

**FACULTAD LATINOAMERICANA  
DE CIENCIAS SOCIALES  
SEDE MEXICO**

**MAESTRIA EN GOBIERNO Y ASUNTOS  
PÚBLICOS**



**FLACSO  
MEXICO**  

---

**30 AÑOS**

**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

<b>AGRADECIMIENTOS.....</b>	<b>1</b>
-----------------------------	----------

<b>INTRODUCCIÓN.....</b>	<b>3</b>
--------------------------	----------

### **PRIMERA PARTE**

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

<b>Gobernanza: El caso mexicano.....</b>	<b>6</b>
--	----------

<b>1.1 Origen, sentido y definiciones del concepto de la política social.....</b>	<b>11</b>
---	-----------

<b>1.2 Caracterizaciones y perspectivas del concepto gobernanza.....</b>	<b>15</b>
--	-----------

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

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

<b>Políticas Públicas.....</b>	<b>29</b>
--------------------------------	-----------

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

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

<b>2.3 La determinación de una metodología propia de investigación.....</b>	<b>48</b>
---	-----------

## SEGUNDA PARTE

<b>CAPÍTULO III. Antecedentes y Descripción de las Características del Programa Jóvenes por México. ....</b>	<b>51</b>
3.1 Antecedentes del Programa Jóvenes por México: <i>La Historia del Servicio Social como instrumento de Política Pública.....</i>	51
3.2 <i>Descripción de las Características Generales del Programa Jóvenes por México durante el año 2007.....</i>	59
<b>CAPÍTULO IV. Evaluación del Programa Jóvenes por México 2007.....</b>	<b>66</b>
4.1 Evaluación de Diseño .....	66
4.2 Evaluación de la Implementación.....	75
4.3 Evaluación de Resultados .....	82
<b>CONCLUSIONES.....</b>	<b>91</b>
<b>BIBLIOGRAFÍA.....</b>	<b>94</b>

## 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.**

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

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.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> 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.”<sup>2</sup>

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

---

<sup>2</sup> 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.<sup>3</sup>

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 más 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).<sup>4</sup>

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.<sup>5</sup>
  
- 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

---

<sup>3</sup> **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.

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

<sup>5</sup> **World Bank**, World Development Indicators 2005. Disponible en [www.devdata.worldbank.org/wdi2005](http://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.<sup>6</sup>

- 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.<sup>7</sup>
- 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.<sup>8</sup>
- 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.<sup>9</sup>

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

---

<sup>6</sup> OIT, World Employment Report, Pág. 26.

<sup>7</sup> 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.

<sup>8</sup> Op. Cit., Pág. 88.

<sup>9</sup> 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.<sup>10</sup>

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

---

<sup>10</sup> 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.<sup>11</sup>

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

- 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

---

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

<sup>12</sup> 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.<sup>13</sup> Históricamente, dice T. H. Marshall, el concepto de ciudadanía se ha desarrollado en los últimos tres siglos a través de la siguiente tipología:<sup>14</sup>

- 1) **La ciudadanía civil.-** Este tipo de 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.

---

<sup>13</sup> T. H. Marshall, Ciudadanía y Clase Social, Editorial Losada, Pág. 37

<sup>14</sup> 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.<sup>15</sup>

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.<sup>16</sup>

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.”<sup>17</sup>

---

<sup>15</sup> 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

<sup>16</sup> **G. Esping-Andersen**, Op. Cit., Págs. 49-67.

<sup>17</sup> **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 <sup>18</sup> a través de determinados programas de interés público y 2) fomentar el desarrollo social y humano de diversas comunidades y grupo sociales vulnerables.<sup>19</sup>

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.<sup>20</sup>

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.<sup>21</sup>

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

---

<sup>18</sup> 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.

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

<sup>20</sup> Estos autores añaden que de acuerdo a estas tres funciones, la política social determina su especie 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.

<sup>21</sup> **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.<sup>22</sup>

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.<sup>23</sup>

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.

---

<sup>22</sup> **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.

<sup>23</sup> 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.<sup>24</sup>

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.<sup>25</sup> 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.**

<b>AÑO</b>	<b>INSTITUCIÓN INTERNACIONAL</b>	<b>DEFINICIÓN.</b>
<b>1992</b>	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)
<b>2004</b>	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)
<b>2005</b>	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.

<sup>24</sup> 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.

