

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO



FACULTAD DE ESTUDIOS
SUPERIORES ACATLÁN

“EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICA JÓVENES EN
IMPULSO DEL INSTITUTO DE LA JUVENTUD DEL
DISTRITO FEDERAL EN LA DELEGACIÓN CUAUHTÉMOC
DURANTE 2012”

TESINA

PARA OBTENER EL TÍTULO DE
LICENCIADO EN CIENCIAS POLÍTICAS Y
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

PRESENTA

ALBERTO EDMUNDO GONZÁLEZ LIMA



FES
UNAM
ACATLÁN

ASESOR: MAESTRO JUAN JOSÉ SANABRIA LÓPEZ



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

Índice

Agradecimientos.....	1
Introducción.....	2
Capítulo 1 Las Políticas Públicas.....	9
1.1. Ciencias de Políticas: El origen de las Políticas Públicas.....	10
1.2. El proceso de elaboración de Políticas Públicas.....	17
1.3. El análisis de Políticas Públicas.....	28
1.4. La Evaluación de Políticas Públicas.....	37
Capítulo 2 El Instituto de la Juventud del Distrito Federal (INJUVE).....	45
2.1. Antecedentes del INJUVE.....	45
2.2. Marco Jurídico del INJUVE.....	52
2.3. Estructura orgánica del INJUVE.....	55
2.4. Políticas públicas del INJUVE.....	63
2.5. Diagnóstico de la juventud en México y el D.F.....	69
Capítulo 3 Evaluación de Jóvenes en impulso en la Delegación Cuauhtémoc.....	73
3.1. Diagnóstico particular de Jóvenes en impulso.....	73
3.2. Evaluación del impacto social de la política.....	79
3.3. Recomendaciones particulares al INJUVE.....	89
Conclusiones.....	93
Anexos.....	97
Bibliografía.....	101

Agradecimientos

Agradezco principalmente a la entidad dadora de vida llámese Dios o madre naturaleza por darme la experiencia de vivir.

A mi madre por ser mi primera maestra e inculcarme valores como la responsabilidad, que sepa que sin ella no sólo mi vida no hubiera sido igual, sino que esto no hubiera sido posible.

A mi padre por apoyarme en mis fracasos, por demostrarme a su manera lo mucho que ama.

A Sara quien a lo largo de nuestra niñez fue mi compañera, hermana, amiga, también a mi hermano George quien siempre ha confiado en mí, mostrándome ambos su invaluable apoyo.

Agradezco a mi amada Angela que ha estado a mi lado en las buenas y en las malas, que sepa que nací para amarla, apoyarla, cuidarla y protegerla el resto de nuestras vidas.

A Nana por hacerme reír, por su amistad invaluable, fidelidad, por hacerme ver que soy capaz de lograr cosas que jamás creí lograr y por hacer mis días más felices.

Al Maestro Juan José Sanabria López por hacerme ver la importancia del servicio público, por su apoyo en esta investigación y sus magníficas clases.

Finalmente un agradecimiento especial a nuestra máxima casa de estudios por brindarme la oportunidad de desarrollarme no solo académicamente sino personalmente, a la Facultad de Estudios Superiores Acatlán y a sus buenos profesores que han hecho de la academia una forma de vida.

Introducción

Esta investigación estará enfocada en la evaluación de *Jóvenes en Impulso* que es una política pública llevada a cabo por el Instituto de la Juventud del Distrito Federal (INJUVE), será delimitada a la Delegación Cuauhtémoc que es una de las dieciséis delegaciones del Distrito Federal y al año 2012.

La importancia de una juventud estudiosa y dedicada a alguna carrera técnica o incluso interesada en continuar estudiando es un factor importante para el desarrollo de la comunidad en donde viven y en este caso en la Delegación Cuauhtémoc, pues son los jóvenes quienes en los próximos años dedicaran parte de su vida a retribuirle sus estudios a la comunidad, su escuela e incluso al Estado, es por ello que es de suma importancia esta investigación.

El Instituto de la Juventud del Distrito Federal es una institución creada para la orientación a jóvenes en posible situación de riesgo, entendida ésta como la probable situación de que la juventud caiga tanto en la drogadicción, vandalismo o simplemente dejar truncados sus estudios y por tanto fomentar una sociedad que no está en equilibrio. Una sociedad equilibrada es a mi juicio la que cumple con las normas y su clasificación, o por lo menos intenta el cumplimiento de estas a) las normas jurídicas son dictaminadas por una autoridad competente y si se incurre a la falta de alguna habrá una sanción, este tipo de normas al mismo tiempo nos concede derechos y obligaciones; b) las normas religiosas son todas aquellas que imponen una conducta al hombre, de hacer o no hacer, con la finalidad de lograr un mundo mejor con sana convivencia, tomando en cuenta sus códigos y libros religiosos; c) las normas sociales son impuestas por la sociedad para regular las acciones de sus habitantes para que prevalezca la moral, entendida esta como la buena costumbre; y d) las normas morales al igual que

las demás imponen una conducta al hombre pero son dictadas por la misma conciencia de cada quien para preservar las buenas costumbres.¹

Retomando lo anterior, el INJUVE cuenta con diversas políticas públicas creadas para cumplir este objetivo, proporcionando a jóvenes de entre 14 a 29 años de edad la posibilidad de tener diversas formas de reincorporarse a la sociedad con actividades tales como empleos de verano, programas eventuales, tarjetas para el Sistema de Transporte Colectivo Metro y, por supuesto, la posibilidad de seguir estudiando, es por ello que el INJUVE es el sujeto de estudio, pues es necesario saber si su política pública *Jóvenes en Impulso* fue eficaz durante el periodo antes mencionado.

Uno de los malestares sociales en la Delegación Cuauhtémoc es la cantidad de jóvenes que no estudian ni trabajan. En el Distrito Federal hay cerca de 400 mil jóvenes “NI-NI” de 12 a 29 años de edad, este término hace referencia al sector de la población que en la actualidad no está trabajando ni estudiando (ni estudia, ni trabaja), siendo la mayoría jóvenes en edad escolar. Los principales detonantes de este problema son la falta de empleo, la deserción escolar y la baja calidad educativa. De acuerdo con el estudio *Los jóvenes mexicanos, situación actual y desafíos futuros*, elaborado por la Subsecretaría de Educación Superior de la Secretaría de Educación Pública.²

La juventud es el periodo de la vida donde por lo general tomamos la personalidad que tendremos el resto de nuestras vidas, por este motivo es importante tener una juventud que conozca y cumpla las normas para su posterior transmisión a las nuevas generaciones.

El problema surge cuando existe una sociedad que no cumple o no intenta cumplir con las normas y eso lo transmiten a las nuevas generaciones, por tanto este

¹ Cfr. <http://fcd.r.hostzi.com/normas.html>, 04 de diciembre de 2012.

² <http://www.razon.com.mx/spip.php?article73216>, 04 de diciembre de 2012.

conflicto debe ser atendido y para ello el INJUVE ha creado diversas políticas y su aplicación de cada una de ellas a nivel delegacional. Para tratar de dar solución a esta problemática el INJUVE implementa la política pública *Jóvenes en impulso* la cual será objeto de evaluación en la presente investigación desde el enfoque de políticas públicas pues el conflicto se agrava si este instituto tiene sesgos políticos siendo éste el verdadero problema.

El objetivo general de la tesina es demostrar que la Política Pública *Jóvenes en impulso* del Instituto de la Juventud del Distrito Federal en la Delegación Cuauhtémoc durante 2012 no fue eficaz ni eficiente ya que careció de una implementación clara y precisa y no cumplió por completo su objetivo, pues pretendió que los beneficiados simpatizaran con algún partido político o con el gobierno del Distrito Federal.

Con el objetivo anteriormente mencionado, la hipótesis de esta investigación se centra en que la política pública *Jóvenes en impulso* en la Delegación Cuauhtémoc, durante 2012 no fue eficaz puesto que el problema radicó en que no cumplió su objetivo y respondió a favoritismo partidario.

El objetivo del capítulo uno es que el lector conozca qué son las políticas públicas proporcionándole una reseña de su surgimiento, el proceso de elaboración de las mismas iniciando por el problema público, el discurso, la agenda, la toma de decisiones, la implementación, el análisis para posteriormente abordar la evaluación.

Durante el capítulo dos el lector conocerá qué es el Instituto de la Juventud del Distrito Federal, su estructura orgánica, manual organizacional y podrá leer una reseña histórica de la misma; conocerá las políticas públicas que instrumento durante el año 2012.

Finalmente, en el capítulo tres, se evaluará la política pública *Jóvenes en Impulso* cuantificando sus resultados obtenidos en la Delegación Cuauhtémoc durante 2012.

Como marco teórico de esta investigación me enfocaré en las Políticas Públicas que surgieron con el proyecto original de Harold D. Lasswell, llamado Ciencias de Políticas, donde reclama un gobierno ilustrado, basado y cuestionado por la razón, el cual pertenece a la propuesta de *Policy Sciences*. Este programa fue formulado en 1951 y pretendió ser una respuesta a la fragmentación de las ciencias sociales y a la necesidad de un conocimiento multidisciplinario que las autoridades públicas deben tener para la toma de decisiones y de igual manera para tratar de satisfacer las demandas de la sociedad.³

Para Lasswell, las Ciencias de Políticas son el conjunto de disciplinas que se ocupan de explicar los procesos de elaboración y ejecución de las políticas, de la recopilación de datos y de la producción de interpretaciones relevantes para los problemas de políticas en un período determinado, es decir, toda ciencia social que busca contribuir a la solución de problemas de políticas, llega a ser parte activa de las ciencias de las políticas y por tanto su interés de conocimiento es el proceso a través del cual se hace una política y posteriormente su evaluación.⁴

La evaluación consiste en identificar y medir los efectos propios de una acción⁵ con el fin de mejorar la política pública, ver qué parte de la implementación falló para hacer los ajustes necesarios y su finalidad es ver si se cumplió o no el objetivo.

En esta investigación se utilizará el enfoque cuantitativo pues a lo largo de la misma se recopilarán datos, medición numérica, estadísticas, etc. para hacer un análisis de la implementación de *Jóvenes en impulso* en la Delegación Cuauhtémoc durante 2012 y de este modo probar la hipótesis de que la política

³ Cfr. AGUILAR Villanueva Luis F., *El estudio de las políticas públicas*, México, Miguel Ángel Porrúa, 1992, pp. 39-54.

⁴ Ídem.

⁵ MENY Ives y THÖENIG Jean, *Las políticas públicas*, Barcelona, Ariel, 1992, p. 194.

pública en comento es poco eficaz. Para ello la metodología que emplearé será el método hipotético-deductivo, el cual Gustavo Emmerich lo propone con la selección del área de investigación, comenzando por escoger un campo específico; la indagación exploratoria que es la revisión de literatura teórica referente al tema por inspeccionar; el planteamiento del problema, el cual es delimitado dentro del campo de investigación previamente escogido, la formulación del problema se reduce a su núcleo significativo y es aquí donde un problema bien planteado contiene en sí mismo buena parte de la solución, es decir, una pregunta es la que será posible contestar con los recursos y técnicas de investigación disponible, pues no implica como tal una muestra poblacional; en la elaboración de un marco teórico, se hará énfasis en la definición de los conceptos teóricos que se utilizarán en la investigación; en la formulación de hipótesis (conlleva variables) o proposiciones (no hay variables) se plasmará una respuesta tentativa a las preguntas del planteamiento del problema; la elaboración y selección de indicadores formarán parte del diseño del trabajo de campo, el cual no significa necesariamente “trabajo de campo”, pues la recolección de datos se puede realizar en bibliotecas, centros de documentación, archivos, etc.; en la ejecución se realizará el procesamiento de los datos obtenidos, así como su análisis para la confrontación con las hipótesis o proposiciones; finalmente se llevan a cabo las conclusiones, donde si los supuestos se han confirmado, el cuerpo teórico del que éstas se han derivado adquiere mayor validez.⁶ Por su parte Mario Bunge expuso el método hipotético-deductivo con el planteamiento del problema como el diseño de una pregunta que reduzca el problema a su núcleo significativo; la construcción de un modelo teórico siendo la selección de los factores pertinentes, la invención de las hipótesis centrales y de las suposiciones auxiliares, la traducción matemática (cuando sea posible) de las hipótesis o parte de ella; la deducción de consecuencias particulares como la búsqueda de soportes racionales (consecuencias particulares que puedan haber sido verificadas con anterioridad) y la búsqueda de soportes empíricos (elaboración de predicciones

⁶ Cfr. EMMERICH Gustavo Ernesto, *Metodología de la Ciencia Política*, México: UAM IZTAPALAPA, 1997, pp. 41-43.

verificables con las técnicas disponibles o concebibles); la comprobación de hipótesis como diseño de la prueba, la ejecución de la misma, elaboración de los datos (obtenidos de la experimentación) y la inferencia de la conclusión como la interpretación de los datos a la luz del modelo teórico; finalmente las conclusiones en la teoría como la comparación de las obtenido con las predicciones (o sea, con las hipótesis), el reajuste del modelo: corrección o reemplazo del modelo teórico y las sugerencias acerca del trabajo ulterior: lagunas o errores en la teoría o los procedimientos empíricos, descubiertos durante la investigación.⁷

Para concluir esta introducción, cabe hacer mención que lo anterior se aplicó a lo largo de ésta investigación, en primer término se reconocieron los hechos, es decir la existencia de un problema que son los sesgos políticos que tiene el Instituto de la Juventud del Distrito Federal al momento de implementar la política pública *Jóvenes en impulso* y para ello fue importante delimitar en tiempo y espacio el problema, así como abordar la temática de la juventud desocupada que puede caer en vandalismo, derivado del incumplimiento de las normas y su clasificación antes mencionada.

Tomando en consideración lo anterior, procedí a la elaboración de una hipótesis, la cual se fundó en el supuesto de que dicha política pública no fue eficaz, pues respondió a favoritismos partidarios generados por dicho instituto. Sosteniendo la hipótesis, procedí a establecer el objetivo general y uno por cada capítulo para que finalmente existiera una unidad entre la hipótesis y los objetivos.

Posteriormente realicé la búsqueda de soportes tales como organigramas, manuales de organización, antecedentes, la elaboración propia de encuestas, entrevistas, solicitudes de información, entre otros, con el fin de obtener toda la información posible para no sólo demostrar la hipótesis si no para cumplir el objetivo general.

Una vez obtenida toda la información posible, proseguí a implementar las entrevistas y encuestas, ordenar los datos obtenidos tanto en las mismas como en

⁷Cfr. *Ibíd*em pp. 40-41.

las solicitudes de información con el objetivo de elaboración de datos estadísticos para la posterior interpretar los datos.

Finalmente comparé lo obtenido con la predicción (la hipótesis) y con base a ello, elaborar recomendaciones particulares al Instituto de la Juventud del Distrito Federal con el fin de que sean consideradas como aportaciones para un mejoramiento de la implementación de la política pública en estudio.

Esta introducción no estaría completa sin hacer mención del porque es una tesina y no una tesis. Ambos son documentos de investigación elaborados conforme a uno o varios métodos y técnica documental, en cuanto a la tesis su intención es demostrar una teoría mediante la realización de pruebas que la afirmen o refuten, mientras que la tesina relaciona metódicamente los temas aprendidos de cierta especialidad y sirve para probar que se domina esa área de conocimientos. En cuanto a la profundidad teórica la tesis se centra en la argumentación suficiente del conjunto de proposiciones y comprobaciones hipotéticas relacionadas a una teoría, por su parte la tesina se enfoca primordialmente como herramienta en la reflexión sobre un tema ya conocido.⁸ Por tanto, este documento es considerado una tesina ya que su intención es demostrar que se conoce el tema de Evaluación de Políticas Públicas y su profundidad teórica no fue encaminada a refutar ninguna teoría ni proponer alguna otra, sino que estuvo basada en elementos generales aplicados a un hecho concreto.

⁸ Cfr. MENDIETA Alatorre Ángeles, *TESIS Profesionales*, México, Miguel Ángel Porrúa, 1977, pp.196-197.

Capítulo 1: Las Políticas Públicas

Este capítulo estará centrado principalmente en explicar el origen, formulación, análisis y evaluación de las políticas públicas y por tanto cabe hacer mención de diversos conceptos de políticas públicas.

Como manifesté en la Introducción de esta investigación, las Políticas Públicas surgieron de la idea original de Harold D. Lasswell, llamada Ciencia de Políticas, la cual reclamaba un gobierno ilustrado con formación multidisciplinaria para ser capaz de dar solución a las problemáticas de la sociedad.

El proyecto fue originado en 1951 y de igual modo fue formulado para la unificación de las Ciencias Sociales en los Estados Unidos, ya que un gobierno ilustrado y fundado en la razón¹ debe tener en cuenta diversas ciencias sociales para poder tomar buenas decisiones, basándose en la razón y en las ciencias para así lograr cumplir sus metas con la sociedad y al mismo tiempo perpetuarse en el poder.

Ives Meny y Jean Claude Thoenig proponen que la política pública es la acción de autoridades públicas en el seno de la sociedad, mientras que Hugh Hecho y Aaron Wildavsky creen que una política pública es una acción gubernamental dirigida hacia el logro de objetivos fuera de ella misma, André Noël Roth opina que la política pública es el conjunto de sucesivas respuestas del Estado o de un gobierno específico frente a situaciones consideradas socialmente como problemáticas², tomando en cuenta que para que exista una política pública debe haber la presencia de un gobierno, emergió de un problema social, objetivos y procesos he construido un concepto propio de políticas públicas:

¹ Cfr. AGUILAR Villanueva Luis F., *El estudio de las políticas públicas*, México, Miguel Ángel Porrúa, 1992, pp. 39-54.

²Cfr. ROTH Deubel André Noël, *Las Políticas Públicas: Formulación, Implementación y Evaluación*, Bogotá, Aurora, 2002, p. 26.

Las políticas públicas son acciones gubernamentales encaminadas a tratar de dar solución a una problemática social en un espacio y momento determinado.

Cabe mencionar que a lo largo de este capítulo el lector podrá conocer una breve remembranza histórica de cómo se consolidó la propuesta de Harold D. Lasswell para posteriormente entender el proceso de elaboración y finalmente su análisis y evaluación.

1.1. Ciencias de Políticas: El origen de las Políticas Públicas.

Se entiende por política:³

- Es una actividad humana
- Se produce en cualquier tipo de comunidad más o menos organizada, en la medida que existan estructuras de poder y/o autoridad.
- Es una actividad competitiva.
- Se da entorno a la obtención de ventajas, bienes o privilegios por parte de grupos, individuos o sociedades.
- Ocurre en una situación de relativa escasez de los bienes o ventajas que se buscan.
- La política en cuanto a la simple búsqueda y/o la obtención de tales bienes o ventajas por parte de un individuo o grupo, incide en el ámbito del interés común de la comunidad de que se trate.

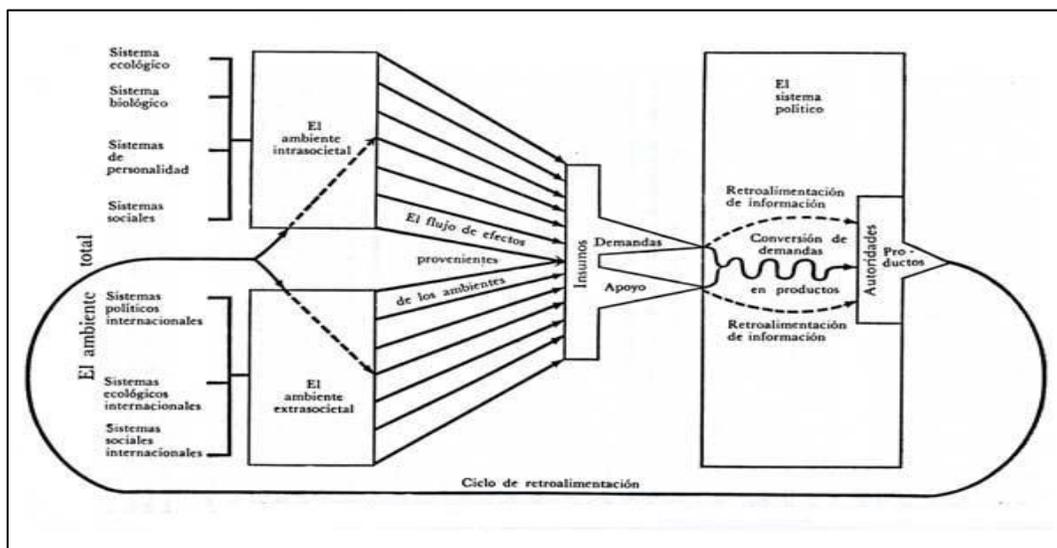
Tomando en cuenta el concepto anterior, las políticas públicas emergen de la política, como lo explicaré a continuación, describiendo el esquema del sistema político del politólogo David Easton:

³ ABURTO Muñoz Hilda, *Política*, citado en SANABRIA López Juan José, *La Ciencia de la Administración Pública: Un enfoque Político de la actividad administrativa del Estado en el marco de la Globalización*, México, Ediciones Acatlán, 2002, p. 42.

“Un sistema político es un conjunto de interacciones políticas. Lo que distingue las interacciones políticas del resto de las interacciones sociales es que se orientan hacia la asignación autoritaria de valores a una sociedad.”⁴

Es decir la élite política formula normas, leyes y políticas públicas que van dirigidas a la población para satisfacer las demandas sociales e impere la ley, pero surge otra incógnita ¿En base a que decide la élite política? Para dar respuesta a esta interrogante Easton nos propone lo siguiente:

Cuadro 1



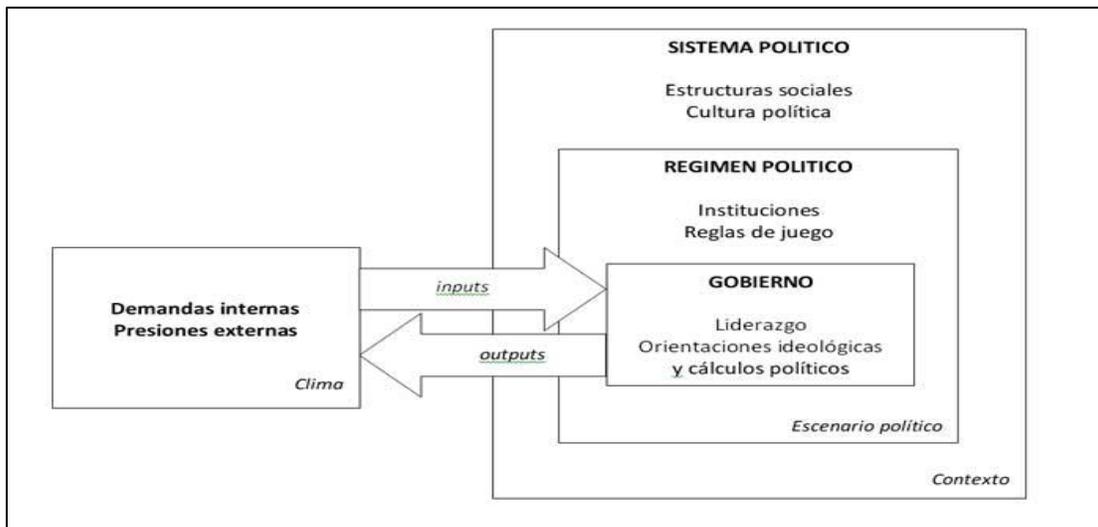
Fuente: EASTON David, *Esquema para el análisis político*, Argentina, Amorrortu editores, 1999, p. 154.

Donde el régimen político son valores y normas para que se dé la interacción política (las reglas del juego), el ambiente intrasocietal son todos aquellos sistemas dentro de la sociedad, son segmentos funcionales, mientras el ambiente extrasocietal son los sistemas externos al sistema social, es decir la sociedad

⁴ EASTON David, *Enfoques sobre teoría política*, Buenos Aires, Amorrortu, 2004, p. 221.

internacional, ambos forman al ambiente quien genera demandas o insumos (*inputs*) las cuales llegan al sistema político y es ahí, en la caja negra, donde ocurre el proceso de negociaciones, elaboración de políticas y todo el juego político para que las demandas salgan como productos (*outputs*) es decir las leyes, valores, políticas públicas, etc., de esta forma hay una retroalimentación entre el ambiente y el sistema político.

Cuadro 2



Fuente: <http://www.revcienciapolitica.com.ar/num12art3.php>, 6 de enero de 2013.

Para hablar de políticas públicas es importante mencionar el *Welfare State* o Estado de bienestar, traducido al español, ya que es un antecedente de la política pública moderna y en donde se busca fundamentalmente una toma de decisiones más racional, es aquí donde los *outputs* se materializan en forma de los derechos sociales de los ciudadanos después del reconocimiento de sus derechos civiles y político.

“La esencia del Welfare State es la intervención gubernamental: pautas mínimas en materia de ingresos, nutrición, sanidad, vivienda y

educación, garantizados a cada ciudadano como un derecho político y no como caridad.”⁵

El concepto anterior, referente a la intervención gubernamental en problemas de la población, para satisfacer las necesidades como derechos políticos de la sociedad en vez de caridad.

En la década de 1950 el estadounidense Harold D. Lasswell buscó articular las ciencias sociales con las decisiones gubernamentales mediante su proyecto de investigación: “El conocimiento del proceso de la política y en el proceso de la política”, principalmente la propuesta de Lasswell se funda en el desarrollo y avance de la comunidad científica estadounidense.

