perdió autonomía y pasó a formar parte del Programa Microrregiones, con lo que aparecía bajo la denominación solamente de Estrategia Jóvenes por México.

Incluso, ya en sus años de reactivación el programa siguió estando inmerso en una pérdida paulatina de sus recursos económicos, por lo que su presupuesto asignado siguió siendo menor que en los años anteriores al 2004. Para su último año de gestión que fue el 2007, el PJM contó con un presupuesto de **\$17, 018,151.78 pesos**. Dicha cantidad representó tan sólo el **12.13 %** de su presupuesto inicial otorgado en el 2002, el cual fue de **\$140, 294, 501.98 pesos**.

Ahora bien, si analizamos estas cifras a precios constantes, utilizando como base el año del 2005,¹¹² podemos observar que los recursos económicos otorgados al programa tuvieron un menor poder adquisitivo. Por lo tanto, los apoyos otorgados por este programa social fueron mermados por los efectos inflacionarios.

El Cuadro XIV y la Gráfica 1 que se presentan a continuación detallan con mayor precisión esta situación.

CUADRO XIV.
PRESUPUESTO A PRECIOS NOMINALES, PRECIOS CORRIENTES Y VARIACIÓN PORCENTUAL DEL PRESUPUESTO DEL PJM: 2001-2007

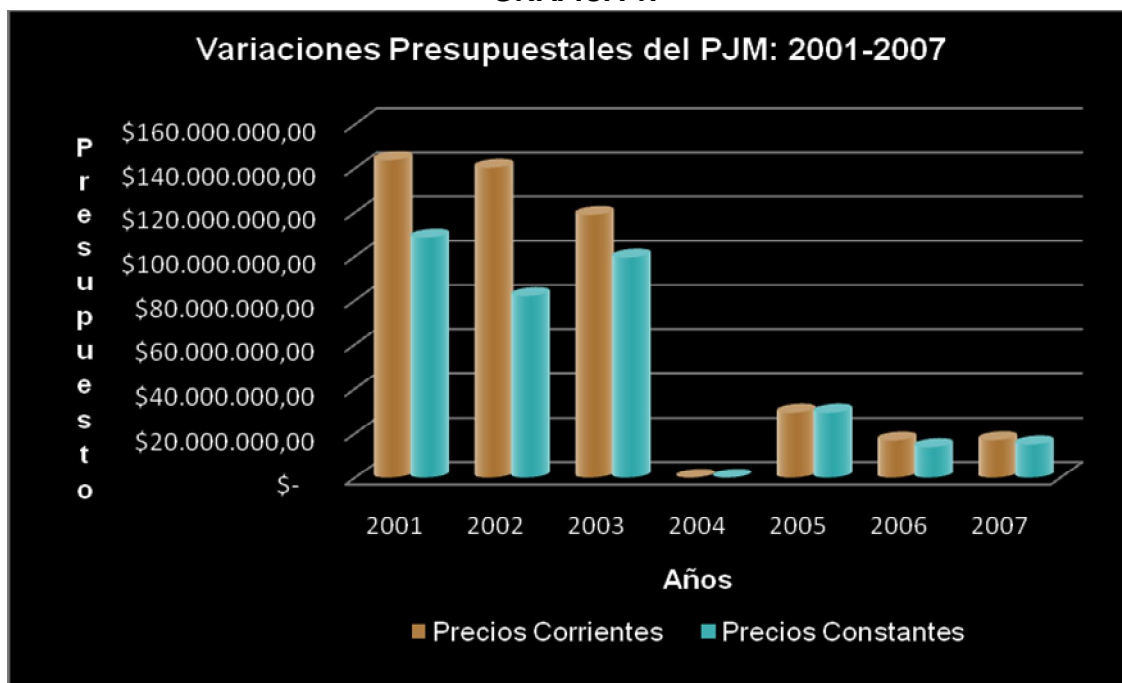
AÑO	PRESUPUESTO A precios Nominales	PRESUPUESTO A precios constantes (Año base 2005)	VARIACIÓN % Anual (Precios corrientes)	VARIACIÓN % Anual (Precios constantes)
2001*	\$ 143,707,962.0	\$108,762,553.5	-----	-----
2002	\$ 140,294,501.98	\$81,962,085.59	-2.3	-24.6
2003	\$ 118,882,735.34	\$99,466,813.34	-15.2	21.3
2005	\$ 29,477,562.00	\$ 29,477,562.00	-75.2	-70.3
2006	\$ 16,854,234.00	\$13,858,110.51	-42.8	-52.9
2007	\$ 17, 018,151.78	\$15,072,315.81	0.97	8.7

* Este año corresponde al programa PSCC.

Fuente: Datos de la DGPS de la SEDESOL. Elaboración propia.

¹¹² La razón por la cual utilizo como base el Índice de precios del 2005, se debe a que en este año se registró el nivel inflacionario más bajo y estable del periodo 2001-2007. Véase en Informes anuales del Banco de México. www.banxico.gob.mx.

GRÁFICA 1.



Fuente: Datos de la DGPS de la SEDESOL. Elaboración propia.

2.- ¿Cómo se ejerció el gasto presupuestal de este Programa (a precios corrientes) durante el año del 2007? Respuesta: el 92.9% del presupuesto otorgado de ese año, se destinó al apoyo económico de los proyectos beneficiados después de las convocatorias emitidas para las 3 vertientes de acción.

Ahora bien, en lo que respecta al interés por saber el modo en que se fue ejerciendo el gasto presupuestal de dicho programa en el 2007, se pueden expresar las siguientes aseveraciones:

- De acuerdo con la normatividad jurídica de las ROPJM establecidas por la DGPS, se exige a los responsables de este programa, que mas del 90% del presupuesto otorgado se destine al financiamiento de los proyectos y a los montos de ayuda a la población beneficiaria. En este sentido, en su último año de gestión, el PJM ejerció el 92.9% de su presupuesto en estos mismos rubros, es decir, **\$15, 809, 863 pesos.**¹¹³

¹¹³ Hay que hacer mención de que el 7% restante del presupuesto se destinó en actividades de promoción, difusión y seguimiento del Programa, así como también al aspecto de la nómina de los responsables del programa

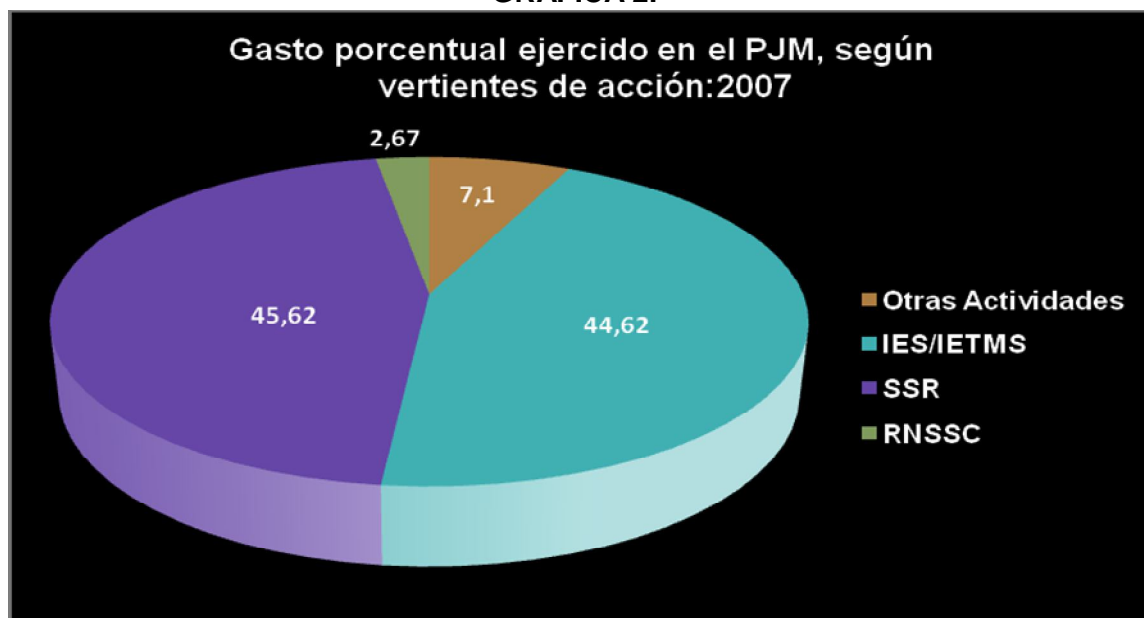
- De estos casi 16 millones de pesos, el Jurado Calificador del programa avaló que el gasto ejercido en cada una de las vertientes de acción fuera de la siguiente manera: En su vertiente IES/IETMS, se destinaron **\$7, 591, 680 pesos**. Para su vertiente de SSR se destinaron **\$7, 763, 183 pesos**. Mientras que para el RNSSC se gastaron **\$455,000 pesos**.
- En términos más detallados, se puede afirmar que en la vertiente IES/IETMS la modalidad que más dinero recibió fue la de proyectos para el Desarrollo Humano y Social, y la que menos recibió fue la de Identidad Jurídica, con un total de **\$ 3, 308, 404 pesos y \$ 631,198 pesos** respectivamente. Para el caso de la vertiente SSR, destaca que todos los proyectos apoyados estuvieron circunscritos a fomentar el Desarrollo Humano y Social; la inversión realizada para apoyar tales fue de **\$ 7, 763, 183 pesos**. Finalmente, para la vertiente del RNSSC se destinaron **\$ 315, 000 pesos y \$ 140, 000 pesos**, para premiar las candidaturas correspondientes a las categorías de estudiantes y catedráticos.
- Con estas mismas cifras, podemos afirmar que en términos porcentuales, del total del presupuesto del 2007 (es decir de los \$17, 018, 151.78 pesos), el gasto ejercido en cada una de las vertientes de acción del programa representó el **44.61%, 45.62 %, y el 2.67%** respectivamente.
- Incluso, bajo tales condiciones, también se puede llegar a expresar que dado el número de proyectos aprobados por cada vertiente de acción, el gasto promedio ejercido por proyecto en cada una de estas tres vertientes de acción fue de **\$94, 896 pesos** para IES/IETMS, **\$119, 433.58 pesos** para SSR y **\$7, 711.86 pesos** para RNSSC.

