



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA
DE MÉXICO**

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

**ANÁLISIS A LA METODOLOGÍA DEL MARCO
LÓGICO COMO INSTRUMENTO DE EVALUACIÓN
DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS EN MÉXICO.
ESTUDIO DE CASO: VOLUNTARIADO
UNIVERSITARIO Y “PROGRAMA JÓVENES EN
IMPULSO” DEL INSTITUTO DE LA JUVENTUD DE
LA CIUDAD DE MÉXICO (2013-2018)**

T E S I S

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

P R E S E N T A :

RENÉ SAAVEDRA GÓMEZ

**DIRECTOR DE TESIS:
DR. MIGUEL ÁNGEL MÁRQUEZ ZARATE**



Ciudad Universitaria, Cd. Mx., 2019



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.

Agradecimientos

A mis padres, por ser la inspiración más grande, cuya educación y amor me han hecho ser la persona que soy.

A mis hermanas, por ser las mejores amigas y ejemplo de superación y perseverancia.

A todos los amigos y seres queridos, que han formado parte de mi vida y con los que he compartido toda clase de experiencias que atesoro en mi corazón.

A mi asesor, sinodales y profesores, por compartir su conocimiento y aconsejarme a lo largo de mi vida académica.

Y finalmente, a la Universidad Nacional Autónoma de México, por los ocho maravillosos años que he vivido en sus instalaciones y me han inspirado para ser la mejor persona posible, adquiriendo un compromiso con mi nación.

Índice

Introducción	1
Objetivo General de la Investigación e Hipótesis.....	3
Diseño de Investigación.....	4
Capítulo 1. La Evaluación Dentro del Ciclo de Política Pública. Una Crítica al Modelo de Evaluación	7
1.1 Análisis del Ciclo de Política Pública.....	7
1.2 La Evaluación.....	11
1.2.1 Papel de la evaluación en la administración pública.....	14
1.2.2 La evaluación dentro de las políticas públicas.....	15
1.3 Métodos de Evaluación de Política Pública.....	17
1.4 Modelo de “Evaluación por Objetivos”.....	21
1.5 La Metodología del Marco Lógico.....	24
1.5.1 Origen de la metodología.....	24
1.5.2 Etapas de la Metodología de Marco Lógico (MML).....	26
Capítulo 2. Historia de Evaluación de las Políticas Públicas en México	33
2.1 Antecedentes de las Prácticas de Evaluación en el Gobierno Federal Mexicano.....	33
2.2 Gestión por Resultados y el Sistema de Evaluación del Desempeño.....	40
2.2.1 Instituciones de Evaluación de Política Pública en México.....	48
2.3 La Implementación del Marco Lógico en México.....	52
2.4 La evaluación de las políticas públicas en la Ciudad de México.....	53
2.4.1 La metodología de evaluación de Evalúa CDMX.....	58
Capítulo 3. El Programa Jóvenes en Impulso de la Ciudad de México	61
3.1 Sobre el Instituto de la Juventud de la Ciudad de México (INJUVE-CDMX).....	61
3.2 Características del Programa Jóvenes en Impulso.....	62

3.2.1 Antecedentes	62
3.2.2 El reenfoque a una generación de la cultura de la participación.....	64
3.3 La Importancia de Jóvenes en Impulso como programa de voluntariado universitario.....	69
3.4 Matriz de Indicadores de Resultados del Programa Jóvenes en Impulso (2013-2018).....	73
3.5 Resultados del Programa Jóvenes en Impulso	79
3.6 Evaluaciones al Programa Jóvenes en Impulso.....	81
3.6.1 Evaluación Interna 2015 al Programa Jóvenes en Impulso Operado en 2014.....	81
3.6.2 Evaluación Interna 2016 del Programa Jóvenes en Impulso Operado en 2015.....	82
3.6.3 Evaluación Interna 2017 al Programa Jóvenes en Impulso Operado en 2016.....	84
3.6.4 Evaluación Interna Integral del Programa Jóvenes en Impulso 2016-2018.....	86
Capítulo 4. Análisis a la Metodología de Marco Lógico y Propuesta para mejores prácticas de evaluación de política pública.....	90
4.1 Función como metodología de evaluación.....	90
4.2 Propuesta que complementa a la Metodología del Marco Lógico.....	98
4.2.1 Cuestionarios de percepción	98
4.2.2 Evaluaciones multidisciplinares.....	102
Conclusión.....	104
Fuentes de Consulta.....	108
Anexos.....	116

Siglas

APF	Administración Pública Federal
ASF	Auditoría Superior de la Federación
CDMX	Ciudad de México
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CIDE	Centro de Investigación y Docencia Económicas
CONEVAL	Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social
DOF	Diario Oficial de la Federación
Evalúa CDMX	Consejo de Evaluación del Desarrollo Social de la Ciudad de México
FCE	Fondo de Cultura Económica
FLACSO	Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales
IICA	Instituto Internacional de Ciencias Administrativas
INAP	Instituto Nacional de Administración Pública
INJUVE-CDMX	Instituto de la Juventud de la Ciudad de México
LGBTTTI	Comunidad lésbico, gay, bisexual, transexual, transgénero, travesti e intersexual.
LGCG	Ley General de Contabilidad Gubernamental
LGDS	Ley General de Desarrollo Social
LFPRH	Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria
MIR	Matriz de Indicadores para Resultados
MML	Metodología del Marco Lógico
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
OIC	Órganos Interno de Control
OSC	Organizaciones de la Sociedad Civil
PbR	Presupuesto basado en Resultados

PROGRESA	Programa de Educación, Salud y Alimentación
PRONASOL	Programa Nacional de Solidaridad
SEDESOL	Secretaría de Desarrollo Social
SED	Sistema de Evaluación de Desempeño
PND	Plan Nacional de Desarrollo
PJI	Programa Jóvenes en Impulso
SFP	Secretaría de la Función Pública
SHCP	Secretaría de Hacienda y Crédito Público
UNED	Universidad Nacional de Educación a Distancia

Introducción

Durante gran parte del siglo XX, la evaluación fue vista como un elemento poco relevante en el proceso de toma de decisiones de varios países, entre ellos México, donde la falta de una fuerza opositora relevante contra la hegemonía del Partido Revolucionario Institucional (PRI), que estuvo a cargo de la presidencia de la República de 1929 al 2000, hizo a un lado a la evaluación por no considerarse crucial para la gestión pública.

A finales de la década de los 90', se comenzó a adoptar la práctica de la evaluación en la gestión pública en México, derivado del paradigma que se adoptaba en varios países occidentales. El *New Public Management*, era la nueva forma de gestionar los recursos públicos, los ciudadanos serían vistos como clientes que exigirán calidad en los bienes y servicios que les otorgue el gobierno, la evaluación por lo tanto, se hizo relevante para esa mejora de la asignación de los recursos.

En México la estrategia más importante para implementar el enfoque de evaluación fue la Gestión por Resultados (GpR), que pondría en marcha el Presupuesto Basado en Resultados (PbR) y el Sistema de Evaluación de Desempeño (SED), como un modelo de cultura organizacional, directivo y de desempeño institucional que pondría mayor énfasis en los resultados que en los procedimientos.

Entre las herramientas que ha implementado el PbR y el SED, la más importante es la Metodología del Marco Lógico (MML), un instrumento de análisis de problemas y evaluación de políticas, cuyo objetivo es facilitar la toma de decisiones haciendo una comparativa entre los resultados esperados y los que finalmente fueron obtenidos. Ha ido adquiriendo mayor uso principalmente por que ha sido avalada organismos internacionales como el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo.

La adopción de la MML en México se ha dado de forma gradual, a más de 10 años de su implementación, se ha consolidado como una metodología importante en la gestión pública federal, sin embargo; en el ámbito local y municipal, su adopción se ha dado de forma más lenta y no al mismo grado en todos los estados y municipios, debido a sus limitaciones presupuestales y de personal capacitado.

La MML abarca todo el proceso de una política pública, utilizando el “árbol de problemas” y el “árbol de objetivos” para la fase de planeación, y a través de indicadores cuantitativos de desempeño y la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR), evalúa los resultados de las políticas públicas, generando información para la toma de decisiones y una mejor asignación presupuestal.

Como estudio de referencia se utilizara el Programa Jóvenes en Impulso (PJI) del Instituto de la Juventud de la Ciudad de México (INJUVE-CDMX), un programa que tiene como objetivo a los jóvenes estudiantes capitalinos de 12 a 29 años, que a cambio de un apoyo económico, participaron en actividades de voluntariado en sus comunidades. Siendo el objetivo final, generar en ellos empatía social sobre lo que sucede en su entorno y que se conviertan en agentes de cambio.

Resultado de la investigación, se detectaron debilidades que tiene la MML, que puede generar una evaluación deficiente. Entre otras, la rigidez del procedimiento que evita que la MIR tenga modificaciones sustanciales o esta se adapte a la realidad; se basa en relaciones de causa-efecto (reflejadas en el árbol de problemas) simplificando la realidad, que si bien ayuda a la focalización de las acciones del programa y su posterior evaluación, ignora la complejidad de la problemas sociales.

Ahora bien, es importante resaltar el contexto que rodea la implementación de la MML en México, su aplicación es parte de un proceso mucho mayor de transformación de la administración pública, relacionada con el empleo de herramientas gerenciales orientadas a generar mayor innovación y eficacia de las organizaciones públicas de México.

Su viabilidad es significativa, ya que permite uniformar los objetivos de las políticas públicas hacia una sola lógica (en el caso mexicano el PND). La facilidad de sus procedimientos la convirtieron en una herramienta factible de ser usada para los objetivos y nuevos paradigmas que trajo el *New Public Management*.

Objetivo General de la Investigación e Hipótesis

Este trabajo tiene como objetivo el análisis a la pertinencia del uso de la MML como herramienta de evaluación de las políticas y programas de la administración pública mexicana. Como se mencionó en el apartado anterior, la MML tiene pros y contras importantes, por lo que se considera relevante cuestionar la funcionalidad de la metodología que presenta áreas de oportunidad que pueden obstaculizar la medición del logro de objetivos de la Administración Pública Federal (APF), estatal y municipal.

Por consiguiente, la pregunta que se buscara responder con la investigación es:

¿Es la Metodología de Marco Lógico una herramienta suficiente para el proceso de evaluación de las políticas públicas en México?

La hipótesis de esta investigación es que la MML es una herramienta con carencias en su procedimiento, lo que provoca que la etapa de evaluación de las políticas públicas en México no se lleve a cabo de la manera más eficiente posible. Al no considerar elementos importantes que rodean a una política pública, como pueden ser: operadores poco capacitados, una matriz de indicadores mal diseñada que entorpezca la implementación, un proceso de planeación de causa-efecto que simplifique el problema público y su entendimiento, etc.

No se considera como suficiente para todo el proceso de evaluación, debe de ir acompañada de otras herramientas que ayuden a la MML a cubrir sus carencias metodológicas, en pro de una evaluación que mida el cumplimiento de los objetivos y los impactos generados por la política o programa.

Diseño de Investigación

Para el Capítulo 1, se abordaron los aspectos teóricos que rodean a la evaluación. Se partió de lo general a lo particular, comenzando con ¿Qué es una política pública? haciendo énfasis en el análisis del ciclo de política pública, describiendo su origen y significado, sus ventajas y desventajas. Es importante hablar del ciclo de política pública, ya que es a partir de este paradigma, que se diseñan y evalúan las políticas públicas en México, por lo que entender su lógica, es importante.

Posteriormente, se abordó la evaluación, sus conceptos más relevantes que permitan dejar clara la lógica de la evaluación; se vinculó su concepto con el papel de la evaluación dentro de la gestión pública, para entender como es vista e implementada la evaluación en la actividad del Estado; finalmente se retomara al apartado anterior del ciclo de política pública, pero esta vez haciendo énfasis en el papel de la evaluación dentro de las políticas públicas.

Se repasó por los distintos enfoques y metodologías de evaluación que pueden ser usados, entendiendo que a partir del objetivo que tenga la evaluación se escogen las herramientas más pertinentes. Se hizo un énfasis en la “evaluación por objetivos”, enfoque del que parte la MML, destacando las ventajas y desventajas. Finalmente se describe el procedimiento de la MML y de su producto final, la MIR.

En el Capítulo 2, se hizo una descripción histórica sobre la práctica de la evaluación en la administración pública, desde los primeros intentos con el gobierno del presidente Luis Echeverría (1970-1976) con el Programa de inversiones públicas para el desarrollo rural (PIDER), haciendo énfasis en los primeros dos ejemplos de buenas prácticas de evaluación: El Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL), de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994) y el Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA) del presidente Ernesto Zedillo (1994-2000).

Se mencionaron brevemente, los lineamientos y leyes que fueron modificadas y creadas para la adopción del PbR y el SED, además de destacar el papel de la

Secretaría de la Función Pública (SFP), Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) y el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), como las tres instituciones encargadas de coordinar y conducir la GpR.

Se finalizó el capítulo con la descripción de cómo se adoptó el PbR y SED en la Ciudad de México (CDMX), entidad que gestiona el programa que fue elegido como caso de estudio, observando que la adopción de la cultura de la evaluación por parte del gobierno se dio de manera distinta a lo sucedido a nivel Federal y hasta cierto punto, de forma más eficaz, con procesos metodológicos que no solo usaron la MML para evaluar, sino que se apoyaron en otros instrumentos para complementar las áreas de oportunidad que presenta la MML.

El Capítulo 3 se enfocó en el caso de estudio, el PJI, se tomó en cuenta el periodo que abarca los años 2013 a 2018, de la operación del programa, ya que aborda un etapa de planeación de mediano plazo o sexenio, lapsos donde la planeación de una política o programa se diseña con objetivos y metas a seis años, por lo que el diseño y operación se mantienen estables, lo que permite tener información coherente y precisa de un programa, durante ese periodo de tiempo, como es el caso del PJI. Se generó información suficiente y clara para hacer un análisis sobre el diseño (por medio de las reglas de operación correspondientes), e implementación y evaluación (mediante informes de actividades del INJUVE-CDMX o evaluaciones propias al programa) del caso analizado.

Describiendo los procedimientos de instrumentación, operación y sus herramientas de evaluación del PJI, se mencionan las MIR de los años 2014 a 2018, con las respectivas adecuaciones que ha tenido, en búsqueda de ejemplificar la aplicación de la MML en un caso real. Finalmente se recopilan los resultados que ha tenido el PJI de 2013 a 2018 (periodo a revisar), derivados de informes de actividades anuales del INJUVE-CDMX y evaluaciones anuales internas hechas al programa.

En uno de los hilos conductores del capítulo se hizo un análisis del papel del PJI como programa de voluntariado en México, tomando como base el caso español, donde se ha establecido una estrategia de voluntariado universitario, siendo un país que ha establecido toda una estrategia donde las actividades voluntarias forman parte importante de la formación de los jóvenes estudiantes.

En el Capítulo 4, se desarrolló una reflexión final sobre la aplicación de la MML en México, derivado de lo expuesto en los tres capítulos anteriores. Se enfocó en una crítica a la MML como metodología de evaluación destacando su insuficiencia para generar información necesaria para la toma de decisiones sobre una política pública. Posteriormente se analizó como la MML se ha aplicado en la administración pública mexicana, tomando en cuenta la información recopilada del PJI, resaltando lo obstáculos que la práctica de evaluación ha traído a México, ya que el PbR y el SED, llevan poco más de 10 años de implementando su estrategia vigente.

En el siguiente apartado del Capítulo 4, se resaltan las propuestas de mejores prácticas de evaluación, siendo los cuestionarios de percepción de operadores del programa y evaluaciones multidisciplinarias las elegidas y que se exponen como posibles complementos de la MML.

Finalmente, en las conclusiones se explica si se contesta la pregunta de investigación planteada, sumado a los apuntes finales sobre el tema de evaluación, de acuerdo a la investigación que se hizo; además de los anexos que son la estrategia de evaluación usada por Evalúa CDMX y los requisitos del PJI, sumado a una amplia explicación de ¿Cómo hacer un cuestionario? Que complementa la propuesta expuesta en el capítulo 4.

Capítulo 1. La Evaluación Dentro del Ciclo de Política Pública. Una Crítica al Modelo de Evaluación

1.1 Análisis del Ciclo de Política Pública

Para entender el proceso de evaluación dentro de una política pública, se debe comenzar describiendo ¿Qué es una política pública? y ¿Cuál es la lógica del ciclo de políticas?, ya que, la lógica de evaluación de políticas actual se apega al ciclo o proceso de políticas para su estructuración. Es importante no confundir la política pública o *public policy* (termino que se introdujo en 1970) con *politics*, ya que este último es un conjunto de interacciones que tienen los distintos actores políticos que, sin embargo, puede formar parte del ciclo de políticas.

La política pública “sirve para indicar la necesidad de aclarar los fines sociales a los que debe servir determinada asignación de energía científica”¹, “son aquellas estrategias gubernamentales para resolver un problema público”², “es toda acción de gobierno encaminada a atender o resolver un problema relativo al interés público”³, “el medio usado por un actor llamado Estado, tiene forma de programas de acciones derivadas de un proceso de decisión”⁴.

La política pública es una serie de acciones gubernamentales enfocadas a la resolución de un problema público⁵, eso es en lo que coinciden la mayoría de las definiciones anteriormente mencionadas. El propósito de las autoridades es ver por el bienestar de la ciudadanía ante todo y resolver cualquier problema público; sin embargo, se debe dejar claro que no todas las acciones de gobierno son política pública.

¹RODRÍGUEZ Escobedo José Francisco (2014), *El enfoque de política pública: Aportes teóricos para entender la acción de Gobierno*, en *Políticas Públicas: un estudio de caso*, México, Plaza y Evaluación Editores, Pág. 29.

²EJEA Mendoza Guillermo (2006), *Teoría y Ciclo de las Políticas Públicas*, Pág. 2.

³SOJO Garza-Aldape Eduardo (2006), *Políticas públicas en democracia*, México, FCE, Pág. 47.

⁴RODRÍGUEZ Escobedo José Francisco (2014), *op. cit.*, Pág. 29.

⁵Un problema es considerado público o social cuando: 1) muestra carencias objetivas en la sociedad y; 2) cuando los actores con poder califican a esa situación como problema público.

Una serie de procesos y etapas debe de llevar a cabo una política pública para que pueda ser considerada como tal, es aquí donde entra el “ciclo de política pública”, el cual describe las etapas, su sucesión y la lógica lineal que permite conocer el contenido de una política pública, diferenciándola de cualquier otra acción gubernamental. Es una guía que ofrecerá una imagen general de las fases principales.

Fue en los años 60´ cuando Harold D. Lasswell⁶ planteó este paradigma ante el contexto de la Guerra Fría (con amenazas de una Tercera Guerra Mundial), con la idea de la racionalización de las decisiones de gobierno. Durante 30 años esta manera de ver las políticas públicas, sirvió como base para organizar la agenda de las investigaciones académicas y la docencia, además de tener influencia importante en los actores de las políticas (*policy actors*)

Para un mejor entendimiento de las políticas públicas, Lasswell desarrollo una serie de procedimientos que permitieran tener mayor comprensión de la lógica de la toma de decisiones, nombrado como “proceso de decisión” (el precursor del ciclo de políticas): inteligencia (información/conocimiento), propuesta (*Recommending*), prescripción (formulación), invocación (acudir a ejecutores), aplicación (*Applying*), resultados (*Appraising*) y terminación (*Terminating*).

El alumno de Lasswell, Garry D. Brewer, de la Universidad de Yale, con base en el modelo anteriormente descrito seria el responsable de reinterpretar el modelo y crear uno nuevo que serviría como base (a partir de ese momento) para los analistas de política pública.