Este proyecto se inició durante la época de la Guerra Fría, con un equipo multidisciplinario de economistas, sociólogos, psicólogos sociales, politólogos, antropólogos, todos bajo la dirección de Lasswell, con afán del desarrollo nacional y dentro de este proyecto lograron analizar sistemáticamente el manejo de la información, el uso de propaganda, la formación de la opinión, el estilo de liderazgo y como había una buena comunicación entre la comunidad científica y los líderes políticos, en esa misma década y continuada la Guerra Fría, el Congreso estadounidense aprobó la creación de la *National Science Foundation*, posteriormente Lasswell nombró al proyecto *Policy Science* y ahora con una doble dimensión:

“La orientación hacia las políticas tiene una doble dimensión: por una parte se enfoca al proceso de la política y por la otra hacia las necesidades de inteligencia del proceso. La primera tarea busca desarrollar la ciencia de la formación y ejecución de las políticas, utilizando los métodos de investigación de las ciencias sociales y de la

⁵ MENY Ives y THÖENIG Jean, *Las políticas públicas*, Barcelona, Ariel, 1992, p. 20.

psicología. La segunda tarea busca mejorar el contenido concreto de la información y la interpretación disponibles a los hacedores de las políticas y, por consiguiente, rebasa generalmente las fronteras de las ciencias sociales y de la psicología.”⁶

La cita anterior, hacen referencia al proceso de elaboración de las políticas públicas, que es en lo que me centraré a lo largo de este capítulo.

Aún así las Ciencias Sociales no miraban hacia la acción pública, en la década de los 60's existían tres enfoques predominantes, pero ninguno permitía comprender de forma plena los hechos sociales:⁷

Public Administration Theory: Fundada principalmente en los trabajos de Taylor sobre la organización del trabajo, quien, de forma hipotético-deductiva, trató de mejorar la gestión pública cabe destacar que Frederick W. Taylor, ingeniero norteamericano, es reconocido como padre de la administración científica.

La Sociografía de los llamados grupos de presión: Entre los textos legales y la realidad gubernamental hay un comportamiento de negociaciones, manipulaciones, partidos políticos, etc. que afectan las decisiones e implementación de los actores políticos.

El determinismo de los grandes sistemas: Esta aproximación marxista y economicista, conduce a mostrar que la política no explica nada, pues los actores públicos no tienen para donde moverse, y su trabajo gubernamental depende de otras variables, tales como el desarrollo de ciertas formas de sociedad, lucha de clases, etc. De esta forma el Estado transforma esas exigencias en ofertas públicas y la Ciencia Económica se ocuparía de lo esencial, mientras que la Ciencia Política de los residuos.

⁶ AGUILAR Villanueva Luis F., *El estudio de las...* op. cit., p. 46.

⁷ MENY Ives y THÖENIG Jean, *Las políticas...* op. cit., p. 8.

Posteriormente en 1970 Harold D. Lasswell retomaría su proyecto con más intensidad para consolidarlo e inaugurar la revista *Policy Sciences* en la cual explicó el objeto y objetivo de su propuesta citado a continuación:

“Las ciencias de políticas tienen dos marcos de referencia separables pero entrelazados: el conocimiento del proceso de la política y el conocimiento en el proceso de la política. El enfoque de políticas tiende a la contextualización y no a la fragmentación; se orienta a problemas, en vez de ser ciego a los problemas.”⁸

Es decir *Knowledge of* o “conocimiento de”, en su traducción al español, hace referencia a la importancia de conocer el proceso de decisión de la política, busca explicaciones del mismo y del por qué la toma de decisiones, de las políticas públicas y de los problemas que formarán parte de la agenda, esto es justamente tratar de conocer lo que sucede en la caja negra del sistema político de David Easton, mencionado y explicado al inicio de este capítulo, en donde los sistemas intrasocietal y extrasocietal realizan demandas al sistema político en donde está el gobierno quien realiza el proceso de la decisión política para generar productos, pero no se sabe cómo ni por qué la élite política toma esas decisiones o elije lo que es prioritario y es eso precisamente el objetivo de *Knowledge of*, conocer qué es lo que sucede en la caja negra y el por qué de las decisiones de la élite gobernante.

En lo que concierne a *Knowledge in* o “conocimiento en”, alude a la incorporación de datos y teoremas de las ciencias durante el proceso de decisión de la política, con el objetivo de mejorar la decisión pública, en pocas palabras su fin es ofrecer métodos analíticos y conocimiento (generar ciencia y tecnología) con ayuda de las

⁸ AGUILAR Villanueva Luis F., *El estudio de las...* op. cit., p. 52.

ciencias de política y las ciencias naturales para ser más racionales durante el proceso de elaboración de la política.

A finales de los años 80's los programas universitarios de política pública fueron más cuantitativos que teóricos, se puso más énfasis en la microeconomía que en la ciencia política, en el ejercicio profesional que en la disciplina, el ejemplo más representativo fue el mayor desarrollo del *New Public Management* (NPM) o *Nueva Gestión Pública* (NGP) que fue la alternativa a los crecientes conflictos de la administración pública y su burocratización.

La NGP tuvo más importancia en la administración pública a finales de los años 80's con trabajos de Barry Bozeman, pero la etapa de mayor desarrollo fue en los años 90's con Christopher Hood, Michael Jackson, David Osborne, entre otros científicos sociales de habla inglesa. A grandes rasgos la NGP se orienta a ver al ciudadano más como cliente, la introducción de la competencia de mercado, descentralización del poder en la administración y sobre todo en la desburocratización.⁹

Para concluir y quedarme con las ideas de Lasswell, la ciencia de políticas se define como:

“El conjunto de disciplinas que se ocupan de explicar los procesos de elaboración de y ejecución de las políticas, de las recopilación de datos y de la producción de interpretaciones relevantes de políticas en un periodo determinado.”¹⁰

⁹ Cfr. FERNÁNDEZ Santo Yolanda et. al., *Modernización de la Gestión Pública. Necesidad, incidencias, límites y críticas*, España, Universidad de León, 2008, p. 86.

http://www3.unileon.es/pecvnia/pecvnia06/06_075_106.pdf, 28 de enero de 2013

¹⁰ AGUILAR Villanueva Luis F., *El estudio de las...* op. cit., p. 47.

Por tanto las Ciencias de Políticas son aquellas que con sus propios conocimientos y coordinándose con otras ramas buscan contribuir a dar solución a la problemática de un lugar, en un momento determinado y cuyo interés es el proceso a través del cual se hacen las políticas, su punto central son las decisiones relacionadas con los problemas del hombre en sociedad.

Estas Ciencias se fundan principalmente en la razón pero también en la libertad y democracia, pues se originan a partir de la Guerra Fría y cuyos valores fueron fundamentales para la generación de ciencia y tecnología, las cuales fomentaron un ambiente de desarrollo para las mismas Ciencia de Políticas, ya que con la exaltación de dichos valores se buscó ambientar a la sociedad norteamericana a la unificación y desarrollo de la ciencia y tecnología, para no sólo triunfar en la guerra, sino para ser el motor y desarrollo de las mismas ciencias sociales.

1.2. El proceso de elaboración de políticas públicas.

Antes de hacer mención al origen de las Políticas Públicas, partiré de la dificultad semántica que existe con el término política y cuya acepción corresponde al estudio del objeto.

En el inglés existen tres acepciones diferentes con respecto a la política, la primera es *polity*, concebida como el ámbito del gobierno de las sociedades humanas, la segunda es *politics*, concebida como la actividad de organización y lucha por el control del poder y la tercera es *policy*, entendida como la designación de los propósitos y programas de las autoridades públicas¹¹, y por tanto las políticas públicas tienen que ver con esta última acepción.

Las políticas públicas nacen en esencia de un problema público que se origina por una necesidad que crea a su vez una demanda en un lugar y momento

¹¹ ROTH Deubel André Noël, *Las Políticas Públicas...* op. cit., pp. 12-13.

específico. Para determinar si existe un problema público es importante que exista una transformación en la vida cotidiana de los individuos originada por cambios sociales que afectan de manera negativa sus vidas y pasa de ser de un problema privado a un malestar público o social, para posteriormente aceptar la necesidad de intervención gubernamental y de esta forma definir e institucionalizar el problema, es decir buscar que sea atendido por el gobierno y la misma sociedad.

Para definir al problema previo a la institucionalización del mismo, es necesario tomar en cuenta diversos elementos como la naturaleza: ¿En qué consiste el problema?, las causas: ¿En qué condiciones surgió el problema y cuáles son las causas?, la duración: ¿El problema es duradero o pasajero?, la dinámica: ¿Es posible observar una evolución del problema?, los afectados: ¿Quiénes son los afectados por el problema y de qué modo lo están? Y las consecuencias: Si no se interviene, ¿Qué sucedería a los afectados y a los demás?¹²

Una vez tomados en cuenta los elementos que determinan si el problema es público o no, se busca institucionalizar el malestar para darle un tratamiento y buscar solucionarlo, para ello haré mención de tres visiones que inducen el génesis de las políticas públicas.

El primero es el ascenso democrático representativo, en este escenario hay una inconformidad social ocasionada por un problema que va tomando más importancia, a tal grado de convertirse en una demanda ciudadana, ésta a su vez, llega ser utilizada por partidos políticos para crear un discurso y de este modo se presenta en las campañas políticas, para dar énfasis al malestar social y haciendo alusión a que si dicho partido llega al poder se dará una solución, en otras palabras, la demanda va de la gobernados a las gobernantes u aspirantes a gobernantes.

¹² Cfr. ROTH Deubel André Noél, *Las Políticas Públicas...* op. cit., p. 60.

El segundo escenario es la tiranía de la oferta, aquí es al contrario, el problema o malestar social es moldeado y trabajado en el discurso político para hacerlo parecer más peligroso de lo que es, con el fin de ofrecer partidistamente soluciones y de esta manera la autoridad hace legítimo su discurso y acciones ante el pueblo, generando al mismo una necesidad de mantener al gobierno actual en el poder, o de ascender a quien ofreció la mejor solución.

La tercera vertiente del nacimiento de las políticas públicas es la ilusión natalista, la cual hace énfasis de que las políticas públicas se alimentan de sí mismas, no se generan de manera espontánea, sino que obedecen al estímulo de la oferta y la demanda, en este sentido, en la escena política se enfrentan grupos de interés, partidos políticos, grupos de presión, sindicatos, etc. aludiendo al malestar social, y la ley del grupo más fuerte es quien moldea esencialmente el surgimiento de la política pública.¹³

Por otro lado, Aguilar Villanueva, menciona que los problemas públicos son derivados principalmente del constante interés de la sociedad por ciertas cuestiones, y menciona un ciclo de cinco etapas:¹⁴

1.- La etapa anterior al problema: Esta etapa tiene lugar cuando existe alguna condición social indeseable, pero que no ha suscitado aún demasiada atención pública, sólo los especialistas o los grupos interesados han manifestado su preocupación.

2.- El descubrimiento alarmante y el entusiasmo eufórico: Como resultado de algunos acontecimientos, el público se da cuenta del aspecto maligno de un problema particular y se alarma. Este descubrimiento alarmante invariablemente se acompaña con un entusiasmo eufórico en la capacidad de la sociedad para "resolver el problema" o "hacer algo efectivo" en un tiempo relativamente corto.

¹³ Cfr. MENY Yves y THÖENIG Jean, *Las políticas...* op. cit., pp. 110-113.

¹⁴ Cfr. AGUILAR Villanueva Luis F., *Problemas Públicos y Agenda de Gobierno*, México, Miguel Ángel Porrúa, 1993, pp. 142-145.

3.- La percepción del precio del progreso: Ésta etapa se caracteriza por la percepción paulatina de que el costo de "solucionar" el problema es muy alto. Para alcanzar realmente una solución, sería necesario invertir mucho dinero y pedir sacrificios importantes a grandes números de la población.

4.- El descenso paulatino de la intensidad del interés del público: A medida que un número cada vez mayor de la población se da cuenta de que será muy difícil y costoso para ellos resolver el problema, se presentan tres reacciones: algunas personas sencillamente terminan por desanimarse, otras se sienten amenazadas al reflexionar sobre el problema y, en consecuencia, prefieren cancelar sus pensamientos, otro grupo termina por aburrirse del problema. La mayoría de las personas experimentan una combinación.

5.- La etapa posterior al problema: Finalmente, el problema ya no ocupa el interés principal y cae en el limbo: una zona claroscuro de menor atención o de recurrencias espasmódicas de atención, es muy probable que hayan surgido nuevas instituciones, programas y políticas para intentar resolverlo.

A mi juicio, los gobiernos y partidos políticos aprovechan el momento cúspide en el que el problema es el centro de atención social (etapa 3 del ciclo) para poder formar el discurso, ofrecer soluciones e institucionalizar, junto con la sociedad el problema, es decir, que forme parte de la agenda.

Una vez que la necesidad social creó una demanda y esta a su vez el problema público, se expone en el discurso para posteriormente formar parte de la agenda, que Meny y Thöenig, definieron de la siguiente manera:

“La agenda se puede definir como el conjunto de los problemas que apelan a un debate público, incluso a la intervención activa de las autoridades públicas legítimas.”¹⁵

Es decir, la autoridad pública crea y administra la agenda que contiene los problemas públicos a atender, por tanto debe haber una distinción clara de la agenda y la orden del día o un programa, pues estos son un listado de tratamientos de problemas y un conjunto de intenciones destinada a llamar la atención del público, respectivamente, en cambio, la agenda designa un acumulado de problemas sociales que requieren la intervención de la autoridad pública y los cuales están organizados y enlistados según su relevancia, la cual varía según su impacto.

Tomando en cuenta la definición anterior de la agenda y en este mismo sentido, mencionaré los dos tipos de agenda: Institucional o gubernamental y coyuntural o sistémica.

La agenda gubernamental reúne los problemas públicos que dependen de la autoridad pública considerada, de esta forma el problema queda plasmado en un apartado legal o una ley para tomar medidas al respecto, el ejemplo más claro es el presupuesto anual¹⁶ y para efectos de esta investigación se dará más énfasis a este tipo de agenda.

Por su parte, la agenda coyuntural o sistémica reúne los problemas públicos que al contrario de la agenda gubernamental, no les corresponden a las autoridades públicas, un ejemplo es el derecho a dar la vida en Francia, donde queda en libertad de los individuos y quedando de esta forma excluida cualquier

¹⁵ PADIOLEAU Jean, *El Estado en concreto*, citado en MENY Yves y THÖENIG Jean, *Las políticas...* op. cit., p. 114.

¹⁶ Ídem

intervención de las autoridades públicas en la procreación.¹⁷ Al decir que los problemas públicos quedan divididos en dos agendas, habla de un consenso entre la sociedad y los gobiernos, pero al mismo tiempo, la agenda representa un conjunto de desafíos que los gobiernos deben resolver mediante acuerdos dentro de los mismos ordenes de gobierno.

Hasta aquí, he mencionado como se genera el problema público, el concepto y los tipos de agenda, pero ahora me centraré en los requisitos que deben cumplir los problemas públicos para formar parte de la agenda y posteriormente en la decisión e implementación de la misma.

Roth menciona tres requisitos fundamentales para que el malestar social forme parte de la agenda gubernamental:

El primer requisito es que el tema del problema público tiene que ser competencia de las autoridades públicas, la segunda condición es que la distancia entre el ser y el deber ser resulte suficientemente acentuada, lo suficiente como para exigir una acción política, es decir, dejar claro que se trata de un hecho concreto y tratable, el último requisito es que el problema debe de presentarse un código o lenguaje adecuado para que la autoridad pública pueda tratarlo¹⁸, para mí, este requisito se realiza durante el discurso, donde el gobierno moldea el problema para presentarlo propio de su competencia y legitimar sus futuras acciones.

La autoridad pública reacciona de diferentes maneras con respecto al problema público que está incluido en la agenda gubernamental, puede subestimar el asunto o puede también tomar una actitud positiva, es decir escuchar a los grupos de presión, a la misma sociedad, crear comisiones para tratar el conflicto o incluso la creación de instituciones para evitar el surgimiento de un problema similar al

¹⁷ PADIOLEAU Jean, *El Estado en concreto*, citado en MENY Ives y THÖENIG Jean, *Las políticas...* op. cit. p. 115.

¹⁸ ROTH Deubel André Noël, *Las Políticas Públicas...* op. cit., p. 61.

que está en la agenda y dar tratamiento al mismo, de esta forma generar una respuesta o producto.

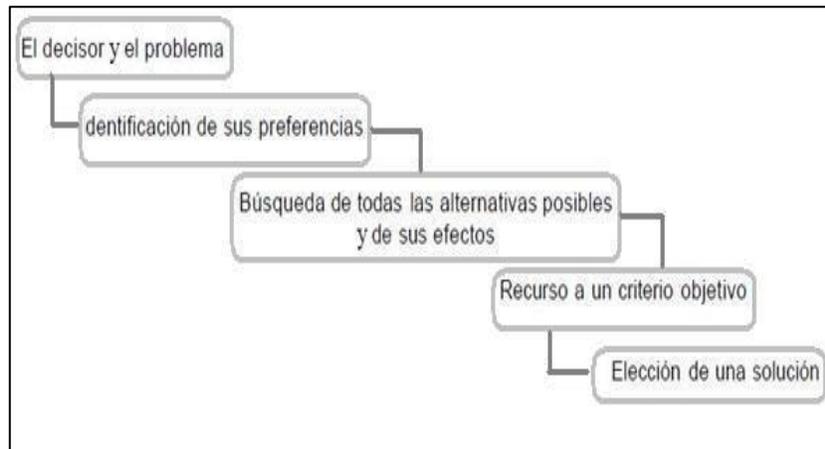
El paso siguiente es la toma de decisiones, una vez establecido el problema dentro de la agenda gubernamental, se debe decidir qué es lo que va a realizarse para dar tratamiento al conflicto, para ello las autoridades públicas deben contar con un grupo multidisciplinario para que estas sean asesoradas y sean capaces de tomar una decisión correcta, que sea eficaz, entendido este término como el simple hecho de dar resultados.

La decisión, por lo general tiene dos etapas, la formulación de soluciones y la legítima decisión.¹⁹ En la formulación es común hacer un análisis del problema, y es ahí donde el grupo multidisciplinario debe hacer su aparición, ver que es lo que lo ocasiona, que lo mantiene, el por qué y el cómo de la política pública que está surgiendo, etc., para finalmente dar un conjunto de propuestas que solucionen el problema público.

En la etapa de la legítima decisión, se deben establecer una jerarquía de fines y objetivos, para priorizar, siendo esta una decisión racional, la cual Meny y Thöenig esquematizan de la siguiente manera:

¹⁹ Cfr. ROTH Deubel André Noél, *Las Políticas Públicas...* op. cit., pp. 73-76.

Cuadro 3



Fuente: MENY Ives y THÖENIG Jean, *Las políticas públicas*, Barcelona, Ariel, 1992, p. 140.

Para la correcta elección, la Teoría de la decisión racional enuncia los siguientes postulados:²⁰

- En cualquier circunstancia hay un criterio objetivo accesible a quien debe decidir y cuyo valor comparte todo el mundo, si es razonable;
- Las preferencias no son ambiguas sino estables y explícitas;
- El decisor conoce o puede conocer todas las alternativas posibles. El mundo es una casa transparente;
- El decisor se comporta como puro intelecto, como una máquina inteligente. Nada lo moviliza, salvo el problema que gestiona.

Lo anterior puede ser entendido como una visión optimista, necesaria siempre para una tomar una buena decisión.

Una vez tomada la mejor propuesta que tratara de resolver el problema público, se pone en marcha la implementación.

²⁰ Cfr. MENY Ives y THÖENIG Jean, *Las políticas...*, op. cit. p. 140.

La implementación de la decisión es tal vez el paso más difícil durante el proceso de la política pública, pues es aquí donde se busca poner en práctica la teoría, siendo esto un factor complicado, ya que en la realidad se tiene que lidiar con grupos de presión, variables externas, amenazas, corrupción, lealtad partidista, ente otros factores que hacen de la implementación un punto vital para la solución del problema público.

Aguilar Villanueva nos proporciona su concepto de implementación:

“La implementación de las políticas abarca aquellas acciones efectuadas por individuos (o grupos) públicos y privados, con miras a la realización de objetivos previamente decididos.”²¹

Implementar significa ejecutar acciones y efectos partiendo desde el marco jurídico y el discurso. Para entender mejor lo que sucede en esta etapa mencionaré dos enfoques: *top-down* (de arriba hacia abajo) y *bottom-up* (de abajo hacia arriba).

En el enfoque *top-down* la administración actúa como una pirámide jerarquizada y centralizada, la orden es suficiente para que los decisores, situados en la cúspide, sean obedecidos progresivamente hasta llegar a los ejecutores que actúan en la base.²² Desde mi punto de vista este enfoque suele presentarse con un sesgo autoritario, lo que da lugar a que el administrador que está en la cúspide no sepa con certeza que es lo que está pasando en la base, y por tanto a largo plazo puedan presentarse problemas, pues los mandos de arriba perciben el entorno diferente a los ejecutores de la decisión, por tal motivo es de suma importancia que si se implementa este enfoque, el mando superior tenga a menudo contacto

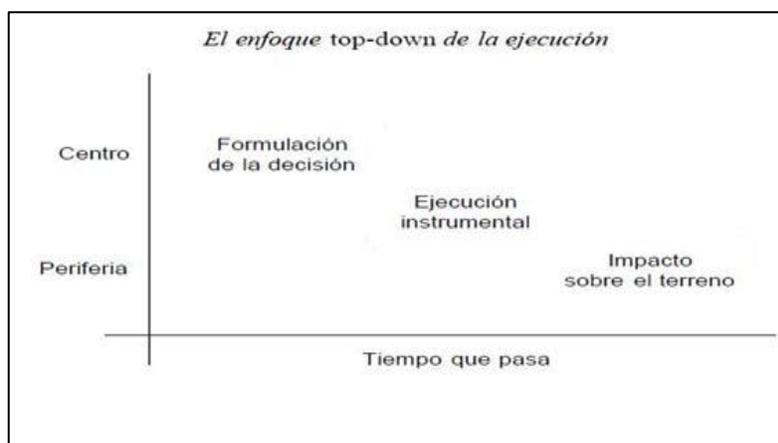
²¹ AGUILAR Villanueva Luis F., *La Implementación de las Políticas Públicas*, México, Miguel Ángel Porrúa, 1993, p. 99.

²² Cfr. MENY Ives y THÖENIG Jean, *Las políticas...*, op. cit. p. 159.

directo con el público y los ejecutores, para que ambos estén en la misma sintonía y juntos complementen el proceso piramidal.

El enfoque *top-down* se esquematiza de la siguiente manera:

Cuadro 4



Fuente: MENY Ives y THÖENIG Jean, *Las políticas públicas*, Barcelona, Ariel, 1992, p. 160.

En el cuadro 4 se ejemplifica la concepción tradicional del trabajo administrativo, promovida principalmente por Max Weber en el que la orden va del centro a la periferia, dando un impacto o producto a la sociedad.

El enfoque *bottom-up* al contrario del *top-down*, este va de la periferia al centro o de abajo hacia arriba y prescribe un proceso ascendente de la ejecución, que aplica especialmente a los países de economía mixta y es una respuesta a los problemas de burocratización de la administración tradicional. Esta segunda concepción trata de partir de los comportamientos concretos en el nivel donde existe el problema para construir la política pública, por medio de un proceso ascendente.²³ A mi parecer, este enfoque es aceptable, pues la orden va escalando poco a poco y se forma desde los ejecutores quienes tienen el contacto directo con el público y de esta forma la misma gente va dando la solución al problema nacido en la misma sociedad, es un modelo que se debe de

²³ Cfr. ROTH Deubel André Noël, *Las Políticas Públicas...* op. cit., p. 109-110.

implementar en las sociedades para que estas aprendan poco a poco a trabajar en equipo, pues este es un problema, sobre todo en países de América Latina.

Diversos enfoques se han orientado a la implementación de programas públicos y a la ejecución de acciones a favor de la sociedad, entre ellos destacan los siguientes tres enfoques: ²⁴

El enfoque clásico de la administración racional: Corresponde a la concepción clásica de la administración pública y a la idea *top-down* de una línea de mando claramente definida.

El enfoque del buen gobierno: Éste consiste en un marco amplio de propuestas teóricas y prácticas destinadas a crear condiciones para que los gobiernos logren sus objetivos, tales como estrategias, escenarios, mecanismos e integración de organizaciones no estatales con el fin de enriquecer las posibilidades de éxito. Se enfoca más a la renovación de procesos para dar buenos resultados pues parte del supuesto que tanto los mercados como los gobiernos han fracasado. Cabe destacar que en los países latinoamericanos este enfoque se entiende como una estrategia para implementar un gobierno de rendición de cuentas.

Enfoque de la Gestión Pública: Este modelo señala cinco puntos que los creadores de políticas públicas deben poner en práctica para que estas resulten efectivas, es decir, eficientes y eficaces. El primer punto señala que el programa debe estar fundado en una teoría sólida, relacionado con el cambio de comportamientos del público, el segundo apunta a que la decisión política contenga directrices no ambiguas y enfocadas a maximizar las probabilidades de que el público actuará según lo planeado, mientras que el tercer criterio señala que los responsables de la implementación deben estar comprometidos con los objetivos, el cuarto se refiere a el proceso de implementación debe estar apoyado de activos provenientes de grupos organizados y que los tribunales deben ser

²⁴ Cfr. ROTH Deubel André Noél, *Las Políticas Públicas...* op. cit. pp. 110-115.

neutrales, finalmente el quinto habla de que los objetivos no se deben encontrar socavados con el paso del tiempo ni con circunstancias socioeconómicas que puedan amenazar el objetivo.

Habiendo mencionado diversos enfoques de implementación, cabe mencionar que para efectos de esta investigación, la que más se aproxima al caso concreto de la misma es el enfoque *top-down*, pues la orden es enviada a la base, quien juega el rol de ejecutores, lo cual puede ser con fines políticos o partidarios.

1.3. El análisis de políticas públicas.

Al pensar en la palabra análisis nos viene a la mente el estudio de algo, para posteriormente hacer uso de lo que fue analizado, un ejemplo básico y alejado de esta materia es el “análisis de sangre” que determina si está o no contaminada entre otros factores para después hacer uso de la misma en una donación o transfusión sanguínea.