El cuadro XV y la Gráfica 2 que se presentan a continuación detallan con mayor precisión la forma en que se ejerció el gasto dentro del PJM.

**CUADRO XV.
GASTO EJERCIDO EN LAS VERTIENTES DE ACCIÓN DEL PJM: 2007**

Vertiente	Modalidad	Proyectos Apoyados	Monto a proyectos Apoyados	Monto a proyectos Apoyados (Total)	Gasto Promedio por Proyecto Apoyado
IES/ETMS	Proyectos Productivos	9	\$ 1,193,578	\$ 7, 591, 680	\$ 94,896
	Ordenamiento Urbano	26	\$2,458,500		
	Identidad Jurídica	7	\$ 631,198		
	Desarrollo Social y Humano	38	\$ 3, 308, 404		
SSR	Proyectos de Desarrollo Social y Humano	65	\$ 7, 763, 183	\$ 7, 763, 183	\$ 119, 433. 58
RNSSC	Reconocimiento a Estudiantes	45	\$ 315, 000	\$ 455, 000	\$ 7, 711.86
	Reconocimiento a Docentes	14	\$ 140, 000		

GRÁFICA 2.



Fuente: Basado en datos de la DGPS. Programa Jóvenes por México. Elaboración propia.

3.- ¿Cuál fue el porcentaje de efectividad de los proyectos presentados/aprobados de acuerdo a las variaciones presupuestales que ha sufrido el PJM en este periodo de seis años? Respuesta: La efectividad de los proyectos apoyados por el PJM fue de 30.6%.

Dadas las condiciones de un paulatino y drástico recorte presupuestal, el PJM se vio forzado a reducir el número de los proyectos apoyados de las diversas instituciones educativas interesadas en participar en el programa. Esta situación, puede comprenderse con mayor profundidad, si uno analiza algunos de los factores relacionados con la demanda satisfecha e insatisfecha del programa, los cuales nos permiten definir el porcentaje de efectividad de estos mismos proyectos apoyados.

Por ello, si analizamos lo acontecido en el periodo del 2003-2007, podemos decir que esta situación puede explicarse a razón de los siguientes factores:

- La población interesada en recibir los apoyos del programa fue disminuyendo significativamente. Del 2003 al 2007, la demanda del PJM decayó en un **92.2%**, pues de recibir **8,575** solicitudes pasó a recibir tan solo 666 solicitudes.
- Esta última situación puede explicarse por el paulatino recorte del presupuesto nominal, ya que esto provocó que los gastos en publicidad y promoción del programa decayeran significativamente. En el 2003 se gastaron **\$3, 231, 670 pesos** en actividades publicitarias del programa. Para el 2007, el gasto ejercido en esta misma actividad fue de **\$125, 671 pesos**, es decir, tan solo el 4% de lo que se gastaba en 2003.
- El número de proyectos y candidaturas beneficiadas por el PJM también descendió considerablemente. Esta situación se demuestra si uno observa que en el 2003 se apoyaron 2,968 propuestas, mientras que para el 2007 tan sólo se beneficiaron 204 propuestas, lo que representa una caída en el número de propuestas apoyadas del 93.1%.
- El porcentaje de efectividad, presentó un vaivén en estos 4 años. En términos más precisos, en 2003, se apoyó al 34.6% de los proyectos, mientras que en el 2005 este porcentaje se incremento a 49.1%. Para el

2006 este porcentaje disminuye ligeramente a 44.5%, finalizando en 2007 con un 30.6%.

El cuadro XVI que se presentan resumen con precisión estas tres ideas mencionadas:

Cuadro XVI.
Proyectos presentados, apoyados y porcentaje de proyectos apoyados por el PJM según vertientes: 2003-2007

Años	Vertiente	Total de Proyectos Presentados	Total de Proyectos Apoyados	% de efectividad de proyectos Apoyados
2003	UC	6,735	2,401	36.6
	SSR	1,840	468	34.7
	RNSSC	----	99	20
	Total	8,575	2,968	34.6
2005	IES/IETMS	515	255	49.5
	SSR	228	127	55.7
	RNSSC	340	150	44.1
	Total	1,083	532	49.1
2006	IES/IETMS	417	141	33.8
	SSR	108	94	87.03
	RNSSC	290	128	44.1
	Total	815	363	44.5
2007	IES/IETMS	316	79	25
	SSR	180	66	36.6
	RNSSC	170	59	34.7
	Total	666	204	30.6

Fuente: Basado en datos de la DGPS. Elaboración propia

Finalmente, si retomamos la hipótesis planteada para este tipo de evaluación, puede decirse que conforme fue decayendo el presupuesto del PJM, también se fue reduciendo el interés por participar en el programa por parte de las instituciones educativas, y obviamente también decayó el número de proyectos apoyados por este mismo programa social, tanto que, de tener un porcentaje de efectividad de proyectos apoyados del 49.1% y del 44.5% en sus gestiones del 2005 y 2006, este porcentaje disminuye a 30.6% para su último año de gestión que fue el 2007.

B) EVALUACIÓN DE RESULTADOS.

- ◆ **Técnica de Evaluación:** Matriz de Marco Lógico (MML) e Indicadores propios.
- ◆ **Interrogantes:** ¿Qué resultados obtuvo el PJM durante su última gestión, de acuerdo al fin establecido en su MML?, ¿Qué resultados obtuvo el PJM durante su última gestión de acuerdo al propósito establecido en su MML?, ¿Cuál fue la inversión per cápita realizada en los municipios pertenecientes a la Estrategia del 100 x 100?, ¿Hubo criterios de equidad en los apoyos económicos otorgados a las instituciones educativas a nivel municipal por PJM, en las vertientes de acción IETS/IETMS y SSR?, ¿Qué tipo de proyectos se apoyaron durante la gestión del 2007 en las vertientes IES/IETMS y SSR? y ¿Cuáles son los perfiles de las instituciones educativas que participaron en el Programa conforme a la vertientes IES/IETMS y SSR para ese mismo año?
- ◆ **Hipótesis a comprobar:** En la medida en que el PJM no tuvo criterios de equidad social a la hora otorgar los apoyos a los proyectos presentados, se fue generando un proceso de centralización de instituciones educativas, principalmente de instituciones provenientes del Distrito Federal.

Por último, finalizo esta investigación mostrando algunos de los resultados alcanzados por el PJM durante su último año de gestión. No obstante, antes de comenzar a desarrollar este apartado, considero conveniente aclarar la

procedencia y el sentido de los cinco indicadores que empleo para medir los resultados de este programa social.