- Iniciación
- Estimación
- Selección
- Implementación

⁶Harold D. Lasswell uno de los fundadores de la ciencia de la comunicación; estudio el impacto de la propaganda en tiempos bélicos en la época de la Segunda Guerra Mundial; fundo las ciencias de las políticas (political sciences) que tenían como objetivo el estudio de las políticas de gobierno. Véase LASSWELL Harold D. (1951), *La orientación hacia las políticas en* AGUILAR Villanueva Luis (coord.), *El Estudio de las Políticas Públicas*, México, Miguel Ángel Porrúa, 1992.

- Evaluación
- Terminación⁷

El ciclo de política pública, es un modelo lineal que establece una sucesión de eventos (un evento debe suceder para llevar a otro) por ejemplo, primero se tendría que concluir la etapa de implementación para proceder a la etapa de evaluación, esta es la lógica por la que se rige; sin embargo, es importante dejar en claro que este modelo no es aplicable en la práctica de la gestión gubernamental.

Las críticas que se le han hecho al ciclo de política pública, parten de la premisa de que se exagera la naturaleza racional o que es una visión artificial de la realidad social que a su vez es un fenómeno que se encuentran en un constante cambio:

1) Tiene un enfoque centrado en la perspectiva *top-down* (el análisis parte de variables globales descendiendo a variables específicas) donde es el Estado el que tiene el papel central del proceso de la política, se descarta el papel relevante de los actores sociales (enfoque *bottom-up*);

2) No permite tener un análisis más allá del secuencial, no considera la posibilidad de los ciclos simultáneos o incompletos.

La realidad social en la que se desenvuelve un problema público o una política pública no sigue una lógica lineal, por lo que el ciclo de política debe de ser visto “como un marco de referencia y no como un esquema rígido [...] no debe utilizarse de manera mecánica, las políticas públicas deben de imaginarse como un flujo continuo de decisiones y procedimientos a los que tratamos de dar sentido”.⁸

El ciclo de políticas, es una abstracción hecha para entender cómo funcionan las políticas. Los procedimientos que contiene se cumplen en la mayoría de los casos,

⁷DE LEON Peter (1997), *Una revisión del proceso de las políticas: de Lasswell a Sabatier* en revista *Gestión y Política Pública*, vol. 1, núm. 1, México, CIDE, Pág. 7.

⁸SUBIRATS Joan, Knoepfel Peter, et. al. (2008), *Las perspectivas teóricas en el análisis de políticas públicas en el Análisis y Gestión de Políticas Públicas*, Editorial Ariel, Pág. 44.

pero no se dan de manera lineal, la fase de evaluación puede darse mientras se implemente la política y la implementación se puede estar efectuando mientras aún se formula la política. Los modelos de ciclo de política derivados del propuesto por Lasswell son diversos, uno de ellos es el adaptado por Subirats, que retoma las etapas más abordadas por la literatura y se describe a continuación:

1) (Re) surgimiento de un problema público y percepción de los problemas (públicos y privados).

Cuando una determinada situación o fenómeno produce una necesidad, carencia o insatisfacción pública y se convierte en algo evidente para los actores sociales, privados y gubernamentales, se tiene un problema con probabilidad de ser público. No todo problema genera política pública y debe pasar un procedimiento de construcción social, para que pueda pasar a la siguiente etapa.

2) Incorporación a la agenda política.

Etapa donde se debe buscar que el problema genere el interés de las autoridades y actores que realmente puedan darle solución, para convertirlo en público. Serán los grupos sociales organizados o las propias autoridades quienes incorporaran una problemática en la agenda, esto último sucede cuando alguna problemática es demasiado notoria por medios de comunicación o exigencia social importante, por ejemplo algunos temas de este tipo son los feminicidios o derechos de parejas del mismo sexo. Es un filtro que pasan los problemas públicos para considerarse relevantes de atender ante las autoridades.

3) Formulación de alternativas de política.

Es una etapa donde los actores formulan el programa de actuación político-administrativo, se escogerá la mejor alternativa para resolver una problemática, estableciendo los objetivos, instrumentos y procesos que deberán realizarse para dar solución al problema público existente.

4) Implementación de la política.

Se pondrá en acción la política formulada, adaptándose a situaciones concretas. Una etapa donde la gestión pública entrara en juego al llevar a cabo los procesos de organización, y realizaran actividades para la generación de los bienes y servicios de la política (los *outputs*). Etapa que suele ser bastante compleja ya que la política pública formulada puede no ser implementada como estaba previsto al presentarse diversos obstáculos internos y externos.

5) Evaluación.

Se busca determinar el cumplimiento de los objetivos y metas de la política pública. Si hubo cambios en la realidad social que se buscaba cambiar por la existencia de un problema público (esta etapa se abordara ampliamente a lo largo del presente trabajo)⁹.

El ciclo de políticas públicas debe considerarse como una herramienta heurística que debe usarse como referencia, pero complementándose con otras herramientas de formulación y análisis, que permitan ver a la política pública como algo más que un proceso lineal y rígido, que se comprenda como un proceso con diversas variables, actores, contextos y problemáticas singulares que hacen a cada política pública única en su tipo.

1.2 La Evaluación

La primera referencia que se tiene sobre el concepto de evaluación fue el dado por Max Weber, que la definiría como una apreciación sobre un fenómeno al cual se le da una aprobación y desaprobación. La evaluación como ciencia social comienza a ser relevante durante los años 50, los primeros programas evaluados fueron sobre temas de educación, sociales y de salud.

La política pública es una hipótesis que se hace sobre determinado problema público, la evaluación es la comprobación de esa hipótesis, el desarrollo de la disciplina tiene como objetivo central el estudio las relaciones de causa-efecto.

⁹*Ibíd.*, Pág. 46.

Una estimación para así determinar, fijar, apreciar o calcular el valor de alguna cosa ¿Qué es lo que se ha hecho?, ¿De qué forma? y ¿Por qué se ha hecho de esa manera? Genera conocimiento y la mejora del fenómeno determinado.

La forma de llevarse a cabo la gestión pública cambio en décadas posteriores “el crecimiento y evolución ha estado motivada por dos factores principales: el desarrollo de programas sociales, y la introducción de reformas en la gestión de la administración pública”¹⁰. La evaluación buscaba generar una cultura de aprendizaje en el sector público, por lo que fue vista como una herramienta que, mediante un juicio valorativo y capacidad analítica, proveerá de información y datos, que servirían de incentivo para la toma de decisiones.

La evaluación se ha desarrollado en las últimas décadas y ya es comprendida como un practica compleja, que no solo aplica determinadas metodologías para conseguir información. La evaluación es una actividad política también, con los evaluadores como actores importantes dentro de un proceso de toma de decisiones con puntos de vista más o menos objetivos.

Se ve ahora de forma integral, como parte importante de las políticas públicas. La evaluación se realiza durante todas las etapas del ciclo de políticas, incluso cuando la política tiene años de haber terminado su ejecución (en el caso de evaluaciones de impactos y de sustentabilidad), involucrando incluso a especialistas ajenos a la planeación y ejecución del programa.

Implica un conjunto de actividades, cuya secuencia variara dependiendo el tipo de evaluación que se aplicara:

- a. Identificar los efectos provocados por la intervención de la(s) autoridad(es).
- b. Aplicar una escala de medición a los efectos identificados (nominal, ordinal, etc.)

¹⁰IZQUIERDOS Beatriz (2008), *De la evaluación clásica a la evaluación pluralista. Criterios para clasificar los distintos tipos de evaluación en Empiria: Revista de Metodología de Ciencias Sociales*, núm. 16, julio-diciembre, España, UNED, Pág. 117.

- c. Comparar la medida lograda con otra que sirva de parámetro para la evaluación (como puede ser un programa que se esté evaluando, compararlo con sus resultados de años anteriores).
- d. Explicar los resultados comparativos encontrados, en función del diseño, la implementación, y las condiciones de aplicación del programa.
- e. Emitir un juicio de valor, analizando en conjunto los elementos de la acción, sus efectos y su impacto global.
- f. Efectuar recomendaciones para enfrentar los problemas detectados o aprovechar las fortalezas existentes. ¹¹

Dependiendo del propósito que tenga la evaluación, y la correcta aplicación de los procedimientos y metodologías en esta etapa, se generara información creíble y útil para los involucrados directa o indirectamente en la política pública. Se pueden diferenciar cinco propósitos de evaluación.

- Generar información (conocimiento) y rendición de cuentas: la evaluación se realizara para una comprensión más profunda de cómo se desarrolla la política. Se busca generar información para dar respuesta a las necesidades de determinados grupos sociales, como por ejemplo al poder legislativo o judicial les interesa saber el efecto conjunto y la eficacia de la política, y tener elementos para juzgar a los operadores de esta; o por otro lado la población en general buscara saber cómo se están empleando los recursos públicos en concreto.
- Evaluación como control: administrativo, del funcionamiento interno de los servicios públicos y del desempeño institucional; control legal, buscando comprobar que las acciones y recursos de la política se ajustan a los mandatos legislativos; y el control de aspectos financieros centrada en los flujos de gasto de actividad pública (los costes).
- Para la racionalización de la toma de decisiones públicas: centrada en los operadores y decisores de la política que busquen información que sirve

¹¹CARDOZO Myriam (2012), *Evaluación y Meta evaluación en las políticas y programas públicos: Estado del Arte*, México, UAM-Xochimilco, Pág. 45.

para la toma de decisiones y para juzgar entre distintas alternativas de diseño de una política, asignación de recursos públicos o replanteamiento de la estrategia de acción.

- Para la formación de los implicados en la política: información que permitirá aprender experiencias de la ejecución de la política, una evaluación formativa que ayude a los operadores a mejorar su desempeño dentro de la política.

1.2.1 Papel de la evaluación en la administración pública

La administración pública tradicional que abarcó gran parte del siglo XX (terminando entre 1979 y 1980) no daba lugar a el desarrollo de actividades de evaluación, era una administración pública enfocada al control detallado de las actividades públicas y cuya incompetencia derivó en el cambio de paradigma a la gestión pública (*gestión publique*). Como una modernización o reforma de Estado, derivada de las crisis económicas que no se generaron por el mercado (como la Gran Depresión) sino por una crisis de capacidad del Estado; y a la búsqueda de adaptarse a los nuevos cambios tecnológicos, que dejaban a la administración pública tradicional limitada en su accionar.

Para finales del siglo XX se daría la modernización de los procesos burocráticos, surgiendo el enfoque del *New Public Management*, comenzando un impulso de los procesos de evaluación. Se buscó la creación de sistemas que evaluaran la calidad e impacto de las actividades y programas gubernamentales. Este paradigma nuevo impulso la idea de la evaluación como una herramienta de la buena gestión, que ayudaría en la mejora de la administración pública.

Con el *New Public Management* la evaluación estaría enfocada “hacia la medición de la eficiencia, calidad de los servicios y las relaciones costo/efectividad.”¹² Conceptos como productos o servicios (*outputs*) e impactos (*outcomes*) serían parte del proceso de evaluación que estaría vinculada a la vez con la mejora de la

¹² *Ibíd.* Pág. 35.

administración pública y a las políticas públicas, paradigma que tomo mucha relevancia para la toma de decisiones.

1.2.2 La evaluación dentro de las políticas públicas

La evaluación es una de las etapas básicas de la política pública, en un apartado anterior se señaló que está presente en cada una de las etapas de una política, se realiza al principio (*ex-ante*), durante la implementación (*concominante*) y al final (*ex-post*) de la política pública. Lleva a cabo una investigación que producirá conocimiento.

Dentro de la política pública, la evaluación, no es un proceso aislado (está muy vinculado con cada etapa) como lo plantea la concepción clásica y lineal del ciclo de políticas que ve a la evaluación como la última fase de todo el ciclo y que es de carácter retrospectivo, de acuerdo a este paradigma, la evaluación genera únicamente información de retroalimentación, que justifica las decisiones que se toman respecto a las políticas públicas.

La concepción de la evaluación como proceso final, no es correcta, ya que en el proceso de decisión entre diferentes políticas o programas (que puedan dar solución al problema público) se está llevando a cabo un proceso de evaluación; en esta misma toma de decisiones se evalúa las acciones y sus posibles consecuencias al aplicar determinada política o al tomar la decisión de no aplicar una política¹³, este tipo de evaluación es conocida como *ex-ante*. A la evaluación *ex-ante* también se le conoce como sumaria (de impacto), calculando los efectos de una política pública, en términos de lo que se espera obtener con la política.

Durante la implementación se da otro tipo de evaluación también, la evaluación formativa (de proceso) o de seguimiento, esta pretende ver si la política está funcionando adecuadamente, si está cumpliendo con los objetivos planteados hasta un momento determinado de la implementación. Se toma en cuenta el contexto que rodea a la aplicación de la política, para determinar el mérito y el

¹³ CARDOZO Myriam (1993), *La evaluación de las Políticas Públicas: problemas, metodologías, aportes y limitaciones* en *Revista de Administración Pública*, núm. 84, enero-junio, México, INAP, Pág. 167.

valor de la intervención gubernamental, explorando posibles consecuencias indirectas de la política que en la fase de planeación no se tomaron en cuenta.

La evaluación como fase final buscará la comprensión, comunicación y control de los resultados; en esta etapa se generará información sobre la política, cumplimiento de objetivos y posibles contratiempos que presentó durante todo el proceso. Sirviendo como “endoformativa”¹⁴ a los responsables en la toma de decisiones, para determinar la continuidad y mejora de una política o para terminarla definitivamente si se observa que no logro cumplir con los objetivos planteados.

Atiende al paradigma que atraviesa la democracia moderna en la búsqueda de información por parte de la ciudadanía. La evaluación cumplirá el papel “recapitulativo”¹⁵ de rendir cuentas y transparentar, ante la ciudadanía e interesados, los resultados, procesos y contratiempos de determinada política.

Los funcionarios públicos al buscar tener mayor aceptación y legitimidad ante la ciudadanía verán en la evaluación una manera de dar a conocer que sus acciones como servidores públicos están siendo efectivas. La evaluación final de política pública genera información que sirve a la ciudadanía (como rendición de cuentas y transparencia) y para las instituciones (genera legitimidad y retroalimentación).

Los métodos de evaluación dentro de una política pública pueden ser de tipo cuantitativo o cualitativo, experimentales o no, pueden estar basados en experiencias vivenciales o sustentados en modelos de evaluación económica o administrativa “la evaluación no forzosamente privilegia algún método de investigación, e incluso una aproximación eclética permite aprovechar el potencial complementario que tienen las diferentes metodologías”.¹⁶

¹⁴ROTH André Noël (2006), *Políticas Públicas: Formulación, implementación y evaluación. Como elaborar las políticas públicas, quien decide cómo realizarlas, quien gana o pierde*, Colombia, Ediciones Aurora, Pág. 152.

¹⁵*Ibid.* Pág. 152.

¹⁶SOJO Garza-Aldape Eduardo (2006), *op. cit.*, Pág. 55.

1.3 Métodos de Evaluación de Política Pública

En la evaluación de política pública no existe un método ideal y universal que se aplique en todos los casos, ya que, al existir en todos los momentos del proceso de la política pública, esta tendrá distintos fines y requerirá de formas particulares para cada caso de evaluación. El modelo que se utilice dependerá del momento en que se hace la evaluación, el fin de la evaluación y a que actor se está evaluando.

Lo más importante antes de comenzar la evaluación es establecer el objeto de esta “la finalidad de la evaluación y las características del objeto a evaluar van a depender tanto lo que se evalúa concretamente como el modo de evaluar”¹⁷. Un método de evaluación permitirá tener una retroalimentación respecto a las concepciones o ideas iniciales de los participantes en el proceso de análisis de políticas; no solo creará instrumentos, además buscará una reflexión sobre el conjunto de procesos de la política.

“es un procedimiento de investigación que se desprende de una postura epistemológica y un marco teórico, en que el evaluador, basado en esta perspectiva y a partir de un conjunto de principios y normas, realiza una serie de operaciones que le permiten seleccionar y coordinar ciertas técnicas para alcanzar sus objetivos.”¹⁸

En una evaluación de resultados (de acuerdo a André Noël Roth quien retoma a Majone¹⁹) se consideran tres elementos, ¿El *qué* se evalúa?, estos pueden ser los insumos utilizados, centrándose en la evaluación de recursos económicos, intelectuales, humanos, etc.; los procesos, evaluando los métodos empleados para convertir esos insumos en bienes o servicios que se tenían como objetivo en la política; y los resultados obtenidos, que evalúan los productos finales y sus impactos ante la población objetivo.

¹⁷*Ibid.* Pág. 151.

¹⁸CARDOZO Myriam (2012), *op. cit.*, Pág. 66.

¹⁹ROTH André Noël (2006), *op. cit.*, Pág. 153.

Se deberá considerar el grado de “mensurabilidad” y el grado de conocimiento del proceso. Cuando el objeto a evaluar tiene bajo nivel de mensurabilidad se opta por una evaluación de insumos o procesos, pero si puede ser mensurable y además se conoce el proceso (mucho o poco) se optará por una evaluación de resultados.

La clasificación de métodos más común y conocida es la cuantitativa y cualitativa, que contienen a su vez diversas técnicas y herramientas para evaluación en los distintos momentos de la política pública.

Cuadro 1. Clasificación del método cuantitativo y cualitativo

Métodos Cuantitativos	Métodos Cualitativos
<ul style="list-style-type: none"> •Trabajan con resultados medibles y numéricos. •Optan por una perspectiva macro, basándose en la deducción y se enfoca en que existan variables mínimas por analizar. •Explican <i>qué</i> sucede. <p>Ejemplos</p> <ul style="list-style-type: none"> - Indicadores: son expresiones matemáticas, que buscan comprobar si hay o no un acercamiento progresivo a una meta previamente establecida. - Método “Electra”: es un proceso que se usa durante la fase de planeación, ordena los programas de acuerdo a sus objetivos y que tan satisfactoria es la solución que propone. Mediante un proceso de simulación cuantitativa busca encontrar la alter-nativa mejor calificada. Se usa para la evaluación <i>ex-ante</i> en análisis costo-beneficio, el costo-eficacia; y el análisis multicriterios. 	<ul style="list-style-type: none"> •Basados en las experiencias empíricas y usando técnicas de análisis basados en la teoría. •Escoge una perspectiva micro, se basa en lo inductivo y toma en consideración las contingencias, contexto dando mayor preferencia a los procesos. •Explican <i>por qué</i> sucede. <p>Ejemplos</p> <ul style="list-style-type: none"> - Entrevista: interacciones verbales o no verbales. Utiliza un muestreo de tipo teórico y busca recolección de información del proceso de la política pública. - El análisis de texto o discurso: emplea métodos hermenéuticos, estudiando el contenido del texto y el contexto en que se producen, se emplea un análisis profundo. - Estudios de caso: que pueden usar técnicas cuantitativas de igual manera, analizando una unidad empírica o construcción teórica, permitiendo la comprensión de un fenómeno en específico y previendo posibles escenarios poco favorables para la política.

Fuente: Elaboración propia basado en la recopilación de métodos realizada por CARDOZO Miryam (2012) en Cap. III *Métodos y técnicas de evaluación, Meta evaluación en las políticas y programas públicos: Estado del Arte*, México, UAM-Xochimilco,

No se trata de métodos antagónicos entre sí, ambos se complementan entre sí. Una cifra o estadística generada por un método cuantitativo tendrá un mejor efecto si se complementa con un análisis teórico de carácter cualitativo y viceversa. En la búsqueda de una buena evaluación se deben de tomar en cuenta las herramientas necesarias para un mejor resultado.