En las políticas públicas el análisis juega un rol decisivo para posteriormente realizar la evaluación. Rafael Bañon nos da su propia definición:

“El análisis de políticas es un conjunto de técnicas, conceptos y estrategias que provienen de distintas disciplinas: la Ciencia Política, la Sociología, la Teoría de la Organización, la Psicología y la Antropología, entre otras, que intentan mejorar la calidad de ese proceso de transformación de recursos en impactos. El análisis de políticas es investigación para la acción.”²⁵

²⁵ BAÑON Rafael y CARRILLO Ernesto, *La nueva Administración Pública*, Madrid, Alianza, 1997, p. 283.

El objetivo del análisis es ayudar a los gobiernos decisorios para conocer las reacciones de los actores sociales involucrados en la política pública, es decir, conocer el ambiente donde fue aplicado, para posteriormente, tener datos y poder llevar a cabo la evaluación y de este modo saber qué tanto es el impacto en la sociedad.

El análisis de las políticas públicas es un proceso que debe ser constante en cada fase de elaboración de las mismas, desde determinar el problema hasta la implementación e incluso la evaluación. El análisis tiene la función de ver qué servirá durante cada una de las fases, cuánto se gastará, etc., todo esto cualitativa y cuantitativamente.

Otra función elemental del análisis es hacer una adecuada definición del problema, saber a quién afecta, conocer costes, etc.

Para determinar lo que se hará con mejor precisión durante el proceso de elaboración de políticas públicas, Rafael Bañon propuso las siguientes preguntas para cada fase del proceso:

Cuadro 5

FASES DEL PROCESO DE LA POLÍTICA PÚBLICA	PREGUNTAS QUE PLANTEA EL ANÁLISIS DE POLÍTICAS PÚBLICAS
1. LA DEFINICIÓN DEL PROBLEMA	¿CUÁL ES EL PROBLEMA? ¿CUÁLES SON SUS DIMENSIONES? ¿CUÁLES SON LAS CAUSAS DEL PROBLEMA? ¿A QUIÉN AFECTA Y EN QUÉ MEDIDA? ¿CÓMO EVOLUCIONARÁ EL PROBLEMA SI NO ACTUAMOS SOBRE ÉL?
2. LA FORMULACIÓN DE LAS ALTERNATIVAS DE SOLUCIÓN AL PROBLEMA	¿CUÁL ES NUESTRO PLAN PARA ATAJAR EL PROBLEMA? ¿CUÁLES DEBEN SER NUESTROS OBJETIVOS Y PRIORIDADES? ¿QUÉ ALTERNATIVAS EXISTEN PARA ALCANZAR ESAS METAS? ¿QUÉ RIESGOS, BENEFICIOS Y COSTES ACOMPAÑAN A CADA ALTERNATIVA? ¿QUÉ ALTERNATIVA PRODUCE LOS MEJORES RESULTADOS CON LOS MENORES EFECTOS NEGATIVOS?
3. LA ELECCIÓN DE UNA ALTERNATIVA	¿ES VIABLE TÉCNICAMENTE LA ALTERNATIVA SELECCIONADA? ¿ES VIABLE POLÍTICAMENTE LA ALTERNATIVA SELECCIONADA?
4. LA IMPLANTACIÓN DE LA ALTERNATIVA ELEGIDA	¿QUIÉN ES EL RESPONSABLE DE LA IMPLANTACIÓN? ¿QUÉ MEDIOS SE USAN PARA ASEGURAR QUE LA POLÍTICA SE LLEVA A CABO DE ACUERDO AL PLAN PREVISTO?
5. LA EVALUACIÓN DE LOS RESULTADOS OBTENIDOS	¿PODEMOS ASEGURAR QUE HEMOS ALCANZADO LOS OBJETIVOS? ¿QUÉ CRITERIOS HAY QUE TENER EN CUENTA PARA JUZGAR LOS RESULTADOS DE LA POLÍTICA? ¿HAY QUE CONTINUAR O TERMINAR LA POLÍTICA? ¿PODEMOS DECIR QUE LA POLÍTICA HA SIDO JUSTA?

Fuente: BAÑÓN Rafael y CARRILLO Ernesto, *La nueva Administración Pública*, Madrid, Alianza, 1997, p. 285.

En la primera fase, la tarea del analista es identificar a los actores con el interés que ellos tengan para solucionar el problema, definir bien el mismo en base a lo que ellos opinan y sus respectivas percepciones, esto se realiza con intercambios de información, reuniones, etc., para posteriormente el problema ya definido forme parte de la agenda.

En la formulación de alternativas cabe la intervención de grupos multidisciplinares para que el problema tenga diferentes enfoques y así poder construir diversas alternativas basadas en las ciencias, para que se presenten y se elija una sola en la siguiente fase.

La elección de la alternativa es, por lo general, seleccionada por los gobiernos que implementarán la política pública, tomando en cuenta los costos y partidas presupuestales, así como las percepciones de los especialistas que intervinieron en la formulación de las alternativas y de este modo, ven si es viable, o no, la futura implementación de la seleccionada alternativa.

Las preguntas planteadas para la implementación son para determinar a los responsables, el analista debe indagar sobre qué medios usarán los implementadores y ejecutores de las políticas públicas.

Finalmente, este conjunto de datos deben tomarse en cuenta para facilitar la evaluación, que como parte del proceso, debe ir de la mano con un análisis, el cual se encarga de conocer el impacto que tuvo la implementación de la política pública, mediante los cuestionamientos que permiten determinar si se alcanzó o no el objetivo y con qué criterios se juzgará, así como para saber si se continuará la implementación dicha política.

Por otro lado, Joan Subirats nos menciona:

“El análisis consiste en el estudio de la acción de los poderes públicos en el seno de la sociedad.”²⁶

Con otras palabras, es el estudio del proceso que llevan a cabo los gobiernos para tratar de dar solución a un problema.

Subirats, menciona tres principales corrientes para realizar el análisis de políticas públicas: 1) El análisis de políticas públicas y las teorías del Estado, 2) La explicación del funcionamiento de la acción pública y 3) La evaluación de los efectos de la política pública.

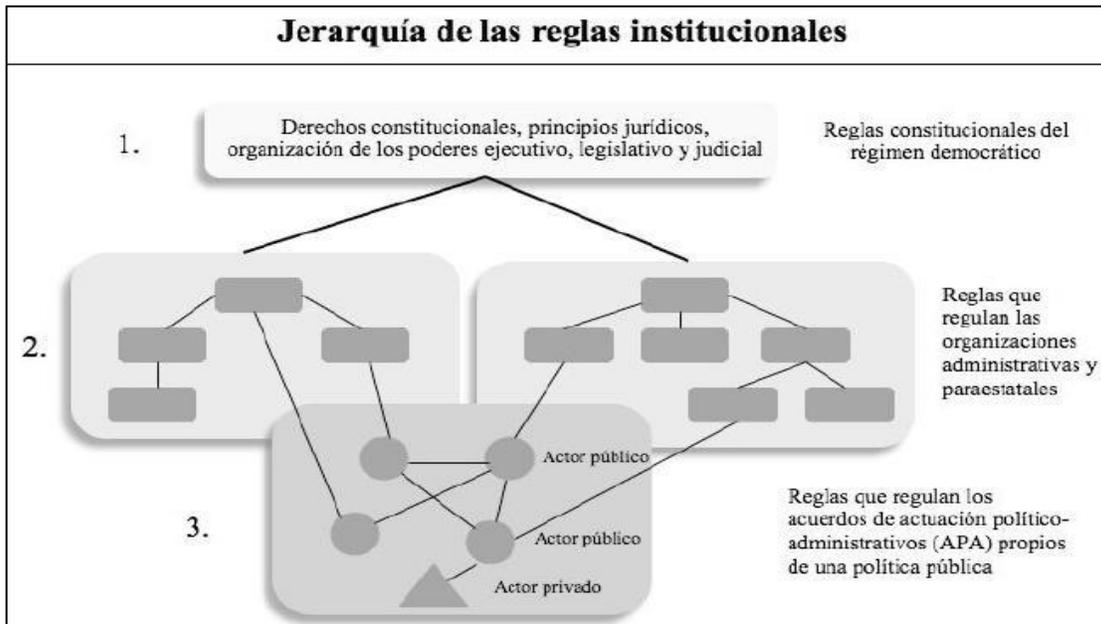
²⁶ SUBIRATS JOAN et al, *Análisis y gestión de políticas públicas*, Barcelona, Ariel, 2008, p. 17.

El análisis de políticas públicas y las teorías del Estado esta reivindicado por la Ciencia Política y pretende asociar el análisis de las políticas con la filosofía política y temas de la Teoría del Estado.

Este enfoque enmarca tres diferentes escuelas de pensamiento: en la primera se ve al Estado como una ventanilla donde hay diferentes demandas sociales, y las políticas públicas son las respuestas a estas solicitudes, de acuerdo con esto, la ausencia de políticas públicas en algún tema significa que dicho problema no existe o al menos la sociedad está conforme con lo que tiene, en la segunda forma de pensamiento se ve al Estado como un instrumento al servicio de una clase social, lo que permite evidenciar la poca autonomía del Estado y de esta forma los problemas públicos corresponden a intereses de la clase dominante, finalmente, la tercera percepción llamada neoinstitucionalismo pone el acento en la distribución de parcelas de poder entre los actores y en las interacciones entre los mismos, analizando las organizaciones y reglas institucionales que enmarcan tales interacciones, de esta forma el neoinstitucionalismo afirma que los actores y las instituciones se influyen recíprocamente, ya que los individuos dentro de las organizaciones adoptan un comportamiento influido por la normatividad de la institución.

En el análisis de las reglas institucionales, tomando en cuenta una organización *top-down*, el analista puede identificar según Subirats tres niveles, que esquematizan el cuadro 6, donde se puede identificar que de las reglas constitucionales que son las leyes federales derivan las leyes que regulan a las organizaciones o leyes institucionales que forman el aparato estatal y de estas a su vez las que regulan a la política pública, esto es importante para el análisis del marco jurídico de las organizaciones generadoras de política pública, en este caso del INJUVE.

Cuadro 6



Fuente: SUBIRATS JOAN et al., *Análisis y gestión de políticas públicas*, Barcelona, Ariel, 2008, p. 104.

La segunda perspectiva es la explicación del funcionamiento de la acción pública, en el cual como su nombre lo dice, se pretende explicar el funcionamiento de la acción pública utilizando las políticas públicas como un medio para comprender la operatividad o la lógica de la acción pública y de evidenciar las reglas de su funcionamiento, desde este marco, el análisis de políticas públicas permite la comprensión de la convivencia colectiva y del mismo Estado. Este enfoque de análisis se funda principalmente en la ciencia administrativa y la sociología. Lo que caracteriza a esta perspectiva de análisis es la voluntad de comprender la complejidad de los procesos de decisión pública al descomponerlos en las diferentes variables del objeto de análisis, por ejemplo estudiar a los tomadores de decisiones dentro de un gobierno.

Finalmente el tercer enfoque de análisis es la evaluación de los efectos de la acción pública, que intenta explicar el impacto de las políticas en la sociedad, se enfoca más a la evaluación en la que pueden distinguirse dos preocupaciones: la primera es el desarrollo de un método propio para la evaluación, aplicable a las

acciones gubernamentales, la segunda preocupación se centra en el proceso de evaluación como mejora de la gestión pública, por ejemplo, en Suiza la evaluación es una profesión ya que en las universidades, gabinetes y la administración hay científicos dedicados a ello, en general, el punto central de este enfoque es que la evaluación revela el impacto en la sociedad, para de este modo poner suficiente atención a este paso del proceso.²⁷

Dentro de lo que es el análisis de políticas, podemos mencionar otros enfoques, como el nuevo institucionalista del cual he hecho mención anteriormente, el económico y el constructivista.

El enfoque económico, como su nombre lo dice se funda en la economía que es la ciencia social que se ocupa de estudiar cómo se asignan recursos escasos para satisfacer necesidades múltiples y de importancia diversa, y parte del supuesto que los individuos siempre prefieren más que menos y disponen de cantidades limitadas de recursos no pueden obtener todo lo que desean, también suelen utilizar toda la información que tienen para minimizar sus costos y maximizar sus beneficios, a esto se le llama racionalidad. Este enfoque toma en cuenta factores como el costo de oportunidad, análisis marginal e incentivos económicos para indagar el cómo se definen las decisiones de la política.

Por su parte el análisis costo beneficio compara en términos monetarios el beneficio de la intervención gubernamental en relación con su costo monetario, emplea metodología matemática y econométrica para calcular la disponibilidad que los individuos tienen. Es la herramienta que permite aplicar las recomendaciones de política que surgen en la economía del bienestar que posteriormente explicaré, también, consiente en generar recomendaciones sobre el cómo usar más racionalmente el dinero para cumplir con objetivos.

El análisis marginal señala que la elección además de resolver un problema, también debe tomar en cuenta que tanto se debe gastar.

²⁷ Cfr. SUBIRATS JOAN et al, *Análisis y gestión...* op.cit., pp. 18-25.

Por otro lado, los incentivos son todos aquellos factores monetarios y no monetarios que proporcionan un motivo para que una cierta acción inicie su curso.

Otra herramienta que propone este enfoque es el marco teórico de la economía del bienestar, la cual construye propuestas concretas y recomendaciones de cómo debe gastarse el dinero. Como su nombre lo dice, la economía del bienestar busca el bienestar social, la cual se alcanza cuando los individuos son capaces por si mismo decidir la asignación de recursos.

Finalmente este enfoque cuenta con sus limitantes, el más observable es que la política pública que busca la eficiencia económica produce negligencia sobre cuestiones de equidad y distribución del ingreso o suele verse como una política populista, si es que da incentivos monetarios.²⁸

En enfoque constructivista, propone ir más allá del estudio de hechos y datos duros para incluir igualmente la forma en la que se construyen discursos alrededor de las políticas públicas y los efectos que tienen en ellas.²⁹ El discurso en el temas de políticas públicas es la interpretación de cierto grupo o partido, con el fin de hacer parecer que el problema es de suma importancia, esto con afán de hacer sentir a la sociedad una necesidad de acudir a partidos y gobiernos para que el problema sea solucionado, es por esto que este enfoque busca analizar el impacto del discurso y los sesgos políticos en la elaboración de la política y el cómo afecta la implementación de la misma.

Principalmente, un objetivo claro de este enfoque es estudiar cómo la elaboración del discurso asociado con la política pública afecta el proceso en general de la misma y por ende se busca explicar por qué ciertos temas entran o no a la agenda, como el discurso ayuda a la elección de alternativas de solución, cómo se legitima la decisión y finalmente que tanto influye el discurso en la implementación y evaluación de la política pública.

²⁸ Cfr. HUERTA Merino et. al., *Problemas, decisiones y soluciones Enfoques de política pública*, México, FCE-CIDE, 2012, pp. 127-149.

²⁹ HUERTA Merino et. al., *Problemas, decisiones...* op. cit., p. 94.

Ahora bien, las unidades de análisis típicas de este enfoque son las ideas, las normas y los argumentos compartidos que dan origen y explican la acción social.

Por otra parte, Merino Huerta propone una definición del discurso:

“El discurso de políticas es un conjunto específico de ideas, conceptos, y categorizaciones que son producidos, reproducidos y transformados en un conjunto de prácticas y por medio de los cuales se da significado a la realidad física y social.”³⁰

De esta forma se fundamenta más que el discurso es probablemente una manipulación con un fuerte poder de convencimiento muy bien trabajado y generalmente fundado en el bien común para atender el problema que en efecto debe atenderse, pero que los partidos y los gobiernos moldean para obtener sus propios fines, moldeando, explicando, justificando y legitimando la decisión, es por ello que para esta investigación se utilizará este enfoque de análisis, puesto que la política pública a evaluar tiene a mi juicio sesgos políticos demasiado fuertes.

El constructivismo, no posee una metodología precisa: algunas de sus aplicaciones están basadas en el análisis textual de contenidos de documentos oficiales, en la observación, etc., otro límite del enfoque es que se requiere combinarlo con otro para que el análisis sea sólido y poder comprender como los intereses, poder, corrupción, etc. moldean al discurso y este a su vez a las políticas públicas.³¹

Para concluir, el análisis de política públicas es una parte fundamental del proceso, pues permite recolectar, organizar y clasificar datos específicos a los objetos de análisis, para posteriormente llevar a cabo la evaluación.

³⁰ HUERTA Merino et. al., *Problemas, decisiones...* op. cit., p. 99.

³¹ Cfr. HUERTA Merino et. al., *Problemas, decisiones...* op. cit., p. 117.

1.4. La evaluación de políticas públicas.

¿Fue eficaz la política pública?, ¿Qué impacto tuvo?, realmente ¿Quiénes se vieron beneficiados?, son preguntas debemos formularnos durante este gesto que al igual que el análisis debe ser constante, durante el proceso de la política.

“La evaluación consiste en identificar y medir los efectos propios de una acción.”³²

Es decir, se trata de confrontar los resultados obtenidos en la implantación de la política con los que se tenían previstos, sus objetivos son diversos, busca saber si la intervención gubernamental fue un fracaso o fue fructuosa, si el problema fue erradicado y solucionado, su finalidad es a mi juicio, ver en qué parte de todo el proceso se falló o puso menos importancia, para posteriormente, realizar modificaciones y dar una solución al problema, en pocas palabras su fin es saber si se cumplió o no el objetivo de la política.

Meny y Thöenig mencionan que en la evaluación de políticas, las ciencias sociales oscilan en dos posturas:³³ la primera es estudiar si en el sistema político donde se implementó dicha política existen actores sociales que se dediquen a la evaluación de la política, mientras que la segunda postura consiste en que el analista debe elaborar métodos y conceptos que permitan medir y valorar de manera científica los resultados de la acción gubernamental, mediante sus conocimientos y tomando en cuenta el análisis previo, considerando que en la evaluación se vierte un juicio que debe ser lo más objetivo posible, es decir que no tengas inclinaciones políticas, partidarias, personales o de cualquier otra índole.

³² Cfr. MENY Yves y THÖENIG Jean, *Las políticas...* op. cit. p. 194.

³³ Ídem.

Así mismo, estos autores mencionan dos enfoques de evaluación de la política que veremos a continuación:³⁴

El primer enfoque llamado “ambición de rigor” se subdivide en cuatro actitudes:³⁵ descriptiva, clínica, normativa y experimental.

En la actitud descriptiva, el evaluador enlista y contabiliza los efectos o variaciones entre estados, no se juzga si es éxito o fracaso, solo se busca recabar datos.

En la actitud clínica, se busca no sólo registrar los resultados, sino en explicar por qué un objetivo propuesto no ha sido alcanzado y por qué otros objetivos, no buscados al principio, sí lo han sido y se intenta descubrir las diferencias entre lo perseguido y lo obtenido efectivamente; diferencias cuyas razones explicará a través de las condiciones que han presidido la ejecución de la política.

En la actitud normativa, el evaluador sustituye los objetivos originales por otros valores que ha elegido el mismo, los cuales le servirán de referencia para medir los resultados observables, esta actitud suele usarse cuando los objetivos no son demasiado claros.

Finalmente en la actitud experimentalista, el evaluador se dedica a descubrir si existen relaciones estables de causalidad entre el contenido dado de una política pública y un conjunto dado de efectos sobre el terreno. Se postula claramente la existencia de causas y efectos, las cuales son expuestas por el evaluador, realizando experimentos previos para poner a prueba una mejor solución.

En el segundo enfoque llamado programa de trabajo diferenciado, se incorporan los aspectos esenciales del razonamiento básico de la evaluación moderna y se desarrolla a finales de los años 60's en los Estados Unidos. Se fundamenta principalmente en cuatro ejes:³⁶

³⁴ Ídem.

³⁵ Cfr. MENY Ives y THÖENIG Jean, *Las políticas...* op. cit. pp. 195-196.

³⁶ Cfr. MENY Ives y THÖENIG Jean, *Las políticas...* op. cit. pp. 198-204.

El primer eje es el estudio de los efectos que se caracteriza por la observación de los impactos concretos, en especial de los efectos no previstos. Propone que la acción pública no es una intervención mecánica en la que no es suficiente implementar soluciones y que la acción no es completamente lineal en términos de causa efecto, si no que el sistema interviene, de este modo, desemboca en un mejor conocimiento del mundo, y la esperanza es que la autoridad pública lo aproveche para corregir su política.

El juicio de los objetivos es el segundo eje, en el cual se pone énfasis en la relación entre los resultados obtenidos y los perseguidos. En este eje, el analista acepta cuatro afirmaciones: 1) admite que la autoridad pública persigue objetivos inequívocos, 2) administra, también, racionalmente los medios necesarios para alcanzar los objetivos fijados y los adapta según las circunstancias del momento, 3) aclara las condiciones y las razones que rigen la elaboración de los objetivos de la política y 4) postula que la política tiene un impacto posible. En este eje la acción política es racional cuando la autoridad pública formula posteriormente (*ex post*) los mejores objetivos para adaptarlos a los resultados reales de un programa, y no para generar los mejores efectos derivados de objetivos definidos anteriormente (*ex ante*).

En el tercer eje, se lleva a la evaluación de las políticas públicas hasta las experimentaciones sobre la realidad. Aquí, el analista va más allá de un juicio; es él quien genera las soluciones, pues es quien detecta en la evaluación los defectos de la política.

El último eje es la evaluación como actividad política, donde la evaluación no es una actividad o un aporte de un analista, sino un problema de estudio en el que se observan facetas empíricas y teóricas, este eje parte del supuesto que la gente juzga antes de observar los hechos.

Este enfoque en general, es muy fructífero, pues es demasiado enriquecedor que los mismos actores sociales, de manera académica viertan sus juicios y juzguen de manera objetiva los efectos de las acciones gubernamentales.

En esta misma línea, la evaluación en la realidad moviliza una herramienta: las técnicas de explotación de la información que son las que se encuentran en las ciencias sociales es decir el estudio del caso, el análisis de datos, test de pequeñas muestras, modelos, estadísticas, etc., esta herramienta tiene un punto frágil: la difícil obtención de información. Si el evaluador obtiene la información, su objetivo es medir los impactos de las acciones gubernamentales, para este caso lo mejor es utilizar datos cuantitativos, los cuales se obtienen de sondeos de opinión para compararlos con indicadores cualitativos adecuados al estudio, para que refleje el impacto estudiado. Finalmente, la evaluación puede considerarse también como un análisis de diferencias imputables a una acción pública específica.³⁷

La terminación de una política pública llega cuando los gobiernos ponen el límite de tiempo, de acuerdo a su calendario de actividades y por lo general se considera un logro político ni se suele profundizar en qué condiciones se concluyó. Por otra parte existen políticas públicas que suelen perpetuarse en el tiempo, de este modo pareciera ser que se convierten más en programas institucionales que forman parte del presupuesto cada vez que este es asignado, el punto frágil de estos casos es cuando la autoridad, por la cotidianidad de la política le resta importancia, convirtiéndose de este modo en una acción populista.

Por otro lado Myriam Cardozo, basándose en diversos autores como Guba, Lincon, Freeman, Rossi, etc. construyó su propio concepto de evaluación:

“Es posible considerar a la evaluación como una investigación aplicada, de tendencia interdisciplinaria, realizada mediante la aplicación de un método sistemático, cuyo objetivo es conocer, explicar y valorar la realidad. Así como aportar elementos al proceso

³⁷ Cfr. MENY Ives y THÖENIG Jean, *Las políticas...* op. cit. pp. 206-218.

de toma de decisiones, que permitan mejorar los efectos de la actividad evaluada.”³⁸

El concepto anterior, como la mayoría de los precedentes parten de mejorar la decisión después de la aplicación de la política, es decir ex ante. Cabe destacar que como la política pública es un ciclo, la evaluación sirve, como se ha visto hasta ahora como una actividad, en la cual se verá que fue lo fructífero de la política y que no, para posteriormente hacer mejoras y aplicarlas.

La misma autora, menciona que la evaluación implica identificarlos efectos provocados por la aplicación, aplicar una escala de medición a los mismos, comparar la medida lograda con parámetros que sean congruentes con el entorno y política aplicada, explicar los resultados, emitir un juicio de valor que califique los efectos y efectuar recomendaciones necesarias para enfrentar los problemas para mejorar la política.

Existen diversas variables, tanto exógenas (provenientes del entorno externo) como endógenas (provienen del entorno interno), que impiden que se cumplan los objetivos como se tenía previstos, estas variables pueden detectarse mediante los siguientes tipos de análisis:

Evaluar solo algún elemento del proceso, como los puros resultados alcanzados o únicamente los procedimientos empleados. Este modelo es el más utilizado pues el impacto no se mide rigurosamente, pero si se identifican los conflictos que pueden disminuir la efectividad de la política, para proceder a su corrección.

Evaluar todo el proceso, su implementación y componentes como insumos, procesos, resultados e impactos.

Iniciar la medición de impactos y sólo si no son satisfactorios, retroceder al análisis e identificar en que parte del proceso se falló para diseñar las

³⁸ CARDOZO Myriam, *La Evaluación de Políticas y Programas Públicos*, México, Miguel Ángel Porrúa, 2006, pp. 43-44.

correcciones posibles. Este modelo suele ser difícil, costoso, y sus resultados no son muy contundentes ni constantes por que sólo se detecta el problema, al modificarlo y volver a implementarlos se detectaría otro inconveniente y eso gastaría más dinero, tiempo y esfuerzo.³⁹

Cardozo menciona también, la clasificación de evaluación, diseñada por Stufflebean y Shinkfield:⁴⁰

1. Evaluación *ex tempore*, donde hay utilización de herramientas propias del control y seguimiento de lo planeado, y la evaluación *ex ante* que se refiere a la comparación de los efectos esperados de las distintas alternativas la resolución del problema. Estos tipos de evaluación, identifican, miden, comparan y evalúan los resultados obtenidos, suele ser un proceso de seguimiento continuo.