Ante esto, podemos decir que los primeros tres indicadores que utilizamos corresponden a lo estipulado con el fin y propósito de la Matriz de Marco Lógico del Programa Jóvenes por México (MMLPJM), formulada por los responsables del programa en el 2007. Mientras que los otros dos indicadores, son elaborados por cuenta propia debido a que son un par de factores que considero relevantes para analizar de manera más detallada lo acontecido en los 3 primeros indicadores propuestos en la MMLPJM.¹¹⁴

Por otra parte, el sentido de estos cinco indicadores responde a los criterios de eficacia, eficiencia y equidad, ya que en términos generales lo que interesa es descubrir es cuántos municipios de la estrategia 100x100 fueron apoyados por el PJM (eficacia), cuánto dinero se invirtió en estos mismos municipios (eficiencia), sí se establecieron criterios de equidad a la hora de apoyar los proyectos de las instituciones educativas (equidad).

Una vez hecha esta aclaración, doy paso a desarrollar la evaluación de resultados del PJM conforme a las respuestas que se obtienen a partir de las siguientes interrogantes:

1. ¿Qué resultados obtuvo el PJM durante su última gestión, de acuerdo al fin establecido en su MML? Respuesta: Se apoyó al 40% de los municipios de la Estrategia 100x100.

En la MMLPJM del 2007, se propone que para medir los resultados alcanzados de este programa social, de acuerdo a su fin establecido, se utilice un indicador denominado Porcentaje de Municipios de la Estrategia 100x100 que son atendidos por el PJM. Dicho indicador se calcula mediante la fórmula:

$$\% M = \frac{\text{\# de Municipios 100x100 atendidos por el PJM}}{\text{Total de Municipios 100x100}} \times 100$$

¹¹⁴ Hay que señalar que siguiendo las ROPJM y la forma en que se presenta la base de datos del padrón de beneficiarios del programa, en los cinco indicadores tan solo se puede analizar cuantitativamente a dos vertientes del programa: IES/IETMS y SSR..

Ahora bien, en este sentido, el análisis estadístico del padrón de beneficiarios del PJM nos indica que:

- Por una parte, en la vertiente denominada IES/IETMS, se apoyaron y ejecutaron 37 proyectos en los municipios que pertenecen a la Estrategia 100x100 del Programa Microrregiones.
- Por otra parte, en la vertiente llamada SSR, los apoyos fueron mayores, ya que se benefició a 52 proyectos destinados a ejecutarse en municipios con esas mismas condiciones.
- Finalmente, si uno es meticoloso en el análisis de esta base de datos, no debe cometer el error de sumar las dos cantidades anteriores, y dividirla entre el total de los municipios de la estrategia 100x100, y con ello obtener el indicador que buscamos, ya que esta forma soslaya que en las dos vertientes, existen proyectos que coinciden para su ejecución en un mismo municipio, por lo cual nuestro porcentaje de efectividad sería muy alto y por ende estaría sesgado. Por ello, si filtramos los datos tendremos que el PJM obtuvo en el cumplimiento de su fin el siguiente resultado:

Porcentaje de Municipios Atendidos por el PJM durante el 2007

$$\% M = \frac{50}{125} \times 100 = 40$$

Si comparamos el resultado de este indicador con el de años anteriores, podemos concluir diciendo que el PJM ha incrementado sus niveles de eficacia, ya que en los años del 2005 y 2006 se apoyó a un menor número de municipios adscritos a la Estrategia 100x100. En 2005 se apoyó a **19** de estos municipios, mientras que en 2006 se atendió a **25** municipios pertenecientes a esta estrategia. Por lo tanto sus porcentajes de eficacia fueron menores, del **15.2%** y del **20%** respectivamente.

2. **¿Qué resultados obtuvo el PJM durante su última gestión de acuerdo al propósito establecido en su MML? Respuesta: El 61.3% de los proyectos apoyados estuvieron destinados a la Estrategia 100 x 100.**

Los “imperativos” de la MML del PJM nos orientan a medir los resultados alcanzados de este programa social, conforme a su propósito establecido, mediante la utilización de un indicador denominado Porcentaje de Proyectos que atienden a los municipios de la Estrategia 100x100. Este indicador se calcula mediante la fórmula:

$$\% P = \frac{\text{\# de Proyectos Destinados a la Estrategia 100x100}}{\text{Total de Proyectos Apoyados por el PJM}} \times 100$$

Una vez enunciada esta fórmula, hay que destacar que los logros alcanzados en este rubro por el PJM fueron:

- Dentro de la vertiente IES/IETMS, se apoyaron 79 proyectos, de los cuales 37 estuvieron destinados a ejecutarse dentro de la Estrategia 100x100, lo que representó un 46.8% del total de las propuestas.
- En lo que respecta a la vertiente del SSR, tenemos que el PJM otorgó beneficios a 66 proyectos, de los cuales 52 de ellos se llevaron a cabo en los municipios circunscritos a la Estrategia enunciada en el primer punto.
- Finalmente, teniendo en cuenta las dos aseveraciones anteriores, podemos decir que este programa consiguió en lo relativo a su propósito el siguiente resultado:

Porcentaje de proyectos apoyados destinados a la Estrategia 100 x 100 en el año 2007

$$\% P = \frac{89}{145} \times 100 = 61.3$$

Este resultado muestra un avance significativo en comparación con años anteriores. Por ejemplo, en 2005 del total de los **382** proyectos apoyados en las vertientes IES/IETMS y SSR, se benefició a **43** proyectos destinados a la Estrategia 100x100. En el 2006, de los **235** proyectos apoyados, **29** correspondieron a esta misma estrategia. Con estas cifras se puede afirmar

que en estos dos años, el porcentaje de eficiencia del PJM para atender a los 125 municipios más pobres del país fue de **11.2%** y **12.3%** respectivamente.

3. ¿Cuál es la inversión per cápita realizada en los municipios pertenecientes a la Estrategia del 100 x 100? Respuesta: Se invirtieron en promedio, 128, 486. 24 pesos por Municipio perteneciente a la Estrategia 100 x 100

Siguiendo la normatividad de la MML, se establece que la inversión per cápita que el PJM haya realizado en los 125 municipios más pobres, habrá de ponderarse mediante el indicador denominado: Inversión per cápita en los municipios de la Estrategia 100 x 100. Tal indicador, se expresa matemáticamente a través de la siguiente fórmula:

$$GP/capita = \frac{\text{Inversión Total en Proyectos}}{\# \text{ de Municipios } 100x100}$$

De acuerdo al padrón de beneficiarios y con el objetivo de aplicar dicho indicador, tenemos que:

- En el rubro financiero, se puede observar que la inversión realizada por el PJM en los municipios de la Estrategia 100x100 fue de **\$ 7, 923, 698 pesos**. De manera más detallada, para la vertiente IES/IETMS se invirtieron **\$4, 815, 276 pesos**. Mientras que para la vertiente del SSR se invirtieron **\$6, 620, 000 pesos**.
- Bajo estas condiciones, podemos afirmar que el PJM en la relación inversión-municipios, alcanzó el siguiente resultado:

Inversión Per/cápita del PJM en los Municipios de la Estrategia 100 x 100 durante el 2007

$$GP/cápita = \frac{7,923,698}{125} = 63,389.58$$

Este resultado muestra un avance extraordinario con respecto a los dos años anteriores en que se ejecutó el programa. Por ejemplo en el 2005 se invirtieron **\$ 1, 478, 500 pesos** en municipios pertenecientes a la estrategia 100 x 100, por lo cual el gasto per/cápita para estos municipios fue de **\$ 11, 828 pesos**. Para el 2006, la inversión realizada a estas localidades se incrementó, ya que fue de **\$ 2, 191, 000 pesos**, por lo cual el gasto per cápita en los 125 municipios más pobres del país fue de **\$ 17, 528 pesos**. Finalmente si comparamos estas cifras, podemos afirmar que del 2005 al 2007, la inversión per/cápita en los municipios de la estrategia 100 x 100 se ha incrementado en casi cinco veces más.

4. ¿Hubo criterios de equidad en los apoyos económicos otorgados a las instituciones educativas a nivel municipal por PJM, en las vertientes de acción IETS/IETMS y SSR? Respuesta: No. En cada una de las vertientes IETS/IETMS y SSR, la Inversión económica otorgada por el PJM a las instituciones educativas no responde a criterios de equidad, ya que en ambas vertientes se opera sin una lógica sujeta al siguiente principio: A menor Índice de Desarrollo Humano de los municipios atendidos por el PJM, mayor apoyo económico otorgado a las instituciones educativas.