La elección de un método u otro dependerá de las características quien realiza la evaluación, ya que puede ser de carácter interno y externo²⁰, el primero, está relacionado con los agentes de gobierno interesados en saber el funcionamiento de su política, parte de objetivos y estos se traducen en indicadores de desempeño; la evaluación externa, se realiza por agentes ajenos al proceso de la política, los realizadores de esta evaluación no suelen tener objetivos en común, siendo contratados por la propia institución ejecutora (según sea el caso).

Por otro lado Nioche, nuevamente retomado por André Noël Roth²¹, habla de los “niveles de evaluación” los cuales son medios, los resultados, los impactos, eficiencia y de satisfacción del beneficiario. El primer nivel, enfocado a evaluar que los insumos disponibles para determinada política, hayan sido utilizados de acuerdo a lo establecido previamente en la planeación; a nivel de resultados, se evalúa el cumplimiento de los objetivos (se abordara ampliamente en el siguiente apartado).

A nivel de impactos, se utilizan técnicas cualitativas que mediante la percepción determina los efectos previstos y no previstos de la política; nivel de eficiencia, que evalúa la relación de los efectos obtenidos y los medios utilizados, se enfoca en el proceso de implementación; y el nivel de satisfacción, evalúa si la política resolvió los problemas esenciales de la población, no toma en cuenta los efectos que provoca la política sino la satisfacción del beneficiario.

²⁰SOJO Garza-Aldape Eduardo (2006), *op. cit.*, Pág. 55.

²¹*Ibid.* Pp. 155-158.

Evert Vedung aporta una clasificación de métodos²², son seis los modelos que menciona, estos enfocados a los objetivos e impactos de la política principalmente, el primero es *goal-attainment* del cual se hablara en el apartado siguiente; el segundo *side-effects model*, un modelo que se enfoca exclusivamente a evaluar las consecuencias específicas de la aplicación de una política, modelo que podría complementar al anterior; el *relevance model*, que mide los objetivos que mayor impacto tienen en la política, los de más relevancia para resolver la problemática.

El *client-oriented model*, una percepción del beneficiario sobre los efectos de la política, puede aplicarse mediante encuestas de percepción; el *skeholder model*, puede interpretarse como comparecencias ante un evaluador neutral (juez, congreso), el proceso incluye entrevistas y documentación que pueden servir de evidencia; y el *collegial models*, son grupos colegiados evaluando a sus propios “colegas” (un ingeniero evaluando a un ingeniero, por ejemplo), puede presentarse también como una autoevaluación o con expertos de diversas disciplinas.

Finalmente otra categorización, pero enfocada más a las técnicas la da Robles Tapia²³:

A) La primera trata sobre métodos cuantitativos y matemáticos para describir las relaciones entre variables: utiliza técnicas como el análisis costo-beneficio que determina la eficiencia del uso de los recursos; también el costo-efectividad, enfocada a los resultados e impactos de la política; y la programación lineal que sirve para análisis de situaciones generales, empleando modelos matemáticos lineales, teoría de colas, teoría de juegos, teoría de redes, etc.

B) La segunda categoría usa métodos experimentales para situaciones particulares: Una de sus técnicas trata sobre la simulación de escenarios posibles, que busca cuantificar resultados con representaciones numéricas, se pueden usar

²²VEDUNG Evert (2012), *Six models of evaluation* en ARARAL Eduardo, Fritzen Scott, Howlett Michael, M. Ramesh y Wu Xun (edit.) *Routledge Handbook of Public Policy*, Routledge International Handbooks, Pp. 387-400.

²³ROBLES Tapia Gonzalo (1993), *La evaluación de alternativas en el análisis de políticas públicas* en *Revista de Administración Pública*, núm. 84, México, INAP, Pp. 89-105.

herramientas como teoría de juegos, teoría de colas y análisis de riesgo; la segunda técnica de esta categoría incluye experimentación con seres humanos, haciendo una simulación de toma de decisiones e interacción de actores.

C) Tercera categoría es de técnicas de representación gráficas o físicas sobre el contexto de implementación de la política: diagramas de flujo que esquematizan gráficamente un proceso; los árboles de análisis de decisiones, esquemas que resumen el proceso de toma de decisiones ilustrando el resultado final de cada cadena de decisiones en un ambiente incierto, buscando la mejor alternativa de decisión.

D) La última categoría de “modelo implícito”: Las técnicas de modelos mentales, ayudando a la predicción no cuantitativa de comportamiento de los actores u organizaciones; descripción de escenarios, un modelo mental descrito verbalmente sobre problemas que se tengan en la implementación; el modelo Delphi (mencionado ya anteriormente), que obtiene opiniones de expertos acerca de interrogantes que se tienen durante la toma de decisiones para llegar a un consenso.

1.4 El Modelo de “Evaluación por Objetivos”

Enfocado principalmente en la etapa final de la política pública o el *ex-post*, evalúa los efectos de la política, su eficiencia alcanzada y efectividad del ejercicio del gasto público. Se basa en los objetivos y metas programadas, midiendo su porcentaje de logro, su finalidad es la obtención de conocimientos y enseñanzas para decisiones futuras de la política.

Este tipo de evaluación está enfocada en políticas de largo plazo y en los cambios en el entorno (donde se aplicó la política), mide el cambio en la realidad provocado por la aplicación de esta. Evert Vedung²⁴ lo llama *Goal-Attainment Model* y observa que si bien se enfoca en los efectos de la política, no considera que los resultados de la política pudieran tener influencia externa o que algún evento en específico provoque que la política sea un éxito o un fracaso.

²⁴VEDUNG Evert (2012), *op. cit.*, Pág. 388.

Vedung destaca que el *Goal-Attainment* favorece a la democracia representativa, ya que, forma parte de una cadena de relaciones entre la sociedad-funcionario y elegido-funcionario a quien se le delega la toma de decisiones, dentro de una política, el modelo favorece a la voluntad popular, siendo el centro de la política (reflejada en objetivos y metas), que son los que finalmente son evaluados.

Se podría considerar como una debilidad sus objetivos y como se establecen, ya que, pueden llegar a causar confusión y no tomar en cuenta los efectos secundarios involuntarios; son objetivos que dejan opacidad y tienen dos cuestionamientos, el ser objetivos indeterminados (*indeterminateness goals*) y catálogos de objetivos (*goal catalogs*). La primera se da por la ambigüedad de los objetivos, la redacción no es clara para todos los actores que intervienen en la política. Son objetivos de libre interpretación que pueden provocar que la evaluación sea subjetiva y no se esté evaluando realmente el cumplimiento de los objetivos, sino una interpretación equivocada de estos, provocando una inadecuada evaluación y se consideraría a una política como incapaz, aun cuando sus resultados sean eficientes.

El problema de los *goal catalogs* se da en la formulación de las políticas, ya que al elegir los objetivos más adecuados se opta por seguir un “directorio” o “lista” que siguen los diseñadores de política pública y que contienen objetivos diversos que se pueden elegir para cada problema público presentado y que son tomados en cuenta para la formulación. Cada problema público es único en su tipo por más semejanzas que tenga con otros problemas parecidos.

El problema público se desarrollará bajo condiciones económicas, políticas y sociales específicas y únicas, por ejemplo, el terremoto del 19 de septiembre de 2017 en la Ciudad de México, un evento semejante en fecha y tipo de desastre al sucedido 32 años antes en la misma ciudad; sin embargo, las condiciones económicas y políticas variaron, ya que las labores de rescate a los afectados por parte de las autoridades, medios de comunicación, sociedad civil, etc. Se dieron de manera inmediata ayudando a salvar muchas vidas, a diferencia de lo sucedido

en 1985 donde las autoridades tardaron mucho más tiempo en comenzar las labores de rescate, lo que costo muchas más vidas.

Continuando con el ejemplo anterior se debe considerar también que la magnitud y tipo de movimiento telúrico fue diferente entre ambos temblores, el nivel de desastre no fue el mismo, las instituciones estaban más preparadas en el 2017 para atender una tragedia de ese tipo, etc. Un problema público por más semejanzas que tenga con otros muy parecidos, siempre será singular y no podrá atenderse con políticas públicas de objetivos iguales, tal vez con enfoques semejantes, pero siempre con estrategias y acciones específicas para cada caso.

Objetivos tan poco adecuados no pueden usarse como criterios de valor con los cuales medir el éxito y fracaso de una intervención gubernamental “El hecho de conocer de antemano los criterios de evaluación que se aplican de manera periódica puede generar comportamientos que buscan satisfacer los criterios establecidos más que los problemas que suscitaron la formulación e implementación de la acción pública”.²⁵

Para la evaluación por objetivos no se estarían considerando las dificultades por las que paso la política en el proceso de implementación. Durante esta etapa la política suele presentar diversas dificultades como instituciones incapaces de aplicar la política (falta de recursos, personal poco capacitado, actividades de implementación de la política que no pueda realizar por limitaciones jurídicas, etc.) o conflictos políticos existentes, que provoquen el entorpecimiento en la aplicación de una política, de manera intencional. Son aspectos que no toma en cuenta un modelo que solo mide si se cumplió o no una meta.

Las evaluaciones de costo-beneficio y costo-eficacia suelen aplicarse en la etapa *ex-post* también, mediante una evaluación de eficiencia que, si mide los efectos ocurridos durante la implementación, pero no miden que fue lo que causo los problemas de la implementación. Las evaluaciones de eficiencia suelen complementar la evaluación por objetivos, el Marco Lógico crea indicadores que

²⁵ROTH André Noël (2006), *op. cit.* Pág. 156.

miden la eficacia de una política en la etapa *ex-post*, pero tiene la debilidad que se viene describiendo en este apartado al no medir o evaluar los eventos que afectaron la implementación y tampoco que provoco que el éxito o fracaso de la política.

El evaluar los resultados con base en los objetivos y metas establecidas, es el enfoque más utilizado para la evaluación de política pública, no abarca todo lo que rodea al proceso, logrando afectar la medición del objetivo real de la política que es buscar una solución óptima al problema; sin embargo, puede ser usada si se implementa adecuadamente.

“Se necesitaría que los objetivos de los programas públicos estén fijados precisamente, que se puedan medir los resultados sin ambigüedades y que se disponga de un instrumento de medición confiable [...] pero las condiciones óptimas para llevarla a cabo en el sector público son raramente reunidas”.²⁶

1.5 La Metodología del Marco Lógico

1.5.1 Origen de la metodología

Una herramienta para la planificación de objetivos, monitoreo y evaluación de programas para el desarrollo de técnicas de administración por objetivos, desarrollada en la década de los 60' por parte de la *U.S. Agency for International Development-USAID* (Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional). Tres inconvenientes se buscaban evitar con esta técnica: a) proyectos con múltiples objetivos y actividades sin relación con estos; b) fracaso en la ejecución, por no definir claramente las responsabilidades y no contar con métodos de monitoreo; y c) no contar con una base objetiva y consensuada para una comparación de lo planificado-esperado con los resultados finales. La USAID la implementaba en la planeación de proyectos públicos.

²⁶*Ibid.* Pág. 155.

En décadas posteriores la metodología sería adoptada por otras agencias e instituciones de desarrollo de carácter nacional e internacional, con algunas variaciones, siendo una de las primeras la GTZ para su planificación de proyectos orientada a objetivos-ZOPP (Ziel Orientierte Project Planung); organismos internacionales financieros como el Banco Interamericano de Desarrollo que impulso fuertemente su uso en Latinoamérica, cuyos países la han comenzado a usar para el diseño de proyectos y evaluación de resultados; y la Organización de las Naciones Unidas (ONU) utiliza una variante para la planeación y control de su programa de trabajo.

La metodología paso por un proceso de evolución que se dio a finales del siglo XX, entre los años 70' y 80', se usó sólo la matriz de planificación de proyectos que se había establecido como su componente único; entre 80' y 90' se aplica el enfoque del marco lógico al proceso, se hizo mayor énfasis en el proceso de planificación con diferentes etapas y la participación de diversos actores interesados; y en la tercera etapa de finales del siglo XX la metodología incorpora el ciclo de proyecto con lo que se pone énfasis en la planeación, gestión, seguimiento y la evaluación.

La Metodología de Marco Lógico (MML) actualmente se puede definir como:

“una herramienta que facilita el proceso de conceptualización, diseño, ejecución, monitoreo y evaluación de programas y proyectos”.²⁷

“Implica la estructuración de los resultados de un análisis que permite presentar de forma sistemática y lógica los objetivos de un proyecto o programa [...] debe reflejar las relaciones de causalidad entre los diferentes niveles de objetivos, indicar cómo se puede verificar si se han alcanzado los objetivos y definir las hipótesis fuera del control del proyecto que pueden influir en su éxito”.²⁸

²⁷SHCP (2013), *Guía para el Diseño de la Matriz de Indicadores para Resultados*, Pág. 15.

²⁸COMISION EUROPEA EuropeAid Oficina de Cooperación Asuntos Generales Evaluación (2001), *Manual Gestión del Ciclo de Proyecto*, Pág. 15.

Su aplicación se da en cualquier fase de la política pública (identificación del problema, diseño del proyecto, ejecución y evaluación), en esa lógica sus características principales son:

- Contribuir en la evaluación de la factibilidad del proyecto, aplica el método científico y el enfoque sistemático.
- Orienta a resultados, adquiere compromisos con objetivos finales (efecto/impacto) y una gerencia responsable y participativa.
- Focaliza la atención en la información más importante, fomenta el consenso para definir objetivos y genera un lenguaje común para la comunicación entre involucrados.
- Una buena realización del método, ayudara a ejecutar solo las actividades necesarias, los bienes y/o servicios suficientes y de saber los riesgos que pueden afectar a que el proyecto se concrete.

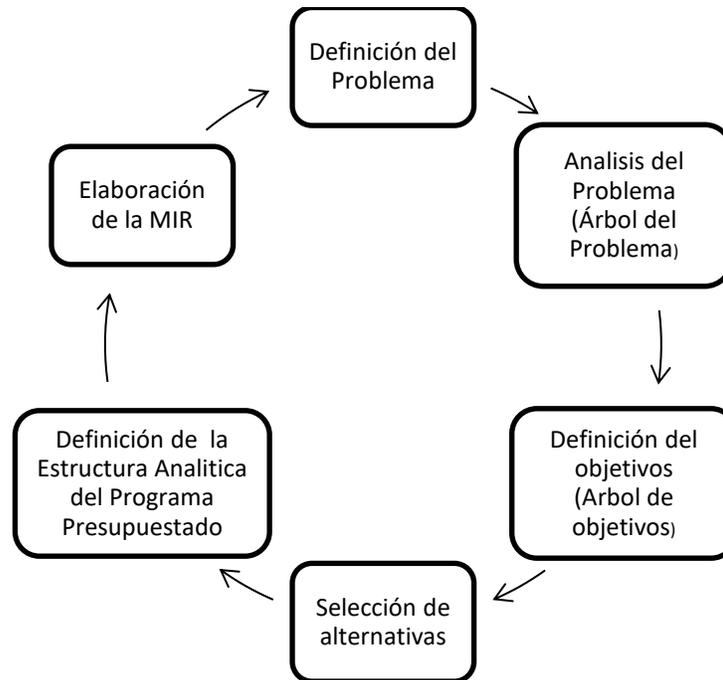
Debe señalarse que la MML no es infalible por lo que no puede solucionar por sí sola todos los problemas gerenciales y garantizar el éxito del proyecto, “es una herramienta muy útil y recomendable para la gestión del ciclo de vida de los proyectos, pero debe ser utilizada en conjunto con otras técnicas y métodos en las distintas fases del ciclo de vida de los proyectos”.²⁹

1.5.2 Etapas de la Metodología de Marco Lógico (MML)

Es una metodología que implica una secuencia lineal, sucesiva y cíclica, desde la planeación hasta la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR). En cada una de las etapas es importante la participación de los actores relevantes, es decir, los responsables de la planeación, la programación-presupuestación, los ejecutores del programa, los evaluadores y finalmente los beneficiarios del programa. Las etapas son las siguientes:

²⁹Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica (ILPES) (2004), *Metodología del Marco Lógico en Boletín del Instituto*, núm. 15, Pág. 10.

Figura 1. Proceso de la Metodología de Marco Lógico.



Fuente: Adaptación del modelo "Etapas del MML", de SHCP (2013) *Guía para el Diseño de la Matriz de Indicadores para Resultados*.

-Definición del Problema: cuando las instituciones públicas reconocen la existencia de un problema juzgado como público se define con claridad, de manera objetiva y concreta que lo origino y el motivo de la intervención. En esta etapa se detecta la necesidad, oportunidad por aprovechar, amenaza por superar, población o área de enfoque. Es clave una buena definición del problema ya que esta guiara toda la política o programa.

-Análisis del Problema: una vez definido el problema, se identifican las causas que lo originaron, la dinámica del problema y los efectos que produce. La técnica usada es el árbol del problema, partiendo del problema en el punto central, las causas se colocan en la parte inferior del árbol y son directas e indirectas, mientras que los efectos se sitúan en la parte superior del árbol, con un diagnóstico previo, con evidencia cualitativa y cuantitativa. Ver Figura 2

Árbol del Problema

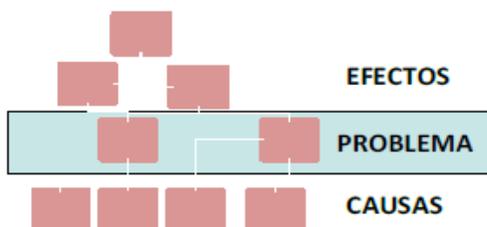


Figura 2. Modelo de Árbol del Problema de SHCP (2013) *Guía para el Diseño de la Matriz de Indicadores para Resultados*.

-Definición del Objetivo: se define la situación futura a lograr y la representación de la situación esperada en el caso de que el problema fuera resuelto. Se usa el árbol de objetivos, muy parecido al árbol del problema en estructuración, solo que lo negativo (causa-efecto) se convierte en positivo (medios-fines), la parte inferior del árbol contendrá los medios (derivados de las causas) y en el segmento superior del árbol se colocarán los fines (derivados de los efectos). Ver Figura 3.

Árbol del Objetivo



Figura 3. Modelo de Árbol de Objetivos de SHCP (2013) *Guía para el Diseño de la Matriz de Indicadores para Resultados*.

-Selección de Alternativa: las medidas que se tomaran para la resolución o atención del problema público se analizaran para elegir las acciones más efectivas y las que sean más viables en lo económico y lo técnico; además, se seleccionara del árbol de objetivos, los medios más adecuados y con mayor viabilidad de ser llevados a cabo.

-Definición de la Estructura Analítica del Programa Presupuestario: Se hace una comparación de la cadena medios-objetivos-fines con la cadena causas-problema-efectos y un análisis de la coherencia interna entre el problema, necesidad u oportunidad identificada y los objetivos y medios de solución. Todo esto para

elaborar los indicadores estratégicos, la línea base del programa, horizonte de resultados esperados y el resumen narrativo de la MIR.

-Elaboración de la MIR: en la matriz se sintetiza la información generada por el programa. Incluye la definición clara de los objetivos y resultados esperados; y los indicadores estratégicos y de gestión “Resumen de un programa en una estructura de matriz de cuatro filas por cuatro columnas mediante la cual se describe el fin, el propósito, los componentes y las actividades, así como los indicadores, los medios de verificación y supuestos para cada uno de los objetivos”.³⁰

	Resumen Narrativo	Indicadores	Medios de Verificación	Supuestos
Fin				
Propósito				
Componentes				
Actividades				

Figura 4. Matriz de Indicadores para Resultados de SHCP (2013) *Guía para el Diseño de la Matriz de Indicadores para Resultados*.

En la Figura 4 se esquematiza la estructura que tiene la MIR, como producto final de la MML, en la columna vertical se colocan los objetivos del programa, desde las actividades, que generan los componentes; estos a su vez generan el propósito (objetivo del programa) hasta la contribución del programa a la planeación nacional o sectorial (fin), es de una lógica de abajo hacia arriba, es decir, la consecución de las actividades generaran los componentes y así sucesivamente.