2. Evaluación externa, que es desarrollada por personas u organizaciones ajenas al gobierno que implementó la política, suele usarse en organizaciones tipo *top-down* y su mejor beneficio es que suele ser objetiva. La evaluación interna es la que realiza la misma organización implementadora de la acción y este tipo garantiza un mayor conocimiento de la actividad revisada.

3. Evaluación de cuarta generación, se organiza en torno a las peticiones, demandas, asuntos y cuestiones planteadas por los propios implicados y constituyen la base para determinar la información necesaria. Es aplicable para el aprendizaje de los participantes.

4. Evaluación conclusiva, que evalúa sólo los resultados finales de la actividad en comparación con organizaciones similares, que a mi juicio suele ser poco eficaz pues cada organización y contexto es diferente, mientras que la evaluación formativa realiza un análisis continuo de la actividad para detectar tiempos donde haya errores para modificarlos.

³⁹ CARDOZO Myriam, *La Evaluación de Políticas...* op. cit., pp. 43-47.

⁴⁰ CARDOZO Myriam, *La Evaluación de Políticas...* op. cit., pp. 47-51.

5. Evaluación por cuantificación de resultados hallados, que como su nombre lo manifiesta analiza con números, cifras, estadísticas, etc. lo obtenido, la evaluación cualitativa se orienta hacia un conocimiento comprensivo de lo que está sucediendo.

6. Evaluación sectorial, que se enfoca a las instituciones, planes o programas dirigidos a un área, mientras que la evaluación global analiza diferentes sectores relacionados con una política.

7. Pseudoevaluación, que intenta presentar conclusiones erróneas como fruto de una evaluación que pretende mostrar buenos resultados, la cuasievaluación da respuesta a algunos asuntos de interés, en lugar de determinar el valor y el mérito de algo que fue objeto de evaluación y la evaluación verdadera que se compone de estudios orientados a la toma de decisiones

8. Evaluación integral, que utiliza el enfoque de sistemas, insumos, procesos, resultados e impactos para analizar objetivos, pertinencia, coherencia, contexto, insumos, proceso y resultados.

Como se puede apreciar, existen diferentes tipos de evaluación aplicables y adecuados a las necesidades y presupuestos de los gobiernos o simplemente al tipo de problema y política.

Es preocupante a mi parecer utilizar una sola receta o forma de evaluar para las políticas, también adecuarla a las épocas, pues cada política surge por problemas diferentes en tiempos desiguales, afortunadamente Cardozo proporcionó la aludida clasificación y cabe hacer mención que por el objeto de estudio de esta investigación podrá utilizarse la evaluación externa y sectorial pues se evaluará sólo una de las tantas políticas públicas del INJUVE que va dirigida a una población y una región determinada.

Finalmente se puede concluir que la evaluación de políticas públicas consiste en poner a prueba si una política o programas aplicados en un momento y espacio determinado fue capaz de lograr el impacto necesario para erradicar el problema,

o en su defecto, detectar en que momentos de la elaboración de la misma se puso menos énfasis para hacer los ajustes necesarios y volver a implementar la política con el afán de dar solución al problema.

A manera de síntesis, a lo largo de éste primer capítulo, hice mención de una remembranza histórica de las políticas públicas, iniciando por el concepto de política como objeto del estudio, el proyecto de Harold D. Lasswell “El conocimiento del proceso de la política y en el proceso de la política” para finalizar con los inicios de la Nueva Gestión Pública. Posteriormente desarrollé el origen, formulación, análisis y evaluación de las políticas públicas.

El siguiente capítulo estará enfocado en el Instituto de la Juventud del D.F. (INJUVE), haré mención de sus orígenes, marco jurídico, estructura orgánica y políticas públicas, todo en relación al año 2012.

Capítulo 2: El Instituto de la Juventud del Distrito Federal (INJUVE)

La educación es uno de los pilares fundamentales para la formación de un individuo, ésta suele tener cierta inclinación dependiendo de la familia que es la institución más antigua a mi parecer, la cual se encarga de transmitir la cultura que incluye valores, idioma, etc.

La familia nuclear se forma por padre, madre e hijos, y suele ser considerada como el tipo de familia perfecto para la transmisión de los valores, pero, un individuo puede formarse aún con la ausencia de una familia nuclear, ya que puede ser educado por abuelos, tíos u otros, siempre y cuando se encarguen de transmitir los valores sociales.⁴¹

Cuando un individuo no acepta los valores o simplemente no se les transmitió, suele encaminarse hacia acciones negativas, tales como vandalismo u otras, que se ven influenciadas por la sociedad y otros factores, las cuales a su vez las hereda a sus descendientes y se forma una cadena.⁴²

Por motivos como los anteriores el Instituto de la Juventud del Distrito Federal (INJUVE) tiene por objetivo ayudar a las y los jóvenes en el ejercicio pleno de sus derechos, orientándolos para que tengan un desarrollo integral y sean actores sociales plenos, mediante brigadas y otras actividades.⁴³

Este capítulo estará enfocado en desglosar los antecedentes, marco jurídico, estructura orgánica, programas del INJUVE y diagnósticos de la juventud en México y el Distrito Federal.

2.1. Antecedentes del INJUVE.

En el número 1203 de la Gaceta Oficial del Distrito Federal, del 14 de Octubre de 2011, se mencionaron los antecedentes históricos que dieron origen al INJUVE, siendo esta la única fuente oficial y escrita.⁴⁴

⁴¹ Cfr. <http://dhphumanidades.blogspot.es/1259645536/>, 1 de Septiembre de 2013.

⁴² Cfr. <http://www.webdelasalud.es/delinuencia-juvenil/vandalismo>, 1 de Septiembre de 2013.

⁴³ Cfr. <http://www.jovenes.df.gob.mx/quienes.php>, 1 de Septiembre de 2013.

⁴⁴ Cfr. http://www.paot.org.mx/centro/leyes/df/pdf/GODF/GODF_14_10_2011.pdf, pp. 52-53, 26 de Marzo de 2013.

Cabe señalar que los párrafos de las páginas 44 a la 48 están tomados de la fuente arriba señalada.

El 23 de diciembre de 1999 la entonces diputada María de los Ángeles Correa de Lucio, integrante del grupo parlamentario del Partido de la Revolución Democrática (PRD), presentó ante el pleno de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal la iniciativa de Ley de las y los Jóvenes del Distrito Federal.

La Mesa Directiva decidió turnar a la Comisión de la Juventud la iniciativa antes mencionada para la elaboración del dictamen correspondiente. En la Gaceta Oficial anteriormente mencionada se señala que durante la elaboración del dictamen se contó con las aportaciones y comentarios de organizaciones de jóvenes, estudiantes de varias instituciones públicas y privadas, investigadores y juventud en general.

Con el fin de discutir y analizar la iniciativa de Ley de las y los Jóvenes del Distrito Federal, los integrantes de la Comisión de la Juventud, con fecha 26 de abril de 2000 aprobaron el dictamen en el que se remitió la iniciativa de la Ley de las y los Jóvenes del Distrito Federal al pleno de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal presentada por la diputada María de los Ángeles Correa de Lucio.

Del mismo modo, en dicha Gaceta Oficial se menciona que para el proyecto de una ciudad democrática, se tomó en cuenta la participación juvenil, pues según dicho documento los jóvenes han sido exaltados por su fuerza, voluntad, creatividad y compromiso, pero que al mismo tiempo se les ha excluido en las decisiones que les competen directamente, así como en aquellas que, al afectar al conjunto de la sociedad, los involucra de una u otra forma.

También se consideró que es necesario dar una proyección de joven en términos positivos y de acciones afirmativas, es decir, conceptuar al joven como actor estratégico y sujeto protagonista en el desarrollo y transformación de la ciudad; plasmar sus derechos y sus obligaciones, en particular los relacionados con la educación.

Finalmente, se razonó por parte de las autoridades del Gobierno del Distrito Federal que el Instituto de la Juventud del Distrito Federal debe tener como principal objetivo el definir, gestionar, supervisar, instrumentar y evaluar las políticas públicas de juventud del Distrito Federal que otros actores institucionales y de gobierno de carácter operativo, puedan concretizar en programas, proyectos y acciones específicas. Por lo que su naturaleza debe ser normativa y no operativa; sus funciones deben ser de carácter estratégico, visionario y rector. Un elemento de importancia es que al interior de esta instancia deben existir lineamientos para profesionalizar el trabajo con jóvenes y para aproximarse al conocimiento de las realidades juveniles de la Ciudad de México.

Asimismo, según está plasmado en la Gaceta, se hizo manifiesta la importancia de la aplicación de una política territorial de juventud, la cual tampoco se especifica en dicho documento ni en algún otro del Instituto, sin embargo se entiende que puede referirse a la delimitación territorial, es decir colonias donde sea factible atender a jóvenes propensos a formar parte de la delincuencia, como las colonias Obrera, Guerrero, etc.

Dado que el INJUVE en ningún documento especifica en qué consiste el carácter estratégico, visionario, rector y visión transversal, en esta investigación se entenderá por:

- Estratégico (de estrategia): “El conjunto de directrices y orientaciones para la consecución de objetivos de largo, mediano y corto plazos a nivel global, sectorial, institucional y regional”.⁴⁵
- Visionario (de visión): “Razón por la cual la organización trabaja en pro de convertirse en cuanto se aspira bajo el mismo concepto. Es lo que llegará a ser la institución por medio de sus objetivos, metas y misiones a corto, mediano y largo plazo”.⁴⁶

⁴⁵ OLMEDO Raúl, *Diccionario práctico de la administración municipal, México*, Comuna, 1996, p. 43.

⁴⁶ http://gilbertoalvarez.com/index.php?option=com_content&view=article&id=318&Itemid=337, 2 de Septiembre de 2013.

- Rector (de rectoría): “Es la facultad y capacidad de la institución para dirigir la actividad de los agentes económicos, materiales y humanos a fin de los objetivos y metas del desarrollo.”⁴⁷

El 28 de abril de 2000, el Pleno de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal aprobó el dictamen que presentó la Comisión de la Juventud con proyecto de decreto de la Ley de las y los Jóvenes del Distrito Federal en lo general y en lo particular, con las propuestas aprobadas e instruyó remitirlo a la entonces Jefa de Gobierno del Distrito Federal, Rosario Robles, para los efectos constitucionales.

En consecuencia, el 25 de julio del año 2000, se publicó en la Gaceta Oficial del Distrito Federal, la Ley de las y los Jóvenes del Distrito Federal (la cual se analizará más adelante), cuyo artículo 48 correspondiente al Capítulo I del Título Tercero, establece la creación del Instituto de la Juventud del Distrito Federal, conforme a lo siguiente:

“El Instituto de la Juventud del Distrito Federal es un órgano descentralizado del Gobierno del Distrito Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, con domicilio en el Distrito Federal, el cual cuenta con autonomía técnica y tiene a su cargo la aplicación de las disposiciones de la presente Ley.”

Entre las facultades del Instituto de la Juventud del Distrito Federal se encuentran:⁴⁸

- elaborar un plan estratégico de desarrollo integral de la juventud del Distrito Federal;
- crear mecanismos de coordinación institucional entre instancias del Gobierno Federal, del Gobierno central del Distrito Federal, demarcaciones territoriales, organismos no gubernamentales, instituciones de asistencia

⁴⁷ Cfr. [http://iapmorelos.org.mx/libros%201/\(10\)%20glosario%20de%20terminos%20mas%20usuales%20en%20la%20administracion%20pu.pdf](http://iapmorelos.org.mx/libros%201/(10)%20glosario%20de%20terminos%20mas%20usuales%20en%20la%20administracion%20pu.pdf), p. 298, 2 de Septiembre de 2013.

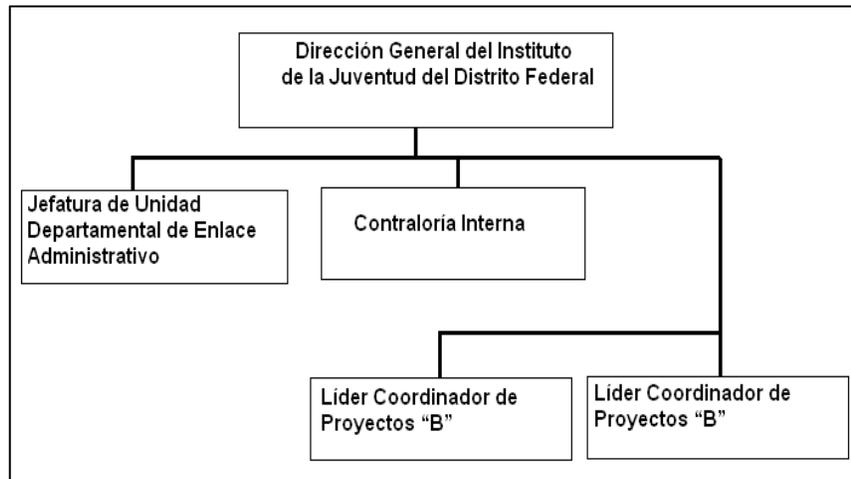
⁴⁸ <http://www.paot.org.mx/centro/leyes/df...> op. cit., 26 de Marzo de 2013.

privada y asociaciones civiles que realicen trabajo con jóvenes o que tengan relación con las temáticas juveniles;

- promover, potenciar, mejorar y actualizar permanentemente el desarrollo integral de la juventud del Distrito Federal;
- fomentar entre las y los jóvenes el ejercicio de libre asociación garantizada por el artículo 9^o de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;
- coordinar y desarrollar un sistema de capacitación e investigación sobre la juventud del Distrito Federal.
- fomentar el establecimiento de vínculos de amistad y de cooperación nacional e internacional en materia de juventud;
- planear y coordinar programas de actualización y capacitación para servidores públicos encargados de la aplicación de los programas de atención a la juventud.

No obstante lo anterior, fue hasta el 17 de abril de 2002 que se nombró al Director General del Instituto de la Juventud del Distrito Federal y mediante Dictamen 26/2002, la Oficialía Mayor del Distrito Federal, autorizó a partir del 1 de agosto de ese mismo año, la estructura orgánica de esta Entidad, la cual quedó comprendida por una Dirección General del Instituto de la Juventud del Distrito Federal, una Jefatura de Unidad Departamental de Enlace Administrativo, una Contraloría Interna y dos puestos de Líder Coordinador de Proyectos “B”.

Cuadro 7



Fuente: Elaboración propia basada en la descripción de la estructura orgánica del INJUVE autorizada el 1 de agosto de 2002 por Oficialía Mayor del Gobierno del Distrito Federal.

Del mismo modo que en las observaciones anteriormente versadas, en el manual administrativo del INJUVE no se especifica quien ocupó el cargo de Director General en abril de 2002 a pesar de ser un documento oficial de la Gaceta oficial del Distrito Federal.

Sin embargo, derivado del compromiso de gobierno de mejorar en calidad y oportunidad la prestación de los servicios públicos en todos los sectores del Distrito Federal, y en atención al acuerdo JGIJDF/SE-I/03/2003 tomado en la Primera Sesión Extraordinaria de la Junta de Gobierno del Instituto de la Juventud del Distrito Federal, por el que los miembros de ese Órgano Colegiado, aprueban de manera unánime la modificación de la estructura orgánica del Instituto de la Juventud del Distrito Federal, consistente en la desaparición de las dos plazas de Líder Coordinador de Proyectos “B” para la creación de una Subdirección de Área; la Oficialía Mayor del Distrito Federal, mediante Dictamen 6/2003 autorizó para el Instituto de la Juventud del Distrito Federal a partir del 16 de febrero de 2003, la siguiente estructura orgánica: una Dirección General del Instituto de la Juventud del Distrito Federal, una Jefatura de Unidad Departamental de Enlace

Administrativo, una Subdirección de Atención a Jóvenes en Situación de Riesgo y una Contraloría Interna; estructura con la que actualmente funciona esta Entidad.

Cabe recordar que no existe documento que describa los antecedentes del Instituto, aparte de la Gaceta anteriormente mencionada.

El 5 de Noviembre de 2012 el aún Coordinador Regional de Cuauhtémoc del INJUVE, Raúl Romero Rivera, me concedió una entrevista, de la cual destaca lo siguiente:⁴⁹

En el año 2002, el INJUVE era en la práctica un organismo dedicado solo a atender a jóvenes en riesgo, es decir jóvenes propensos a iniciar actos vandálicos o que incluso hubieran estado en reclusorios, delimitado también a delegaciones políticas como Cuauhtémoc y algunas unidades territoriales como Doctores Norte y Sur, Centro, Guerrero, Morelos, Peralvillo, Ex hipódromo de Peralvillo, Santa María la Rivera Norte y Sur, Obrera, etc.

En ese mismo año se implementó la figura del Tutor, quien es el encargado de promover y fomentar actividades en jóvenes del INJUVE, manteniéndolos informados y quien también da seguimiento a la rehabilitación de los mismos a la sociedad.

Más tarde, en 2004 el INJUVE se enfocó también en problemas de deserción escolar, creando un convenio con el Centro de Integración Educativa del Sur (CIESUR), el cual proporcionaba la posibilidad de terminar la primaria a jóvenes del Instituto, con beca a cargo de la institución juvenil.

Durante 2005 el entonces Secretario de Desarrollo Social del Distrito Federal (SEDESOC) Marcelo Ebrard, creó la política pública *Jóvenes en Impulso* que operaba independiente al INJUVE y que atendía a jóvenes de entre 15 a 24 años para terminar sus estudios, pero en 2006 este programa pasó a ser parte del Instituto de la Juventud y de esta forma el Instituto becaba sólo a los jóvenes que

⁴⁹ Entrevista con Raúl Romero Rivera, Coordinador Regional de Cuauhtémoc del INJUVE, 5 de Noviembre de 2012.

estudiaban, ellos se comprometían a prestar un servicio comunitario o a estar en brigadas.

En el 2007 nace *Prepa Sí* con el objetivo de becar económicamente a jóvenes residentes de cualquiera de las 16 delegaciones políticas y que estén estudiando nivel bachillerato, a cambio de que el beneficiario preste un servicio comunitario. En ese mismo año se fundó la Secretaría de Educación del D.F., actualmente toda Institución Educativa del D.F. depende de esta Secretaría.

Finalmente, debido a la demanda de los jóvenes de la Delegación Cuauhtémoc, en 2012 se crea la preparatoria pública José Guadalupe Posada, con reconocimiento de la Secretaría de Educación Pública Federal (SEP), la cual atiende a jóvenes de entre 15 a 21 años de edad y en cuyo sistema se maneja solamente dos calificaciones: aprobado y no aprobado.

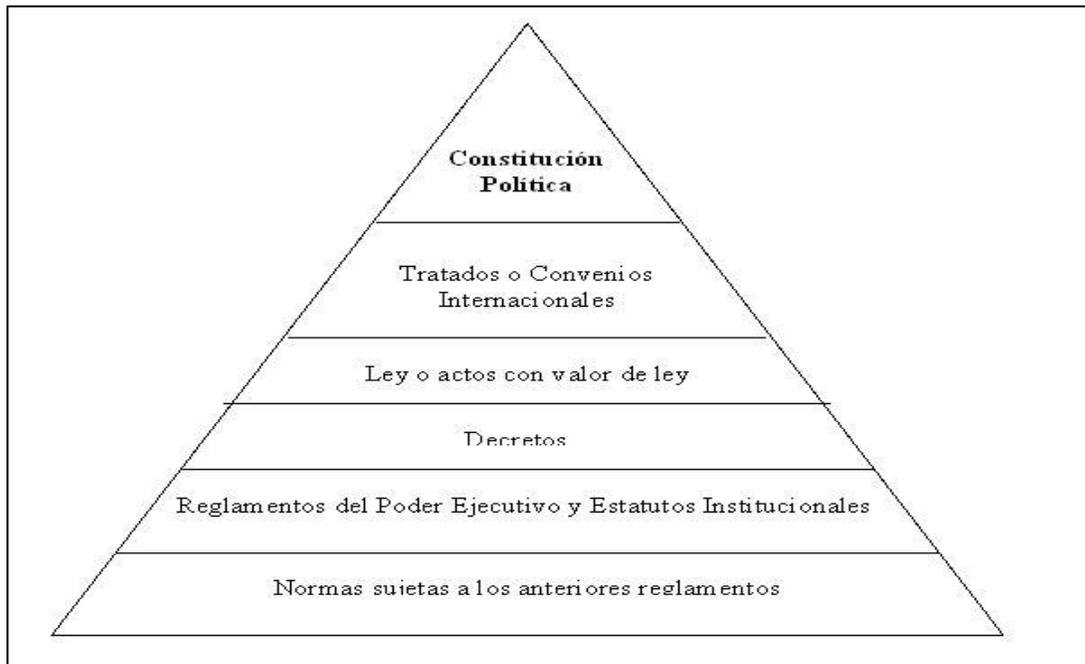
2.2. Marco jurídico del INJUVE.

Para dar cabida a las disposiciones legales que rigen a este Instituto, se explicará a continuación la pirámide de Kelsen.

La pirámide de Kelsen, es un método jurídico estricto, mediante el cual se busca eliminar toda influencia psicológica, sociológica y teológica en la construcción jurídica, y en su lugar acotar la misión de la ciencia del derecho.⁵⁰ La pirámide kelsiana categoriza las diferentes clases de normas jerárquicamente, como se observa a continuación.

⁵⁰ <http://iusuniversalis.blogia.com/2011/022402-piramide-de-kelsen.php>, 1 de Septiembre de 2013.

Cuadro 7



Fuente: <http://sitios.poder-judicial.go.cr/salaconstitucional/preguntas.htm>

La pirámide kelseniana representa gráficamente la idea de sistema jurídico escalonado. De acuerdo con Kelsen, el sistema no es otra cosa que la forma en que se relacionan un conjunto de normas jurídicas y la principal forma de relacionarse éstas, dentro de un sistema, es sobre la base del principio de jerarquía, es decir, las normas que componen un sistema jurídico se relacionan unas con otras de acuerdo con el principio de jerarquía.⁵¹

Siguiendo la jerarquía kelseniana del derecho, a continuación mencionaré lo más relevante del marco jurídico administrativo en el que se fundamenta el INJUVE para poder llevar a cabo sus atribuciones:

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM): Artículo 122, Base Primera, Fracción V, inciso g, que a la letra dice:

⁵¹ Cfr. <http://iusuniversalis.blogia.com/2011/022402-piramide-de-kelsen.php>, 26 de Marzo de 2013.

“V. La Asamblea Legislativa, en los términos del Estatuto de Gobierno, tendrá las siguientes facultades:

g. Legislar en materia de Administración Pública local, su régimen interno y de procedimientos administrativos;”⁵²

Lo anterior hace referencia a la legislación, pues la iniciativa de la creación del INJUVE fue, como se manifestó en los antecedentes, una iniciativa de la entonces Diputada María de los Ángeles Correa de Lucio.

En cuanto al Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, en el Artículo 42, fracción XI, se enuncia:

“Legislar en materia de administración pública local, su régimen interno y de procedimientos administrativos.”⁵³

La Ley de las y los Jóvenes del Distrito Federal, en su artículo 1º se establece el objeto de la misma:

“La presente ley es de orden público e interés social y tiene por objeto normar las medidas y acciones que contribuyan al desarrollo integral de las y los jóvenes del Distrito Federal, así como regular el funcionamiento del Instituto de la Juventud del Distrito Federal. Esta ley se sustenta en una perspectiva de género que busca equilibrar las relaciones entre las y los jóvenes, y tiene también

⁵² <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1.pdf>, 17 de abril de 2013.

⁵³ <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/10.pdf>, 1 de septiembre de 2013.

una perspectiva juvenil, en tanto concibe al joven como sujeto de derecho y actor social pleno.”⁵⁴

De igual manera, en el numeral 48 del mismo ordenamiento, se establece la naturaleza jurídica del INJUVE:

“El Instituto de la Juventud del Distrito Federal es un órgano descentralizado del Gobierno del Distrito Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, con domicilio en el Distrito Federal, el cual cuenta con autonomía técnica y tiene a su cargo la aplicación de las disposiciones de la presente Ley.”⁵⁵

Lo anterior corresponde a lo más destacado en el ordenamiento jurídico correspondiente al INJUVE.

2.3 Estructura organizacional del INJUVE.

Los manuales administrativos no son un duplicado de los instrumentos legislativos o legales, por el contrario, son el conjunto de documentos y elementos básicos de referencia y de auxilio en la empresa u organización para obtener el control deseado de los esfuerzos del personal⁵⁶, proporciona al mismo deberes y responsabilidades, reglamentos, políticas, objetivos, así como el marco jurídico, el organigrama y antecedentes históricos.

⁵⁴ http://www.sma.df.gob.mx/sma/links/download/biblioteca/leyes_equidad/local/16_ley_jovenes.pdf, 1 de Septiembre de 2013.

⁵⁵ Ídem.

⁵⁶ Cfr. GÓMEZ Ceja Guillermo, *Planeación y Organización de Empresas*, México, Mc Graw-Hill, 1994, p. 378.

Existen diferentes tipos de manuales, pero el manual organizacional es el más utilizado en, el cual se expone con detalle la estructura de la organización y señala los puestos y la relación que existe entre ellos para el logro de sus objetivos. Explica la jerarquía, los grados de autoridad y responsabilidad; funciones y actividades de los órganos de la empresa. Generalmente contiene gráficas de organización.⁵⁷

En el caso del INJUVE, su manual fue publicado en el número 1203 de la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 14 de Octubre de 2011 y en el cual plasma su objetivo general:

“Promover, potenciar, mejorar y actualizar permanentemente el desarrollo integral de la juventud del Distrito Federal, a través de políticas, programas, proyectos y mecanismos de coordinación institucional entre instancias del Gobierno Federal, del Gobierno Central del Distrito Federal, demarcaciones territoriales, organismos no gubernamentales, organismos internacionales, instituciones de asistencia privada y asociaciones civiles que realizan trabajo con jóvenes o que tengan relación con las temáticas juveniles; que impliquen el ejercicio pleno de los derechos de las y los jóvenes del Distrito Federal, observando el principio de equidad de género, entendiéndolo por tal el reconocimiento de la igualdad de derechos, oportunidades y responsabilidades de hombres y mujeres.”⁵⁸

Para hablar de estructura organizacional se debe saber qué es una organización, Amitai Etzioni menciona:

⁵⁷ Cfr. GÓMEZ Ceja Guillermo, *Planeación y Organización...* op. cit., p. 381.