<sup>25</sup> **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**

<b>AÑO</b>	<b>AUTOR</b>	<b>DEFINICIÓN.</b>
<b>1997</b>	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)
<b>1999</b>	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)
<b>2003</b>	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)
<b>2007</b>	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**

<b>PARADIGMAS CRITERIOS</b>	<b>ADMINISTRACION PÚBLICA TRADICIONAL</b>	<b>NUEVA GESTIÓN PÚBLICA</b>	<b>GOVERNANZA</b>
<b>Relación Ciudadanía- Estado</b>	Obediencia	Reconocimiento	Empoderamiento Auto-gobierno
<b>Personas encargadas de la rendición de cuentas</b>	Políticos	Consumidores	Ciudadanía
<b>Principios Rectores</b>	Normatividad	Eficiencia y la Efectividad	Rendición de Cuentas (Evaluación de las políticas públicas)
<b>Referentes de éxito</b>	Respuesta (acción gubernamental)	Resultados	Proceso
<b>Atributo clave</b>	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.<sup>26</sup>

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.<sup>27</sup>

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

---

<sup>26</sup> 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.

<sup>27</sup> 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 necesidad básicas que obstaculizaban el desarrollo económico.”<sup>28</sup>

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.”<sup>29</sup>

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

---

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

<sup>29</sup> 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” (...).<sup>30</sup>

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.<sup>31</sup>

El cuadro IV, expone los postulados de dichos paradigmas.

---

<sup>30</sup> **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

<sup>31</sup> 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
<b>Características</b>	<b>Dominante</b>		<b>Emergente*</b>
<b>Objetivo</b>	Universalismo en la oferta		Focalización de la Demanda
<b>Actores</b>	Monopolio Estatal		Pluralidad de Actores
<b>Organización del estado</b>	Centralismo		Descentralización
<b>Lógica de la toma de decisiones</b>	Burocrática		Asignación competitiva
<b>Financiamiento I Fuente de los recursos</b>	Estatal		Estatal y Organismos Internacionales
<b>Financiamiento II Asignación de Recursos</b>	Subsidios a la oferta		Subsidios a la demanda
<b>Expansión del sistema</b>	Deductiva: Menos gasto social menos gasto social		Focalización
<b>Población objetivo</b>	Clases medias y grupos organizados		Grupos necesitados
<b>Enfoque</b>	En los medios		En los fines
<b>Indicador</b>	Gasto Público Social		Relación Costo-Impacto
<b>Gestión Social</b>	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?<sup>32</sup>

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.<sup>33</sup>

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 las clases

---

<sup>32</sup> 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 más genérico que programa social. Véase en **Manuel Sánchez Rosado (Coordinador)**, Manual de Trabajo Social, Editorial Plaza y Valdés/UNAM, Pág. 435.

<sup>33</sup> **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).<sup>34</sup>

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.<sup>35</sup> 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:<sup>36</sup> 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

---

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

<sup>35</sup> 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.

<sup>36</sup> 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.<sup>37</sup>

Por último, en relación al segundo cuestionamiento se puede decir que si uno analiza cada uno de los 12 programas sociales<sup>38</sup> 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

---

<sup>37</sup> Véase en [www.coneval.gob.mx](http://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.

<sup>38</sup> 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.

PJM<sup>39</sup> 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.

---

<sup>39</sup> 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 teórico<sup>40</sup> 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:

---

<sup>40</sup> 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.”<sup>41</sup>