- **Fin:** ¿Cuál es la contribución del programa a la solución de un problema de desarrollo o a la consecución de un objetivo nacional o sectorial? como el programa contribuye a un logro estratégico superior con el que está alineado (objetivos sectoriales o nacionales). Es el efecto último del árbol de objetivos, colocado en la cima del árbol

³⁰CONEVAL (2013), *Guía para la Elaboración de la Matriz de Indicadores para Resultados*, Pág. 7.

- Propósito: ¿Qué resultado concreto se espera lograr en la población objetivo a partir de la implementación del programa? Es el objetivo del programa, este fue previamente diseñado en el árbol de objetivos y está en el centro del árbol. Es la razón de ser del programa y el efecto directo que pretende alcanzar.
- Componentes: ¿Qué bienes o servicios deberán ser entregados por el programa para lograr el propósito? Son los bienes y servicios que son generados para cumplir el objetivo del programa. Se generan de los medios colocados en la parte inferior del árbol de objetivos, los colocados inmediatamente después del objetivo a cumplir
- Actividades: ¿Qué hay que hacer para producir o entregar los bienes o servicios del programa? Son las acciones y recursos asignados para producir los bienes y servicios del programa (componentes). Se colocan las actividades en orden cronológico y se estima el tiempo y recursos requeridos para hacerlos. Se derivan de los medios del árbol de objetivos sucesivos a los usados para los componentes.

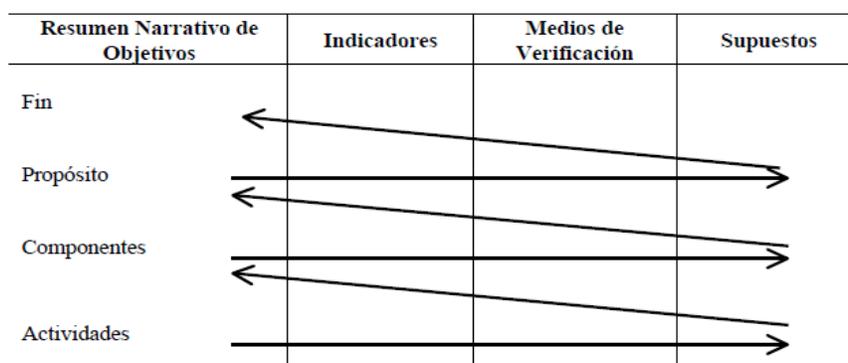
La fila horizontal (Figura 4) es la lógica con la cual se medirán los fines, propósitos, componentes y actividades. Se compone principalmente del indicador, se explican brevemente a continuación:

- Resumen Narrativo: se realiza la descripción de los cuatro niveles de objetivo (fin, propósito, componentes y actividades), debe escribirse con lenguaje comprensible para los ejecutores, evaluadores externos e internos y público en general. Para que la ejecución y evaluación del programa sean bien hechas deben expresar claramente lo que se pretende lograr y contribuir al programa y objetivo subsecuente.
- Indicadores: se registran los instrumentos para medir el logro de los objetivos del programa. Los indicadores son una fórmula, que sirve para medir el comportamiento del objetivo específico en función del nivel de logro de una meta programada de ese objetivo, se mide mediante la relación entre dos o más variables, una dependiente y otra independiente.

- Medios de Verificación: se señalan las fuentes de información a las cuales recurrir para obtener información de cómo se realizaron los indicadores y el cómo calcularlos.
- Supuestos: son los factores externos a la ejecución del programa que deben cumplirse para alcanzar los objetivos planteados en el resumen narrativo y en caso de no cumplirse, implica riesgos y contingencias que deberán solventarse o el programa fracasara. Se debe tomar en cuenta que los ejecutores y evaluadores deben estar conscientes de que no se puede hacer nada para evitar la ocurrencia del riesgo.

Al quedar estructurada la MIR, se debe tomar en cuenta una lógica horizontal y vertical específica para la lectura y comprensión de la matriz. La lógica vertical permite la verificación de la relación causa-efecto, se lee de abajo hacia. Si se realizan las actividades y se cumplen los supuestos, se logran los componentes; después si se cumplen los componentes y se dan los supuestos asociados, se logra el propósito; de igual manera se cumple el propósito y los supuestos se contribuirá al logro del fin; y si se contribuye al fin con los supuestos vigentes asociados a este, se garantizará la sustentabilidad de los beneficios de programa.

Figura 5. Lógica Vertical

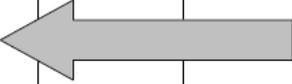


Fuente: CEPAL (2005), *Metodología del marco lógico, para la planificación, el seguimiento y la evaluación de proyectos y programas.*

Por su parte, la lógica horizontal parte de los elementos de monitoreo y evaluación del programa, que hacen posible determinar si éste cumple con sus objetivos. Se lee de derecha a izquierda tomando en cuenta los supuestos, medios de

verificación para después medir el indicador y al final se observa si este cumple con el objetivo relatado en el resumen narrativo.

Figura 6. Lógica Horizontal

Resumen Narrativo de Objetivos	Indicadores	Medios de Verificación	Supuestos
Fin			
Propósito			
Componentes			
Actividades			

Fuente: CEPAL (2005), *Metodología del marco lógico, para la planificación, el seguimiento y la evaluación de proyectos y programas.*

La MIR cumplirá la función de recopilar la información más importante del programa en un cuadro, con un lenguaje de fácil entendimiento para quienes lo consulten (desde operadores del programa hasta ciudadanía) y debe contener indicadores que midan elementos sustanciales en el cumplimiento de los objetivos planteados como son: los productos o servicios que se pretenden entregar, impactos esperados, contribución de los resultados a las metas de la planeación nacional (indicadores del nivel Fin), actividades adecuadas para el cumplimiento de los objetivos, etc.

Capítulo 2. Historia de Evaluación de las Políticas Públicas en México

2.1 Antecedentes de las Prácticas de Evaluación en el Gobierno Federal Mexicano

La práctica de la evaluación del gobierno mexicano tiene una corta historia. Durante gran parte del siglo XX se omitió este proceso o no era tomado en cuenta como relevante, debido a una nula cultura de evaluación que promoviera la transparencia y la rendición de cuentas en el sector público; no se buscaba la mejora de las acciones de gobierno, el paradigma que imperaba en México era la entrega de bienes y servicios determinados a la población, el proceso de evaluación no se contemplaba en ese fin.

Desde finales de la década de 1920 y finales de 1980 existió en México un sistema político de partido hegemónico³¹, donde el Partido Revolucionario Institucional (PRI) era la única fuerza política dominante en el país, la oposición era “anecdótica” su voz y voto no tenían un peso específico en la toma de decisiones del país. No existió una fuerza política, económica y social que cuestionaría las acciones del “régimen priista”, por lo que, no hubo necesidad de informar a la población sobre los resultados de las acciones del gobierno y tampoco existía una preocupación por una mejora de la gestión pública.

“La filosofía del desarrollismo que caracterizó el discurso administrativo mexicano durante el así llamado “Periodo Revolucionario” (1920-1982), conto con los medios suficientes para asegurarse las dosis de legitimidad y aceptación social necesarias para continuar con su abierto control de los procesos económicos y sociales. Por ello, un mecanismo que revelara los

³¹Un sistema donde el partido dominante no permite una competencia oficial por el poder, se permite la existencia de otros partidos políticos, pero se encuentran subordinados al partido dominante o si son oposición, están débilmente institucionalizados. El partido hegemónico seguirá en el poder. Véase LÓPEZ Benítez Carlos (1994), *Auge y declive de los partidos hegemónicos: México y Polonia en perspectiva comparada* en *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, vol. 39, núm. 156, México, UNAM.

alcances del trabajo gubernamental podría ser incluso innecesario y redundante”.³²

Durante los años cuarenta, México tuvo un alto nivel de industrialización lo que derivó en altas tasas de crecimiento. Diversas políticas sociales fueron desarrolladas durante este periodo enfocadas principalmente en salud, educación, seguridad social y vivienda, ampliando los derechos sociales en búsqueda de mejores condiciones de vida.

Este modelo de Estado provocó la caída de diversos países en una crisis financiera en los años 70' y 80'. El “tamaño” del Estado se expandió debido a las funciones adquiridas como el productor, comprador y distribuidor de bienes y servicios “en 1890, menos de 10% del gasto total registrado en los países que hoy forman parte de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) provino del sector público, y entre 1980 y 1995 esta proporción creció aproximadamente 50%”³³ el aparato gubernamental se hizo ineficiente e incapaz de cumplir sus extensas funciones. La necesidad de una reforma administrativa se hizo evidente, por lo que, se volvieron necesarias nuevas prácticas para ejercer un mayor y mejor control presupuestal.

Anteriormente ya se habló de la Nueva Gestión Pública (*New Public Management*) como el nuevo paradigma que proponía la reducción de las funciones del sector público, descentralizar las organizaciones, promover la desburocratización y la competencia, orientación del ciudadano como cliente y el establecimiento de sistemas de evaluación. En el caso de México con el gobierno de Miguel de la Madrid (1982-1988) se comenzó con la venta de empresas paraestatales al sector privado y la implementación de evaluaciones a determinados programas, principalmente sociales.

³²GONZALEZ Daniel y Hernández Elías R. (2010), *La política de evaluación del Gobierno mexicano: Crítica desde una perspectiva conceptual* en *Revista de Administración Pública*, vol. XLV, núm. 1, enero-abril, México, INAP- IICA, Pág.26.

³³RAMOS José María, Sosa José y Acosta Félix (coord.) (2011), *La evaluación de políticas públicas en México*, México, INAP-Colegio de la Frontera Norte, Pág. 49.

Se sabe que los primeros programas en ser evaluados en México fueron: el Programa de inversiones públicas para el desarrollo rural (PIDER) durante el gobierno del presidente Luis Echeverría (1970-1976); la Coordinación del Plan general de zonas deprimidas y grupos marginados (COPLAMAR) y el Sistema Alimentario Mexicano (SAM) en el sexenio de José López Portillo (1976-1982); el Programa de nutrición y salud del ya mencionado Miguel de la Madrid.³⁴

La evaluación se implementaba como una posible herramienta para el control del gasto excesivo y para limitar la importante intervención del Estado en la economía y sociedad; sin embargo, las evaluaciones efectuadas fueron poco relevantes. Se enfocaron principalmente en el control de las actividades del sector público, buscando combatir las prácticas de corrupción y el patrimonialismo, no la mejora de las prácticas administrativas. La primera institución que tenía como objetivo la generación de una política de control y seguimiento fue la Secretaría de la Contraloría General de la Federación (SECOGEF), creada en la década de los 80, cumpliendo con el control legal-administrativo de las organizaciones del gobierno federal.

Para finales del siglo XX, Con los gobiernos de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994) y Ernesto Zedillo Ponce (1994-2000) el tema de la evaluación cobró cada vez más relevancia, se mantuvo dentro de la agenda, pero como un medio de control burocrático y de carácter discursivo. En este periodo se llevaron a cabo reformas sobre los sistemas presupuestarios y se desarrollaron evaluaciones externas a ciertas políticas clave para los gobiernos en turno, la SECOGEF sería renombrada, en diciembre de 1994, como Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM), pero los avances con la nueva secretaría fueron menores, no se instaló una estrategia global de evaluación y se continuo con las técnicas de control y auditoría de la SECOGEF, los mecanismo de evaluación tenían alcances muy limitados.

³⁴El PIDER, fue un programa de apoyo a proyectos productivos de las comunidades rurales marginadas de 300 mil habitantes o más; COPLAMAR, buscaba atender los problemas derivados de la marginalidad social y atraso económico, con esquemas de seguimiento de acciones basados en la participación de las comunidades; SAM, reducir la dependencia a las importaciones mediante el incremento de la producción de alimentos básicos y su mejor distribución a la población más desnutrida del país.

El Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL), creado por el entonces presidente Carlos Salinas de Gortari y posteriormente el Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA) del presidente Ernesto Zedillo, fueron el primer gran antecedente de la adopción del nuevo paradigma de evaluación de política pública, introduciendo metodologías de evaluación innovadoras para su época a nivel Latinoamérica y en el caso de PROGRESA, fue diseñado desde el principio para ser evaluado y mejorado continuamente.

El PRONASOL, dirigido a combatir la pobreza en forma focalizada, comenzó sus actividades en 1988, las evaluaciones a las que fue sometido en el sexenio de Salinas de Gortari fueron parciales y algunos intentos de una evaluación integral a nivel nacional; Myriam Cardozo hace una recopilación de tres intentos de evaluación a este programa³⁵:

1. La primera fue realizada por Székely, se enfocó en el análisis de los componentes asistencial, participativo y competitivo. Lo destacado fue la clara insuficiencia de información disponible para realizar un trabajo riguroso, no era posible el seguimiento de metas y medición de impactos.
2. El segundo intento a cargo de Jaso y Merino, implementaron una metodología de síntesis evaluativa y crítica de los trabajos parciales realizados, con conclusiones complementarias o contradictorias (énfasis cualitativo). Su trabajo fue presentado en dos partes, la primera enfocada a la operación del programa y la organización social y la segunda sobre impactos económicos y políticos. Se resaltan aciertos, pero con insuficiencias para revertir las inercias de funcionamiento y las causas estructurales de la pobreza.
3. El Colegio de México en un trabajo coordinado por Reyna y Rocha, buscando desarrollar una metodología específica para la evaluación del impacto socioeconómico del programa, consideró tres aspectos interdependientes a ser considerados en la evaluación: la adecuación del programa a las necesidades y demandas de la población; la organización

³⁵CARDOZO Myriam (2012), *op. cit.*, Pp. 154-157

interna del programa y su relación con su población objetivo; y el impacto y la generación de un ingreso adicional para la última.³⁶

Sería el PROGRESA, la primer gran experiencia de evaluación en México, estaba focalizado en el apoyo por medio de subsidios a las localidades más marginadas y hogares más pobres. Se otorgaron apoyos en efectivo a las madres de familia e inversiones en capital humano para un desarrollo social, interviniendo simultáneamente en la salud, educación y nutrición, las tres dimensiones eran interdependientes entre sí; sin embargo, la carencia o insuficiencia de alguna de las tres provocaría la pobreza.

En 1997, se crearía la Coordinación Nacional de PROGRESA, precedida por la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), quien tenía a su responsabilidad el programa, con la participación de la Secretaría de Salud (SSA), la Secretaría de Educación Pública (SEP) y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP). El objetivo era la coordinación y evaluación de la ejecución de PROGRESA, como algo novedoso se incluiría la evaluación de impactos y resultados, sumado a que el programa fue diseñado para un mejoramiento y evaluación, durante su aplicación y al final de cada ejercicio fiscal, para utilizar esos hallazgos en la mejora del programa.

Para el diseño del programa, se aplicaron encuestas a hogares de octubre-noviembre de 1997 y marzo de 1998 para sacar un diagnóstico, con tres evaluaciones más a finales de 1998 y 1999, estas evaluaciones se enfocaron en la revisión de impactos en materia de educación, nutrición, salud y pobreza rural, así como la operación general del programa. Fueron evaluaciones externas a cargo

³⁶Miguel Székely Pardo es egresado del Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM), miembro del Sistema Nacional de Investigadores, asesor y colaborador del Banco Interamericano de Desarrollo, Banco Mundial, CEPAL, ONU, vicepresidente del Comité Territorial de las Políticas de Desarrollo de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico de la OCDE.

Mauricio Merino es doctor en Ciencia Política y Sociología por la Universidad Complutense de Madrid, profesor investigador en el CIDE, es miembro del Sistema Nacional de Investigadores y de la Academia Mexicana de Ciencias.

José Luis Reyna es doctor en Sociología por Cornell University, Director del Centro de Estudios Sociológicos del COLMEX, profesor Investigador del Sistema Nacional de Investigadores Nivel III.

de organizaciones mexicanas³⁷ y una internacional el *Intrernational Food Policy Research Institute* (IFPRI)³⁸, organismo encargado del proceso de evaluación.

La primera metodología de evaluación implantada por el grupo evaluador partía de una muestra de beneficiarios seleccionados de manera aleatoria a nivel de localidades, distribuidas en siete entidades federativas piloto,³⁹

“la evaluación de PROGRESA utilizó un diseño experimental con la finalidad de garantizar un alto rigor en la identificación de relaciones causales entre el programa y los impactos identificados, con mediciones antes-después, talleres en los siete estados piloto y discusión en grupos focalizados (médicos, enfermeras, promotoras, profesores, etc.), además del empleo de técnicas tradicionales como encuestas y entrevistas.”⁴⁰

Los resultados arrojados por la evaluación destacaban el buen diseño del programa, una focalización más definida con una población objetivo clara con una buena selección de hogares, la sinergia de los tres sectores participantes, impacto en el ingreso real de las familias beneficiadas, como las observaciones destacadas. Emmanuel Skoufias⁴¹ (coordinador del equipo evaluador) menciona que la insuficiencia de información para determinar algunos impactos del programa provocó que las conclusiones a las que se llegaron fueran conjeturas

³⁷Las organizaciones nacionales participantes fueron la Universidad Iberoamericana (UAI), El Instituto Nacional de Salud Pública (INSP) y la Escuela Nacional de Antropología e Historia (ENAH). Véase CARDOZO Myriam (2012), *op. cit.*, Pág. 160.

³⁸Establecido en 1975, proporciona soluciones de políticas basadas en la investigación para reducir de manera sostenible la pobreza y acabar con el hambre y la desnutrición en los países en desarrollo. Véase portal de internet del Instituto Internacional de Investigación sobre Políticas Alimentarias (IFPRI) en <http://www.ifpri.org/about>.

³⁹Se aplicó en Guerrero, Hidalgo, Michoacán, Puebla, Querétaro, San Luis Potosí y Veracruz. La muestra utilizada incluyó 24 mil hogares en 506 localidades, 320 fueron beneficiarios del programa y 186 de control (se hizo un contraste de la situación con y sin el programa), un 1% de los hogares apoyados. Véase CARDOZO Myriam (2012), *op. cit.* Pág. 161.

⁴⁰CARDOZO Myriam (2012), *op. cit.* Pág. 160.

⁴¹Economista principal del Grupo de Reducción de la Pobreza del Banco Mundial. Se especializa en evaluación de impacto, focalización, medición de la pobreza, mercados laborales urbanos y rurales, problemas de tenencia de la tierra y el papel de la mitigación de riesgos y los seguros en el alivio de la pobreza. Véase Semblanza de Emmanuel Skoufias en: <https://live.worldbank.org/experts/emmanuel-skoufias>.

basadas en información incompleta. Recomendó medidas que se pudieran tomar en cuenta para que los futuros ejercicios de evaluación sean más efectivos:

- La evaluación como un componente del programa incluido desde el diseño.
- Contar con objetivos claros.
- Que la evaluación cuente con el apoyo de la institución respectiva.
- Un diseño de evaluación que ofrezca mediciones viables y reales.
- Con un diagnóstico previo a la aplicación del programa y con suficiencia presupuestal.

“El IFPRI no duda en afirmar que la evaluación de PROGRESA ha instaurado un conjunto de estándares más elevados para el diseño y ejecución de la política social en México y América Latina y ha incrementado el conocimiento sobre medidas de política pública que los gobiernos pueden tomar para mejorar las capacidades de la gente pobre.”

42

El problema que surgió para el programa en el año 2000, fue la intervención del grupo de control que se incorporó al programa, esto implicó el cambio del diseño experimental original, se dificultó la evaluación al no poder hacer la comparación entre quienes recibieron el apoyo del programa y quiénes no y existió un interés del grupo de control de participar en los beneficios del programa.