Otro aspecto importante para evaluar los resultados alcanzados por el PJM, estriba en determinar si existen criterios de equidad en los apoyos otorgados a los proyectos de intervención municipal. Para ello, analizó lo acontecido en sus vertientes de acción: IETS/IETMS y SSR.

En base a esto, y una vez revisado el padrón de beneficiarios del 2007, podemos aseverar que:

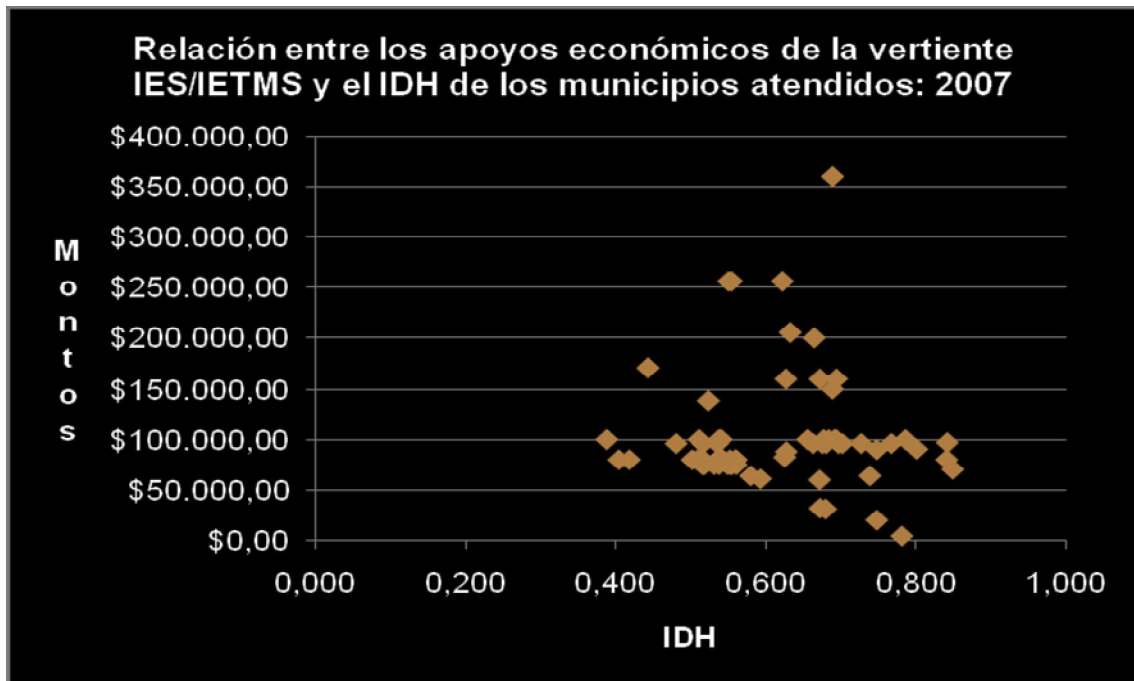
- Según los resultados de las convocatorias del 2007, la inversión total realizada por el PJM en las vertientes IES/IETMS y SSR, fue de **\$ 7, 923, 698 pesos** para municipios adscritos a la Estrategia 100 x 100, y de **\$ 5,178, 365. 43 pesos** para municipios ajenos a dicha Estrategia. Con esta condición, pudiera pensarse que el PJM prosigue con un criterio de equidad, pues invierte más en los municipios más pobres.

- No obstante, si analizamos de manera particular lo acontecido con la vertiente IES/IETMS tenemos un escenario distinto. En dicha vertiente se invirtieron **\$ 2, 497, 698 pesos** para municipios de la Estrategia 100 x 100, y **\$ 3, 858, 512 pesos** para municipios que no pertenecían a los 125 municipios mas pobres del país, por lo cual el criterio de equidad queda en entredicho. A este respecto, la Grafica 3 nos muestra que no existe una relación de equidad entre el monto económico otorgado a 68 proyectos¹¹⁵ de la vertiente IES/IETMS y el Índice de Desarrollo Humano (IDH) de los municipios en donde se ejecutaron estos mismos proyectos. En otras palabras, los apoyos que brindó el PJM a las instituciones educativas no responden a una lógica donde: a menor IDH del municipio atendido, mayor ayuda económica del programa a las instituciones educativas
- Por otra parte, la situación de la vertiente SSR presenta una diferencia importante, ya que en ella, se invirtieron **\$ 5, 426, 000 pesos** para los municipios circunscritos a la Estrategia 100 x 100, y únicamente **\$ 1, 319, 853. 43 pesos** en municipios que no pertenecían a dicha estrategia. Sin embargo, a pesar de que la inversión total del PJM es mayor en los municipios más pobres, los criterios de equidad para otorgar estos apoyos son inexistentes. A este respecto, la Gráfica 4 nos muestra que no existe ninguna relación entre el monto económico otorgado a 42 proyectos¹¹⁶ de la vertiente SSR y el IDH de los municipios en donde se ejecutaron estos mismos proyectos. En otras palabras, y al igual que en la vertiente anterior, se puede aseverar que los apoyos que brindó el PJM a las instituciones educativas no responden a una lógica donde: a menor IDH del municipio atendido, mayor ayuda económica del programa a las instituciones educativas.

¹¹⁵ Estructuramos esta Gráfica de dispersión con 68 y no con los 79 proyectos que mencionamos anteriormente, debido a que 11 de ellos, fueron proyectos que se ejecutaron en dos o más municipios de manera conjunta y sin distinción alguna sobre el monto correspondiente a cada uno de ellos.

¹¹⁶ Estructuramos esta Gráfica de dispersión con 42 y no con los 66 proyectos que mencionamos anteriormente, debido a que 5 proyectos se ejecutan de manera conjunta en dos o más municipios y sin distinción alguna sobre el monto correspondiente a cada uno de ellos. Además de que en esta base de datos hay 19 proyectos que se ejecutan en un mismo municipio, por lo cual he optado por sumar las inversiones hechas en cada uno de estos mismos municipios, para determinar la inversión total en los mismos.

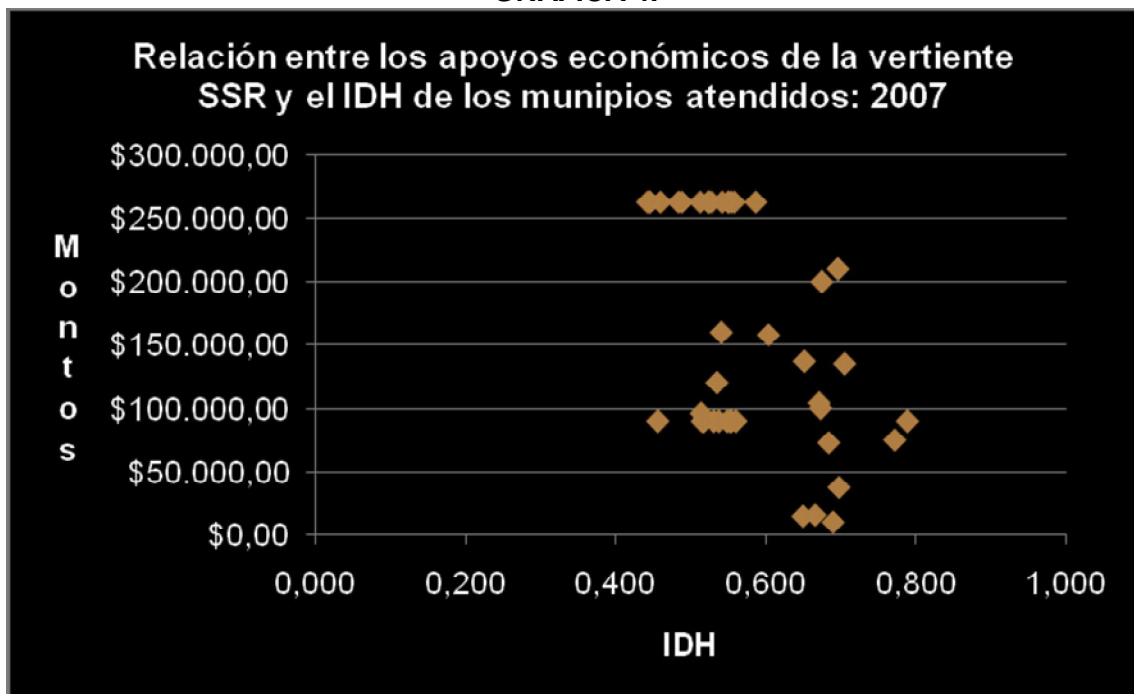
GRÁFICA 3.