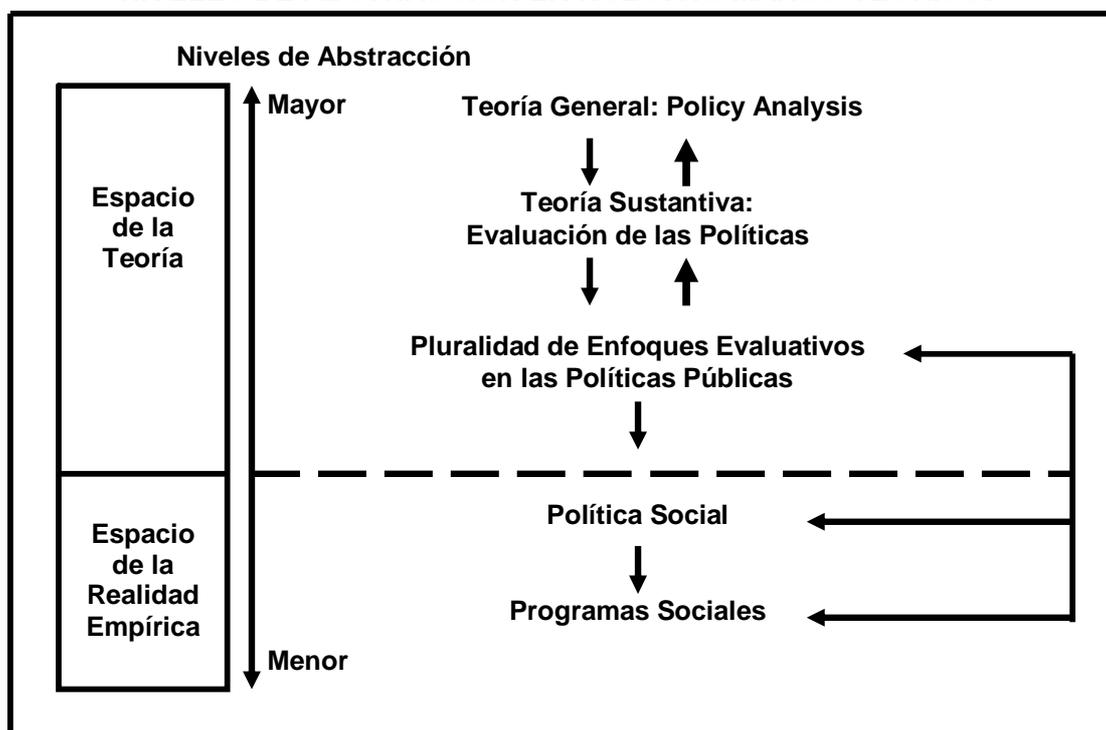
Ahora bien, de manera más específica, podemos decir que los aspectos teórico-generales de esta investigación, remiten en un primer momento, al papel que comúnmente desempeña el paradigma “cíclico” del análisis de las políticas públicas. Con este paradigma, se obtiene un esquema didáctico que nos permite 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

---

<sup>41</sup> 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 públicas<sup>42</sup> suele quedar circunscrito a una herramienta heurística denominada como *policy analysis*.

<sup>42</sup> 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.<sup>43</sup>

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.<sup>44</sup>

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

<sup>43</sup> **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.

<sup>44</sup> 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.<sup>45</sup>

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.<sup>46</sup>

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

---

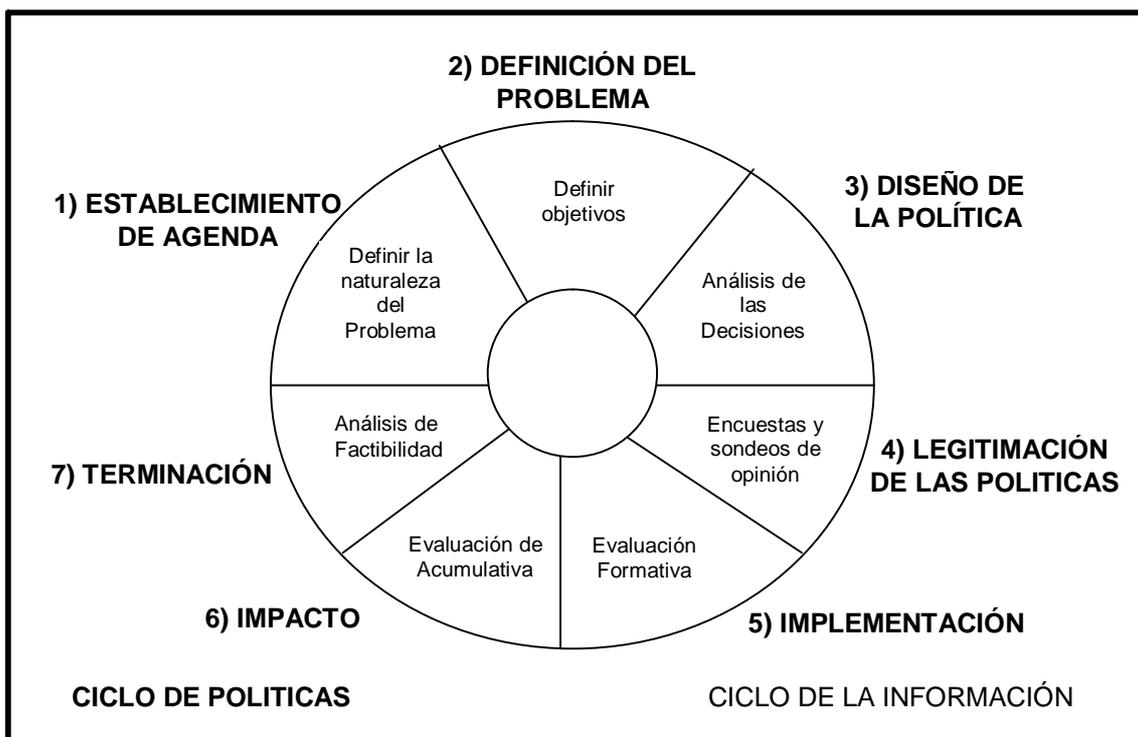
<sup>45</sup> **D. Weimer y A. Vining**, Policy Analysis, Concepts and Practice, Editorial Prentice Hall, Págs. 23 y 37