Para finales del siglo XX se comenzaría a realizar cambios estructurales importantes en materia de evaluación con la Reforma al Sistema Presupuestario (RSP) de 1998, orientando el gasto público a la eficiencia y efectividad. Sus dos componentes fundamentales serían:

- Nueva Estructura Programática (NEP): un instrumento de planeación, programación y presupuestación. Buscaba una evaluación de los recursos necesarios con el objetivo de mejorar la calidad y eficiencia del gasto.

⁴²CANTO Sáenz Rodolfo (2010), *Evaluación de Políticas Públicas en México. La experiencia de PROGRESA y el Consejo Nacional de Evaluación de Políticas Públicas en Revista de la Sociedad Española de Evaluación*, Año 3, núm. 11, España, Sociedad Española de Evaluación, Pág.8

- Sistema de Evaluación del Desempeño (SED): como instrumento para medir el desempeño gubernamental con base en los resultados obtenidos y el cumplimiento de los compromisos establecidos en la planeación.

2.2 Gestión por Resultados y el Sistema de Evaluación del Desempeño

El proceso de alternancia política de México, a un sistema político pluralista, culminó con la llegada de un nuevo partido político al poder ejecutivo federal, el Partido Acción Nacional (en coalición con el Partido Verde Ecologista de México) logró ganar la presidencia de México en el 2000 con el candidato Vicente Fox Quesada. El PRI, que había ganado la presidencia desde 1929, perdía por primera vez en 70 años el control del ejecutivo. Este evento coyuntural traería consigo nuevas formas de gestionar el gasto público, con diversas reformas estructurales (que vendrían en años posteriores) en los sexenios del anteriormente mencionado Vicente Fox Quesada (2000-2006) y de Felipe Calderón Hinojosa (2006-2012).

La visión de gestión empresarial dentro de la administración pública continuaría y se consolidaría en este periodo, se introducirían procedimientos y cultura institucional del sector privado, de la mano de un gabinete experimentado en el sector empresarial y un presidente (Vicente Fox Quesada), con experiencia como Director General de la División de América Latina de Grupo Coca-Cola (cargo que ocupó hasta 1979). El tema de la evaluación también formaría parte de ese cambio de paradigma, adquiriría mayor importancia y diversos cambios estructurales que se hicieron en los años subsecuentes se enfocaron en el uso de la evaluación como una importante herramienta para una mejor asignación y gestión del gasto.

“el tema de la evaluación adquirió una connotación más abierta y menos centrada en el ejercicio de controles estrictos. La base de esta mutación estuvo en la implementación de algunas iniciativas que buscaban introducir una nueva filosofía gerencial en el Gobierno Mexicano. El centro

indiscutible de las iniciativas fue la Agenda de Buen Gobierno del Presidente Fox".⁴³

Una estrategia de modernización administrativa, que a partir de seis ejes -gobierno honesto y transparente, gobierno profesional, gobierno de calidad, gobierno digital, gobierno con mejora regulatoria y gobierno que cueste menos- mediría los resultados de la gestión gubernamental. Se estableció el Sistema de Metas Presidenciales (SIMEP) que buscaba coordinar y comprometer a los miembros del gabinete y al propio presidente de la república a establecer objetivos y estrategias por cada dependencia de la Administración Pública Federal (APF) (concertados previamente con el titular del Ejecutivo) y mediante un sistema de seguimiento y supervisión se verificaría el nivel de cumplimiento de los compromisos.

Con indicadores de desempeño para evaluar tres vertientes principales: los resultados de las actividades de la dependencia y la operación de los programas, con sus avances correspondientes; el esfuerzo de cada dependencia por alcanzar los objetivos (Buen Gobierno); y satisfacción del cliente respecto a los bienes y servicios proporcionados.

La anterior SECODAM sería reformada en 2003 a la actual Secretaría de la Función Pública (SFP), que mediante los Órganos Internos de Control (OIC), buscó fortalecer el control legal y la rendición de cuentas de las dependencias gubernamentales. Los OIC se volverían corresponsables del desempeño de su respectiva dependencia, siendo evaluados por la propia SFP con el fin eliminar la corrupción y lograr un mejor desempeño y ejercicio del gasto responsable con apego a los objetivos correspondientes.

En el año 2000 el Congreso estableció por ley la obligación de las evaluaciones anuales a los programas implementados por la APF, en 2001 se crearía la Subsecretaría de Planificación y Evaluación Social dentro de la SEDESOL, que tendría la obligación de evaluar la política social. Con la reforma de 2003 a la Ley de Planeación (creada en 1983), se estableció que los planes y programas deben

⁴³GONZALEZ Daniel y Hernández Elías R. (2010), *op. cit.*, Pág. 27.

de contemplar la realización de una evaluación que mida el ejercicio del gasto, la eficiencia de las actividades y los recursos que se utilizan en búsqueda del bienestar social.

Un cambio importante más, sería la publicación de la Ley General de Desarrollo Social (LGDS) en 2004, que crearía un nuevo organismo que se encargaría de la evaluación a los programas, en este caso los sociales, dando forma al Sistema de Monitoreo y Evaluación en México ⁴⁴. “La LGDS establece la creación del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) como una instancia con autonomía técnica y de gestión cuyo objetivo es evaluar la política de desarrollo social, así como medir la pobreza a nivel nacional, estatal y municipal”. ⁴⁵ Buscando generar información que sea de utilidad a las instituciones distribuidoras del gasto como es la cámara de diputados y a la ciudadanía que buscaba ser informada, esto último en apego a la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Gubernamental.⁴⁶

“A pesar de la gran cantidad de instrumentos de evaluación impulsados durante la Administración del Presidente Vicente Fox, no se logró la articulación de una política de evaluación, ya que cada estrategia aludía a lógicas distintas, y no se logró una coordinación precisa entre cada una de ellas y su utilización fue bastante limitada”. ⁴⁷

Se consolidaría a partir del 2006 el paradigma de la Gestión por Resultados (GpR) y su modelo del Presupuesto basado en Resultados (PbR):

“es un modelo de cultura organizacional, directivo y de desempeño institucional que pone más énfasis en los resultados que en los

⁴⁴El Sistema de Monitoreo y Evaluación, busca que las acciones, programas y políticas de desarrollo social se orientaran al logro de resultados y garanticen tanto la transparencia como la rendición de cuentas en todo momento. Propone brindar información para mejorar los programas y la toma de decisiones a nivel gerencial, incrementar el aprendizaje institucional y fortalecer tanto la transparencia como la rendición de cuentas. Véase CONEVAL (2015), *La política de evaluación en México: 10 años del CONEVAL*, Pág. 32.

⁴⁵CONEVAL (2015), *Investigadores académicos 2010-2015. La política de evaluación en México: 10 años del CONEVAL*, Pág. 19.

⁴⁶Creada el 11 de junio de 2002 por el presidente Vicente Fox Quesada. El 9 de mayo de 2016, sería abrogada y se expediría la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

⁴⁷GONZALEZ Daniel y Hernández Elías R. (2010), *op. cit.*, Pág. 29.

procedimientos. Aunque también interesa como se hacen las cosas, cobra mayor relevancia el qué se hace, qué se logra y cuál es su impacto en el bienestar de la población; es decir, en la creación de valor público”.⁴⁸

Supuso un cambio en que se controla y vigila por parte del Estado, la atención sería reenfocada de los *inputs* (insumos) y los *outputs* (productos) hacia los *outcomes* (resultados), siendo esto último la mejor medida para saber si el problema público, inicialmente planteado, realmente se está resolviendo. No se medirá únicamente la entrega de un bien o servicio, sino el impacto (positivo o negativo) y el valor público generado ante la población objetivo.

La GpR se regirá por cinco principios básicos:

- a) Centrar las decisiones en los resultados de todas las fases del proceso presupuestario;
- b) Alinear la planeación estratégica, el monitoreo y la evaluación con los resultados;
- c) Mantener la medición e información sencillas;
- d) Gestionar *para*, no *por* resultados, y
- e) Usar la información de los resultados para el aprendizaje y la toma de decisiones, así como para la rendición de cuentas.⁴⁹

Es importante señalar que el cambio de las formas de ejercer el presupuesto público, traería consigo un procedimiento de adopción de la cultura de la evaluación en las instituciones públicas, lo que provocó una implementación inicialmente lenta, ya que, se debía pasar por un proceso de reorganización de las funciones en las instituciones, aprendizaje del uso de herramientas nuevas de planeación (como sería el Marco Lógico), comenzar a transparentar y rendir cuentas de una manera más frecuente y dar un uso adecuado a las evaluaciones como insumo para presupuestación.

⁴⁸SHCP (2013), *op. cit.*, Pág. 9

⁴⁹SHCP (2013), *op. cit.*, Pág. 9

Con la llegada de Felipe Calderón Hinojosa a la presidencia de la república (2006), se buscó consolidar la estrategia de evaluación que había comenzado el sexenio anterior. Como instrumento de la GpR, se continuaría de manera más importante con los esfuerzos de implementar el SED. A partir de 2007 la SHCP impulsa el SED y el PbR.

Una estrategia que buscaba homogeneizar los esfuerzos de evaluación plasmados en los distintos lineamientos y que fueron ejecutados por tres instituciones públicas principalmente (SHCP, SFP y CONEVAL) durante los últimos años (especialmente el sexenio de Calderón) el proceso para la creación y coordinación de la política de evaluación sería guiado por una metodología y procedimientos específicos, acatados por dependencias y entidades de los tres ámbitos de gobierno.

Dos elementos componen la estrategia del SED, el primero, la evaluación de los programas y las políticas relacionadas con el ejercicio del presupuesto público mediante un Programa de Anual de Evaluación a cargo de la SHCP y el CONEVAL (de acuerdo a las atribuciones de cada institución); y segundo, la evaluación centrada en los procesos de gestión y los servicios públicos, con el Programa de Mejora de la Gestión (PMG) aplicando indicadores de gestión.

La estrategia del SED se implementó para dar un nuevo enfoque a la gestión del presupuesto, enfocado ahora a los resultados e impactos, no a los procedimientos. Una serie de reformas estructurales fueron necesarias para establecer institucionalmente este paradigma. A nivel constitucional se reformó el artículo 134 en 2008, para establecer criterios a tomar en cuenta por los funcionarios públicos (de los tres órdenes de gobierno) para el ejercicio del presupuesto:

“Los recursos públicos ejercidos por los tres órdenes de gobierno deberán ser administrados bajo los principios de eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez, y sobre todo, con un enfoque orientado a los resultados. Asimismo, se deben evaluar los resultados del ejercicio de

dichos recursos, propiciando que éstos se asignen tomando en cuenta los resultados alcanzados”⁵⁰

La asignación presupuestal se regiría a partir de esos criterios, además de que los resultados del uso de estos recursos públicos serán evaluados por las instancias técnicas correspondientes.

La Ley General de Contabilidad Gubernamental (LGCG) se reforma el mismo año, estableciendo los lineamientos sobre los indicadores para la medición de los avances físicos y financieros relacionados con los recursos públicos federales. En el proceso de armonización contable, se usarán este tipo de indicadores de medición, en virtud de la rendición de cuentas y el aumento en la supervisión de los fondos federales.

Se crearía la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH), en 2006, que establece que la programación y presupuestación se deberá hacer con base en la evaluación de los avances logrados de los objetivos y metas del año fiscal anterior, información que servirá para la realización de informes trimestrales que serían enviados a la Cámara de Diputados. Se utilizarán indicadores que enfatizarán en la calidad de los bienes y servicios públicos, la satisfacción del ciudadano y el cumplimiento de los criterios de eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez. El tipo de evaluación será de desempeño⁵¹, con la verificación del grado de cumplimiento de objetivos y metas establecidas en la planeación nacional, sectorial, institucional, estatal y municipal.

El CONEVAL, SHCP y la SFP publican los *Lineamientos Generales para la Evaluación de los Programas Federales*, que regulan la evaluación de los programas federales. Establecen la elaboración de objetivos estratégicos de las dependencias y entidades de la APF; introducen los criterios técnicos para la evaluación de programas federales con una calendarización de ejecución de las

⁵⁰Artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, reforma de 2008.

⁵¹La evaluación de desempeño es un proceso sistemático y periódico de estimación cuantitativa y cualitativa del grado de eficacia con que se llevan a cabo las actividades y responsabilidades de las instituciones y el grado de cumplimiento de los objetivos y metas. Véase CONEVAL (2015), *op. cit.* Pág. 34.

evaluaciones y los tipos de evaluación de los programas federales vigentes y nuevos.

La Matriz de Indicadores como una herramienta de monitoreo que deberá incluir cada programa, serviría de base para el seguimiento de avances y evaluaciones internas y externas del programa.

“el SED tiene por objeto vincular, a partir de un esquema de evaluación basado en la metodología de Marco Lógico (MML), la planeación gubernamental, el diseño y la implementación de los programas públicos con el proceso presupuestario. En términos formales el SED se define como: un conjunto de elementos metodológicos que permiten realizar una valoración objetiva del desempeño de los programas, con base en indicadores estratégicos y de gestión, para conocer el impacto social y económico de los proyectos y programas”⁵²

En el *Acuerdo por el que se establecen las disposiciones generales del Sistema de Evaluación del Desempeño*, se introducen las nuevas disposiciones referentes a la evaluación en las entidades federativas y municipios (los recursos federales que se ejerzan en estos ámbitos de gobierno serán evaluados mediante el SED y PbR), sin embargo, de acuerdo a los mismos Acuerdos, estas herramientas serán implementadas de manera gradual y selectiva tomando en cuenta los recursos disponibles, en búsqueda de consolidar los elementos fundamentales de la GpR.

Se dividirá en cinco etapas el proceso de presupuestación, contemplando disposiciones generales para que cada una de las etapas cumpla con un funcionamiento enfocado en los resultados e impactos:

1. Planeación: Alineación de los objetivos, prioridades y estrategias al PND; los indicadores de desempeño de igual manera estarán alineados con el PND; los programas presupuestarios (los que entregan subsidios) deberán tener congruencia en la matriz de indicadores de sus reglas de operación (en caso de contar con ellas).

⁵²RAMOS José María, Sosa José y Acosta Félix (coord.) (2011), *op. cit.*, Pág. 115.

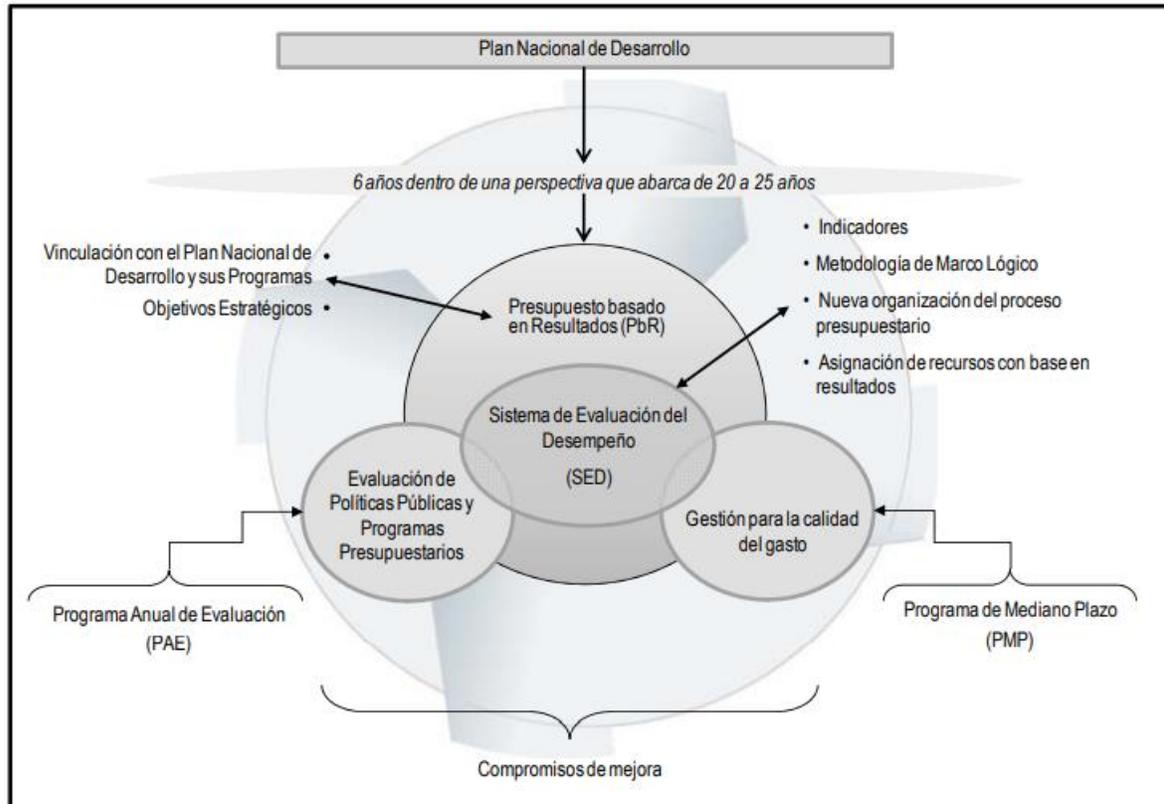
2. Programación: Las actividades y programas presupuestarios se definirán y clasificarán con orientación a resultados; los programas de desarrollo social o los que entreguen un bien o servicio tendrán prioridad; los indicadores de desempeño, estratégicos o de gestión (a los cuales se les dará seguimiento) serán la base para evaluar.
3. Presupuestación: La información de los resultados alcanzados en el cumplimiento de los objetivos y metas, y la obtenida de las evaluaciones realizadas en los ejercicios fiscales anteriores y en curso, será usada como un insumo para la toma de decisiones sobre la asignación de gasto y la mejora de las políticas públicas, de los programas presupuestarios y desempeño institucional.
4. Seguimiento, Monitoreo e Informes del Ejercicio Presupuestario: Se producirá de forma permanente y sistemática información sobre los avances y resultados; enviarán los informes correspondientes a la Cámara de Diputados y se publicaran en términos de la ley; la SFP establecerán los mecanismos y esquemas de control presupuestario, generales y específicos, para la mejora de la gestión pública enfocada en resultados.
5. Evaluación: Emisión de un Programa Anual de Evaluación; el gasto aplicado en evaluaciones será monitoreado; compromisos de mejora se formalizarán para su atención; y la información que se genere derivada de las evaluaciones se publicara de acuerdo a las disposiciones legales.

Se agregaría en el sexenio de Enrique Peña Nieto (2012-2018), una nueva reforma a la LGCG en el 2012, para incorporar por ley la información sobre los resultados del PbR y el SED en el proceso de integración de la información financiera para la elaboración del presupuesto. Se entregara al Congreso de la Unión un informe del avance alcanzado por las entidades federativas, los municipios y las demarcaciones de la hoy Ciudad de México en la implementación del PbR y el SED.

En 2013, se establecen los *Lineamientos para la Construcción y diseño de indicadores de desempeño mediante la Metodología de Marco Lógico*, referentes a

informar sobre los recursos federales transferidos a las entidades federativas, municipios y demarcaciones de la Ciudad de México y de la operación de los recursos del Ramo General 33.

Esquema 1. Componentes del Sistema de Evaluación del Desempeño



Fuente: SHCP, *Sistema de Evaluación del Desempeño*, recuperado de: https://evaluacion.prospera.gob.mx/es/wersd53465sdg1/inicio/sistema_evaluacion_desempeno.pdf

2.2.1 Instituciones de Evaluación de Política Pública en México

Las tres instancias dentro del Gobierno Federal que tienen la atribución de actuar como coordinadoras de la política de evaluación y de implementar el SED son:

Secretaría de la Función Pública (SFP)

La SECODAM fue reformada en 2003 para convertirse en la SFP, por medio de la creación de la Ley de Servicio Profesional de Carrera, estará capacitada para emitir criterios y establecer los programas generales del propio Servicio Profesional.