Nota: El IDH es calculado a través del Informe elaborado por CONAPO en el año 2000

Fuente: Basado en el Padrón de Beneficiarios del PJM del 2007. Elaboración propia.

GRÁFICA 4.



Nota: El IDH es calculado a través del Informe elaborado por CONAPO en el año 2000

Fuente: Basado en el Padrón de Beneficiarios del PJM del 2007. Elaboración propia.

5.- ¿Qué tipo de proyectos se apoyaron durante la gestión del 2007 en las vertientes IES/IETMS y SSR? Respuesta. Si clasificamos en ocho modalidades o categorías¹¹⁷ los proyectos apoyados por el PJM, se puede afirmar que del total de los 145 proyectos beneficiados económicamente por el programa, 59 tuvieron como objetivo fomentar el desarrollo humano y social, 33 se enfocaron en ordenamiento urbano, 24 en el cuidado y mejora de la Salud, 9 en promover Identidad Jurídica y el resto en actividades diversas como son el desarrollo tecnológico e informático, el desarrollo económico, el desarrollo agropecuario y la promoción turística.

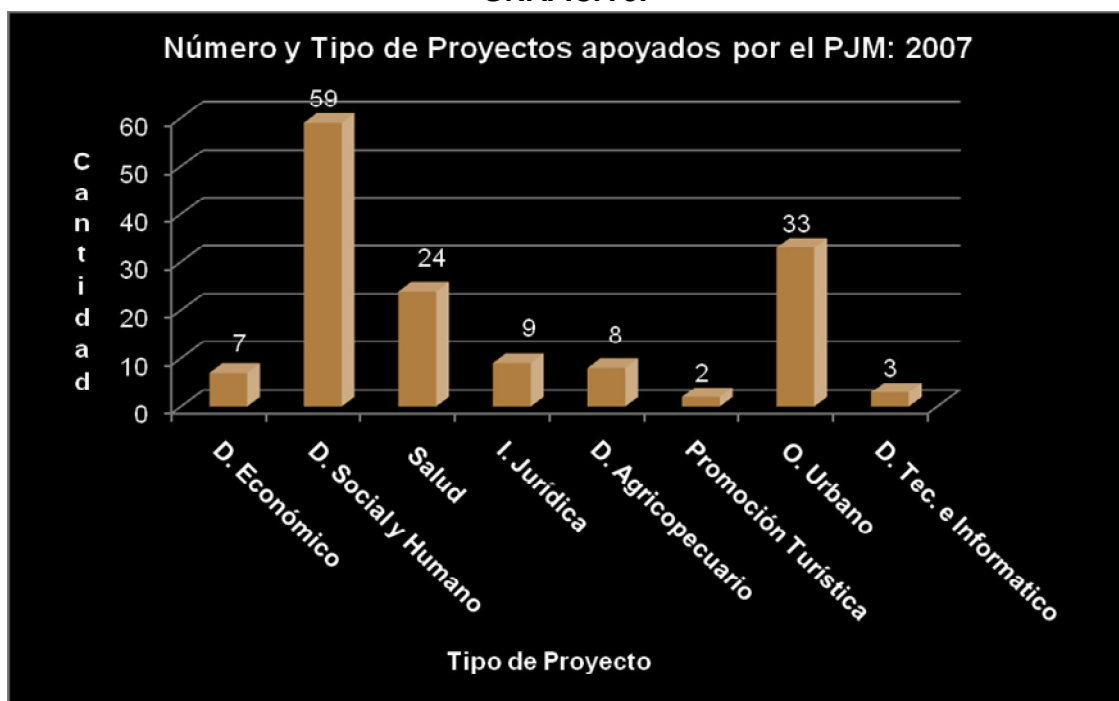
Un quinto aspecto que es importante analizar, es el tipo de proyectos que fueron apoyados por el PJM en sus vertientes IES/IETMS y SSR. Si uno revisa cuidadosamente el padrón de Beneficiarios del PJM, puede observar que en cada una de estas dos vertientes ocurre lo siguiente:

- En la vertiente IES/IETMS de los **79** proyectos apoyados, **28** ellos estuvieron destinados a promover medidas de reordenamiento urbano, **20** al cuidado y mejora de la salud, **7** al desarrollo humano y social, **6** se enfocaron al desarrollo económico, y únicamente **2** para el desarrollo tecnológico e informático.
- En la vertiente SSR de los **66** proyectos apoyados, **52** de ellos estuvieron destinados a promover el desarrollo humano y social, **5** tuvieron como objetivo el reordenamiento urbano, **4** se concentraron en el cuidado y mejora de la Salud y **2** en el desarrollo agropecuario. Además cabe señalar que en esta modalidad no se presentó ningún proyecto enfocado a la promoción turística.
- Ahora bien, si sumamos los datos de estas dos vertientes, se puede aseverar que los tres tipos de proyectos que más polarizaron los apoyos económicos del programa, estuvieron destinados al desarrollo Humano y social, al reordenamiento urbano y al sector salud, con un número de

¹¹⁷ Las ocho modalidades o categorías están determinadas por decisión propia. Dichas categorías son: **1) Desarrollo económico, 2) Desarrollo Humano y Social, 3) Desarrollo Agropecuario, 4) Desarrollo Tecnológico e Informático, 5) Salud, 6) Ordenamiento Urbano, 7) Identidad Jurídica y 8) Promoción Turística.**

proyectos de **59**, **33** y **24** respectivamente. En la situación contraria se encuentran los proyectos centrados en el desarrollo tecnológico e informático y la promoción turística, los cuales sólo fueron apoyados con **3** y **2** proyectos respectivamente. La Gráfica 5, nos expone con mayor claridad esta última condición.

GRÁFICA 5.



Fuente: Basado en el Padrón de Beneficiarios del PJM del 2007. Elaboración propia.

6.- ¿Cuáles son los perfiles de las instancias ejecutoras de los proyectos tanto en las vertientes IES/IETMS como en SSR? Respuesta: La mayoría de las instancias ejecutoras fueron Universidades e Institutos Tecnológicos. La participación de la IETMS fue casi inexistente. Además, se generó un proceso de centralización en los proyectos apoyados, pues las instituciones educativas del Distrito Federal fueron las que recibieron el mayor número de apoyos económicos.

La importancia de analizar algunos de los perfiles que tienen las instancias ejecutoras que fueron beneficiadas por el PJM, está sustentada a razón de

saber si existe o no un proceso de centralización en los apoyos económicos otorgados por este programa social.¹¹⁸

Frente a esta cuestión, la consulta del padrón de beneficiarios del PJM en el 2007, nos ofrece los siguientes resultados:

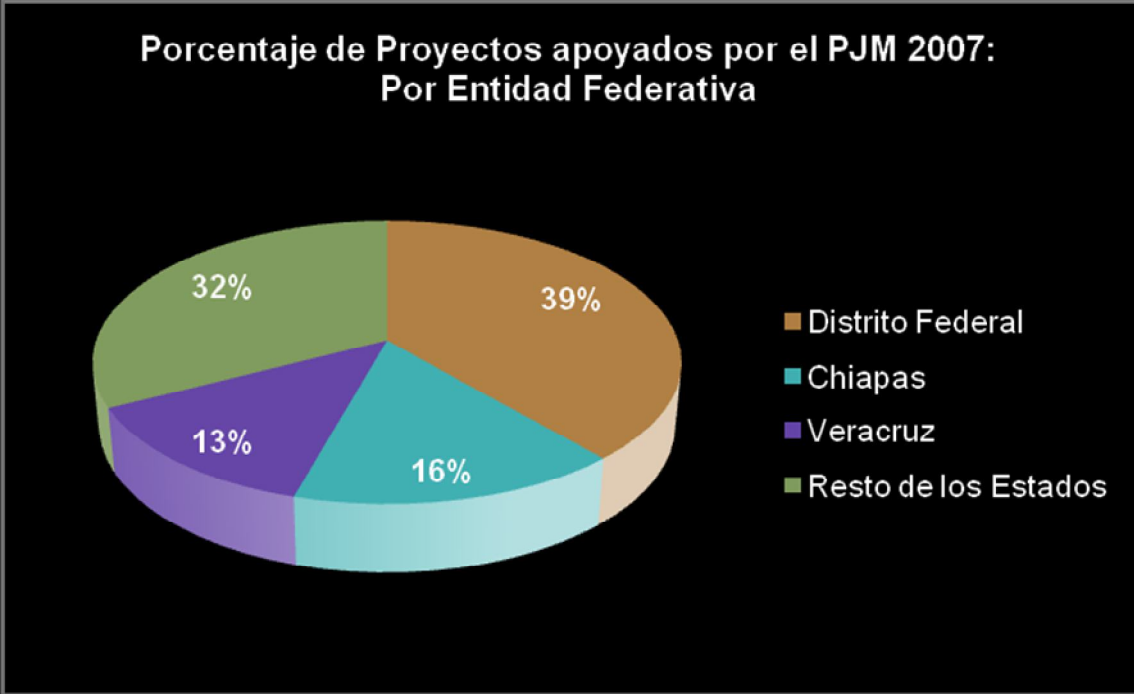
- En lo concerniente a la vertiente IES/IETMS tenemos que el número de instituciones educativas que participaron fue de 31. De este total, 19 correspondieron a Universidades y 12 a Institutos Tecnológicos. Los estados en los cuales se apoyó a un mayor número de instituciones educativas fueron Veracruz, Oaxaca y el Distrito Federal. No obstante, destaca que ésta última entidad federativa acaparó el 36.7% de los proyectos apoyados, ya que con un total de tres escuelas era responsable de 29 de los 79 proyectos apoyados.
- En lo que respecta a la vertiente de SSR, se observa que el número de instituciones educativas que participaron fue de 20. De este total, 15 correspondieron a Universidades, 3 a Institutos Tecnológicos y 2 a Escuelas Técnicas a nivel Media Superior. Los estados en los cuales se apoyo a un mayor número de instituciones educativas fueron Campeche, Tamaulipas, Guerrero, Veracruz, Chiapas y el Distrito Federal. Sin embargo, es de llamar la atención, que estas dos ultimas entidades Federativas, concentraron el 68.1% de los proyectos apoyados, ya que ambos estados, con un total de cuatro escuelas,¹¹⁹ son responsables de 45 de los 66 proyectos apoyados.
- Por otra parte, si sumamos los resultados de cada una de estas vertientes, podemos afirmar que el número total de instituciones beneficiadas por el programa fue de 51. En este mismo sentido, las entidades que tuvieron un mayor número de escuelas apoyadas fueron: el Distrito Federal (5), Veracruz (5), Chiapas (4) y Guerrero (4). De estos 4 estados, el DF, Chiapas y Veracruz, concentran el 66.8% de todos los proyectos apoyados, con 56, 23 y 18 proyectos a su cargo.

¹¹⁸ Esta segunda justificación, también es útil para saber el origen de los recursos del capital humano que se está participando en el PJM.

¹¹⁹ Por parte de Chiapas las dos instituciones de son: Universidad de Ciencias y Artes de Chiapas y la Universidad Autónoma de Chiapas. Mientras que por parte del Distrito Federal las dos instituciones educativas fueron: Universidad Nacional Autónoma de México con 25 proyectos y la Universidad Autónoma Metropolitana con 2 proyectos.

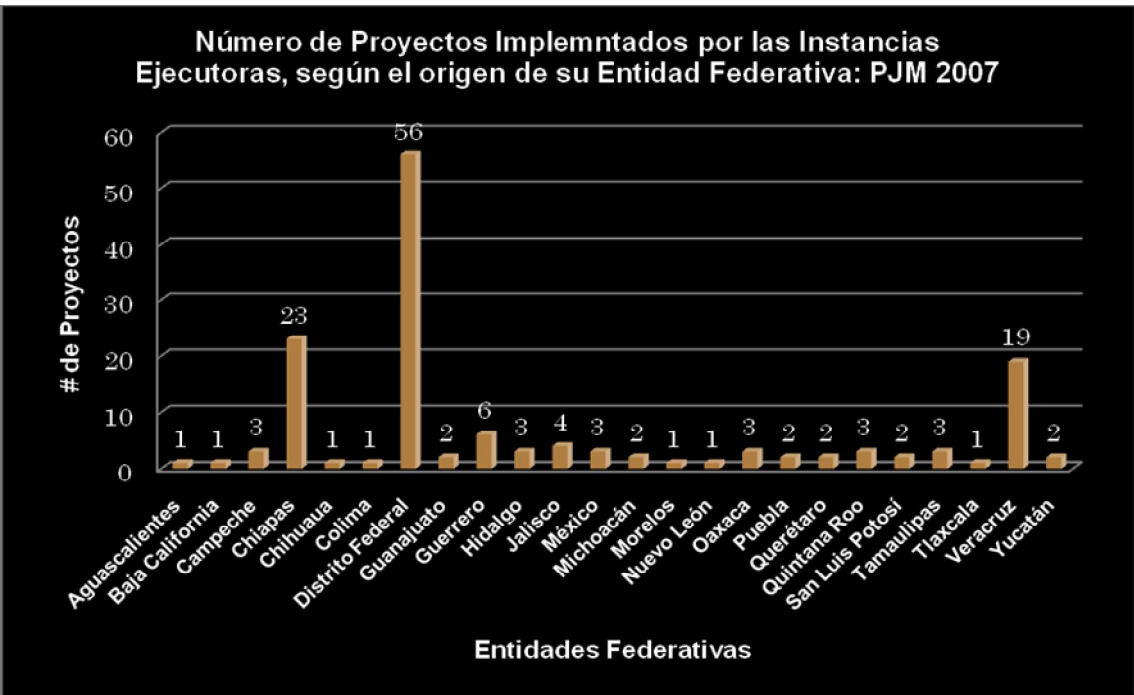
Las Gráficas 6 y 7 que se presentan a continuación, profundizan y sintetizan de manera concisa todas estas aseveraciones.

Grafica 6



Fuente: Basado en Datos del Padrón de Beneficiarios del PJM 2007. Elaboración propia.

Grafica 7



Fuente: Basado en el Padrón de Beneficiarios del PJM 2007. Elaboración Propia.

Finalmente, si retomamos la hipótesis planteada para este tipo de evaluación, se puede concluir que a pesar de que el PJM cumplió satisfactoriamente con los objetivos de su MML, en relación a los dos años de gestión anteriores; los responsables del programa no establecieron ni operaron con criterios de equidad a la hora de otorgar los apoyos a los proyectos de las instituciones educativas, por lo cual se fue generando un proceso de centralización de los apoyos económicos para ciertas instituciones, principalmente provenientes del Distrito Federal.

CONCLUSIONES

Por último, termino esta investigación expresando un pequeño listado de conclusiones acerca de cada una de las ideas más importantes que se han vertido en los respectivos capítulos anteriores. No obstante, para lo concerniente a los tipos de evaluación realizados al Programa Jóvenes por México, también se agregan algunas recomendaciones que pudieran fortalecer las deficiencias que presenta este programa.

Así, frente a estas labores, sólo me queda expresar el siguiente listado de aseveraciones:

- La política social en México empieza a regirse en su diseño y operatividad bajo los principios del nuevo paradigma de la administración pública al que se le denomina gobernanza. En la actualidad, la política social mexicana se estructura y se ejecuta sin perder de vista algunos de los ejes rectores de tal paradigma: empoderamiento, participación social, ciudadanía activa, responsabilidad gubernamental y, sobre todo, rendición de cuentas.
- El Programa Jóvenes por México (PJM) fue un programa social que estuvo estructurado bajo ciertos matices de gobernanza. Este programa social operó en el 2007 con principios tales como la auto-gestión, la participación social, la responsabilidad administrativa y la rendición de cuentas.
- Con el auge que ha cobrado la creación de mecanismos institucionales tendientes a fortalecer la rendición de cuentas de las acciones gubernamentales, ha adquirido una mayor importancia el proceso de la evaluación de las políticas públicas, ya que esta actividad se empieza a posicionar como un instrumento que permite reflexionar entorno a la continuidad o terminación de una política pública, según sea el éxito o fracaso alcanzado de las mismas políticas.
- Dentro del paradigma de las políticas públicas, la evaluación puede convertirse en el elemento transversal y matriz de todo este modelo. Esto se debe a que las políticas públicas pueden circunscribirse a una estructura analítica determinada por diversos tipos de evaluación tales como: a) la evaluación de las políticas públicas, según las personas que realizan estas actividad, b) la evaluación de las políticas públicas, según el momento en

que se esté desarrollando dicho proceso y c) la evaluación de las políticas públicas, según sus tres objetos de estudio: una política, un programa o una organización.