⁵⁸ <http://www.paot.org.mx...> op. cit., pp. 58.

“Las organizaciones son unidades sociales (o agrupaciones humanas) deliberadamente construidas o reconstruidas para alcanzar fines específicos”⁵⁹

Las organizaciones satisfacen diversas necesidades de la sociedad más eficazmente que agrupaciones humanas de menor tamaño, tales como la familia. Etzioni menciona que las organizaciones se caracterizan por:⁶⁰

- La división del trabajo, del poder y de las responsabilidades de la comunicación;
- La presencia de uno o más centros de poder que controlan los esfuerzos concentrados de la organización y los dirigen hacia sus fines; estos centros de poder, además, revisan continuamente la actuación de la organización y remoldean su estructura, donde es necesario, para aumentar su eficiencia;
- Substitución personal; es decir: que las personas que no satisfacen pueden ser depuestas y sus tareas asignadas a otras.

Para Etzioni, la efectividad real de una organización específica se determina por el grado en que realiza sus fines, es decir si cumple o no sus objetivos. La eficiencia de una organización se mide por el monto de recursos empleados para producir una unidad de producción, en otras palabras se busca hacer más con menos.⁶¹

Quedando claro que una organización formal está estatuida mediante un marco jurídico administrativo (anteriormente mencionado), manuales de organización y el organigrama que definen por escrito la organización para asegurarse que las

⁵⁹ ETZIONI Amitai, *Organizaciones modernas*, México, Uteha, 1986, p. 4.

⁶⁰ Ídem

⁶¹ Cfr. ETZIONI Amitai, *Organizaciones modernas...* op. cit. p. 15.

responsabilidades de todos son comprendidas por los interesados y por los demás.⁶²

Ahora bien, toda organización tiene una estructura organizacional que le permite dividir el trabajo para facilitar el cumplimiento de metas, para James Gibson esta estructura es el organigrama que queda definido como:

“Es la gráfica que muestra la estructura orgánica interna de la organización formal de una empresa, sus relaciones, sus niveles de jerarquía y las principales funciones que se desarrollan”⁶³

Por tanto, el organigrama es la representación gráfica de los niveles jerárquicos de la organización y revelan la división de funciones, así como Delegación de autoridad. En el caso del INJUVE, sus organigramas correspondientes al año 2012 se muestran en los cuadros 8 y 9.

El Organigrama muestra una Dirección General, una Subdirección de atención a jóvenes en situación de riesgo, un enlace administrativo y la contraloría interna, cuyas funciones se describen a continuación de manera correspondiente.⁶⁴

Titular de la Dirección General del Instituto de la Juventud del Distrito Federal:

- Representar legalmente al Instituto;
- Cumplir las decisiones de la Junta de Gobierno;
- Dirigir la administración del Instituto, formular los presupuestos anuales de ingresos y egresos, y autorizar el ejercicio de las partidas correspondientes;
- Promover el mejoramiento técnico, administrativo y patrimonial del Instituto;

⁶² GIBSON James, DONNELLY et al., *Las Organizaciones: Comportamiento Estructura Procesos*, México, Mc Graw-Hill, 2003, p. 193.

⁶³ GIBSON James, DONNELLY et al., *Las Organizaciones...* op. cit., p. 229.

⁶⁴ http://www.paot.org.mx/centro/leyes/df/pdf/GODF/GODF_14_10_2011.pdf, pp. 60-64, 15 de abril de 2013.

- Requerir los informes de labores de los responsables de las distintas áreas del Instituto para consignarlos anualmente en su propio informe, que debe rendir ante la Junta y el Consejo Consultivo la última semana del mes de febrero de cada año.

La Subdirección de Atención a Jóvenes en Situación de Riesgo:

- Participar con las demás áreas del Instituto de la Juventud del Distrito Federal en la elaboración del anteproyecto del presupuesto requerido para cumplir con los programas a cargo del Instituto y objetivos planeados.
- Elaborar, presentar, coordinar y controlar de acuerdo a las directrices de la Dirección General del Instituto de la Juventud del Distrito Federal, el Programa Anual de Trabajo del área a su cargo.
- Evaluar, coadyuvar y supervisar los sistemas y procedimientos para operar la apertura de los programas autorizados para su ejecución por la Junta de Gobierno del Instituto de la Juventud del Distrito Federal, a nivel actividad institucional, metas de desglose y metas operativas; para llevar el seguimiento de avance y control de los resultados, conforme a lo programado.
- Diseñar y evaluar los mecanismos de control, cuantitativos y cualitativos, para dar seguimiento y evaluar el avance de los programas del área a su cargo.
- Colaborar con las diversas áreas que integran el Instituto de la Juventud del Distrito Federal, de conformidad con el Dictamen de estructura aprobado por la Oficialía Mayor del Distrito Federal; en el diseño, instrumentación y supervisión de los sistemas y procedimientos para operar los programas a cargo del Instituto, a nivel actividad institucional, metas de desglose y metas operativas, y evaluar sus resultados, conforme a lo programado.

La Jefatura de Unidad Departamental de Enlace Administrativo:

- Garantizar la correcta administración de los Recursos Humanos, Materiales y Financieros, prestación de Servicios Generales y la Organización

Administrativa del Instituto de la Juventud del Distrito Federal; coordinando el desarrollo e implementación de sistemas y procedimientos que permitan la consecución de dichas funciones.

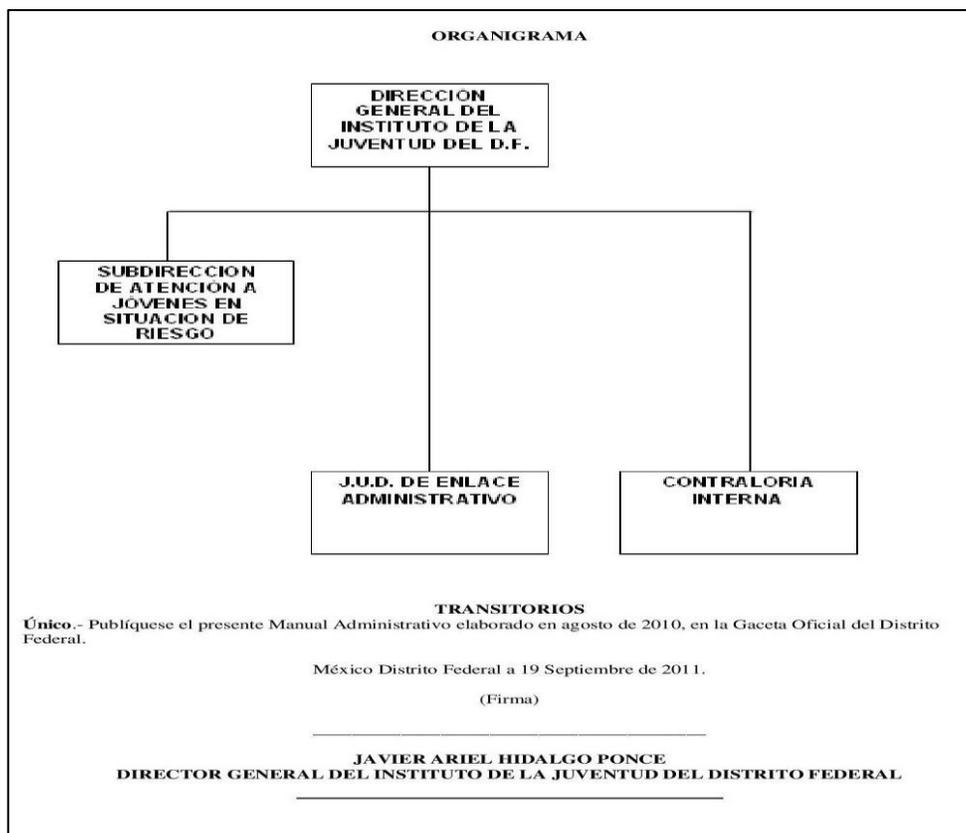
- Elaborar el Programa Operativo Anual (POA) del Instituto de la Juventud del Distrito Federal; así como vigilar que el ejercicio, seguimiento y control se lleve a cabo dentro de la normatividad, políticas y procedimientos establecidos por la Dirección General Sectorial de Programación y Presupuesto.
- Elaborar el Programa Anual de Adquisiciones del Instituto de la Juventud del Distrito Federal.
- Integrar los casos a someter para su aprobación o conocimiento en la carpeta para la Junta de Gobierno.
- Contribuir al desarrollo de las acciones para el cumplimiento de las Condiciones Generales de Trabajo del personal adscrito al Instituto de la Juventud del Distrito Federal.

La Controlaría Interna:

- Proponer, para la aprobación del titular de la Dirección General de Contralorías Internas, el Programa de Implementación y Seguimiento de Control Interno para cada ejercicio presupuestal, manteniendo un seguimiento sistemático de su ejecución.
- Apoyar las revisiones programadas, así como las extraordinarias o adicionales a éstas, de conformidad con los lineamientos que para tal efecto emita la Contraloría General, a efecto de vigilar el cumplimiento de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas en materia de información, estadística, organización, procedimientos, sistemas de registro y contabilidad, contratación y remuneraciones al personal, contratación de adquisiciones, arrendamientos, servicios, obra pública, conservación, uso, destino, afectación, enajenación y baja de bienes muebles e inmuebles, almacenes, activos y demás que correspondan, en términos de las disposiciones jurídicas y administrativas aplicables.

- Asistir a las sesiones de los Comités y Subcomités instalados en el Instituto de la Juventud del Distrito Federal, en términos de las disposiciones jurídicas y administrativas aplicables y preparar los informes correspondientes.
- Expedir previo cotejo, copias certificadas de los documentos que obren en sus archivos, así como de aquellos a los cuales se tenga acceso con motivo de la práctica de auditorías y revisiones.
- Intervenir en los procedimientos de licitación pública y por invitación restringida a cuando menos tres participantes o concursantes.

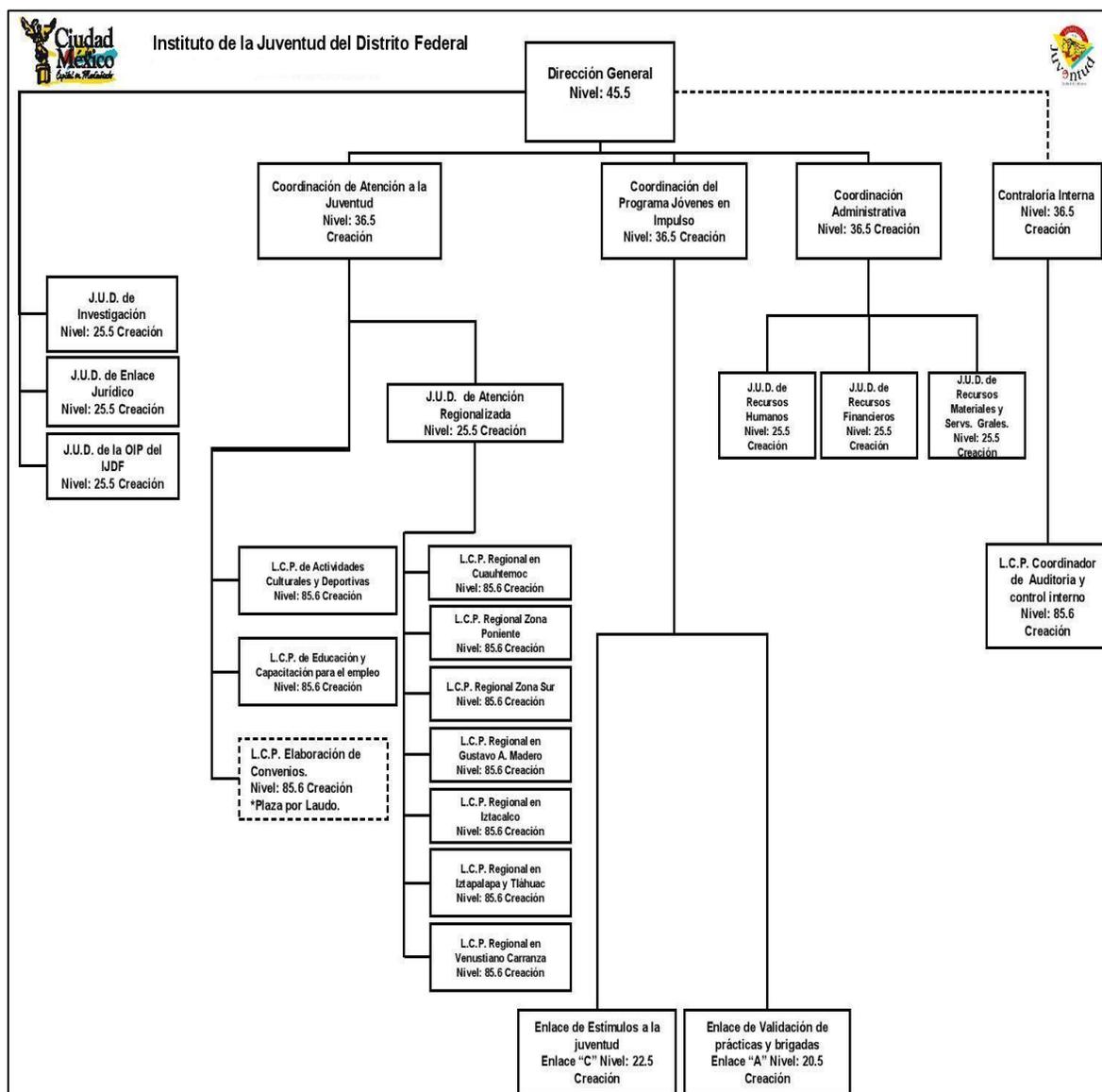
Cuadro 8



Fuente: http://www.paot.org.mx/centro/leyes/df/pdf/GODF/GODF_14_10_2011.pdf, op. cit., nota 41, p. 66.

Como se observa en el cuadro 8 el organigrama del INJUVE es un organigrama maestro, que es sólo muestra a grandes rasgos la estructura completa, dando a simple vista un panorama general de la organización, mientras que el cuadro 9 es un organigrama suplementario pues ofrece detalles sobre relaciones y obligaciones.⁶⁵

Cuadro 9



Fuente: <http://www.jovenes.df.gob.mx/riesgo.php>, 15 de abril de 2013.

⁶⁵ Cfr. GÓMEZ Ceja Guillermo, *Planeación y Organización...* op. cit., p. 231.

2.4. Políticas públicas del INJUVE.

El INJUVE a lo largo de su historia ha implementado diversas políticas públicas, pero no todas han logrado perpetuarse a lo largo del tiempo, tal es el caso de la política *Jóvenes talento*, la cual fue temporal ya que se instrumentó en el periodo del entonces Jefe de Gobierno del Distrito Federal, Marcelo Ebrard, pues para su elaboración, no se tomó en cuenta el ciclo de políticas públicas que desarrolle en el capítulo primero.

Así como han fallado algunas políticas públicas del INJUVE, otras han logrado su permanencia en el tiempo como *Jóvenes en Desarrollo*, *Jóvenes en Impulso*, *Jóvenes en empleo de verano* e *Invierno en la capital* las cuales fueron pilares principales del año 2012 y que ahora en 2013 su futuro es incierto, debido a que no se sabe si la actual administración dará continuidad a dichas políticas.

Las políticas públicas instrumentadas durante 2012 por el INJUVE fueron:⁶⁶

1.- La política pública *Jóvenes en Desarrollo* tiene el objetivo de lograr orientar a jóvenes en situación de extrema vulnerabilidad en colonias determinadas prioritarias en el Distrito Federal, tal es el caso de la Colonia Guerrero, la Obrera, entre otras. Ésta como las demás políticas tienen ciertos requisitos para su ingreso, en este caso el candidato debe tener entre 14 y 29 años de edad, vivir en una colonia prioritaria en el Distrito Federal y presentar acta de nacimiento, identificación oficial, comprobante de estudios, si es el caso, dos fotografías y contestar el cuestionario de ingreso, el cual debe ser aprobado para poder inscribirse. Algunos de los beneficios de esta política son la asignación del tutor cuya finalidad es establecer un sistema de acompañamiento que permita dar seguimiento a las actividades de las y los jóvenes, detectar sus necesidades y buscar alternativas de solución a sus problemas, la tarjeta para el acceso gratuito al Sistema de Transporte Colectivo Metro, beca completa para talleres culturales

⁶⁶ Entrevista con Raúl Romero Rivera, Coordinador Regional de Cuauhtémoc del INJUVE, 16 de abril de 2013.

como curso de idioma, baile, teatro, serigrafía, entre otras, también actividades deportivas en el Deportivo Magdalena Mixhuca, donde se imparten clases de yoga, zumba y kick boxing.

2.- *Jóvenes en empleo de verano* es una política pública temporal y abarca el periodo de julio y agosto, su objetivo es dar la experiencia de trabajo comunitario y servicio social, remunerando \$800.00 por 48 horas de servicio al mes. Sus requisitos de ingreso son disposición en cuanto a tiempo se refiere y tener de 15 a 29 años. Esta política ofrece otros beneficios como la tarjeta acceso gratuito al Metro y diversas actividades a favor del medio ambiente como reforestación, ahorro del agua, manejo de composta, huertos y plan de azotea verde.

3.- Otra política del INJUVE es *Invierno en la capital*, la cual tiene por objetivo la recreación de los visitantes al Distrito Federal, así como de sus habitantes, instalando una pista de hielo en el zócalo de la capital, en la cual hay jóvenes miembros del Instituto para ordenar filas, asesoramiento, y monitoreo dentro de la pista, para ingresar a esta actividad, los requisitos son pertenecer al INJUVE, registrarse y ser electo mediante sorteo, los apoyos son de \$800.00 por 48 horas de servicio al mes.

4.- Finalmente la política pública *Jóvenes en impulso* se encuentra diseñado para abarcar a la población juvenil que se encuentre entre los 14 a 29 años de edad que radiquen en el Distrito Federal. Cuenta con un objetivo estratégico que es Impulsar a las y los jóvenes para que se incorporen, permanezcan y/o concluyan sus estudios, comprometiéndolos a colaborar en beneficio de su ciudad a través de la realización de actividades en alguna de las prácticas comunitarias o brigadas (dado que el INJUVE en ningún documento especifica el concepto de práctica ni de brigada, se entenderán para efectos de esta investigación: la actividad a favor de la ciudad y la promoción de campañas respectivamente) las cuales se enlistan a continuación:

Prácticas promovidas por el INJUVE durante 2012.⁶⁷

1.- *Yautlica*, es una práctica de la Secretaría del Medio Ambiente del Distrito Federal en la cual reciben capacitación ambiental a nivel local y global y de manera práctica, aprenden la elaboración de huertos, composta, vermicomposta e hidroponía.

2.- *Bosque de San Juan de Aragón*, es otra práctica de la Secretaría del Medio Ambiente del Distrito Federal, donde los jóvenes apoyan orientando a los visitantes sobre el buen uso del parque, proporcionando información acerca de los servicios con los que cuenta, además de realizar visitas guiadas.

3.- *Ola Naranja*, es una práctica del Sistema de Transporte Colectivo Metro, en la cual las y los jóvenes tienden un puente de comunicación entre el usuarios y el Sistema de Transporte Colectivo Metro, mediante la asistencia al usuario para brindarle información oportuna que permita hacer eficiente el servicio.

4.- *Bosque de Chapultepec*, es una práctica de la Secretaría del Medio Ambiente del Distrito Federal, donde las y los jóvenes fomentan en el visitante al bosque de Chapultepec una actitud de conservación y buen uso de los servicios del parque. Desarrollan acciones coordinadas de sensibilización, información y orientación al público sobre el valor cultural, ambiental e histórico del bosque de Chapultepec, acciones que mediante el ejemplo activo concientizan del uso correcto del parque.

5.- *Orientadores juveniles*, es una práctica del Instituto de las Mujeres del Distrito Federal (INMUJERES) donde a través de pláticas de sensibilización impartidas por personal capacitado del Instituto de las Mujeres del Distrito Federal, obtienen los conocimientos y las herramientas que les permite identificar la violencia, reflexionar las relaciones de noviazgo y el desarrollo de habilidades que posibiliten la resolución no violenta de conflictos; con el fin de prevenir la

⁶⁷ Oficio IJDF/OIP-SI/7/2013, Auxiliar de la Oficina de Información Pública, Lic. Adriana Loera, 21 de enero de 2013.

violencia en las relaciones de noviazgo–pareja entre las y los jóvenes de su Delegación en coordinación con las Unidades del INMUJERES

Cabe mencionar que el INJUVE no aclara si hay convenio o no con la Secretaría del Medio Ambiente del D.F. ni con INMUJERES para que los jóvenes realicen dichas actividades.

Brigadas organizadas por el INJUVE durante 2012:⁶⁸

a) Los Centros de Información para la Juventud. Son un espacio integral de convivencia juvenil, donde tienen acceso a las nuevas tecnologías de información y comunicación a través de las computadoras e Internet. Con ellas se fomenta la visión de una ciudadanía informada que mejoren su convivencia y su participación con el medio que los rodea. Estos centros se consideran un espacio para crear nuevos mecanismos de comunicación e interacción con otros jóvenes. Por otra parte se fomenta el apoyo a la sociedad por medio de talleres impartidos por los mismos becarios al público en general interesados en aprender acerca de la informática.

b) Salud sexual y reproductiva. A través de actividades didácticas y campañas informativas, las y los jóvenes promueven el respeto a los derechos sexuales y reproductivos de la juventud y la erradicación del acoso y hostigamiento sexual, así como el sexo seguro.

c) Alfabetización. En esta actividad las y los jóvenes enseñan a leer y escribir a quienes estén interesados en aprender. También se capacitó durante 2012 a 50 jóvenes en temas de derechos sociales de los adultos mayores, incluyendo aspectos de salud, nutrición, prevención y atención de enfermedades de la tercera edad.

d) Entusiasmo cívico. En esta brigada, se llevan a cabo acciones de promoción y difusión por una cultura de respeto hacia los demás por medio de campañas como: Derechos del Peatón y Espacios Libres de Humo.

⁶⁸ Ídem

e) Memorias de tu Ciudad. Esta brigada comenzó a operar en el mes de abril de 2012 , involucrando a las y los jóvenes en la investigación documental y de campo enfocada en resaltar la riqueza en cuanto a las tradiciones y la historia, así como los usos y costumbres de las colonias, barrios y pueblos de la Ciudad de México, para así lograr que se identifiquen y apropien de sus comunidades y participen en la recuperación de las diferentes manifestaciones culturales que existen, a través de fotos, trabajos escritos, y videos.

f) Rescate medio ambiental. Las y los jóvenes se encargan de llevar a cabo las jornadas de reforestación, además de un taller de hidroponía y otro de saturación de azoteas. Las y los jóvenes son capacitados en la creación de composta, jardinería y creación de huertos, tomando conciencia de la importancia del equilibrio ecológico del planeta.

g) Rescate de espacios públicos. Se encargan de habilitar y acondicionar los espacios públicos como camellones, jardines y parques.

h) Impulso al uso de bicicleta. Las y los jóvenes participan como apoyo en el préstamo de bicicletas en los paseos dominicales en Avenida Reforma, fomentan rutas alternas, ciclotones y escuela de ciclismo urbano.

i) Muévete y métete en Cintura. En esta brigada las y los jóvenes promueven el ejercicio al aire libre contribuyendo a mejorar la salud de la población. Esta brigada tiene como objetivo la prevención de los diferentes trastornos alimentarios como la obesidad, bulimia y anorexia, que afectan a los habitantes de la Ciudad de México.

j) Debate joven. En esta brigada los jóvenes organizan debates de distintos temas entre los mismos jóvenes del instituto de la juventud de la Ciudad de México y también con otros jóvenes que no pertenecen al instituto. Distintas personalidades como Alejo Ramírez o Luis Cárdenas han participado en el mismo. El objetivo es difundir la cultura y crear foros y espacios abiertos de discusión de temas relevantes para la ciudad y su juventud.

k) La pura Fiesta. Esta brigada tiene por objetivo generar espacios de recreación y de acceso gratuito en donde se encuentre excluida la ingesta de alcohol y que a su vez permita a los jóvenes tener una sana convivencia con la posibilidad de distraerse en un ambiente que promueve la tolerancia, la diversión, el respeto, la recreación, la integración y la articulación de proyectos que impacten positivamente en su vida y en la colectividad para así poder explotar sus talentos y capacidades.

l) Ángeles Turísticos. Se realizan actividades de promoción de sitios históricos y arquitectónicos de la Ciudad de México. Están enfocados en el corredor turístico Reforma-Zócalo y abarca lugares como la Alameda Central y Bellas Artes.

Jóvenes en impulso cuenta también con diversos objetivos específicos, en los que destacan ofrecer alternativas para la incorporación y permanencia de las y los jóvenes al sistema educativo formal, generar oportunidades de desarrollo a las y los Jóvenes en Situación de Riesgo, así como alternativas para que puedan desarrollar una actividad en favor de la comunidad.

Las y los jóvenes inscritos en alguna brigada o práctica comunitaria, recibieron durante el ejercicio 2012, \$800.00 mensuales por 12 horas de trabajo comunitario a la semana. El Programa *Jóvenes en Impulso* representó para el ejercicio fiscal de 2012 una inversión del orden de \$ 30, 658, 748.00.⁶⁹

Para ingresar a esta política el INJUVE solicitó a quienes quisieran ser beneficiarios:⁷⁰

- Tener deseos de iniciar, continuar y/o concluir estudios,
- realizar actividades en beneficio de la comunidad,
- ser habitante de cualquiera de las 16 delegaciones del Distrito Federal y
- no tener un empleo formal al momento de incorporarse.