Vigila que los servidores públicos federales se apeguen a la legalidad durante el ejercicio de sus funciones, sanciona a los que no lo hacen así; determina la política de compras; audita el ejercicio de los recursos públicos a nivel federal ejercidos por las entidades de la APF y los gobiernos locales y municipales.

De acuerdo al Artículo 37 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, corresponde a la SFP, los siguientes asuntos relacionados con la evaluación:

- Organizar y coordinar el Sistema de Control Interno y la evaluación de la gestión gubernamental, estableciendo las bases generales para la realización de auditorías internas, transversales y externas, expidiendo la normativa respectiva.
- Inspeccionar el ejercicio del gasto público federal y su congruencia con los presupuestos de egresos. Concertar y validar con las autoridades correspondientes los indicadores de la gestión gubernamental.
- Expedir las normas que regulen los instrumentos y procedimientos de control interno de la APF.
- Vigilar el cumplimiento de las disposiciones de planeación, presupuestación, ingresos, financiamiento, inversión, deuda y patrimonio.
- Fiscalizar directamente o por medio de los OIC a las dependencias de la APF, además de los encargados de áreas de auditoría, quejas y responsabilidades, serán asignados y removidos por la SFP
- Conocer e investigar las conductas de los servidores públicos que puedan constituir responsabilidades administrativas.

Dentro del SED, la Secretaría junto a la SHCP emitirá las disposiciones para la evaluación de los indicadores del SED, que formaran parte del Presupuesto de Egresos de la Federación, además de dar a conocer a las dependencias y entidades por medio de sus portales de internet, los instrumentos del SED con sus respectivas actualizaciones.

En la parte del seguimiento y monitoreo del SED la Secretaría y la SHCP “diseñaran y establecerán los mecanismos y esquemas de control presupuestario,

generales y específicos, que se requieran, para mejorar la eficiencia, eficacia, racionalidad, austeridad, economía y transparencia en el proceso presupuestario”.⁵³ Para la etapa de evaluación del desempeño desarrollan metodologías que formaran parte del SED y que se pondrán a disposición de las diversas instancias que quieran usarlas para este proceso y la SFP las incorporara para el Sistema de Control y Evaluación Gubernamental.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP)

El primer antecedente es la Secretaría de Estado y del Despacho de Hacienda, que se creó el 8 de noviembre de 1821, mediante el Reglamento Provisional para el Gobierno Interior y Exterior de las Secretarías de Estado y del Despacho Universal, actualmente su objetivo es la dirección y control de la política del Gobierno Federal en materia financiera, fiscal, de gasto, de ingresos y deuda pública.

De acuerdo con los Lineamientos generales para la evaluación de los Programas Federales de la APF, el papel de la Secretaría en esta etapa de política pública es:

- Revisar las matrices de indicadores y sus modificaciones emitiendo recomendaciones que estimen pertinentes y su respectiva aprobación (en conjunto con CONEVAL y SFP).
- En conjunto con la SFP y el CONEVAL, revisaran y en su caso aprobaran la metodología y los términos de referencia de la evaluación de impacto.
- Para los programas nuevos la SHyCP revisara el diagnóstico y la matriz de indicadores correspondiente.
- Determinar los mecanismos y esquemas presupuestarios para los procedimientos de contratación para las evaluaciones.

Su papel en el PbR y el SED es la coordinación y seguimiento a la evaluación del desempeño; coordinar la planeación para la programación presupuestaria orientada a resultados; proponer y emitir la normativa y metodologías para la

⁵³DOF (2008), *Acuerdo por el que se establecen las disposiciones generales del Sistema de Evaluación del Desempeño*, Pág. 4.

aplicación del PbR-SED; emite el Programa Anual de Evaluación en conjunto con el CONEVAL, además de los instrumentos para su ejecución; seguimiento a los resultados de las evaluaciones, a las metas de los indicadores de los programas presupuestarios; dar apoyo a los gobiernos locales y municipales en el seguimiento y evaluación del desempeño; y verificara trimestralmente los resultados de recaudación y de ejecución del presupuesto.

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL)

Creado en 2005, reglamentado en el artículo 26, apartado C de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como un órgano autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propio, a cargo de la medición de la pobreza y de la evaluación de los programas, objetivos, metas y acciones de la política de desarrollo social.

Mediante el *Decreto por el que se regula el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social*, se define que el CONEVAL tendrá dos fines especificados en el artículo 3 del mismo Decreto y que guiaran su agenda:

- I. Normar y coordinar la evaluación de la Política Nacional de Desarrollo y las políticas, programas y acciones que ejecuten las dependencias públicas, sin perjuicio de las atribuciones que en materia de control y evaluación que tienen las secretarías de Hacienda y Crédito Público y de la Función Pública, y
- II. Establecer los lineamientos y criterios para la definición, identificación y medición de la pobreza, garantizando la transparencia, objetividad y rigor en dicha actividad.⁵⁴

El papel del CONEVAL en el SED, es la revisión periódica de cumplimiento del objetivo social de los programas, metas y acciones de la política de desarrollo social, teniendo la posibilidad de contratar a organismos evaluadores

⁵⁴DOF (2005), *DECRETO por el que se regula el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social*, Pág. 5.

independientes (de acuerdo a los requisitos establecidos). Tendrá a su cargo la coordinación, supervisión y validación de los resultados de las evaluaciones a programas de su competencia.

La emisión de los indicadores de resultados, gestión y servicios para medir cobertura, calidad e impacto de todos los programas sociales, los cuales serán sometidos a la consideración de la SHCP y la Auditoría Superior de la Federación (ASF), este último como representante de la Cámara de Diputados, para que emitan recomendaciones que consideren pertinentes. Los indicadores de gestión y servicios que se establezcan reflejarán los procedimientos y la calidad de los servicios generados por las estrategias de la Política Nacional de Desarrollo Social.

Además, establecerá criterios y lineamientos para las metodologías de evaluación de políticas y programas de desarrollo social; realizara estudios sobre la viabilidad y eficiencia de todo programa nuevo de evaluación de programas sociales; realizara estudios en la materia que favorezcan a impulsar y fortalecer la cultura de evaluación, principalmente en los operadores de programas sociales; y publicara resultados de las evaluaciones en su portal de internet, Diario Oficial de la Federación o en publicación física para consulta de todo ciudadano, organización de la sociedad civil, prensa, institución académica, institución pública, etc.

2.3 La Implementación del Marco Lógico en México

En México se dio la adopción de la MML con la introducción del paradigma de la GpR y su herramienta el SED, fue elegida para el diseño de la matriz de indicadores que mide los avances de los programas gubernamentales. Se escogió por ser la herramienta más recomendada por organismos internacionales como el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo, que servía para el mejor diseño y evaluación, facilitando la alineación de objetivos y metas de los programas a la planeación nacional principalmente.

“Desde 2006 el CONEVAL impulsó el uso del marco lógico como parte de las metodologías para planeación y evaluación de los programas [...] en coordinación con la SHCP y la SFP ha emitido una serie de lineamientos en materia del marco lógico para regular y homogeneizar su diseño, presentación y análisis; proporcionando información y los procedimientos que las dependencias deben atender”⁵⁵

La utilización de la MIR como materia prima del procedimiento para el monitoreo y evaluación de resultados e impactos de acuerdo a los objetivos de la GpR, en las auditorías o evaluaciones específicas realizadas por la SFP y ASF u otros organismos especializados contratados por la institución responsables, además de los órganos estatales y municipales semejantes.

La MML fue establecida como la metodología general para el diseño, monitoreo y evaluación de los programas, no solo federales sino a nivel estatal y municipal. Todo programa debe ir acompañado de una matriz de indicadores, para la retroalimentación de la GpR, y para que sus indicadores formen parte del Presupuesto de Egresos e incorporar sus resultados en la Cuenta Pública correspondiente.

2.4 La evaluación de las políticas públicas de la Ciudad de México

La implementación del SED y PbR, a nivel estatal y municipal se dio de forma gradual y en algunos casos lenta, debido a que en algunas partes del país como fueron los municipios más desarrollados (en la mayoría de los casos la capital de cada entidad) el proceso de adopción del paradigma de la gestión por resultados no tardo mucho tiempo, sin embargo, en las regiones menos desarrolladas del país (el suroeste del país principalmente) este proceso no fue rápido incluso hoy

⁵⁵CRUZ Cruz Margarita (2008), *Análisis del Marco Lógico en la Evaluación de Programas Sociales. Caso: Programa 3x1 para migrantes*, Tesis para obtener el grado de Maestra en Gobierno y Asuntos Públicos, México, FLACSO, Pág. 7.

en día la implementación del SED, PbR y MML no alcanza el 100% a nivel nacional.⁵⁶

En el caso de la Ciudad de México (CDMX)⁵⁷, la implementación del enfoque a resultados e impactos comenzó en 2007, cuando el entonces Jefe de Gobierno Marcelo Ebrard emitió el *Decreto de creación del Consejo de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Evalúa CDMX)*, un organismo público descentralizado de la administración pública y sectorizado a la Secretaría de Desarrollo Social de la Ciudad de México, que tiene un Comité de Evaluación y Recomendaciones como órgano decisor, integrado por el Secretario de Desarrollo Social de la CDMX y seis consejeros ciudadanos destacados, buscando que la evaluación fuera llevada a cabo por ciudadanos imparciales pero capacitados para la labor “ante la necesidad de instrumentar un proceso, casi inexistente en su administración, que contribuyera a mejorar la gestión de sus programas”.⁵⁸

La manera de organizar la evaluación de políticas por parte de Evalúa CDMX tuvo algunas diferencias con lo hecho a nivel federal. Partió de la idea que la evaluación era una forma diferente a cómo hacer gestión pública, por lo tanto, se entendía que existía una escasa cultura de la evaluación en los servidores públicos, por lo que, capacitarlos era esencial, no solo instrumentar a las instituciones y cambiar el marco legal, se debía tener personal capacitado para

⁵⁶El Diagnóstico 2018 del avance en política PbR-SED, análisis a las 32 entidades federativas, 62 municipios (muestra) y 2 Delegaciones (muestra) de la CDMX. A nivel estatal se observó un avance del 77.7% en la implementación de la estrategia del PbR-SED (la Ciudad de México presentó un avance del 80.1%); a nivel municipal se promedió en el país un avance del 38.9%. Se ha tenido un avance progresivo en el ámbito estatal y municipal, siendo este último donde el avance ha sido mínimo, al no llegar al 50% de municipios con PbR-SED.

Este Diagnóstico tomó en cuenta elementos de marco jurídico adecuado; procesos de planeación, programación, presupuestación, ejercicio y control, seguimiento y evaluación; transparencia, capacitación, adquisiciones, recursos humanos y buenas prácticas. Véase SHCP (2018), *Documento relativo al cumplimiento de las disposiciones contenidas en el párrafo tercer del artículo 80 de la LGCG*.

⁵⁷El 5 de febrero de 2017 fue promulgada la primera Constitución de la Ciudad de México, el cual oficializa que el nombre Distrito Federal dejara de usarse en favor de Ciudad de México como nombre oficial de la entidad. Véase DOF (2017), *Decreto por el que se expide la Constitución Política de la Ciudad de México*.

⁵⁸CARDOZO Miryam (2011), *Organización y métodos alternativos en la evaluación de políticas y programas sociales. La experiencia consolidada y la emergente en el caso de México* en revista de *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, número 5, enero-junio, España, INAP-Gobierno de España, Pág. 48.

implementarlo. La capacitación inmediata a los funcionarios públicos en la evaluación no fue hecha a nivel federal.

El sentido de la capacitación era generar evaluadores profesionales que tengan capacidad de investigación, que surja en ellos la capacidad de analizar y juzgar las evidencias recopiladas para conseguir una mejora de las políticas. El evaluador desarrollará habilidades de análisis crítico, negociación y se podrá especializar (si no lo estaba anteriormente) en la interdisciplinariedad.

El paradigma que buscó adoptar Evalúa CDMX, es de la evaluación como un medio de mejora de las acciones públicas, como un medio de aprendizaje para los servidores públicos y para la ciudadanía, el carácter punitivo seguirá existiendo, pero será solo uno de los varios fines de la evaluación, pero no el más importante.

A diferencia de la estrategia nacional de evaluación que se implementó con el SED y el PbR de evaluaciones anuales y de todos los procesos de los programas en su conjunto (recursos, procesos, resultados e impactos), en Evalúa CDMX se consideró que este tipo de evaluaciones no eran convenientes, debido a que el volumen tan amplio de evaluaciones puede provocar que se caiga en una rutina y sólo se busque cumplir un requisito legal, sin lograrse un proceso de mejora de las políticas o de aprendizaje de los servidores públicos.

La estrategia que se adoptó en la Ciudad de México, fue la de evaluar de manera separada las diversas etapas de la política pública y en años subsecuentes. Para el 2009 se optó por la evaluación de la formulación e implementación, esta última es poco habitual que se evalúe, lo que resulto novedoso para su tiempo.

Empleó formas y procedimientos diferentes de llevar a cabo la evaluación a lo que se realizaba en el ámbito federal:

-Para la contratación de evaluadores externos se creó un padrón que fue puesto a concurso de dos a tres rondas, se analiza y selecciona a los más capacitados para el trabajo;

-No se usaron recursos de los programas para llevar a cabo la evaluación, se instauró un fondo específico para el pago de los evaluadores contratados. Los recursos quedan transparentados;

-Evalúa CDMX participa como un apoyo al evaluador, en la revisión de la metodología que se empleara en determinada evaluación y en dar un dictamen sobre los informes finales de la evaluación emitiendo recomendaciones, que deben ser atendidas de manera obligatoria por el ente evaluado y se dará un seguimiento a la atención de las recomendaciones; y

-La publicación de los resultados se realiza en revistas y periódicos de alta circulación para que la ciudadanía tenga un acceso más sencillo a estas y se genere debate.

El proceso de evaluación incremental comenzó en 2010, las dependencias y entidades tenían la obligación de realizar evaluaciones internas, sin embargo, el número de evaluaciones conforme pasaban los años no fueron las esperadas, se esperaba que a mediano plazo el número de evaluaciones fuera cada vez mayor, pero en 2010 se lograron 91 evaluaciones y para 2012 se tuvo una cifra de 36 evaluaciones, mucho menor de lo esperado.

Pese a los esfuerzos de adoptar la práctica de la evaluación de la manera más profesional posible con especialización a los evaluadores y la inclusión de más de una metodología de evaluación, no se logró que esta práctica se implementara como un proceso rutinario por parte de las dependencias y entidades capitalinas “quedando en relieve las limitaciones técnicas existentes, ya que la mayoría de las entidades encargadas de operar programas sociales no contaban con recursos (humanos y financieros) para realizar este tipo de acciones”.⁵⁹

Para solucionar este dilema en el 2013, se implementaron dos estrategias, por un lado se emitieron nuevos Lineamientos de Evaluación para realizar un nuevo diagnóstico de los programas y un balance de las anteriores evaluaciones (los

⁵⁹Gaceta Oficial del Distrito Federal, núm. 306 (2018), *Aviso por el cual se dan a conocer los Lineamientos para la Evaluación Interna 2018 de los Programas Sociales de la Ciudad de México*, Pág. 80.

últimos tres años) y por otro lado, una mayor difusión y acercamiento con las dependencias, entidades y delegaciones para orientarlos, aclararles dudas, capacitarlos y buscar sensibilizarlos en esta práctica. La creación de una mayor cultura de la evaluación era clave.

Hubo un incremento a 136 evaluaciones internas por parte de las dependencias, entidades y delegaciones. En 2014, se añadió otra estrategia, el análisis de los procesos de evaluación interna que se tenían hasta el momento, se enfocó en la calidad de las evaluaciones realizadas, empleando cuestionarios sobre las experiencias, retos y desafíos de los evaluadores. La información generada debía servir para un mejor diseño de estrategias de la mano con Evalúa CDMX.

A partir de 2015, como parte del comienzo de la estrategia de la Evaluación Interna Integral, se implementaron Talleres de Apoyo para la Elaboración de Evaluaciones Internas “tuvo como objetivo brindar a las personas encargadas de la elaboración de las evaluaciones internas [...] las herramientas teóricas y prácticas que les permitieran desarrollar este proceso de forma óptima y, por ende, tomar decisiones para el mejor desempeño de sus programas sociales”.⁶⁰

Entre el 2016 y 2018 se estableció una ruta a seguir por estos tres años, para que las evaluaciones a realizar generaran información de utilidad para la toma de decisiones y una mayor eficiencia del respectivo programa. La estrategia se daría por etapas, para que al terminar el periodo de tres años las condiciones para realizar evaluaciones sean las óptimas.

Un entendimiento de como evaluar las distintas fases que atraviesa un programa (desde el diseño a los resultados finales). Los evaluadores debían saber usar herramientas para definición de poblaciones, estructurar indicadores para la medición de resultados e impactos (generados y esperados). El propósito era el afianzar una cultura organizacional que buscara la mejora continua. (Detalles de la estrategia integral de evaluación 2016-2018. Anexo 1)

⁶⁰Gaceta Oficial del Distrito Federal, núm. 52 (2016), *Aviso por el cual se dan a conocer los Lineamientos para la Evaluación Interna 2016 de los Programas Sociales de la Ciudad de México*, Pág. 48.

Las evaluaciones internas serán hechas con presupuesto de las propias instituciones que operan el programa social, sin embargo, los servidores públicos ajenos a llevar a cabo el programa serán los encargados de la evaluación. Los involucrados en áreas de planeación, seguimiento, evaluación o áreas afines realizaran este proceso, se tomará en cuenta la opinión de los operadores del programa como conocedores de su funcionamiento y de los obstáculos que se han presentado en la implementación.

“deberá concretarse en un informe de evaluación, cuya utilidad radica en incidir en la planeación, operación y monitoreo del programa social en el siguiente año. La unidad administrativa responsable de evaluación será la encargada de elaborar el informe anual de evaluación interna, que deberá presentarse a la persona titular para su conocimiento a efecto de implementar los correctivos sugeridos en el mismo.”⁶¹

2.4.1 La metodología de evaluación de Evalúa CDMX

La idea que tenía Evalúa CDMX, es que cada evaluación fuera específica, no buscaban seguir una sola metodología para la resolución de todos los componentes de un programa y otros elementos que lo rodean. El método debía construirse a partir del componente en específico que se quería evaluar, utilizando técnicas cualitativas y cuantitativas por igual, para interpretar y comprender el elemento que será evaluado. Para 2009, con un plan de evaluaciones de políticas, se diseñaron los Términos de Referencia⁶², específicos para cada una de esas evaluaciones, con asuntos a revisar para cada tipo.

Los componentes que se evaluaban eran en función del tipo de programa, el área en que trabaja, la etapa del proceso en que se han detectado algún inconveniente y algún elemento que resulte relevante para el grupo evaluador y actores

⁶¹Gaceta Oficial del Distrito Federal, núm. 306 (2018), *op. cit.*, Pág. 83.

⁶²Los términos de referencia describen de manera detallada las características que se pretende tenga el servicio prestado. Se divide en apartados donde se refiere a: a) descripción del servicio, b) metodología o forma en que se prestará el servicio, c) actividades a realizar por el prestador del servicio; d) productos o resultados esperados; e) informes a entregar por el prestador del servicio. Véase SFP (2017), 1.2.2 *Elaboración de términos de referencia*, consultado en la dirección URL: <https://www.gob.mx/sfp/acciones-y-programas/1-2-2-elaboracion-de-terminos-de-referencia>.

interesados, los evaluadores eran libres de escoger los métodos con los que evaluarían, siempre y cuando éstos cumplieran los objetivos del ejercicio. Los métodos experimentales utilizados a nivel federal, no se emplearían en la Ciudad de México, salvo en casos muy específicos.