<sup>46</sup> 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.<sup>47</sup>

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.

<sup>47</sup> 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,<sup>48</sup> 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

---

<sup>48</sup> 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.<sup>49</sup>

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.<sup>50</sup>

**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.

---

<sup>49</sup> **World Bank**, Impact-Evaluation: The experience of the independent Evaluation Group of the World Bank, Pág. 1. Puede consultarse en [www.worldbank.org](http://www.worldbank.org)

<sup>50</sup> **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.<sup>51</sup>

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.”<sup>52</sup>

Por otra parte, en uno de sus más 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.<sup>53</sup>

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.<sup>54</sup>

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

---

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

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

<sup>53</sup> **Myriam Irma Cardozo Brum**, Op. Cit., Págs. 43 y 44

<sup>54</sup> **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.”<sup>55</sup>

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.<sup>56</sup>

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

---

<sup>55</sup> 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

<sup>56</sup> 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.<sup>57</sup>

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 tipologías<sup>58</sup> 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

<sup>57</sup> Myriam Irma Cardozo Brum, Op. Cit., Pág. 62.

<sup>58</sup> 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.<sup>59</sup>

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.**<sup>60</sup>

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

---

<sup>59</sup> Olga Nirenberg y Otras, Op. Cit., Pág. 58 y 59.

<sup>60</sup> 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.<sup>61</sup>
- 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).<sup>62</sup>

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.

---

<sup>61</sup> Definición extraída del **Independent Evaluation Group**. Esta definición puede consultarse en [www.worldbank.org](http://www.worldbank.org)

<sup>62</sup> **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.<sup>63</sup>

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.<sup>64</sup>

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.<sup>65</sup>

### **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

---

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

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

<sup>65</sup> Ives Meny y Jean Claude Thoenig, Op. Cit., Págs. 89 y 90

conocer los aspectos que más nos interesan destacar acerca de un fenómeno particular<sup>66</sup> (...). 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.”<sup>67</sup>

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**

---

<sup>66</sup> Heinz Dietrich, Op. Cit., Pág. 19

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

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

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

La matriz anterior, nos hace mención de diez técnicas evaluativas<sup>68</sup>, 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

<sup>68</sup> 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.<sup>69</sup>

*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.

---

<sup>69</sup> 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 más 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.<sup>70</sup> 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.<sup>71</sup> Generalmente, las críticas a las evaluaciones de impacto giran entorno a que no pueden desarrollarse bajo el ideal de evaluar al mismo

---

<sup>70</sup> 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.

<sup>71</sup> 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.<sup>72</sup>

### **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

---

<sup>72</sup> 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.<sup>73</sup>

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.

---

<sup>73</sup> 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**

<b>Características de nuestra Evaluación Externa</b>			
<b>SUB-TIPO Y TÉCNICA DE EVALUACIÓN</b>	<b>OBJETIVOS</b>	<b>PREGUNTAS DE INVESTIGACIÓN</b>	<b>HIPÓTESIS A COMPROBAR</b>
<b>Evaluación del Diseño (Análisis de Pertinencia)</b>	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
<b>Evaluación de la Implementación (Análisis Presupuestal)</b>	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
<b>Evaluación de Resultados (Análisis de Matriz de Marco Lógico)</b>	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
<b>Fuentes de Información</b>	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 marginadas<sup>74</sup> 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

---

<sup>74</sup> Las caracterizaciones de una comunidad marginada se establecen en el Programa de **Microrregiones**, implementado por la SEDESOL. Puede consultarse en [www.sedesol.gob.mx](http://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”<sup>75</sup> 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.<sup>76</sup>

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.<sup>77</sup>

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.