⁶⁹ Ídem.

⁷⁰ Ídem.

Cabe destacar que el requisito de “Tener deseos de iniciar, continuar y/o concluir estudios” es un requerimiento improbable ya que no se pueden cuantificar los deseos, sin embargo, los jóvenes beneficiados se comprometen verbalmente a firmar sus horas de servicio en las brigadas,⁷¹ lo cual no confirma si retoman, continúan o terminan sus estudios, pues éste dato únicamente nos dice que asisten a las brigadas. Así mismo las políticas públicas *Jóvenes en impulso* y *Jóvenes en Desarrollo* son de manera permanente, mientras que *Jóvenes en empleo de verano* e *Invierno en la capital* son provisionales y su futuro es incierto.

2.5 Diagnóstico de la juventud en México y el Distrito Federal.

Uno de los principales objetivos del INJUVE es el desarrollo integral de la juventud en el Distrito Federal y por ello el instituto emprendió diversas políticas públicas, de las cuales se destaca *Jóvenes en impulso*, dedicada a integrar a los jóvenes que no estudian a diversas escuelas con las que el INJUVE tiene convenios, para darles la oportunidad de continuar sus estudios.

En el cuarto trimestre del 2012 hubo un total de 31 882 848 jóvenes de 14 a 29 años en todo el país, 2 288 207 en el Distrito Federal y 141 009 en la Delegación Cuauhtémoc.⁷²

El problema inició con la inactividad laboral y escolar de la juventud en México y en el Distrito Federal, ya que a nivel nacional existe un alto índice de desocupación pues en el primer trimestre del 2012 y a nivel federal se demostró mediante la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) que hubo 2, 443, 429 jóvenes de entre 15 a 16

⁷¹ Información proporcionada vía telefónica por la Ayudante de secretaria María Rion, teléfono 53 42 21 48, 09 de septiembre de 2013.

⁷²http://www.inegi.org.mx/sistemas/olap/proyectos/bd/encuestas/hogares/enoe/2011/pt.asp?s=est&c=27222&proy=enoe2011_pt, 16 de abril de 2013.

años que no estudiaron ni trabajaron y el problema se agrava pues en el tercer trimestre aumentó a 2, 646, 675 jóvenes.⁷³

En el caso del Distrito Federal el problema no es menor, pues la Dirección de Educación Media Superior de la Secretaría de Educación del Distrito Federal, mediante oficio DEMS/013/13 del 23 de enero de 2013, hizo de mi conocimiento que durante el mismo año hubo un total de 285, 954 jóvenes de entre 14 a 29 años que no estudiaron ni trabajaron, durante el tercer trimestre de 2012.⁷⁴

Para delimitar más el problema, según la misma Dirección General de Educación Media Superior de la Secretaría de Educación del Distrito Federal, aseguró en el oficio anteriormente mencionado que durante 2012 y en la Delegación Cuauhtémoc hubo 6,752 jóvenes de entre 14 a 29 años que no estudiaron ni trabajaron, es decir el 4.7% de la juventud residente en esta Delegación.⁷⁵

Por su parte el INJUVE manifestó en su oficio IJDF/OIP-SI/247/2012 del 31 de diciembre de 2012 que en su política pública *Jóvenes en impulso* se atendieron a un total de 28, 525 jóvenes,⁷⁶ es decir el 9.9% de la juventud desocupada en el Distrito Federal y al mismo tiempo se vieron beneficiados por las ayudas que proporciona dicha política pública y cuyas estadísticas se muestran en los siguientes cuadros:

⁷³ <http://www.inegi.org.mx/sistemas/olap/proyectos/bd/consulta.asp?p=27608&c=27221&s=est&cl=4#>, 16 de abril de 2013.

⁷⁴ Cfr. Oficio DEMS/013/13 de la DEMS de la Secretaria de Educación del D.F., 23 de enero de 2013.

⁷⁵ Cfr. Ídem.

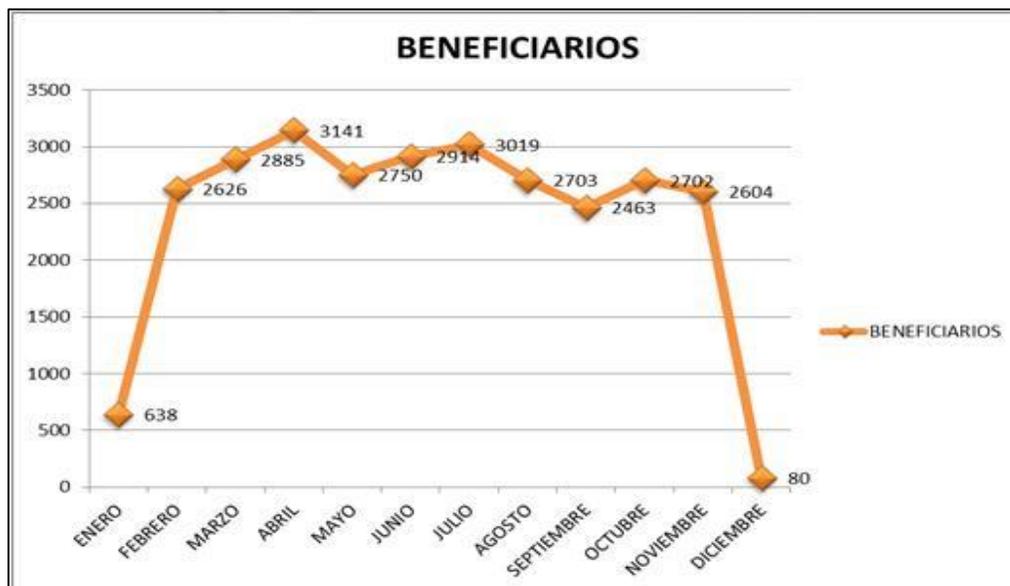
⁷⁶ Cfr. Oficio IJDF/OIP-SI/247/2012 de la Auxiliar de la Oficina de Información Pública, Lic. Adriana Loera, 16 de abril de 2013.

Cuadro 10

MES	BENEFICIARIOS
ENERO	638
FEBRERO	2626
MARZO	2885
ABRIL	3141
MAYO	2750
JUNIO	2914
JULIO	3019
AGOSTO	2703
SEPTIEMBRE	2463
OCTUBRE	2702
NOVIEMBRE	2604
DICIEMBRE	80
TOTAL	28525

Fuente: Oficio IJDF/OIP-SI/247/2012 de la Auxiliar de la Oficina de Información Pública, Lic. Adriana Loera, 16 de abril de 2013.

Cuadro 11



Fuente: Oficio IJDF/OIP-SI/247/2012 de la Auxiliar de la Oficina de Información Pública, Adriana Loera, 16 de abril de 2013.

En lo que corresponde a la Delegación Cuauhtémoc y mediante el oficio IJDF/OIP-SI/27/2013 del 5 de Febrero de 2013, la Oficialía de Información Pública del INJUVE hizo de mi conocimiento que durante 2012 se vieron apoyados 1701 jóvenes en dicha Delegación con la política pública *Jóvenes en impulso*, de los cuales 363 aún no estudian.

A lo largo de éste capítulo desarrollé los antecedentes históricos del INJUVE, los cuales fueron citados del número 1203 de la Gaceta Oficial del D.F. del 14 de Octubre de 2011 y del cual hice mención de diversas observaciones, también, cité de manera jerárquica lo más relevante del marco jurídico administrativo, posteriormente describí su estructura orgánica esquematizando con los organigramas correspondientes al año 2012, así mismo, detallé las políticas públicas que estuvieron vigentes en ese mismo año y cuyas fuentes fueron la entrevista con Raúl Romero Rivera, Coordinador Regional de Cuauhtémoc del INJUVE y el oficio IJDF/OIP-SI/7/2013 de la Lic. Adriana Loera, Auxiliar de la Oficina de Información Pública. Finalmente hice mención de las estadísticas relacionadas con desocupación juvenil en México y el D.F., siendo el INEGI y oficio DEMS/013/13 de la Dirección de Educación Media Superior de la Secretaría de Educación del D.F. mis principales fuentes.

A continuación desarrollaré el capítulo 3, en donde de manera particular evaluaré la política pública *Jóvenes en impulso* del INJUVE durante el 2012 y en la Delegación Cuauhtémoc.

Capítulo 3: Evaluación de jóvenes en impulso en la Delegación Cuauhtémoc

Como se manifestó en el capítulo primero de esta investigación, el análisis es un proceso de recopilación de datos y cuestionamientos para poder realizar la evaluación, la cual es entendida como el proceso que consiste en poner a prueba si una política o programas aplicados en un momento y espacio determinado fue capaz de lograr el impacto necesario para erradicar el problema, o en su defecto, detectar en que momentos de la elaboración de la misma se puso menos énfasis para hacer los ajustes necesarios y volver a implementar la política con el afán de dar solución al problema.

En este capítulo el lector podrá identificar si el INJUVE cumplió o no con un análisis de la política en mención, si cuenta con una metodología para la evaluación del programa y si tanto la población a quien va dirigida *Jóvenes en impulso* como las pruebas aquí recopiladas denotan que dicho programa está politizado o no.

3.1 Diagnóstico particular de Jóvenes en impulso.

Para llevar a cabo el análisis de *Jóvenes en impulso* utilizaré el tercer enfoque de análisis de Subirats, enunciado en el primer capítulo, el cual intenta explicar el impacto de las políticas en la sociedad que en este caso es la juventud de la Delegación Cuauhtémoc que forma o no parte de la política pública en estudio, en este enfoque pueden distinguirse dos preocupaciones: la primera es el desarrollo de un método propio para la evaluación, el cual debió haber sido desarrollado por el INJUVE para evaluar si es eficaz o no su política, la segunda preocupación se centra en el proceso de evaluación como mejora de la gestión pública, el cual, de la misma manera, el INJUVE debió tomar en cuenta para mejorar su desempeño en la implementación de la política.

El problema radica inicialmente en el número de jóvenes en la Delegación Cuauhtémoc que no estudian ni trabajan pues las estadísticas mencionadas en el capítulo 2 estiman un total de 6,752 jóvenes de entre 14 a 29 años en esta situación. Para tratar de dar solución a esta problemática el INJUVE ha implementado desde 2006 la política pública *Jóvenes en impulso* pero el problema se agrava si dicha política tiene sesgos partidarios o está politizada pues puede volverse al clientelismo, entendiéndolo como:

“La relación entre alguien que otorga un favor o patrocinio a grupos de peticionarios, con beneficios para ambas partes. Para el patrón la recompensa es el acceso al poder político; para los clientes las ventajas se materializan en supuestos de trabajo, contratos del gobierno, licencias de obras o negocios, etc., siendo la pobreza, la inexistencia de servidores públicos profesionales y la ignorancia política los principales factores que propician el clientelismo”.⁷⁷

Por otra parte, el objetivo estratégico de *Jóvenes en impulso* es “Impulsar a las y los jóvenes para que se incorporen, permanezcan y/o concluyan sus estudios, comprometiéndolos a colaborar en beneficio de su ciudad a través de la realización de actividades en alguna de las prácticas comunitarias o brigadas”.⁷⁸

Los objetivos específicos son:⁷⁹

- Ofrecer alternativas para la incorporación y permanencia de las y los jóvenes al sistema educativo formal.

⁷⁷ BEALEY Frank, *Diccionario de Ciencia Política*, España, Istmo editores, 2003, p. 72

⁷⁸ Oficio IJDF/OIP-SI/7/2013... op. cit., 21 de enero de 2013.

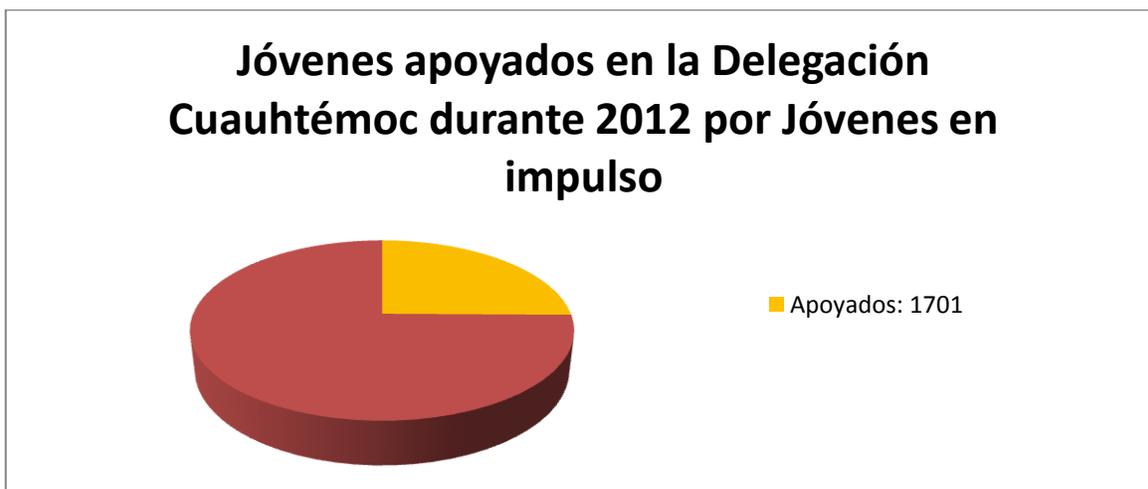
⁷⁹ Ídem.

- Generar oportunidades de desarrollo a las y los Jóvenes en Situación de Riesgo, así como alternativas para que puedan desarrollar una actividad en favor de la comunidad.

Los objetivos tanto estratégicos como específicos de la política pública en estudio denotan una alternativa eficaz para la solución del problema pero en este diagnóstico saldrán a resaltar las carencias del programa, derivado de la ineficiente e ineficaz implementación de esta política pública, resultado de un posible clientelismo.

Los primeros datos del diagnóstico son que en la Delegación Cuauhtémoc hubo durante 2012 un total de 6,752 jóvenes de entre 14 a 29 años que no estudian ni trabajan, de los cuales solo 1701 jóvenes se vieron apoyados por la política pública, es decir sólo el 25.19%, mientras el 74.81% no solo no fueron apoyados si no que probablemente no conocen al INJUVE y mucho menos la política *Jóvenes en impulso*.⁸⁰

Cuadro 12

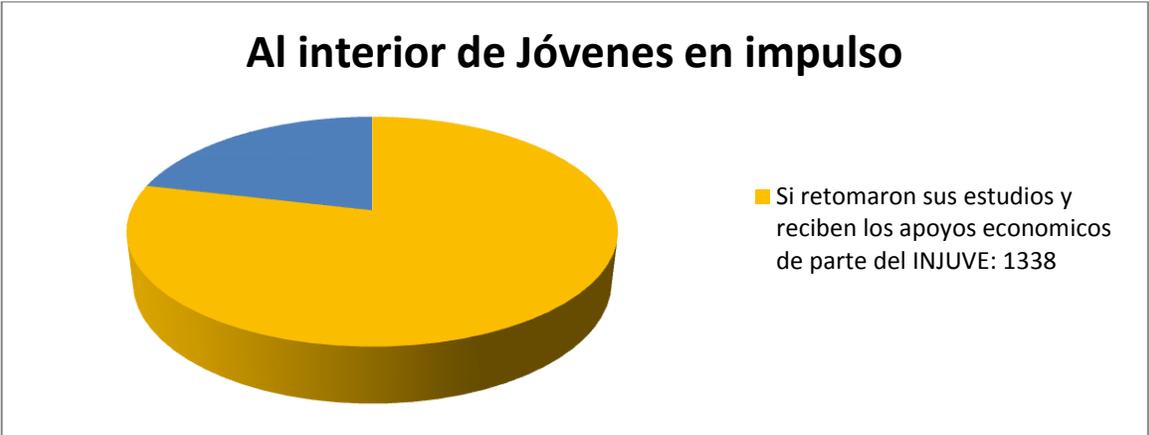


Fuente: Elaboración propia en base en oficio DEMS/013/13 de la DEMS de la Secretaria de Educación del D.F., 23 de enero de 2013.

⁸⁰ Cfr. Oficio DEMS/013/13... op. cit., 23 de enero de 2013.

Como se aprecia, en 2012 se vieron apoyados 1701 jóvenes en la Delegación Cuauhtémoc con la política pública *Jóvenes en impulso*, de los cuales 363 aún no estudian.⁸¹

Cuadro 13

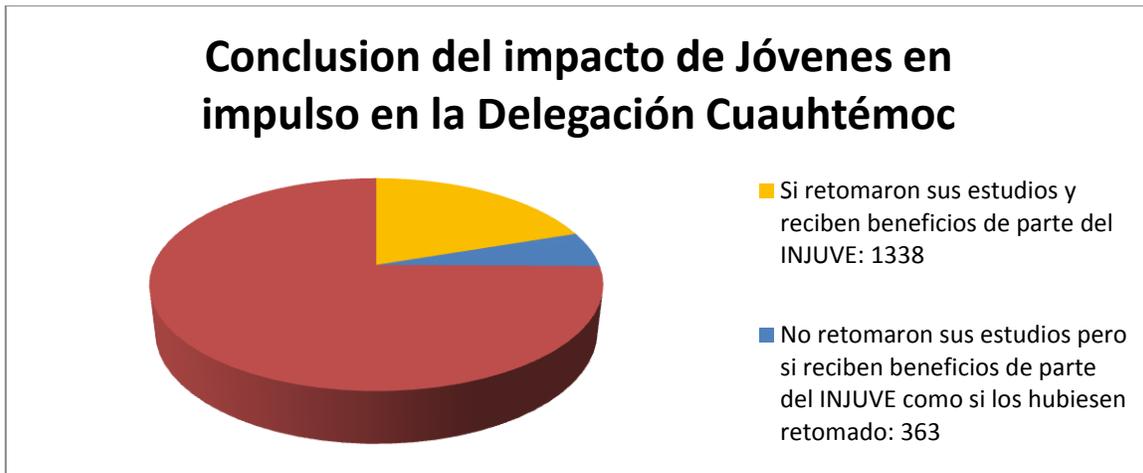


Fuente: Elaboración propia en base a Oficio IJDF/OIP-SI/27/2013 de la Auxiliar de la Oficina de Información Pública, Lic. Adriana Loera Romo, 05 de febrero de 2013.

Finalmente, durante 2012 hubo 6752 jóvenes “Ni-Nis” (sector de la población que en la actualidad no está trabajando ni estudiando) en la Delegación Cuauhtémoc, de los cuales sólo 1338 si retomaron sus estudios, 363 no los retomaron pero reciben beneficios de parte del INJUVE como si los hubiesen retomado y 5051 que no se ven beneficiados y probablemente no conocen al INJUVE ni a *Jóvenes en impulso*, la representación grafica queda en el cuadro 14.

⁸¹ Oficio IJDF/OIP-SI/27/2013 de Auxiliar de la Oficina de Información Pública, Lic. Adriana Loera de Información Pública, de 5 de Febrero de 2013.

Cuadro 14



Fuente: Elaboración propia en base a Oficio IJDF/OIP-SI/27/2013 de la Auxiliar de la Oficina de Información Pública, Lic. Adriana Loera Romo, 05 de febrero de 2013.

Después de un diagnóstico particular y retomando el tema de si el INJUVE tiene o no una método de evaluación para *Jóvenes en impulso* ya sea en la Delegación Cuauhtémoc o cualquier otra demarcación, ya que solicité a la Institución me proporcionara sus criterios y/o metodología empleada en el proceso de evaluación de dicha política y cuya respuesta fue la siguiente:

“Con el propósito de conocer los avances y obstáculos del programa *jóvenes en impulso*, se realiza un seguimiento constante de sus participantes y las actividades que desarrollan, para ello:

Las y los promotores sociales voluntarios tienen reuniones de trabajo periódicamente con las y los coordinadores de brigadas para retroalimentarse e informar acerca de las actividades y estrategias de trabajo.”⁸²

⁸²Oficio IJDF/OIP-SI/107/2013 de la Auxiliar de la Oficina de Información Pública, Adriana Loera Romo, 23 de mayo de 2013.

Hasta este punto de la respuesta el mismo INJUVE no está haciendo uso del término “Tutor”, quien es el encargado de promover y fomentar actividades en jóvenes del INJUVE, manteniéndolos informados y quien también da seguimiento a la rehabilitación de los mismos a la sociedad, tampoco especifican cómo es que evalúan dicha política.

“En casos excepcionales donde el joven por causas ajenas a su voluntad, suspendiera sus actividades en las brigadas y prácticas, deberá informar oportunamente a su promotor social voluntario y tutor social voluntario a fin de obtener una prórroga. En estos casos serán evaluados por el promotor social voluntario, el coordinador de brigada y el coordinador general de impulso, siendo finalmente la subdirección de atención a jóvenes en situación de riesgo quien apruebe este permiso”⁸³

En esta parte de la respuesta y de nueva cuenta no se hace mención de cómo se evalúa el programa, únicamente se describe lo que procede ante una o varias faltas del joven a sus actividades dentro del instituto y se hace referencia a que promotor social voluntario así como los coordinadores evaluarán, pero no se afirma qué o a quien evaluarán ni el cómo lo realizaran.

“La información que se obtenga durante el desarrollo del programa servirá para hacer las evaluaciones anuales y, en su caso, los ajustes pertinentes al programa, de estos serán directamente responsables el coordinador general de impulso joven y los coordinadores de brigadas.”⁸⁴

⁸³ Ídem

⁸⁴ Ídem

Como puede observarse el INJUVE no tiene un método de evaluación e incluso pareciera ser que ni siquiera tiene un concepto del mismo, puesto que en su respuesta hablan de informar periódicamente a los coordinadores de brigadas para retroalimentarse e informar acerca de las actividades y estrategias de trabajo, confundiendo totalmente un informe de actividades con el proceso de análisis para posteriormente hacer su propia evaluación, la cual puede tener sesgos como se manifestó en el capítulo anterior.

Por otro lado los informes y retroalimentación que mencionan no podrían dar por sí mismo un conjunto de datos lo suficientemente documentado y consolidado para realizar un análisis y posteriormente la evaluación.

3.2 Impacto social del INJUVE y Jóvenes en impulso dentro de la Delegación Cuauhtémoc

Para poder medir el impacto que tiene el INJUVE y su política pública en mención, me di a la tarea de realizar una encuesta titulada *Impacto social del INJUVE en la Delegación Cuauhtémoc*, la cual apliqué a 40 personas dentro de la Delegación Cuauhtémoc los días 18 y 20 de mayo de 2013, cuyas preguntas se enuncian a continuación:

- 1.- Género (femenino o masculino)
- 2.- Edad (de entre 14 a 29 años)
- 3.- Escolaridad
- 4.- Delegación

5.- ¿Conoces al INJUVE?

6.- ¿Conoces *Jóvenes en impulso*?

7.- ¿Te has visto beneficiado ya sea por el INJUVE o por *Jóvenes en impulso*?

8.- A cambio del beneficio ¿Te han pedido que vayas a conciertos u actividades de movimientos masivos propias del clientelismo que favorezca al INJUVE?

9.- ¿Crees que el INJUVE y/o *Jóvenes en impulso* este politizado o pretendan quedar bien con ciertos partidos o gobiernos?

10.- ¿Te has visto beneficiado por la beca *Prepa Sí*?

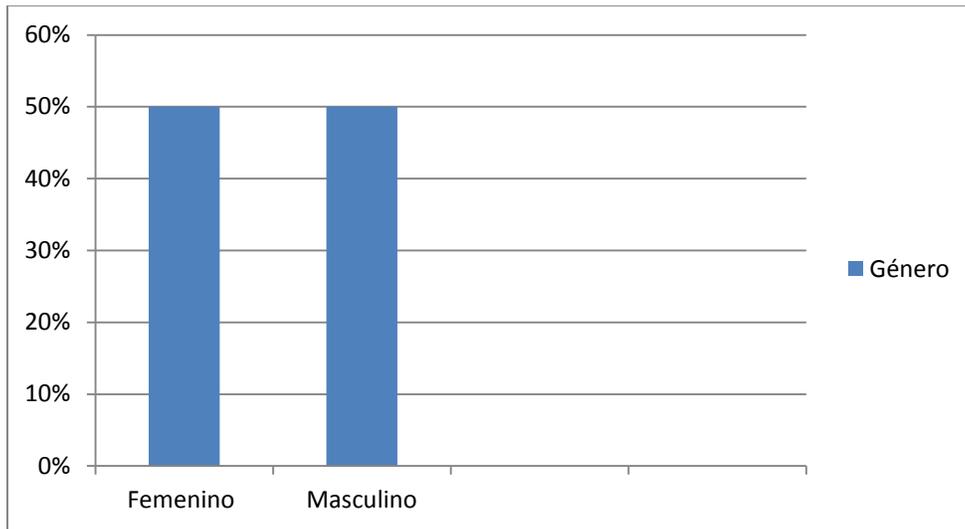
11.- ¿A qué destinaste o destinaste dicho apoyo económico?

12.- ¿Pertenece a algún partido político?

En esta encuesta se tomó como parámetro la edad de la población a quien va dirigida la política pública en mención, y si bien *Prepa Sí* no es una política que instrumente el INJUVE, si es un programa del Gobierno del Distrito Federal cuyo objetivo es asegurar que todos los jóvenes del Distrito Federal que quieran cursar el bachillerato en todas sus modalidades puedan hacerlo con éxito y no lo tengan que abandonar por falta de recursos⁸⁵ siendo este un modo de prevención para que la juventud residente en la capital no pierda la oportunidad de cursar su bachillerato y por ello se incluyó en esta encuesta, cuyos resultados se muestran a continuación:

⁸⁵ Cfr. <http://www.prepasi.df.gob.mx/prepa-si/combater-desercion-escolar.php>, 20 de mayo de 2013.