En la conformación de equipos de evaluación se buscaba multidisciplinariedad, donde podrían participar organizaciones civiles y ciudadanía en general (para generar aprendizaje), priorizando la profesionalización, de acuerdo al tema del programa, sería mayor la relevancia de una disciplina o de otra, por ejemplo si es una política de salud, el gremio de médicos participante tendría mayor voz y relevancia que cualquier otra disciplina.

Se buscó la Incorporación una etapa más allá de la evaluación, la realización de las metaevaluaciones,⁶³ pero no trascendió más allá del compromiso de hacerlo. La experiencia de Evalúa CDMX, mostro una mayor organización, que permitió a los especialistas realizar su evaluación y que se pudiera elaborar un producto que sirva para la toma de decisiones y mejora del programa, que la evaluación no se volviera un proceso rutinario. Fue la meta a lograr en la Ciudad de México.

Los *Lineamientos para la Evaluación Interna de los Programas Sociales del Distrito Federal* fueron creados en 2009 emitidos con el objetivo de:

“brindar elementos conceptuales, metodológicos e instrumentales para realizar las evaluaciones internas de los diversos programas sociales, nuevos y en marcha, tomando como referente la legislación vigente y, por ende, contribuir con la administración actual del Distrito Federal al realizar un ejercicio de planeación-evaluación que parta de la elaboración de un ejercicio de evaluación interna de los problemas que se buscan resolver con la puesta en marcha y/o continuidad de los programas sociales, y que éstas sean de utilidad para la toma de decisiones, con la finalidad de

⁶³La metaevaluación es un tipo de evaluación donde se enjuicia la calidad y el mérito de lo que hacen los evaluadores profesionales, persigue el perfeccionamiento de sus trabajos y promueve mayor comprensión de los mismos. Su objeto de estudio son los informes finales de evaluación. Véase CARDOZO Myriam (2012), *op. cit.* Pág. 179.

introducir ajustes, potenciar aciertos o en su caso reorientar dichos programas”⁶⁴

El proceso de evaluación que se plantean en el Ciudad de México, es avanzar hacia la realización de una Evaluación Integral, con elementos de diseño, cobertura, operación, resultados y satisfacción, con un sistema de indicadores que use de base el Marco Lógico.

⁶⁴Gaceta Oficial del Distrito Federal, Núm. 48 (2015), *Lineamientos para la Evaluación Interna 2015 de los Programas Sociales del Distrito Federal Operados en 2014*, Pág. 54.

Capítulo 3. El Programa Jóvenes en Impulso de la Ciudad de México

3.1 Sobre el Instituto de la Juventud de la Ciudad de México (INJUVE-CDMX)

A finales de 1999, en la Asamblea Legislativa de la Ciudad de México, se introdujo a la agenda de discusión el tema de la participación de los jóvenes en el proceso de democratización, se debatió sobre la creación de la Ley de las y los Jóvenes del Distrito Federal. En la elaboración de la versión final de la ley se consideraron las aportaciones y comentarios de organizaciones jóvenes, estudiantes de instituciones públicas y privadas, investigadores del tema, y jóvenes en general.

El 28 de abril de 2000 se aprobó el dictamen de la Ley de las y los Jóvenes del Distrito Federal, que en su Capítulo I del Título Tercero, estableció la creación del Instituto de la Juventud de la Ciudad de México (INJUVE-CDMX), cuyo principal objetivo era el definir, gestionar, supervisar, instrumentar y evaluar las políticas públicas de la juventud de la Ciudad de México, para su posterior instrumentación en programas, proyectos y acciones específicas por las dependencias y entidades correspondientes.

De acuerdo al *Manual Administrativo del INJUVE-CDMX de 2017* (vigente en 2019), la misión actual del instituto es “el reconocimiento pleno de los derechos de las personas jóvenes del Distrito Federal, mediante la implementación de acciones y políticas públicas en coordinación con los sectores público, privado y social”⁶⁵. Sus objetivos principales son:

- Promover y respetar los derechos humanos de la población joven en la Ciudad de México (CDMX).
- Cooperar con el gobierno de la CDMX en los procedimientos de los programas de fomento del desarrollo de la juventud.
- Difundir la investigación de la materia.
- Fungir como órgano de consulta y asesoría en materia de juventudes de las dependencias y entidades de la administración pública local.

⁶⁵INJUVE CDMX (2017a), *III. Misión, Visión y Objetivos Institucionales en Manual Administrativo: Instituto de la Juventud del Distrito Federal*, Pág. 1.

- Elaborar, promover, ejecutar y coordinar programas y actividades que promuevan la cultura, derechos humanos y civiles, y respeto y amor por la ciudad.⁶⁶

3.2 Características del Programa Jóvenes en Impulso

3.2.1 Antecedentes

El programa fue creado en 2007, por el INJUVE-CDMX y sería operado por la Subdirección de Jóvenes en Impulso de la Dirección de Vinculación y Enlaces Estratégicos de la institución. Surge como una alternativa de apoyo a los jóvenes que abandonaron los estudios por situación económica, para no solo otorgarles un incentivo económico, sino también proporcionarles mayores herramientas para su desarrollo como ciudadanos y para su incorporación al sistema laboral.

El programa buscaba beneficiar a jóvenes capitalinos de entre 15 y 21 años. Los jóvenes recibían la ayuda económica a cambio de llevar a cabo 12 horas semanales de actividades de voluntariado en favor de la comunidad (entrando en un horario que no interrumpa sus actividades académicas), se potenciarían las capacidades de los jóvenes para coadyuvar al desarrollo integral de la CDMX y mejoraría el sentido de pertenencia de los jóvenes capitalinos con su ciudad. El rango de edad de los potenciales beneficiarios se ha ido ampliando con el paso de los años, para 2014 se contemplaban a los jóvenes capitalinos de entre 14 a 29 años. Para las Reglas de Operación 2016 se estableció el rango actual de jóvenes de 12 a 29 años.

El programa funcionaba en su inicio con “Brigadas de Trabajo Comunitario” cada una encabezada por un “Promotor” que tenía a su cargo un grupo determinado de jóvenes al cual organizaba, dirigía y les daba seguimiento dentro de las actividades que le sean asignadas. Las Brigadas trabajaban en alguno de los cuatro ejes temáticos siguientes:

⁶⁶INJUVE CDMX (2017a), op. cit., Pp. 1 y 2.

- Educación Cívica: actividades sobre concientizar a la población sobre temas en general como la conservación del medio ambiente, ejercicio libre y seguro de la seguridad, cultura de buen conductor (respeto al peatón) y adultos mayores.
- Educación: apoyó en actividades de alfabetización y de regularización escolar.
- Rescate Ambiental: limpieza y rescate de zonas verdes de la ciudad y actividades de concientización sobre el impacto negativo del deterioro ambiental.
- Recuperación de Espacios Públicos: identificación y rescate de espacios públicos que se encuentran en condiciones de deterioro, se promovió su uso con teatro callejero o torneos deportivos.

Para dar seguimiento a los avances de los jóvenes beneficiarios, se planteó llevar a cabo reuniones semanales entre el promotor y los jóvenes a su cargo, donde se realizaban balances de los avances de las actividades que llevaron a cabo o se estuvieran ejecutando. Se buscaba tener un control sobre el rendimiento académico de los beneficiarios del programa, ellos informaran mensualmente sobre sus avances académicos con una entrega de constancia o historia académica.

Actualmente se cuenta con la figura de Líderes de Grupo (añadida en las Reglas de Operación de 2016) “es la persona joven beneficiaria encargada de llevar el control y seguimiento de grupos de jóvenes agentes del cambio del Programa”⁶⁷ Serán jóvenes de 18 a 29 años, con educación media básica, experiencia en todas las actividades realizadas por los beneficiarios del programa.

La figura de Promotor se mantiene, ahora llamados Promotores Sociales Jóvenes, los requisitos de ingreso son los mismos (Anexo 2) que los de Líderes de Grupo y recibirán capacitación sobre las actualizaciones del programa; liderazgo y trabajo en equipo; intervención comunitaria, mediante técnicas, dinámicas y manejos de grupo; conocimiento de temáticas importantes de la adolescencia (embarazo

⁶⁷*Ibíd.*, Pág. 700.

temprano, discriminación, violencia en el noviazgo, adicciones, etc.); conocimiento del Programa General de Desarrollo de la Ciudad de México y servicios institucionales.

Los Promotores tendrán la obligación de organizar a los jóvenes para eventos institucionales; invitarlos a formar parte del programa; apoyar el registro de asistencia de los beneficiarios y dar seguimiento al otorgamiento de apoyo económico que se le proporciona; orientar, guiar, informar y acompañar a jóvenes en las actividades del instituto y detectar alguna necesidad o interés de ellos; dar seguimiento a las actividades de los beneficiarios, reuniones con ellos para balances sobre avances y el informe mensual de lo realizado; colaborar en el diagnóstico sobre participación ciudadana; y participar en actividades de evaluación y capacitación propuestas por el instituto.

3.2.2 El reenfoque a una generación de la cultura de la participación.

El programa, agregó en 2015 la capacitación a los jóvenes beneficiarios, ésta consistía en conocimientos que les permitirían incidir en el cambio del entorno de su comunidad. Se hizo énfasis no sólo en que el apoyo ayudara a los jóvenes a continuar con sus estudios, sino en impulsar una mayor participación de este sector poblacional mediante el desarrollo de habilidades que permitan que asistan a su comunidad para un mejor desarrollo⁶⁸.

En su Diagnóstico, el Programa, aclara que no se trata de apatía de la juventud *per se*, más bien se trata de un cambio en las formas de participar por parte de las nuevas generaciones, que mediante las redes sociales son capaces de formar comunidades con las cuales buscan incidir en los temas importantes de nuestro tiempo. Se organizan para mostrar alguna inconformidad o exigir que un tema que consideran relevante sea puesto en la Agenda.

⁶⁸La Encuesta Nacional de la Juventud 2010, reveló que solo uno de cada diez jóvenes participa en alguna organización, siete de cada diez no han participado en algún tipo de actividad fuera de la escuela. La escasa participación ciudadana de las personas jóvenes en la Ciudad de México ha sido concebida como un serio obstáculo para el desarrollo pleno de dicho sector y para la gobernabilidad democrática. Véase Gaceta Oficial del Distrito Federal, núm. 20, tomo I (2015), *Programa Jóvenes en Impulso 2015*, Pág. 264.

La oportunidad de comunicarse directamente con las autoridades mediante correo electrónico o redes sociales (Facebook, Twitter, Instagram, etc.) permite que la discusión política se traslade a las redes. Las voces de la sociedad (medios de comunicación, organizaciones de la sociedad civil, grupos religiosos, comunidad científica, sindicatos, etc.) también son escuchadas en este plano, basta con mandar un mensaje por alguno de estos medios para que las autoridades sepan la existencia de una inconformidad, una exigencia o incluso felicitación a la administración. Si las voces enfocadas a una problemática específica son las necesarias y pertinentes (a criterio de los actores políticos) una decisión sobre el accionar del gobierno puede tomarse o cambiarse. El joven no es apático, solo encontró nuevos mecanismos para comunicarse y manifestarse.

En 2015 se introdujo al PJI la figura de jóvenes agentes de cambio, que serán los beneficiarios del programa, que mediante una capacitación previa y las actividades que realicen en el Programa, tendrán la habilidad de propiciar deliberadamente o mediante su comportamiento, cambios en lo social, en lo cultural o en el comportamiento de los individuos de su comunidad.

Sin embargo, existen sectores segregados económicamente, que terminan por ser excluidos del desarrollo y de los vínculos sociales. Los jóvenes con este problema llegan a generar una apatía hacia los asuntos públicos, por lo que, la participación no es una prioridad para un sector que estará más preocupado por trabajar y sobrevivir. La intervención en los asuntos públicos será una importante forma de acceder a los bienes y servicios que requieren; las capacidades de desarrollo a largo plazo para este sector aumentarían.

La participación es un derecho fundamental en una sociedad democrática, por lo que garantizar que los jóvenes pudieran acceder a él fue una de las razones del reenfoque que recibió el programa, no solo bastaba con que recibieran una suma económica para continuar los estudios, se buscaba la creación de una cultura de la participación social. Se fundamentó en la Ley de las y los Jóvenes, artículo 36 que el derecho a la plena participación social y política es un derecho fundamental para mejorar las condiciones de vida de los jóvenes y el artículo 37, de la misma

Ley, señala que es deber de las autoridades apoyar a los jóvenes en acciones de beneficio colectivo.

Para involucrar a los jóvenes de la CDMX en las decisiones y cambios que se generan en su comunidad, se implementó a partir de 2015 una estrategia integral de promoción de la cultura ciudadana; en el año 2016, se integró el programa a la Estrategia de Salud, Balance y Bienestar la cual busco, otorgar apoyo en la salud emocional a los jóvenes beneficiarios; y para 2017, el programa incorporó la garantía al conocimiento y el ejercicio pleno de los derechos de las personas jóvenes, y la promoción de la cultura ciudadana desde la juventud.

Los grupos vulnerables que se consideraron prioritarios para ser atendidos, son los que sufren de discriminación, exclusión, maltrato, abuso, violencia y obstáculos para el ejercicio de sus derechos. Conformados por mujeres, niños, las personas jóvenes, adultos mayores, discapacitados, comunidad LGTBTTI, migrantes, personas en situación de calle, personas que residen en instituciones de asistencia social, afrodescendientes e indígenas. Las actividades de las brigadas de jóvenes beneficiarios se diseñaron y enfocaron sus estrategias y actividades a mejorar (en la medida de lo posible y dentro de sus capacidades y atribuciones) el entorno de su comunidad y de estos grupos vulnerables.

El Gobierno de la CDMX promoverá acciones para fortalecer los lazos de identidad y de solidaridad entre los jóvenes, sobre el desarrollo social, laboral, educativo, cultural y de participación de la población de la Ciudad de México. Se diseñaron estrategias para que los jóvenes retomen, continúen, permanezcan y concluyan sus estudios.

Para el funcionamiento del Programa, de acuerdo a la Ley de Desarrollo Social y la Ley de Participación Ciudadana locales, la sociedad podrá participar activamente en la planeación, programación, implementación y evaluación de los programas y acciones de desarrollo social, para el caso específico del PJI, los actores participarán de la siguiente forma y en diferentes etapas:

- I. Organizaciones de la Sociedad Civil: participan en la implementación de manera colectiva, por medio de Comités, Consejos o mesas de trabajo para aportar recomendaciones a las políticas públicas para los jóvenes.
- II. Espacios de Participación del Programa de Derechos Humanos de la Ciudad de México: se involucran en la etapa de programación, participan periódicamente ampliando la participación entre la ciudadanía y los entes públicos para el seguimiento del programa.
- III. Consejo Joven⁶⁹: en la etapa de planeación generan propuestas y opiniones sobre esta fase del programa. Cuando el consejo se reúna emitirán dichas recomendaciones.
- IV. Beneficiarios: intervendrán individualmente mediante opiniones y puntos de vista sobre la operación del programa por medio de las evaluaciones internas, mediante consultas.

Actualmente el programa se compone de 40 brigadas, compuestas por jóvenes becarios que pueden permanecer hasta por tres años, siempre y cuando cumplan con el 80% de la asistencia, donde además de apoyar a los grupos vulnerables previamente mencionados, se imparten talleres temáticos a los jóvenes sobre temas de derechos humanos, temas ambientales, historia y conciencia social. Además, se imparten asesorías académicas para jóvenes estudiantes que se preparan para exámenes de acreditación a nivel básico y medio superior.

Alineado al Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2013-2018, por medio del Eje 1 de equidad e inclusión social para el Desarrollo Humano y al Programa Sectorial de Desarrollo Social con Equidad e Inclusión 2013-2018, al eje de mejoramiento de la calidad de la educación, con laicidad, enfoque de género y de derechos humanos, para un desarrollo pleno de las capacidades y valores de la población de la CDMX.

⁶⁹El Consejo Joven es un órgano de participación plural y consultivo e integrante del Sistema, que funciona como instancia entre el Gobierno de la CDMX y la Juventud de la Ciudad de México; su función general es opinar y apoyar, mediante recomendaciones, al Instituto para fomentar la participación de las personas jóvenes en las propuestas, políticas, proyectos, programas y acciones dirigidas a éstas. Véase Artículo 127, Ley de los Derechos de las Personas Jóvenes en la Ciudad de México.

Con el Programa del Instituto de la Juventud para el Desarrollo de los Jóvenes 2012-2018, se alinea al objetivo de educación, que busca un mejoramiento en la calidad de la educación para que los estudiantes desarrollen conocimientos científicos, competencias y habilidades, para una generación de valores que ayuden a tener mejores ciudadanos. Que se forme una participación ciudadana, una cultura de los derechos humanos, la no violencia y la resolución pacífica de conflictos, igualdad de género, no discriminación y respeto al medio ambiente.

Contribuye al logro de objetivos de los Programas especiales de Igualdad y no Discriminación hacia las Mujeres de la Ciudad de México 2015-2018 y del Programa para Prevenir y Eliminar la Discriminación en la Ciudad de México, al primero mediante acciones que fortalezcan y garanticen los derechos de la población joven y las mujeres, tomando medidas para que no abandonen sus estudios; promoviendo el acceso y la entrega de becas para ese sector; perspectiva de género para la participación y acceso de las mujeres a actividades deportivas; e impulsar actividades que promuevan la igualdad de género y la no violencia a la mujer.

Aporta al segundo programa en la divulgación de contenidos sobre la Ley para Prevenir y Eliminar la Discriminación a la población, para que sepan de los procedimientos existentes para quejas o reclamaciones por presuntos actos de discriminación de cualquier clase y en cualquier ámbito; participación en eventos de análisis y discusión de los derechos a la igualdad y no discriminación; y que en la propia operación del Programa, los servidores públicos encargados se sensibilicen en la materia y permitan el acceso al programa a los grupos vulnerables, sean beneficiarios directos (reciben el apoyo económico) o indirectos (los que se ven favorecidos por las actividades comunitarias de las brigadas).

Con el Programa de Derechos Humanos de la Ciudad de México 2016-2021, contribuye en la creación de mecanismos para la participación de las diversas formas de organización juvenil que buscan formar parte de la toma de decisiones de acciones que los involucren directamente a ellos y sus oportunidades de desarrollo.

“las estrategias atribuidas al INJUVE-CDMX son trabajadas mediante las brigadas del Programa Jóvenes en Impulso; por ejemplo, se protegen y promueven derechos como: derecho a la educación (estrategia 139); derechos sexuales y reproductivos (estrategia 224, 225 y 226); derecho a la salud (estrategia 369).”⁷⁰

3.3 La Importancia de Jóvenes en Impulso como programa de voluntariado universitario

El Programa operado por el INJUVE-CDMX, se enfoca en la promoción de actividades de voluntariado realizadas por jóvenes estudiantes de bachillerato y universitarios. Este tipo de actividad está caracterizada en que:

- a) Es una decisión voluntaria que se apoya sobre motivaciones y opciones personales.
- b) Es una forma de participación activa del ciudadano en la vida de las comunidades.
- c) Se manifiesta, generalmente, en una acción y en un movimiento organizado en el seno de una asociación.
- d) Contribuye a la mejora de la calidad de vida y a crear un mundo más solidario.
- e) Responde a los principales desafíos de una sociedad que busca lograr un mundo más justo y pacífico.
- f) Contribuye al fortalecimiento de un desarrollo social y económico más equilibrado, incluso a la creación de nuevos empleos y profesiones.”⁷¹

Uno de los países ejemplo en actividades de voluntariado universitario es España, específicamente en la ciudad de Madrid donde estas actividades llevan años formando parte de la formación universitaria como medio por el cual los estudiantes ofrecen sus servicios y aplican los conocimientos aprendidos a lo largo

⁷⁰Gaceta Oficial del Distrito Federal, núm. 252, tomo III (2018), *Aviso por el que se dan a conocer las Reglas de Operación del Programa Jóvenes en Impulso 2018*, Pág. 693.