- Los referentes históricos del Programa Jóvenes por México nos ayudan a comprender porque este programa social no es proyecto novedoso en la política social mexicana, sino más bien, es un nuevo intento por revalorar socialmente esa práctica institucional conocida como el servicio social.
- El estudio de las características administrativas del PJM, nos muestran que dicho programa social está inmerso en un proceso tendiente a promover: la cooperación y solidaridad de las IES e IETMS con las comunidades más pobres del país.
- La estructura y funcionamiento del PJM permitió que se realizara una evaluación ex-post de este mismo programa social.
- En lo relativo a nuestro análisis de pertinencia se observa que a pesar de la simetría entre los postulados del PJM y los principios rectores de la SEDESOL, este programa social carece de un diagnóstico sobre la problemática social que intenta resolver. Dicha condición termina repercutiendo de manera negativa para determinar con claridad la potencialidad tanto de su población objetivo como de su población beneficiaria. Ante esta deficiencia, **mi recomendación** estriba en construir un diagnóstico propio y preciso de la problemática social que interesa resolver el PJM, esto mediante el uso de los datos estadísticos de la Estrategia 100 x 100, la cual pertenece al Programa de Desarrollo Local (Microrregiones) de la misma SEDESOL.
- La constante reducción presupuestal del PJM es un factor explicativo de la pérdida de capacidad que este programa social tuvo para impulsar la participación de IES e IETMS en la resolución de la pobreza de los 125 municipios más pobres del país. Por tal motivo, la demanda insatisfecha fue creciendo año con año en términos porcentuales. Además cabe señalar, que paralelamente a este escenario de recorte presupuestal, llama la atención que la población interesada en recibir los apoyos y servicios de este programa social también fue disminuyendo, ya que en el año del 2002 se recibieron 8,575 solicitudes, mientras que para el año del 2007 sólo se recibieron 666 solicitudes. Frente a ésta situación, **mi recomendación** se

concentraría en la elaboración de un documento por parte de los responsables del programa, destinado a la formulación de argumentos jurídicos y administrativos proclives a mantener un nivel determinado de presupuesto o en el mejor de los casos, exigir un incremento sustancial en sus recursos presupuestales. Sin duda, los medios para poder alcanzar tales situaciones, remiten a mejorar los procesos de diseño, implementación y los resultados del programa.

- A pesar de que el Programa Jóvenes por México logró atender al 40% de los municipios pertenecientes a la Estrategia 100 x 100, apoyando al 61.3% del total de los proyectos presentados, puede concluirse que las condiciones en la que se dieron estos apoyos no son suficientes para determinar que se configura un verdadero desarrollo regional, más aún cuando se carece de criterios de equidad para apoyar los proyectos presentados por las instituciones educativas. Esta situación se demostró cuando se puso en evidencia que los apoyos económicos otorgados por este programa social, no responden al principio de a menor IDH de los municipios atendido mayor inversión realizada.
- Además, se observó que las instituciones educativas del Distrito Federal, tuvieron a su cargo 56 proyectos, cifra que supera el total de proyectos que tuvieron las instituciones educativas de 5 de las 7 entidades federativas que poseen por lo menos uno de los 125 municipios más pobres del país, las cuales suman un total de 53. Ante ésta deficiencia, **mi recomendación** consistiría en establecer y fortalecer criterios preferenciales para las instituciones educativas pertenecientes a los 125 municipios más pobres del país, partiendo del supuesto de que estas instituciones conocen con mayor profundidad las condiciones geográficas, económicas, políticas y sociales de las personas que habitan dichas regiones.

BIBLIOGRAFIA.

ADDA JACQUES (1999): LA GLOBALIZACIÓN DE LA ECONOMÍA, EDITORIAL SEQUITUR.

AGUILAR VILLANUEVA LUIS F. (2000): EL ESTUDIO DE LAS POLITICAS PÚBLICAS, VOLÚMEN I. EDITORIAL MIGUEL ANGEL PORRÚA.

AGUILAR VILLANUEVA LUIS F. (2005): GOBERNANZA Y GESTIÓN PÚBLICA, EDITORIAL FONDO DE CULTURA ECONÓMICA.

ANDER-EGG EZEQUIEL (1996): UNA INTRODUCCIÓN AL TRABAJO SOCIAL, EDITORIAL SIGLO XXI.

BARDACH EUGENE (2004): LOS OCHOS PASOS PARA EL ANÁLISIS DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS, EDITORIAL MIGUEL ÁNGEL PORRÚA.

BIRKLAND THOMAS A. (1995): AN INTRODUCTION TO THE POLICY PROCESS, ED. M.E. SHARPE

CARDOZO BRUM MYRIAM (2006): LA EVALUACIÓN DE POLÍTICAS Y PROGRAMAS PÚBLICOS. EL CASO DE LOS PROGRAMAS DE DESARROLLO SOCIAL EN MÉXICO, EDITORIAL MIGUEL ÁNGEL PORRÚA.

CASAS ROSALBA, ET. AL. (1998): LAS POLITICAS SOCIALES DE MEXICO EN LOS AÑOS NOVENTA, EDITORIAL PLAZA Y VALDES / UNAM / FLACSO.

COHEN ERNESTO Y FRANCO ROLANDO (2000): EVALUACIÓN DE PROYECTOS SOCIALES, EDITORIAL SIGLO XXI.

COHEN ERNESTO Y FRANCO ROLANDO (2007): GESTIÓN SOCIAL. COMO LOGRAR EFICIENCIA E IMPACTO EN LAS POLÍTICAS SOCIALES, EDITORIAL SIGLO XXI.

CORDERA CAMPOS ROLANDO Y CABRERA ADAME CARLOS JAVIER (COORDINADORES) (2005): SUPERACIÓN DE LA POBREZA Y UNIVERSALIZACIÓN DE LA POLÍTICA SOCIAL, EDITADO POR LA FACULTAD DE ECONOMÍA/UNAM.

CORDERA ROLANDO Y CABRERA ADAME CARLOS JAVIER (COORDINADORES) (2007): LA POLÍTICA SOCIAL EN MÉXICO: TENDENCIAS Y PERSPECTIVAS, EDITADO POR LA FACULTAD DE ECONOMÍA/UNAM.

CHRISTENSEN TOM, LAEGREID PER Y OTROS (2003): ORGANIZATION THEORY AND THE PUBLIC SECTOR, EDITORIAL SAGE.

DE LA PEÑA, SERGIO (1988): EL ANTI-DESARROLLO DE AMERICA LATINA, EDITORIAL SIGLO XXI.

DIETRICH, HEINZ (2007): NUEVA GUÍA DE LA INVESTIGACIÓN CIENTÍFICA, EDITORIAL ARIEL.

DOYAL, LEN E IAN, GOUGH (1994): TEORIA DE LAS NECESIDADES HUMANAS, EDITORIAL ICARIA / CONSEJO DE SALUD DE LA COMUNIDAD DE MADRID.

ESPING-ANDERSEN, GÖSTA (2000): FUNDAMENTOS SOCIALES DE LAS ECONOMÍAS POSTINDUSTRIALES, EDITORIAL ARIEL.

GINER, SALVADOR Y SARASA, SEBASTIAN (COMPILADORES) (1997): BUEN GOBIERNO Y POLITICA SOCIAL, EDITORIAL ARIEL.

GONZALEZ CASANOVA, PABLO (2002): CIENCIAS SOCIALES: ALGUNOS CONCEPTOS BÁSICOS, EDITORIAL SIGLO XXI.

HUMPREY MARSHALL, THOMAS (2005): CIUDADANÍA Y CLASE SOCIAL, EDITORIAL LOSADA.

IANNI, OCTAVIO (2004): LA SOCIEDAD GLOBAL, EDITORIAL SIGLO XXI.

KLIKSBERG, BERNARDO (COMPILADOR) (1994): EL REDISEÑO DEL ESTADO. UNA PERSPECTIVA INTERNACIONAL, EDITORIAL FONDO D ECULTURA ECONÒMICA / INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÒN PÙBLICA (INAP).