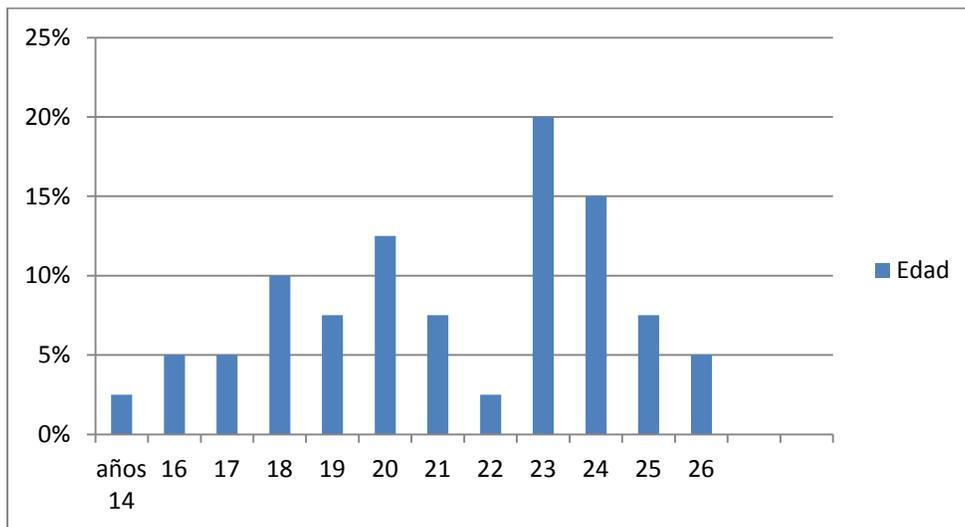
Cuadro 15 Género (femenino y masculino)



Fuente: Elaboración propia.

En esta muestra se buscó de manera intencional ser incluyente y que ésta fuera representativa en materia de género.

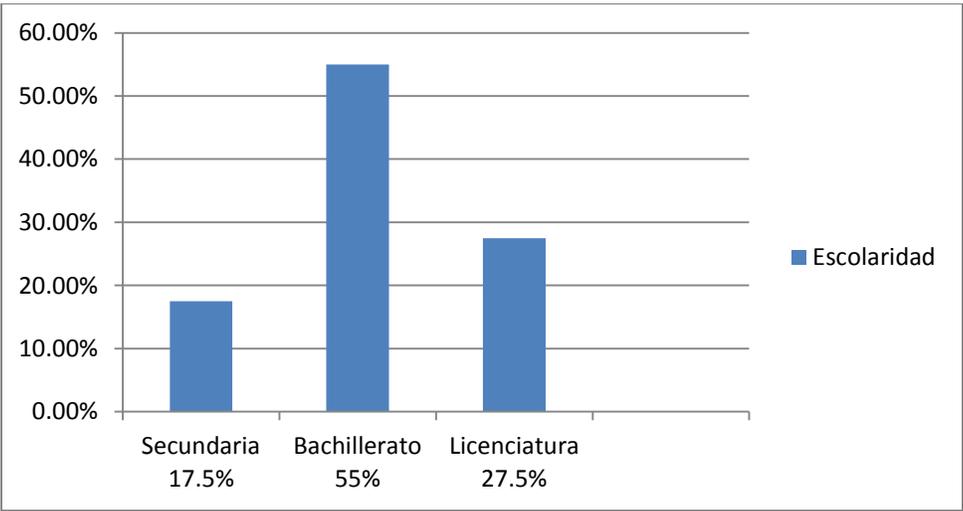
Cuadro 16 Edad (de entre 14 a 29 años)



Fuente: Elaboración propia.

Al ser una encuesta incluyente, se buscó tomar como parámetro la edad de la población a quien va dirigida *Jóvenes en impulso*, la cual es de 14 a 29 años, siendo la edad de 23 años la más entrevistada.

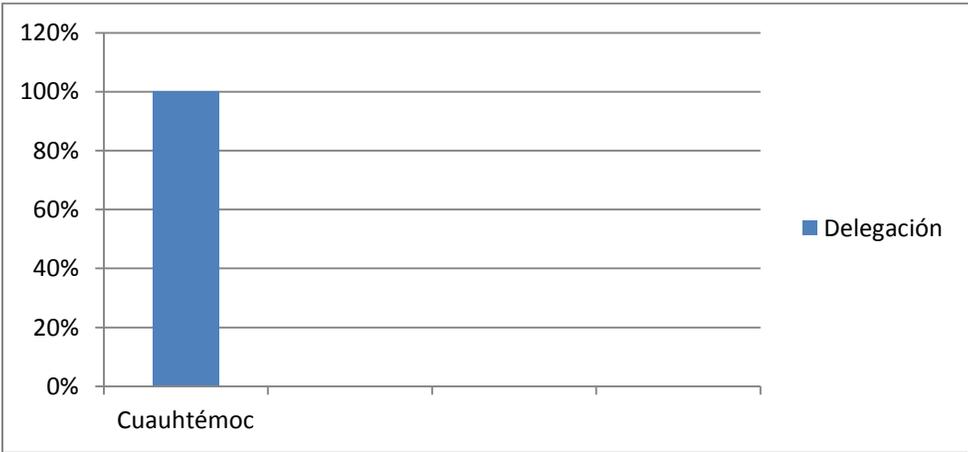
Cuadro 17 Escolaridad



Fuente: Elaboración propia.

Como se observa en la gráfica, la mayoría de los jóvenes a quien se aplicó la encuesta cursan o concluyeron su bachillerato.

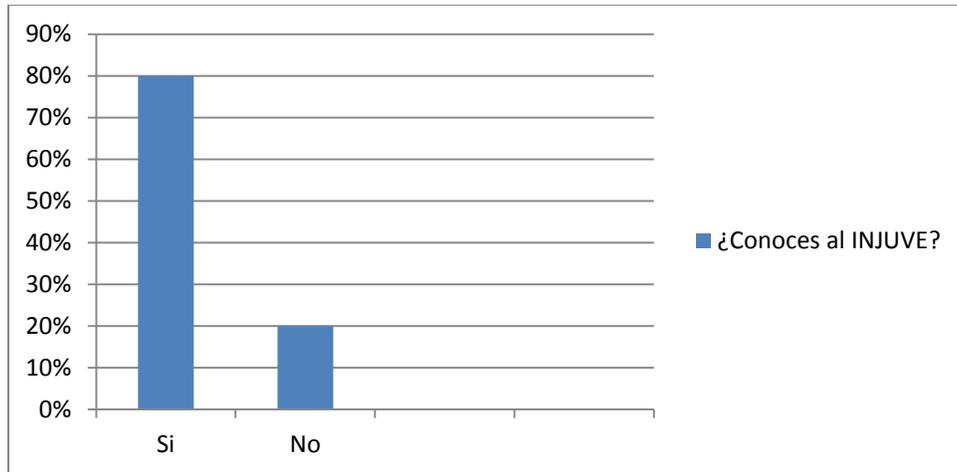
Cuadro 18 Delegación



Fuente: Elaboración propia.

Al ser la Delegación Cuauhtémoc la demarcación territorial a la que limité esta investigación, la encuesta se aplicó a jóvenes residentes en la misma.

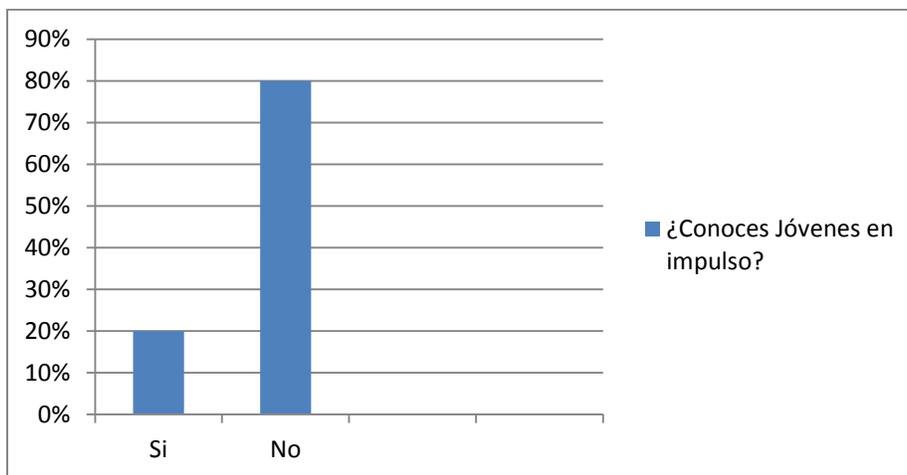
Cuadro 19 ¿Conoces al INJUVE?



Fuente: Elaboración propia.

En la pregunta cinco y como se observa en la gráfica, la mayoría de los jóvenes entrevistados si conocen al INJUVE, puesto que han escuchado del instituto, de parte de vecinos y compañeros.

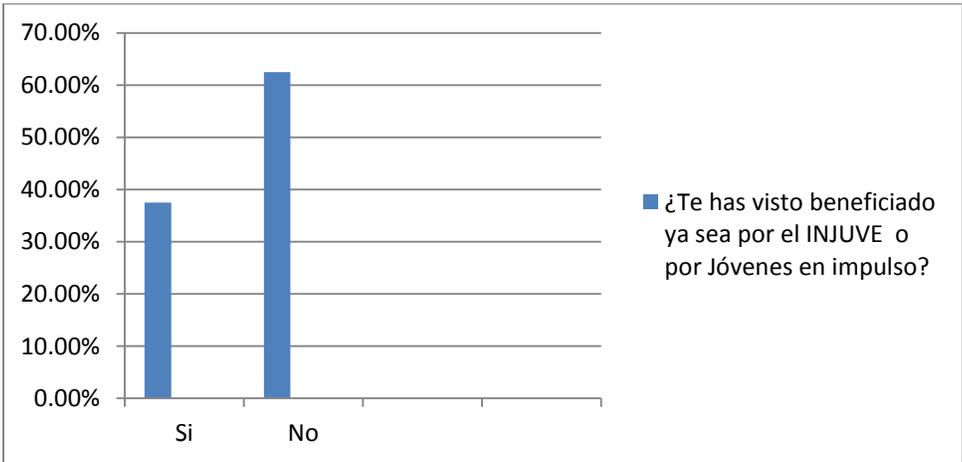
Cuadro 20 ¿Conoces Jóvenes en impulso?



Fuente: Elaboración propia.

Por el contrario a la pregunta cinco, la mayoría de los entrevistados si conoce al INJUVE, pero no conoce la política pública *Jóvenes en impulso*.

Cuadro 21 ¿Te has visto beneficiado ya sea por el INJUVE o por *Jóvenes en impulso*?

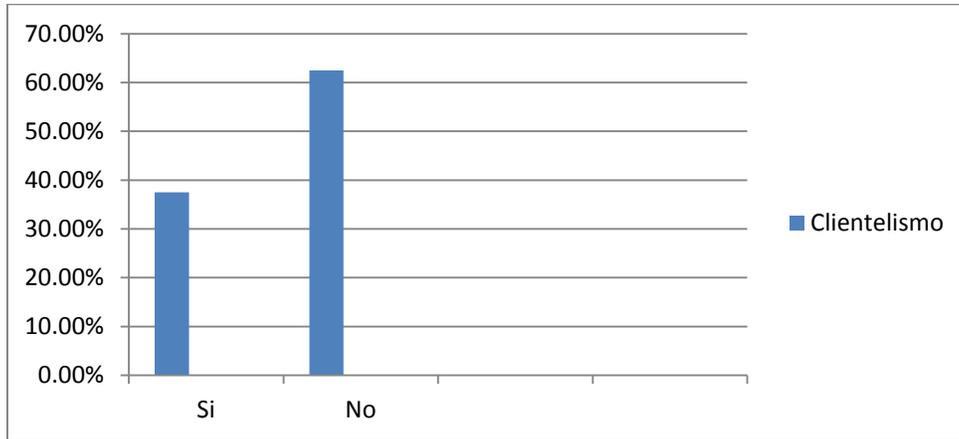


Fuente: Elaboración propia.

El 37.5% de los entrevistados si se ha visto beneficiado por el INJUVE o por la política en mención; sin embargo, el resto se compone por jóvenes que conocen al INJUVE pero no se han visto beneficiados por ellos y por población que no los conoce.

En la gráfica anterior, se observa que el INJUVE no tiene un impacto real en los entrevistados, es decir, el 80% de ellos si los conoce pero no han recibido beneficios de alguna índole de parte de ellos a pesar de que el Instituto es conocido por sus espectaculares, páginas de internet y amigos de los jóvenes a quien se aplicó la encuesta.

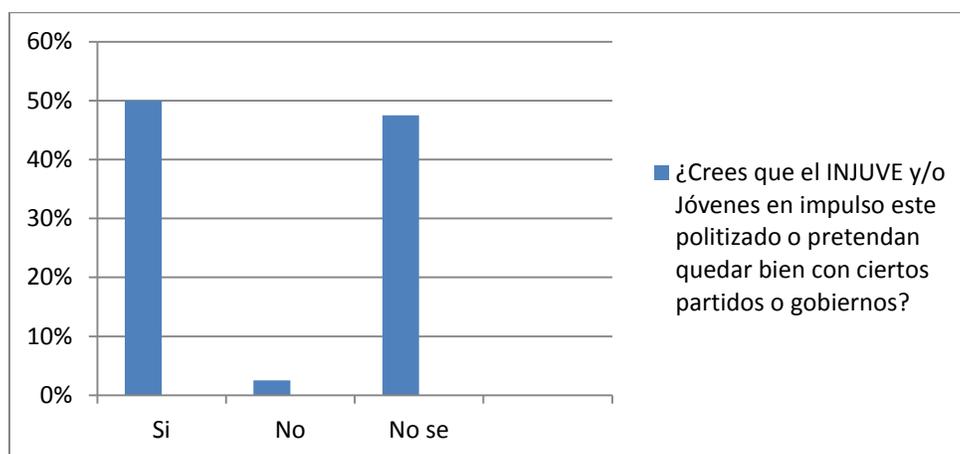
Cuadro 22 A cambio del beneficio ¿Te han pedido que vayas a conciertos u actividades de movimientos masivos propias del clientelismo que favorezca al INJUVE?



Fuente: Elaboración propia.

Como se muestra en la gráfica anterior, más del 60% respondió que no se les ha pedido acudir a movimientos masivos del INJUVE, esto es porque no forman parte de la institución, ya que si lo formaran si se les solicitaría acudir a sus movimientos masivos, tales como conciertos y entre otros, pues así lo afirmó el 37.5% que si se vio beneficiado por ellos, en otras palabras el 37.5% de los entrevistados se vieron beneficiados por el INJUVE y al mismo tiempo comprometidos para seguir recibiendo sus beneficios.

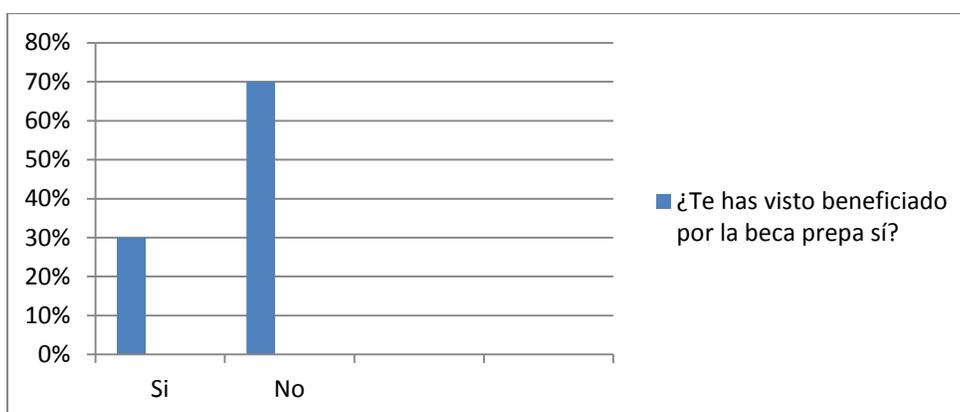
Cuadro 24 ¿Crees que el INJUVE y/o Jóvenes en impulso este politizado o pretendan quedar bien con ciertos partidos o gobiernos?



Fuente: Elaboración propia.

La mitad de los entrevistados respondió que si creen que el INJUVE y/o su política *jóvenes en impulso* están politizados o pretender quedar bien con algún partido político o gobierno; sin embargo, el 47.5% respondió “no se” incluso mostraron signos de preocupación y nerviosismo al escuchar la pregunta.

Cuadro 25 ¿Te has visto beneficiado por la beca *Prepa Sí*?

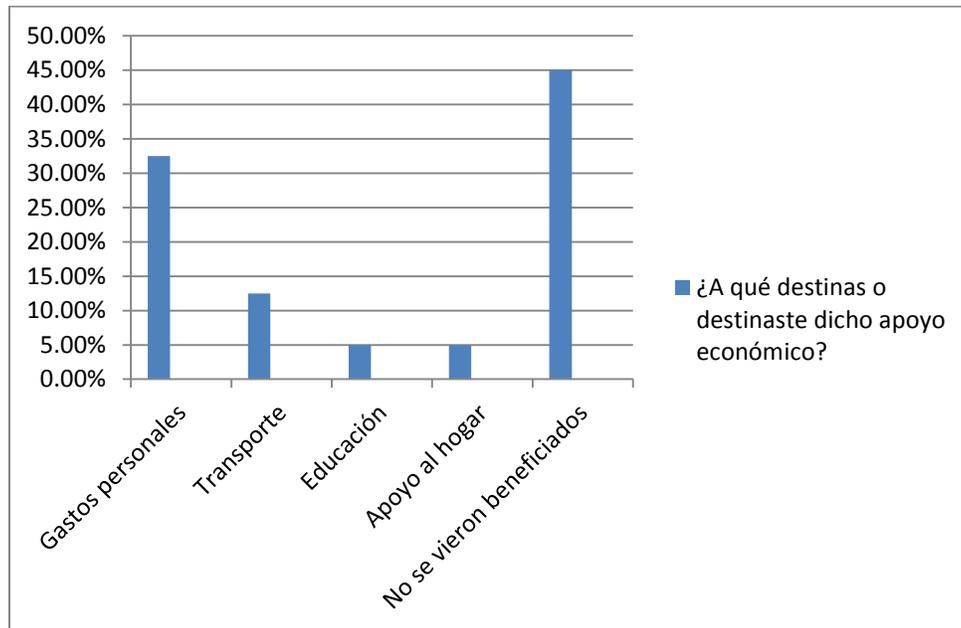


Fuente: Elaboración propia.

La beca *Prepa Sí* no es política del INJUVE; sin embargo a mi parecer es un apoyo económico para que los jóvenes capitalinos no trunquen sus estudios y por ello es un modo de prevenir que esta población llegue a una situación más crítica.

En la encuesta aplicada, sólo el 30% aceptó recibir o haber recibido este apoyo, puesto que el resto se conforma por personas que reciben el apoyo de *Jóvenes en impulso*, adquieren por sus propios medios sus recursos económicos o simplemente no llegaron a un grado de escolaridad que les ofreciera el apoyo *Prepa Sí*.

Cuadro 26 ¿A qué destinas o destinaste dicho apoyo económico?

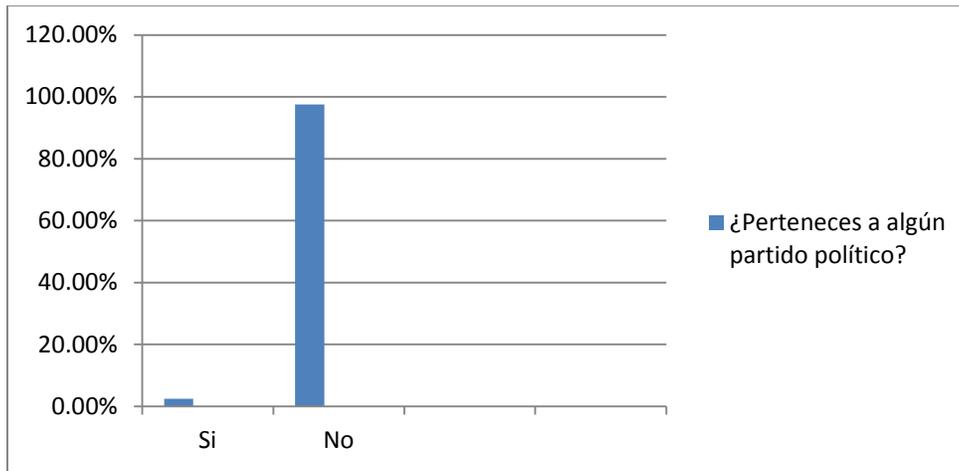


Fuente: Elaboración propia.

En la gráfica anterior se muestra que el aprovechamiento de *Prepa Sí* en quien recibió el apoyo no muestra un beneficio real, pues sólo 5% de los entrevistados utiliza el incentivo económico para la educación, mientras que el 32.5% aceptó utilizarlo para discos de música, conciertos, ropa, etc.; el 45% no se vio beneficiado por esta beca.

En este sentido, *Prepa Sí* puede ser utilizado como mecanismo clientelar para algún partido o gobierno y bajo este supuesto no se resuelve el problema de la deserción escolar y por tanto los realmente necesitados forman parte de las estadísticas de jóvenes “Ni-Ni” mencionados en el capítulo anterior.

Cuadro 27 ¿Pertenece a algún partido político?



Fuente: Elaboración propia.

En la última gráfica se observa que sólo un joven pertenece a algún partido político, cabe hacer mención que el resto de los encuestados no mostró interés por la política y se mostraron indiferentes, por lo que organismos politizados podrían verse interesados y/o beneficiados por una juventud que muestra este poco interés hacia la política, puesto que no cuestionarían sus decisiones o programas.

Para finalizar y a manera de conclusión debo mencionar que esta encuesta aplicada a jóvenes de entre 14 a 29 años en la Delegación Cuauhtémoc reveló que el 80% de los entrevistados conoce al INJUVE, pero no a la política pública *Jóvenes en impulso*, incluso algunos de ellos llegaron a pensar que era otra organización, el 37.5% respondió que si se han visto beneficiados por el INJUVE o la política en mención, al mismo tiempo se ven comprometidos por participar en conciertos y movimientos masivos que organiza el INJUVE, generando así un clientelismo, lo más revelador es que la mitad opinó que el INJUVE y/o política *Jóvenes en impulso* están politizados o pretenden quedar bien con algún partido político o gobiernos, respondiendo a la pregunta palabras como “sí”, “supongo” y “por supuesto que sí”.

3.3 Recomendaciones particulares al INJUVE

Habiendo realizado un diagnóstico particular de *Jóvenes en impulso* y un análisis estadístico del impacto de dicha política en la Delegación Cuauhtémoc y haber revisado *grosso modo* lo que el INJUVE respondió a la solicitud de información acerca de sus criterios de evaluación, se pueden percibir diversos problemas que derivan del clientelismo en la Institución, para lo cual en este apartado me limitaré a resaltar los problemas hallados en el diagnóstico para posteriormente emitir una serie de recomendaciones particulares a la política en mención.

Problemas hallados durante el diagnóstico y análisis:

- 1.-Al solicitar e investigar documentos donde podamos hallar historia del INJUVE, así como sus políticas públicas, marco jurídico, etc., solamente se encontró el Manual Administrativo publicado en el número 1203 de la Gaceta Oficial del Distrito Federal.
- 2.- El INJUVE no tiene algún documento oficial donde establezca su concepción de evaluación, así como de brigadas, prácticas, entre otros conceptos como carácter estratégico, visionario y rector.
- 3.- La mitad de sus políticas públicas dependen del Gobierno del Distrito Federal, mientras que el resto sí tienen presupuesto asignado de forma segura.
- 4.- En la encuesta titulada *Impacto social del INJUVE en la Delegación Cuauhtémoc*, se recopilaron opiniones que afirman que dicha institución compromete a sus beneficiados a participar en eventos masivos organizados por ellos, condicionando así el apoyo.
- 5.- En la misma encuesta se halló evidencia de que el INJUVE da beneficios económicos a jóvenes que aún no se incorporan a sus estudios, siendo este el objetivo de la política pública aludida.

6.- El INJUVE es conocido por muchos jóvenes en el Distrito Federal, pero no su política *Jóvenes en impulso*.

7.- La Institución no cuenta con un método para el análisis y posterior evaluación de la política estudiada en esta investigación.

8.- La mayoría de los entrevistados concibe al INJUVE como una organización politizada.

9.- El INJUVE muestra cierto interés en la tendencia política de la ciudadanía, siendo este en teoría una Institución que vela por la juventud capitalina y no le debería importar si las personas se consideran de izquierda o de derecha, tal como lo denotan en su encuesta titulada *Consulta Juvenil 2013* con folio 00037686 y la cual se puede observar en los anexos de esta investigación.

Recomendaciones:

1.- El INJUVE debería contar un documento oficial en el cual se pudiera consultar los antecedentes de la Institución, marco jurídico, políticas, organigrama, objetivos, etc., aparte del Manual Administrativo publicado en la Gaceta Oficial del D.F.

2.- Crear un documento oficial que contenga un glosario de cómo la Institución concibe términos como análisis de políticas o programas, evaluación de políticas o programas, la diferencia entre prácticas y brigadas así como en qué consiste cada una de ellas, que es para ellos carácter estratégico, visionario y rector, así como el manual de procedimientos para el análisis y evaluación de sus políticas.

3.- Definir en un documento oficial y página web qué políticas son totalmente independientes y que cuentan con presupuesto asignado para diferenciarlas de las políticas que dependen del Gobierno del Distrito Federal, con el objetivo de no tener conflictos de políticas con futuro incierto, o en dado caso, solicitar que éstas sean separadas del INJUVE para evitar el problema.

4.- No comprometer ni condicionar los apoyos que el Instituto ofrece a fin de no generar clientelismo, sino hacer la invitación a todo público, sin miedo a que los beneficiarios pierdan los apoyos a pesar de no asistir a dichos eventos.