---

<sup>75</sup> 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.

<sup>76</sup> **Ezequiel Anderr Egg**, Introducción al Trabajo social, Editorial Siglo XXI, Pág. 145-148.

<sup>77</sup> **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.anui.es.mx](http://www.anui.es.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 mermar 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.” <sup>78</sup>

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. <sup>79</sup>

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.” <sup>80</sup>

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

---

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

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

<sup>80</sup> 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.<sup>81</sup>
- 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

---

<sup>81</sup> 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.<sup>82</sup>

- 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.<sup>83</sup>
- 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.<sup>84</sup>
- 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.<sup>85</sup>
- 6) **El establecimiento de la Dirección de Apoyo al Servicio Social y Análisis de Empleo (DASSEAE).**- Esta institución fue creada en 1985, su

---

<sup>82</sup> Op. Cit., Págs. 33 y 34

<sup>83</sup> Op. Cit., Pág. 38

<sup>84</sup> Op. Cit., Págs. 38 y 39

<sup>85</sup> 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).<sup>86</sup>

- 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.<sup>87</sup>
- 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.<sup>88</sup>
- 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

---

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

<sup>87</sup> Op. Cit., Pág. 26

<sup>88</sup> 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.<sup>89</sup>

**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.<sup>90</sup>

**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.

---

<sup>89</sup> SEDESOL, Proyectos Exitosos del Programa Jóvenes por México, Editado por la SEDESOL, Pág. 13.

<sup>90</sup> Op.Cit., Pág. 26

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

<b>AÑOS</b>	<b>INSTITUCIÓN CREADA</b>	<b>INSTITUCIÓN SUPERVISORA</b>
<b>1972</b>	CGSS	SECRETARIA DE EDUCACIÓN PÚBLICA
<b>1978</b>	COSSIES	SECRETARIA DE EDUCACIÓN PÚBLICA SECRETARÍA DE PROGRAMACIÓN Y PRESUPUESTO.
<b>1985</b>	DASSEAE	SECRETARIA DE PROGRAMACIÓN Y PRESUPUESTO
<b>1989</b>	DASS	SECRETARIA DE PROGRAMACIÓN Y PRESUPUESTO
<b>1992</b>	PSSC	SECRETARÍA DE PROGRAMACION Y PRESUPUESTO / SECRETARIA DE DESARROLLO SOCIAL
<b>1998</b>	CGPSSC	SECRETARIA DE DESARROLLO SOCIAL
<b>2002</b>	PJM	SECRETARÍA DE DESARROLLO SOCIAL
<b>2004</b>	EJM	SECRETARIA DE DESARROLLO SOCIAL
<b>2005-2007</b>	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)<sup>91</sup> con la participación de jóvenes estudiantes e Instituciones de Educación Media Superior y Superior.”<sup>92</sup>

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.”<sup>93</sup>

**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).<sup>94</sup> 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.

---

<sup>91</sup> Zonas determinadas a partir del Programa Micro-regiones implementado por SEDESOL.

<sup>92</sup> Tomado de la **Matriz del Marco Lógico 2007**. Dicha matriz puede consultarse en [www.sedesol.gob.mx](http://www.sedesol.gob.mx). Pág. 1.

<sup>93</sup> *Ídem*. Pág. 1

<sup>94</sup> 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.**

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

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

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

**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"> <li>■ 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</li> <li>■ 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.</li> <li>■ Preferentemente, contar con el visto bueno, mediante escrito libre de la autoridad municipal correspondiente.</li> <li>■ 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.</li> </ul>	<p><b>Por Proyecto:</b></p> <p><b>\$250,000.00 M.N.</b></p>
	<p><b>Por residencia al prestador de Servicio Social:</b></p> <p><b>\$ 2,500.00 M.N (Mensuales)</b></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.<sup>95</sup> 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.**

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

**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

<sup>95</sup> 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](http://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.

**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, GÓSTA (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 ADMINISTRACIÓN PÚBLICA (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 POLÍTICAS 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.