KOOIMAN, JAN (2003): GOVERNING AS GOVERNANCE, EDITORIAL SAGE PUBLICATIONS

LINZ, J. JUAN (1996): LA QUIEBRA DE LAS DEMOCRACIAS, EDITORIAL ALIANZA-UNIVERSIDAD.

MAJONE, GIANDOMENICO (1997): EVIDENCIA, ARGUMENTACIÓN Y PERSUASIÓN EN LA FORMULACIÓN DE POLÍTICAS, EDITORIAL FONDO DE CULTURA ECONÓMICA.

MENY, YVES Y THOENIG, JEAN-CLAUDE (1992): LAS POLÍTICAS PÚBLICAS, EDITORIAL ARIEL.

MONTAGUT, TERESA (2004): POLÍTICA SOCIAL. UNA INTRODUCCIÓN. EDITORIAL ARIEL.

MUNGARAY LAGARDA, ALEJANDRO; ET AL. (2002): RETOS Y PERSPECTIVAS DE LA RECIPROCIDAD UNIVERSITARIA A TRAVÉS DEL SERVICIO SOCIAL, EDITORIAL MIGUEL ÁNGEL PORRÚA/ANUIES.

NIRENBERG, OLGA; BRAWERMAN, JOSETTE Y RUÍZ, VICTORIA (2000): EVALUAR PARA TRANSFORMAR: INNOVACIONES EN LA EVALUACIÓN DE PROGRAMAS, EDITORIAL PAIDOS.

NIRENBERG OLGA, BRAWERMAN JOSETTE Y RUÍZ VICTORIA (2006): PROGRAMACIÓN Y EVALUACIÓN DE PROYECTO SOCIALES, EDITORIAL PAIDOS.

PARSONS, WAYNE (2007): LAS POLÍTICAS PÚBLICAS, EDITADO POR MONTE ÁVIILA/FLACSO

PUYANA, ALICIA Y FARFÁN, GUILLERMO (2003): DESARROLLO, EQUIDAD Y CIUDADANÍA, EDITORIAL PLAZA Y VALDES / FLACSO.

HEINEMAN, ROBERT A.; BLUHM, WHILLIAM T. Y OTROS (1994): THE WORLD OF THE POLICY ANALYST, RATIONALITY, VALUES AND POLITICS, EDITORIAL CHATHAM HOUSE PUBLISHERS.

RHODES, R. A. (1997): UNDERSTANDING GOVERNANCE. POLICY-NETWORKS GOVERNANCE, REFLEXIVITY AND ACCOUNTABILITY, EDITORIAL OPEN UNIVERSITY PRESS, MAIDENHEAD.

ROITMAN ROSENMAN, MARCOS (2007): DEMOCRACIA SIN DEMÓCRATAS, EDITORIAL SEQUITUR.

ROITMAN ROSENMAN, MARCOS (2003): LAS RAZONES DE LA DEMOCRACIA EN AMÉRICA LATINA, EDITORIAL SEQUITUR.

ROSSI, PETER; FREEMAN, HOWARD (COORDINADORES) (1992): A EVALUATION SYSTEMATIC APPROACH.

SÁNCHEZ ROSADO, MANUEL (COORDINADOR) (2004): MANUAL DE TRABAJO SOCIAL, EDITORIAL PLAZA Y VALDÉS / UNAM.

STIGLITZ, JOSEPH (2002): EL MALESTAR EN LA GLOBALIZACIÓN, EDITORIAL TAURUS.

STIGLITZ, JOSEPH (2004): LOS FELICES NOVENTA. LA SEMILLA DE LA DESTRUCCIÓN, EDITORIAL TAURUS.

VUSKOVIĆ BRAVO, PEDRO (1990): LA CRISIS DE AMÉRICA LATINA. UN DESAFIO CONTINENTAL. EDITORIAL SIGLO XXI.

WEIMER, DAVID Y VINING, ALBERT (2004): POLICY ANALYSIS, CONCEPTS AND PRACTICE, EDITORIAL PRENTICE HALL.

WEISS, CAROL H. (1998): EVALUATION. METHODS FOR STUDYING PROGRAMS AND POLICIES EDITORIAL PRENTICE HALL.

ARTICULOS Y DOCUMENTOS INSTITUCIONALES

ANUIES (1999): EL SERVICIO SOCIAL. INSTITUCIÓN PARA EL DESARROLLO MUNICIPAL, PUBLICADO POR LA ANUIES

BANCO MUNDIAL (1992): GOVERNANCE AND DEVELOPMENT REPORT, PUBLICADO POR EL BANCO MUNDIAL.

BANCO MUNDIAL (2003): INFORME 2000-2002, LA POBREZA EN EL MUNDO HOY. PUBLICADO POR EL BANCO MUNDIAL.

BANCO MUNDIAL (2003), IMPACT-EVALUATION: THE EXPERIENCE OF THE INDEPENDENT EVALUATION GROUP, PUBLICADO POR EL WORLD BANK.

BANCO MUNDIAL (2005): WORLD DEVELOPMENT INDICATORS 2005, PUBLICADO POR EL WORLD BANK.

COLEGIO NACIONAL DE ECONOMISTAS (2005): EVALUACION EXTERNA AL PROGRAMA JOVENES POR MÉXICO, IMPRESA POR EL COLEGIO NACIONAL DE ECONOMISTAS.

CONSEJO NACIONAL DE POBLACIÓN (2000): INFORME SOBRE EL DESARROLLO HUMANO A NIVEL MUNICIPAL, BASE DE DATOS FORMATO ELECTRONICO, WWW.CONAPO.GOB.MX.

DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN (2007): MODIFICACIONES A LAS REGLAS DE OPERACIÓN DEL PROGRAMA JÓVENES POR MÉXICO, PUBLICADO EL 28 DE FEBRERO DEL 2007.

ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO (2005): WORLD EMPLOYMENT REPORT (2004-2005), PUBLICADO POR LA OIT.

ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS (ONU) (2005): WORLD PUBLIC SECTOR REPORT 2005, EDITADO POR LA ONU.

ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICO (OCDE) (2004): GOVERNANCE IN TRANSITION, PUBLICADO POR LA OCDE.

DERYCK R. BROWN (1998), EVALUACIÓN DE POLÍTICAS EN LA REGIÓN DEL CARIBE DE HABLA INGLESA: PROBLEMAS CONCEPTUALES Y PRÁCTICOS, PUBLICADO POR CEPAL, SERIE GESTIÓN PÚBLICA.

DIRECCIÓN GENERAL DE POLITICAS SOCIALES DE LA SECRETARÍA DE DESARROLLO SOCIAL (2007): MATRIZ DE MARCO LÓGICO DEL PROGRAMA JÓVENES POR MÉXICO, IMPRESA POR LA DIRECCIÓN DEL PROGRAMA JÓVENES POR MEXICO.

INSTITUTO LATINOAMERICANO DE PLANEACIÓN SOCIAL (1985): MANUAL PARA LA ELABORACIÓN DE PROYECTOS SOCIALES, EDITORIAL SIGLO XXI

INSTITUTO LATINOAMERICANO DE PLANEACIÓN ECONÓMICA Y SOCIAL (2004): METODOLOGÍA DEL MARCO LÓGICO, EDITADO POR ILPES.

SECRETARÍA DE DESARROLLO SOCIAL (SEDESOL) (2006): 70 AÑOS DE SERVICIO SOCIAL. EDITADO POR LA SEDESOL.

RED PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE (2006): EVALUACION EXTERNA AL PROGRAMA JOVENES POR MÉXICO, IMPRESA POR RED PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE A.C.

SECRETARÍA DE DESARROLLO SOCIAL (2007): PROYECTOS EXITOSOS DEL PROGRAMA JÓVENES POR MÉXICO, EDITADO POR SEDESOL:

REVISTAS.

REVISTA SECUENCIA, TRIMESTRAL, NÚMERO 69, SEPTIEMBRE- DICIEMBRE DEL 2007, EDITADA POR EL INSTITUTO MORA.

REVISTA INTERNACIONAL DE FILOSOFÍA POLITICA, SEMESTRAL, NÚMERO 27, JULIO DEL 2006, EDITADO POR LA UNIVERSIDAD AUTONOMA METROPOLITANA UNIDAD IZTAPALAPA (UAM-I) Y UNIVERSIDAD NACIONAL DE EDUCACIÓN A DISTANCIA (UNED).

REVISTA ITALIANA DE CIENCIA POLÍTICA, VOLUMEN XXIX, NÚMERO I, AÑO 1999.