5.- No dar el apoyo económico a quien no retome sus estudios con el propósito de que los recursos del programa se destinen a cumplir su objetivo, ya que dando apoyos a quien no retoma sus estudios es comprometer a los beneficiados a participar en sus movimientos masivos, creando el clientelismo.

6.- Invertir en la difusión masiva de *Jóvenes en impulso* así como en otras políticas, pues está demostrado que al menos en la Delegación Cuauhtémoc no se conocen o sólo es conocida por personas pertenecientes al INJUVE. Esta difusión podría hacerse en espectaculares dentro de vagones del metro, internet, etc.

7.- Dado que la Institución no cuenta con un método claro para el análisis de *Jóvenes en impulso* se propone hacerlo en cada paso del proceso de elaboración de esta política pública, haciendo las preguntas que Rafael Bañon propone para el análisis y que están en el cuadro 5 del capítulo primero de esta investigación o bien, ya que uno de los mayores problemas del INJUVE y de esta política es el reparto poco racional de beneficios económicos se recomienda utilizar el análisis costo beneficio que como se manifestó en el ya mencionado capítulo primero, compara en términos monetarios el beneficio de la intervención gubernamental en relación con su costo monetario, emplea metodología matemática y econométrica para calcular la disponibilidad que los individuos tienen y consiente en generar recomendaciones sobre el cómo usar más racionalmente el dinero para cumplir con objetivos.

Ya teniendo el análisis y estadísticas del proceso de políticas públicas, se recomienda hacer una evaluación externa pues de este modo se garantiza que este proceso será realizado sin sesgos partidarios que permitan identificar en que parte del proceso se puso menos énfasis, de igual manera esta evaluación deberá

ser sectorial pues la política pública en comento se aplica en las 16 delegaciones del D.F.

8.- Ya que el INJUVE es percibido por la juventud de la Delegación Cuauhtémoc y probablemente por los jóvenes del resto de las delegaciones como una Institución politizada, uno de los nuevos objetivos de ésta será cambiar la percepción negativa de los jóvenes, dejando atrás los malos hábitos de comprometer a los jóvenes beneficiados con sus movimientos masivos y condicionar los apoyos.

9.- Se recomienda que el Instituto que vela en pro de la juventud capitalina deje de lado los intereses o tendencias políticas de las y los jóvenes residentes del D.F., pues esto solo denota más signos de que es un organismo politizado.

Finalmente, en éste último capítulo, se pudo apreciar que el INJUVE no cuenta con una metodología para la evaluación del programa *Jóvenes en impulso* ya que así lo demuestra la redacción de su respuesta a mi solicitud de información. Por otro lado, apliqué la encuesta titulada *Impacto social del INJUVE en la Delegación Cuauhtémoc*, cuyos resultados sumados a las observaciones mencionadas durante el capítulo dos reforzaron mi hipótesis y sumado a ello desarrollé una serie de comentarios para terminar emitiendo recomendaciones particulares a fin de contribuir a la verdadera solución del problema.

Conclusiones

Como objetivo general de ésta tesina me propuse demostrar que la Política Pública *Jóvenes en impulso* del Instituto de la Juventud del Distrito Federal en la Delegación Cuauhtémoc durante 2012, no fue eficaz ni eficiente, ya que careció de una implementación clara y precisa y no cumplió por completo su objetivo, pues pretendió que los beneficiados simpatizaran con algún partido político o con el gobierno del Distrito Federal y quedó demostrado en la encuesta titulada *Impacto social del INJUVE en la Delegación Cuauhtémoc*, la cual apliqué a 40 personas dentro de mí Delegación los días 18 y 20 de mayo de 2013, dando resultados reveladores como hemos visto.

El objetivo del capítulo uno fue que el lector conociera qué son las políticas públicas proporcionándole una reseña de su surgimiento, así mismo diversos conceptos como el de política, políticas públicas y evaluación para finalmente identificarnos con uno de ellos y al mismo tiempo que comprendiera los diferentes enfoques para de igual manera elegir uno a fin de proveerle bagaje relacionado con el tema de esta investigación. Para llevar a cabo el análisis de *Jóvenes en impulso* utilicé el tercer enfoque de Subirats, llamado “La evaluación de los efectos de la acción pública” enunciado en el primer capítulo, el cual intenta explicar el impacto de las políticas en la sociedad que en este caso es la juventud de la Delegación Cuauhtémoc que forma o no parte de la política pública en estudio, en este enfoque pudieron distinguirse dos preocupaciones: la primera es el desarrollo de un método propio para la evaluación, el cual debió haber sido desarrollado por el INJUVE para saber si es eficaz o no su política, la segunda preocupación se centra en el proceso de evaluación como mejora de la gestión pública, el cual, de la misma manera, el INJUVE debió tomar en cuenta para mejorar su desempeño en la implementación de la política.

Durante el capítulo dos el lector conoció qué es el Instituto de la Juventud del Distrito Federal (INJUVE), sus antecedentes históricos, lo más relevante jerárquicamente de su marco jurídico administrativo, su estructura orgánica, funciones más relevantes del Titular de la Dirección General del INJUVE, de la Jefatura de Unidad de Enlace Administrativo y de la Contraloría Interna. También, conoció las políticas públicas que el instituto instrumentó durante 2012 y de igual manera se le proporcionó conceptos administrativos tales como manuales administrativos, la organización, organigrama y sus tipos, con el fin de relacionarlo con el INJUVE. Finalmente, cabe mencionar que a lo largo de la recopilación de información tanto de la reseña histórica, así como de sus políticas públicas, encontré diversos detalles, de los cuales desarrolle una serie de comentarios.

El capítulo tres fue diseñado con el objetivo de que el lector relacione lo mencionado en los capítulos uno y dos para comprender la relación que existe entre la teoría y los hechos concretos delimitándolos en un tiempo y lugar determinados, es decir en la Delegación Cuauhtémoc y durante el año 2012. Por otro lado desarrollé la evaluación a la política pública en comento, de la cual detallé diversas observaciones y recomendaciones particulares basadas en los resultados obtenidos de la encuesta titulada *Impacto social del INJUVE en la Delegación Cuauhtémoc*. También, realicé diversas solicitudes de información a dicha institución, de las cuales destaca una donde requerí al INJUVE me proporcionara sus criterios y/o metodología empleada en el proceso de evaluación de dicha política y cuya respuesta fue comentada en el capítulo mencionado al inicio de éste párrafo.

A lo largo de esta investigación se llegó a la conclusión de que las políticas públicas son acciones gubernamentales encaminadas a tratar de dar solución a una problemática social en un espacio y momento determinado.

Si bien las políticas públicas deben surgir de la sociedad, cuando esta no tiene la cultura de la participación ciudadana, las políticas públicas surgen de la élite gobernante, moldeando el discurso a su conveniencia y de este modo crear la

necesidad de resolver el conflicto mediante organismos públicos que en no deben verse influenciados por ideologías políticas.

Estas políticas públicas deben tratar de solucionar el problema y para ello existen mecanismos de evaluación, cuya función son mejorar el proceso de implementación de políticas públicas para hacer las modificaciones que deban hacerse, desde mi punto de vista no existe la mejor forma de evaluación, sino que esta depende del contexto del problema y de la implementación.

Por su parte el Instituto de la Juventud es, en lo estatuido un organismo cuyo objetivo es promover, potenciar, mejorar y actualizar permanentemente el desarrollo integral de la juventud del Distrito Federal, a través de políticas, programas, proyectos y mecanismos de coordinación institucional entre instancias del Gobierno Federal, y por tales motivos debe estar separado de ideologías políticas que afecten tanto su imagen como su desempeño.

No sólo en INJUVE se ve afectado por pretender quedar bien con partidos políticos o gobiernos, sino todas las instituciones con sesgos políticos llegan a tener los mismos conflictos que esta Institución y lo más grave es que la juventud esperanzada en las políticas de este Instituto son las más afectadas pues contar de obtener el apoyo se ve perjudicada por el clientelismo que la misma institución fomenta en la práctica.

El problema es mayor cuando se lucra con la necesidad no sólo de la juventud capitalina sino de la sociedad en general, porque no se resuelven los problemas de raíz, al contrario, se crea uno mayor denominado clientelismo y ése es uno de los problemas que tiene la política en nuestro país.

Para finalizar, ninguna recomendación emitida a cualquier Instituto que no deje de lado sus sesgos partidarios ya sea el INJUVE u otro no podrá cambiar hacia los resultados esperados, por tanto lo más importante y complicado que se recomienda a las instituciones que deben velar por el bien común es dejar de lado sus ideologías partidarias y las promesas de lealtad a los grupos de poder, pues sólo de esta manera la vida política del país tomará un mejor rumbo, de lo

contrario el país y sus instituciones seguirán por el camino de la corrupción y el clientelismo.

La sociedad debe verse más participativa en los asuntos públicos de su demarcación, pues de esta forma se vigilará a los servidores de la sociedad, no dejará cabida para la corrupción y en la medida en que la sociedad se valla involucrando en la política la percepción de la misma cambiará para bien y las personas confiarán en sus representantes.

Anexos

Anexo 1. Encuesta titulada Consulta Juvenil 2013 Tendencias Juveniles.

El siguiente anexo es una encuesta aplicada por personal del INJUVE a jóvenes residentes del Distrito Federal a principios del año 2013 y si bien éste no es el año de estudio, es una prueba fehaciente del interés que continúa teniendo el instituto sobre las tendencias e ideologías políticas en la juventud capitalina.

Dicha encuesta consta de 41 preguntas formando cinco secciones:

- Cultura: Preguntas relacionadas con géneros musicales, tiempo libre, orientación sexual, ingresos, etc.
- Introspectiva: Cuestionamientos relativos al estado de animo, violencia, metas personales, etc.
- Salud: Interrogantes correspondientes a temas como edad de la primera relación sexual, métodos anticonceptivos, drogas, etc.
- Vivienda: Preguntas que tienen que ver con aspiraciones personales de obtener una vivienda en el futuro.
- Política: Únicamente hay tres preguntas de las cuales se puede obtener información relacionada con la orientación política de los jóvenes residentes en el D.F., lo cuál no debería importar a una Institución que se dice velar por los derechos de la juventud.

A continuación, expongo el anexo donde hay evidencia del interés que tiene el INJUVE en la orientación política de los jóvenes habitantes del Distrito Federal.



Instituto de la Juventud del Distrito Federal

**Consulta Juvenil 2013
Tendencias juveniles**

00037686

Anexo 1

DATOS DE IDENTIFICACIÓN

- Mujer Edad (en años cumplidos) : _____
 Hombre Delegación: _____
 Tienes hijos : sí no ¿Cuántos? _____

Cultura

1.- ¿Qué música te gusta?

- | | |
|--|--|
| <input type="radio"/> Pop | <input type="radio"/> Tropical (salsa) |
| <input type="radio"/> Rock | <input type="radio"/> Electrónico |
| <input type="radio"/> Reggaetón | <input type="radio"/> Blues |
| <input type="radio"/> Hip Hop / Rap | <input type="radio"/> Regional (Banda) |
| <input type="radio"/> Rock Alternativo | <input type="radio"/> Jazz |
| <input type="radio"/> Trova | <input type="radio"/> Popular Mexicana |

2.- ¿Qué haces en tu tiempo libre?

- | | |
|--|---|
| <input type="radio"/> Leer | <input type="radio"/> Jugar videojuegos |
| <input type="radio"/> Escuchar radio o música | <input type="radio"/> Salir a fiestas o ir a bailar |
| <input type="radio"/> Ir al cine | <input type="radio"/> Salir al campo, la playa o la montaña |
| <input type="radio"/> Salir o convensar con amigos | <input type="radio"/> Estar con tu pareja |
| <input type="radio"/> Salir de compras | <input type="radio"/> Asistir o participar en alguna organización |
| <input type="radio"/> Ver televisión o videos | <input type="radio"/> Actividades artísticas (baile, teatro, pintura) |
| <input type="radio"/> Estar con tu familia | <input type="radio"/> Navegar en Internet |
| <input type="radio"/> Hacer deportes | |

3.- ¿Cómo te defines?

- | | |
|------------------------------------|--------------------------------|
| <input type="radio"/> Heterosexual | <input type="radio"/> Bisexual |
| <input type="radio"/> Homosexual | <input type="radio"/> No sé |

4.- ¿A cuánto ascienden tus ingresos mensuales?

- | | |
|---|---|
| <input type="radio"/> \$ 0 a \$ 1,000 | <input type="radio"/> \$ 5,000 a \$ 7,000 |
| <input type="radio"/> \$ 1,000 a \$ 3,000 | <input type="radio"/> \$ 10,000 o más |
| <input type="radio"/> \$ 3,000 a \$ 5,000 | |

5.- ¿De dónde provienen tus ingresos ?

- | | |
|--|-------------------------------|
| <input type="radio"/> Padres / Familiares | <input type="radio"/> Trabajo |
| <input type="radio"/> Beca Gobierno del Distrito Federal | <input type="radio"/> Amigos |
| <input type="radio"/> Beca de otra institución | <input type="radio"/> Pareja |
| | <input type="radio"/> Otro |

6.- ¿Crees que el pago que recibes por tu trabajo es justo por el esfuerzo que realizas?

- Sí No

7.- ¿Cuál es tu principal medio de transporte?

- | | |
|--|---------------------------------|
| <input type="radio"/> Metro | <input type="radio"/> Trolebús |
| <input type="radio"/> Tren Ligero | <input type="radio"/> Bicicleta |
| <input type="radio"/> Metrobús | <input type="radio"/> Patineta |
| <input type="radio"/> Automóvil Particular | <input type="radio"/> Taxi |
| <input type="radio"/> Red de Transporte de Pasajeros (RTP) | <input type="radio"/> Peatón |

8.- ¿Para ti qué es movilidad?

- | | |
|---|---|
| <input type="radio"/> Más red de transporte público | <input type="radio"/> Control de tránsito vehicular |
| <input type="radio"/> Promoción del uso de la bicicleta | <input type="radio"/> Mayor número de taxis |
| <input type="radio"/> Más y mejores vialidades | |

9.- ¿En cuál de las siguientes situaciones laborales te encuentras actualmente?

- | | |
|--|---|
| <input type="radio"/> Estoy trabajando | <input type="radio"/> He trabajado pero actualmente estoy sin trabajo y no estoy buscando |
| <input type="radio"/> Estoy buscando trabajo por primera vez | <input type="radio"/> No trabajo y no busco trabajo |
| <input type="radio"/> He trabajado, pero actualmente estoy sin trabajo y en busca de uno | |

10.- ¿Cuentas con alguno de los siguientes instrumentos tecnológicos ? (puedes marcar más de una opción)

- | | |
|---|---|
| <input type="radio"/> Computadora de escritorio | <input type="radio"/> Tableta |
| <input type="radio"/> Laptop | <input type="radio"/> Consola de videojuego |
| <input type="radio"/> Teléfono inteligente | <input type="radio"/> Ninguna |

11.- ¿Cuál es tu nivel de estudios (concluido)?

- | | |
|---|--|
| <input type="radio"/> No tengo estudios | <input type="radio"/> Carrera Técnica |
| <input type="radio"/> Primaria | <input type="radio"/> Licenciatura |
| <input type="radio"/> Secundaria | <input type="radio"/> Posgrado |
| <input type="radio"/> Bachillerato | <input type="radio"/> Curso de : _____ |

12.- ¿Hablas algún idioma distinto al español?

- Sí ¿Cuál? _____ No

13.- ¿A qué grado educativo aspiras llegar?

- | | |
|--|---------------------------------|
| <input type="radio"/> Técnico Superior Universitario | <input type="radio"/> Maestría |
| <input type="radio"/> Universitario | <input type="radio"/> Doctorado |
| <input type="radio"/> Especialidad | |

14.- ¿Crees que estudiar alguna disciplina universitaria garantiza elevar la calidad de vida?

- Sí No

15.- ¿Tienes acceso a Internet?

- Sí No

16.- Si tu respuesta anterior fue afirmativa contesta la siguiente pregunta, de no ser así pasa al siguiente reactiv
¿Qué importancia tiene para ti el uso del internet?

- | | |
|-------------------------------------|--------------------------------|
| <input type="radio"/> Indispensable | <input type="radio"/> Moderado |
| <input type="radio"/> Básico | <input type="radio"/> Común |

17.- Cuando lees para informarte ¿qué medio prefieres para hacerlo?

- | | |
|----------------------------------|----------------------------------|
| <input type="radio"/> Periódico | <input type="radio"/> Folleto |
| <input type="radio"/> Revista | <input type="radio"/> Memorias |
| <input type="radio"/> Página web | <input type="radio"/> Otra _____ |

Introspectiva

18.- ¿Te consideras una persona feliz?

- Sí No

19.- ¿Te has sentido deprimido alguna vez?

- Sí No

20.- ¿Has sufrido algún tipo de violencia?

- Sí No

21.- ¿Te consideras una persona violenta?

- Sí No

22.- ¿Tienes metas a largo plazo?

- Sí No

23.- ¿Te da pena hablar en público?

- Sí No

24.- En diez años me veo: (puedes elegir más de una opción)

- | | |
|--|---|
| <input type="radio"/> Casado (a) con hijos | <input type="radio"/> Emprendiendo mi empresa |
| <input type="radio"/> Casado (a) sin hijos | <input type="radio"/> Viviendo en el extranjero |
| <input type="radio"/> Soltero | <input type="radio"/> Estudiando en el extranjero |
| <input type="radio"/> Profesionista | |

25.- Mi persona de mayor confianza es:

- | | |
|--------------------------------|----------------------------------|
| <input type="radio"/> Mamá | <input type="radio"/> Amigos |
| <input type="radio"/> Papá | <input type="radio"/> Profesores |
| <input type="radio"/> Hermanos | <input type="radio"/> Abuelos |
| <input type="radio"/> Pareja | <input type="radio"/> Otro _____ |

26.- ¿Sientes que encajas en la sociedad?

- Sí No

27.- ¿Estás satisfecho con tu aspecto físico?

- Sí No

Política

28.- En política ¿con cuál tendencia te identificas?

- | | |
|--|--|
| <input type="radio"/> Izquierda radical | <input type="radio"/> Derecha radical |
| <input type="radio"/> Izquierda moderada | <input type="radio"/> Derecha moderada |
| <input type="radio"/> Centro | <input type="radio"/> No me interesa la política |

29.- ¿Has sido beneficiario de algún programa social o apoyo de gobierno?

- Sí No

30.- ¿Cómo calificas tu experiencia de contacto con alguna dependencia de gobierno?

- | | |
|---------------------------------|--------------------------------|
| <input type="radio"/> Muy buena | <input type="radio"/> Mala |
| <input type="radio"/> Buena | <input type="radio"/> Muy mala |
| <input type="radio"/> Regular | |

Salud

31.- Cuando te sientes enfermo, ¿a dónde recurre?

- | | |
|--|---|
| <input type="radio"/> Servicio de Salud del GDF | <input type="radio"/> Herbolaria |
| <input type="radio"/> Seguro Popular | <input type="radio"/> Dispensario comunitario |
| <input type="radio"/> IMSS | <input type="radio"/> Automedicación |
| <input type="radio"/> ISSSTE | <input type="radio"/> Ninguno |
| <input type="radio"/> ISFAM | <input type="radio"/> Otro _____ |
| <input type="radio"/> Servicio médico de farmacias | |

32.- ¿A qué edad tuviste tu primera relación sexual?

- | | |
|-------------------------------|------------------------------------|
| <input type="radio"/> 12 - 17 | <input type="radio"/> 25 - 29 |
| <input type="radio"/> 18 - 20 | <input type="radio"/> No he tenido |
| <input type="radio"/> 20 - 25 | |

33.- ¿Qué métodos anticonceptivos conoces y/o has utilizado? (puedes marcar más de una opción)

- | | |
|--|--|
| <input type="radio"/> Condón | <input type="radio"/> Inyectables |
| <input type="radio"/> DIU (dispositivo intrauterino) | <input type="radio"/> Coito interrumpido |
| <input type="radio"/> Píldora anticonceptiva | <input type="radio"/> Otro _____ |
| <input type="radio"/> Píldora del día después | <input type="radio"/> Ninguno |
| <input type="radio"/> Diafragma/ espermicida | |

34.- ¿Cuál fue el objetivo de usar ese método?

- | | |
|---|---|
| <input type="radio"/> Prevenir un embarazo | <input type="radio"/> No he utilizado ninguno |
| <input type="radio"/> Prevenir VIH / SIDA | <input type="radio"/> Otro _____ |
| <input type="radio"/> Proteger de otras Infecciones de transmisión sexual | |

35.- ¿Te ha sucedido alguna vez que tú o tu pareja haya quedado embarazada sin planificarlo?

- Sí No

36.- ¿Consideras que el alcohol y el tabaco son algún tipo de droga?

- Sí No

37.- ¿Consumes drogas?

- Sí No

38.- ¿Qué droga consumes?(puedes marcar más de una opción)

- | | |
|---------------------------------|-----------------------------------|
| <input type="radio"/> Cocaína | <input type="radio"/> Anfetaminas |
| <input type="radio"/> Crack | <input type="radio"/> Tabaco |
| <input type="radio"/> Activo | <input type="radio"/> Alcohol |
| <input type="radio"/> Marihuana | <input type="radio"/> Otra _____ |
| <input type="radio"/> Heroína | |

Vivienda

39.- ¿Actualmente te encuentras viviendo en casa de?

- | | |
|----------------------------------|--------------------------------|
| <input type="radio"/> Padres | <input type="radio"/> Solo (a) |
| <input type="radio"/> Familiares | <input type="radio"/> Pareja |
| <input type="radio"/> Amigos | |

40.- ¿Aspiras a tener una vivienda propia?

- Sí No

41.- ¿Crees que sería fácil tener acceso a una vivienda propia?

- Sí No

Bibliografía

- AGUILAR Villanueva Luis F., *El estudio de las políticas públicas*, México, Miguel Ángel Porrúa, 1992.
- AGUILAR Villanueva Luis F., *Problemas Públicos y Agenda de Gobierno*, México, Miguel Ángel Porrúa, 1993.
- BAÑÓN Rafael y CARRILLO Ernesto, *La nueva Administración Pública*, Madrid, Alianza, 1997.
- BEALEY Frank, *Diccionario de Ciencia Política*, España, Istmo editores, 2003.
- CARDOZO Myriam, *La Evaluación de Políticas y Programas Públicos*, México, Miguel Ángel Porrúa, 2006.
- EASTON David, *Esquema para el análisis político*, Argentina, Amorrortu, 1999.
- EASTON David, *Enfoques sobre teoría política*, Buenos Aires, Amorrortu, 2004.
- EMMERICH Gustavo Ernesto, *Metodología de la Ciencia Política*, México: UAM IZTAPALAPA, 1997.
- ETZIONI Amitai, *Organizaciones modernas*, México, Uteha, 1986.
- FERNÁNDEZ Santo Yolanda et. al., *Modernización de la Gestión Pública Necesidad, incidencias, límites y críticas*, España, Universidad de León, 2008.
- GIBSON James, DONNELLY et al., *Las Organizaciones: Comportamiento Estructura Procesos*, México, Mc Graw-Hill, 2003.
- GÓMEZ Ceja Guillermo, *Planeación y Organización de Empresas*, México, Mc Graw-Hill, 1994.
- HUERTA Merino et al., *Problemas, decisiones y soluciones Enfoques de política pública*, México, FCE-CIDE, 2012.
- MENDIETA Alatorre Ángeles, *TESIS Profesionales*, México, Miguel Ángel Porrúa, 1977.
- MENY Ives y THÖENIG Jean, *Las políticas públicas*, Barcelona, Ariel, 1992.
- OLMEDO Raúl, *Diccionario práctico de la administración municipal*, México, Comuna, 1996.

ROTH Deubel André Noël, *Las Políticas Públicas: Formulación, Implementación y Evaluación*, Bogotá, Aurora, 2002.

SUBIRATS JOAN et al, *Análisis y gestión de políticas públicas*, Barcelona, Ariel, 2008.

Fuentes electrónicas

<http://dhphumanidades.blogspot.es/1259645536/>

<http://www.webdelasalud.es/delincuencia-juvenil/vandalismo>

<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1.pdf>

<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/10.pdf>

http://www.sma.df.gob.mx/sma/links/download/biblioteca/leyes_equidad/local/16_ley_jovenes.pdf, 1 de Septiembre de 2013.

<http://www.inegi.org.mx/sistemas/olap/proyectos/bd/consulta.asp?p=27608&c=27221&s=est&cl=4#>

<http://iusuniversalis.blogia.com/2011/022402-piramide-de-kelsen.php>

<http://www.jovenes.df.gob.mx/riesgo.php>

<http://www.jovenes.df.gob.mx/quienes.php>

http://www.paot.org.mx/centro/leyes/df/pdf/GODF/GODF_14_10_2011.pdf

<http://www.prepasi.df.gob.mx/prepa-si/combatar-desercion-escolar.php>

<http://sitios.poder-judicial.go.cr/salaconstitucional/preguntas.htm>

http://www3.unileon.es/pecvnia/pecvnia06/06_075_106.pdf

Entrevistas y oficios recibidos

Entrevistas con Raúl Romero Rivera, Coordinador Regional de Cuauhtémoc del INJUVE realizadas el 5 de Noviembre de 2012 y el 16 de abril de 2013.

Oficio DEMS/013/13 de la Dirección de Educación Media Superior de la Secretaría de Educación del D.F., 23 de enero de 2013.

Oficio IJDF/OIP-SI/7/2013 de la Auxiliar de la Oficina de Información Pública del INJUVE, 31 de enero de 2013.

Oficio IJDF/OIP-SI/27/2013 de la Auxiliar de la Oficina de Información Pública del INJUVE, 5 de febrero de 2013.

Oficio IJDF/OIP-SI/247/2012 de la Auxiliar de la Oficina de Información Pública del INJUVE, 16 de abril de 2013.