⁷¹ERDU Agencia para las Asociaciones y el Voluntariado (2009), *Guía de Voluntariado para Organizaciones*, Departamento de Vivienda y Asuntos Sociales del Gobierno Vasco, México, Pág. 20.

de sus carreras. Durante su formación los alumnos adquieren valores cívicos, solidarios, de justicia, tolerancia y respeto; buscan que se arraigue la idea de responsabilidad social y se tengan espacios donde los jóvenes adquieran un mayor compromiso con la igualdad y justicia de la sociedad, a favor de la ciudadanía.

El PJI desde un ámbito institucional no académico (aunque beneficia a estudiantes activos) con los “agentes de cambio” promueve la participación activa de los jóvenes en las acciones que afectan a la comunidad; sin embargo, la actitud desinteresada de la juventud participante en el programa no existe en un comienzo, ya que su participación está condicionada por un apoyo económico que recibirán, siendo el objetivo final que la experiencia que los jóvenes recibirán al ser parte del programa, funcione para que participen activamente en beneficio de su comunidad. Busca generar voluntariado.

Retomando nuevamente la experiencia española, las estrategias y programas de voluntariado que han implementado en los últimos años incluyeron elementos de:

- Estatuto Interno de Voluntariado: establece funciones de los voluntarios, derechos y obligaciones, además de mecanismos de participación.
- Estrategia de organización: el proceso de elaboración de perfiles de voluntarios, su selección, acogida, capacitación y seguimiento a los voluntarios
- Coordinador de voluntariado: una persona con conocimientos suficientes sobre el ámbito universitario; con la función de coordinar grupos de voluntariado, establecer las actividades y objetivos, colaboración con otras universidades y representar a su institución académica.
- Transversalidad y colaboración: instituciones del sector empresarial con el enfoque de socialmente responsables, organizaciones de la sociedad civil (OSC) dedicadas al voluntariado; y organizaciones gubernamentales, que se coordinan en una estrategia común que impulsa el voluntariado como una parte importante de la vida de la sociedad.

- Red de información: un servicio que busca la promoción del voluntariado en todo el territorio correspondiente informando, asesorando y divulgando sobre el fin del voluntariado a los interesados.

Cabe resaltar que en España y la Unión Europea en general el voluntariado tiene un importante papel desde los años 50', con la Carta Social Europea de 18 de octubre de 1951 que sirvió como base para normativa sobre la materia en toda Europa. En 1985, la Asamblea General de Naciones Unidas instituye el 5 de diciembre como el Día Internacional de los Voluntarios para el Desarrollo Económico y Social, sumado a la Declaración Universal sobre el Voluntariado el 14 de septiembre de 1990.

El voluntariado en México, en cambio, no tiene un arraigo importante en la cultura ciudadana al grado de no existir toda una estrategia nacional gubernamental o académica sobre la materia. No se deben omitir las muestras de apoyo desinteresado llevadas a cabo por los ciudadanos en periodos de desastres naturales, por ejemplo: en el recientemente sismo del 19 de septiembre de 2017 en la Ciudad de México, se pudo ver por diversos medios de comunicación a ciudadanos no organizados, organizaciones de la sociedad civil, asociaciones religiosas y otras instituciones ayudando en las labores de rescate y de atención a víctimas del sismo.

Algunas instituciones educativas han comenzado los últimos años a crear estrategias de voluntariado como la Universidad Iberoamericana que cuenta con espacios y proyectos sobre asuntos de género, medio ambiente, derechos humanos, asuntos migratorios e indígenas donde los alumnos colaboran en actividades que duran de un día a un semestre. Otro ejemplo es la Universidad Anáhuac que cuenta con la Acción Social Universidad Anáhuac (ASUA) que es una organización estudiantil que cuenta con programas y proyectos que ayudan a la generación de profesionistas con conciencia social y compromiso ciudadano.⁷²

⁷²Universidad Iberoamericana, *Voluntariado Universitario*, estrategia de voluntariado consultada en la dirección URL: <http://www.ibero.mx/alumnos-voluntariado-universitario>.

Empresas nacionales o internacionales que se han convertido en Empresas Socialmente Responsables (ESR), una distinción dada por el Centro Mexicano para la Filantropía (CEMEFI)⁷³ a las empresas que cuentan con una gestión socialmente responsable que y han desarrollado una cultura laboral de respeto al medio ambiente, a la comunidad y valores éticos, sumado a actividades de voluntariado en pro del bien común.

Los esfuerzos de las instituciones previamente mencionadas; sin embargo, no dejan de ser casos aislados y menores, ya que, la cultura del voluntariado en México, está lejos de existir y la apatía ciudadana a los problemas que no le afectan directamente siguen siendo una característica de los habitantes de país.

El PJI es uno de los ejemplos de programa con fines de voluntariado, aunque en un ámbito local, cumple algunos de los elementos antes mencionados como parte del caso español; sin bien no cuenta con un Estatuto de Voluntariado, ha contado con reglas de operación que definen cómo se puede acceder al programa, las actividades a realizar, sumado a las “Brigadas” que distribuyen a los voluntarios en las actividades programadas.

Se proporciona una capacitación a los jóvenes en las actividades que realizaran y se le da seguimiento a las actividades que realizan mediante reuniones con la figura de “Líderes de Grupo” (que tendrán a su cargo las Brigadas antes mencionadas), donde se hará un balance sobre los avances de los jóvenes voluntarios en su respectiva actividad.

Junto a la figura de “Líderes de Grupo”, el programa cuenta con el “Promotor Social Joven” semejante a la figura de “Coordinador de Voluntariado” (del caso español), que se encargara de promover el programa, organizar las brigadas,

Universidad Anáhuac, *ASUA-Acción Social Universidad Anáhuac*, estrategia de voluntariado consultada en la dirección URL: <http://web.uas.mx/vidauniversitaria/index.php/accion-social>.

⁷³CEMEFI, es una asociación civil fundada en 1988, sin filiación partidista o religiosa, con permiso del gobierno mexicano para promover y articular la participación filantrópica, comprometida y socialmente responsable de los ciudadanos, organizaciones sociales y empresas. Información Institucional consultada en la dirección URL: <https://www.cemefi.org/cemefi/informacion-institucional.html>.

además de guiar e informar a los jóvenes voluntarios en las actividades de las Brigadas.

Como medios de colaboración se sabe que la figura del Consejo Joven y otras OSC, pueden participar en la estructuración de los objetivos y estrategias del programa. En la comunicación o Redes de Información, el programa cuenta con portales de internet oficiales del INJUVE-CDMX y redes sociales, donde se puede ver la información de las características del programa.

El programa cumple sustancialmente con elementos previamente señalados de buenas prácticas de voluntariado (de acuerdo a la experiencia española). Cumple con elementos de diseño, organización y operación de un programa de estas características, es un ejemplo de un programa de voluntariado destacado. En cuanto a sus resultados en pro de servir como una herramienta para formar a “jóvenes agentes de cambio” y de hacer valer el derecho de los jóvenes a participar e involucrarse en los asuntos de su ciudad, estos serán analizados en el siguiente apartado del capítulo.

3.4 Matriz de Indicadores de Resultados del Programa Jóvenes en Impulso (2013-2018)

El PJI usa la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR) derivada de la Metodología de Marco Lógico (MML), para los procesos de gestión, seguimiento y evaluación, anual que se llevan a cabo. La Evaluación Interna 2015 del Programa Jóvenes en Impulso 2014 que lleva a cabo el propio INJUVE-CDMX contiene la MIR que se utilizó en el ejercicio 2014, que a continuación se sintetiza resaltando los aspectos más importantes.

Objetivo	Indicador	Medios de Verificación	Unidad Responsable de la Medición
Nivel de Objetivo: Fin			
Contribuir a la reducción de la desocupación juvenil en la Ciudad de México	Variación del porcentaje de personas jóvenes desocupadas en la Ciudad de México Tipo: Eficacia	Encuesta Nacional de Juventud	Subdirección de Investigación y Estadística

Nivel de Objetivo: Propósito			
Las personas en la Ciudad de México ingresan, continúan y concluyen sus estudios de nivel educativo medio y superior	Tasa de eficiencia terminal en el nivel educativo medio superior.	Informe de actividades Programa Jóvenes en Impulso	Subdirección de Jóvenes en Impulso
	Tasa de absorción en el nivel educativo medio superior		
	Tasa de abandono en el nivel educativo medio superior		
Nivel de Objetivo: Componentes			
1. Apoyos económicos otorgados	Porcentaje de apoyos económicos entregados	*Informe de actividades Programa Jóvenes en Impulso. *Encuesta de Satisfacción del Programa Jóvenes en Impulso (Indicadores inciso b, b.1 y b.2)	Subdirección de Jóvenes en Impulso
2. Acciones de información, prevención y concientización en educación sexual	Porcentajes de: a) acciones, cursos o apoyos (Dependiendo el componente) b) Personas que evaluaron como "satisfactorias" y "muy satisfactorias" las anteriores acciones b.1) Porcentaje de personas jóvenes que evaluaron como "útiles" los apoyos psicológicos (componente 7) b.2) Porcentaje de personas que evaluaron como "valiosas" y "muy valiosas" las capacitaciones en derechos humanos (componente 8)		
3. Acciones de información, prevención y concientización en materia de adicciones implementadas			
4. Acciones de información, prevención y concientización en materia de acoso escolar implementadas.			
5. Acciones de información, prevención en materia de equidad de género implementadas			
6. Curso de regularización académica impartidos			
7. Apoyos psicológicos brindados			
8. Capacitaciones en derechos humanos con perspectiva juvenil impartidas.			
Nivel de Objetivo: Actividades			
1.1 Elaboración del padrón de beneficiarios	Padrón de Beneficiarios 2014 del Programa Tipo: Eficacia	Informe de actividades del Programa Jóvenes en Impulso.	Subdirección de Jóvenes en Impulso
2.1 Elaboración de un Plan anual de trabajo en materia de educación sexual	Plan anual de trabajo Tipo: Economía		
3.1 Elaboración de un Plan anual de trabajo en materia de adicciones			
4.1 Elaboración de un Plan anual de trabajo en materia de acoso escolar			
5.1 Elaboración de un Plan			

anual de trabajo en materia de equidad de genero			
6.1 Costo de los cursos de regularización	Costo promedio	Reporte contable del Programa Jóvenes en Impulso	
7.1 Costos de los apoyos psicológicos			
8.1 Costo de las capacitaciones en derechos humanos			

Fuente: Adaptación de la Matriz de Indicadores de Resultados de INJUVE-CDMX (2015), *Evaluación Interna 2015 del Programa Jóvenes en Impulso 2014*

Para el 2014, INJUVE-CDMX consideró como actividades primordiales la elaboración del Plan anual de trabajo de cada actividad, el padrón de beneficiarios y costos de capacitaciones y apoyos, estas actividades enfocadas a una etapa de planeación e instrumentación del programa, no a la ejecución del programa, con la Subdirección de Jóvenes en Impulso como encargada de evaluar. Para el ejercicio 2015, en las reglas de operación, se agregaron cambios a la MIR, que fue construida a partir de la implementación de las metodologías del marco lógico y la de gestión por resultados, a sugerencia de la Escuela de Administración del Gobierno de la Ciudad de México.

Se instauró a la Dirección de Planeación del INJUVE-CDMX como la encargada de la evaluación del programa. Los componentes y actividades primordiales del programa serían únicamente tres, que aportan al proceso de instrumentación del programa. Se reflejaría el reenfoque que tuvo el objetivo del programa en ese mismo año, pasando de “estudiantes terminando sus estudios” (como se tenía hasta 2014) a “personas jóvenes como agentes de cambio”.

Objetivo	Indicador	Medios de Verificación	Unidad Responsable de la Medición
Nivel de Objetivo: Fin			
Contribuir a garantizar el derecho a la participación ciudadana de los jóvenes de la Ciudad de México	Acciones que contribuyan a garantizar el derecho a la participación ciudadana	Informes anuales administrativos; informes de operación; evaluación interna del programa; informe estadístico del programa	Dirección de Planeación
Nivel de Objetivo: Propósito			
Impulsar personas jóvenes de la Ciudad de México para convertirse en agentes	Personas jóvenes beneficiarias de PJIM	Informes anuales administrativos; informes de operación; evaluación	Dirección de Planeación

de cambio capaces de transformar su entorno		interna del programa; informe estadístico de programa; encuestas de satisfacción	
Nivel de Objetivo: Componentes			
1.Capacitaciones	Número de capacitaciones	Informes anuales administrativos; informes de operación; evaluación interna del programa; informe estadístico del programa; encuestas de satisfacción	Dirección de Planeación
2.Beneficios económicos	Número de apoyos económicos empleados		
3.Sistema de seguimiento de la operación del programa	Sistema de seguimiento		
Nivel de Objetivo: Actividades			
1.Curso Propedéutico	Número de asistentes al curso propedéuticos	Informe estadístico del programa; encuestas de satisfacción	Dirección de Planeación
2.Apoyos económicos	Porcentajes de apoyos económicos entregados	Informes anuales administrativos; informes de operación; evaluación interna del programa; informe estadístico del programa; encuesta de satisfacción	
3. Acciones de difusión para ampliar la información de las participación ciudadana	Porcentaje de acciones de difusión		

Fuente: Adaptación de la Matriz de Indicadores para Resultados de las Reglas de Operación del *Programa Jóvenes en Impulso 2015*.

Para el ejercicio presupuestal 2016, la MIR sufrió modificaciones relacionadas con la redacción de los objetivos (nivel fin, propósito, componentes y actividades) y los indicadores, se expresaron de manera que se buscara obtener una cifra más concreta con una unidad de medida de porcentaje no solo de número, por ejemplo, el indicador a nivel Fin para el ejercicio 2015 iniciaba “Acciones que contribuyan[...]” para el año 2016, se adecuo a “Porcentaje de acciones que contribuyan a garantizar el derecho a la Participación ciudadana”.

En las fórmulas de medición, medios de verificación, tipo de indicador y unidad responsable de medición, no sufrieron cambios al respecto y se mantuvieron igual. El indicador destinado a la medición del componente “Sistemas de seguimiento de la operación del programa” fue eliminado, tomando en cuenta que era temporal y estaba destinado a verificar si se creó el sistema de seguimiento, al suceder esto, se eliminó el indicador.

MIR 2016¹	
Objetivo	Indicador
Fin	
Contribuir a garantizar el derecho a la participación ciudadana de los jóvenes de la Ciudad de México	Porcentaje de acciones que contribuyan a garantizar el derecho a la Participación ciudadana
Propósito	
Personas jóvenes de la Ciudad de México para convertirse en agentes de cambio capaces de transformar su entorno.	Tasa de variación de personas jóvenes Beneficiarias del PJI
Componentes	
Capacitación	Porcentaje de capacitaciones
Beneficios económicos	Porcentaje de apoyos económicos empleados
Actividades	
Curso Propedéutico	Tasa de variación de asistentes al curso Propedéutico
Apoyos económicos	Porcentaje de apoyos económicos entregados
Acciones de difusión para ampliar la información de la participación ciudadana	Porcentaje de acciones de difusión

Fuente: Modificaciones a la Matriz de Indicadores para Resultados del Programa Jóvenes en Impulso 2016. *Reglas de Operación Programa Jóvenes en Impulso 2016.*

¹ Medios de Verificación y Unidad Responsable de Medición no se anexan al cuadro ya que son los mismos que en la MIR 2015.

En el siguiente ejercicio fiscal (2017), la MIR sufrió cambios mucho más importantes, incorporando elementos que se usarían para un mejor seguimiento del programa. Se continuó adecuando la redacción de los objetivos de los indicadores: se especificó la población objetivo; se modificaron los medios de verificación; se introdujeron los supuestos; la unidad de medida se puntualizó como “porcentaje”.

Se introdujeron nuevos indicadores a nivel componentes y actividades, en el primero se introdujo el indicador “participación de las personas jóvenes en las actividades realizadas” y en actividades fue donde se dio el mayor cambio, se incorporaron nuevas actividades de actualización del padrón de beneficiarios, levantamiento de datos de diagnósticos y los informes de los promotores (que no era una actividad nueva, pero fue introducida a la MIR 2017).

Objetivo	Indicador	Medios de Verificación	Supuestos
Nivel de Objetivo: Fin			
Contribuir al aumento de la participación política de las personas jóvenes a través de la construcción de ciudadanía en la CDMX	Porcentaje de acciones realizadas en favor de las personas en las Ciudad de México que contribuyan al aumento de la participación política.	Estudios Censales de la participación ciudadana (INE)	El presupuesto general para Desarrollo social se mantiene estable
Nivel de Objetivo: Propósito			
Porcentaje de personas jóvenes de la Ciudad de México de 12 a 29 años de la Ciudad de México aumentaron su derecho a la participación ciudadana	Porcentaje de personas jóvenes de 12 a 29 años de la CDMX validos por el Programa en el año 2017, respecto al total de personas inscritas en el año 2017	Informes anuales administrativos, Informes de operación	El presupuesto general para Desarrollo social se mantiene estable.
Nivel de Objetivo: Componentes			
1. Cursos de participación y cultura ciudadana	Porcentaje de cursos de participación y cultura ciudadana realizados con respecto a los programados en el año 2017	Informes anuales administrativos, informes de operación, evaluación interna del programa, informe estadístico del programa.	Imposibilidad de acceder al instituto por causas externas
2. Becas y apoyos económicos	Porcentaje de becas y apoyos entregados por el programa respectos a las becas y apoyos programados a entregar en el año 2017	Informes trimestrales para el componente 3.	El presupuesto general para Desarrollo social se mantiene estable
3. Participación de las personas jóvenes en las actividades realizadas	Promedio de actividades realizadas respecto a las personas jóvenes asistentes a las actividades		
Nivel Objetivo: Actividades			
1. Mantener actualizado el padrón de beneficiarios	Actualización del padrón de beneficiarios	Padrón de beneficiario	El INJUVE cuenta con los recursos necesarios para un adecuado funcionamiento del Programa
2. Supervisar entrega de apoyos económicos	Porcentaje de apoyos entregados que fueron supervisados en el año 2017 respecto al total de apoyos entregados en el año 2017	Informes anuales administrativos, informes de operación, evaluación interna del programa, informe estadístico del programa	

3. Diseño de reactivos y levantamiento de datos para diagnóstico	Costo promedio por diseño y levantamiento de datos para diagnóstico		
4. Informes de promotores	Informes de promotores realizados respecto a informes de promotores programados		

Fuente: Adaptación de la Matriz de Indicadores para Resultados de las *Reglas de Operación del Programa Jóvenes en Impulso 2017*, con los cambios de mayor relevancia para este ejercicio presupuestal.

La última actualización que se realizó en la MIR para el 2018 (ejercicio fiscal actual) introdujo la desagregación de los resultados del indicador “por sexo”, para saber el porcentaje de jóvenes aceptados en el PJI (indicador nivel propósito) y conocer el promedio de participación de jóvenes en actividades (indicador tres, nivel componente).

Al finalizar el 2018, en todos los indicadores se espera el 100% del cumplimiento, esto debido a que la administración 2012-2018 de la Ciudad de México (encabezada por el Jefe de Gobierno Miguel Ángel Mancera) llegó a su fin en el último trimestre del 2018, el tiempo para cumplir la meta de mediano plazo del programa se cumpliría.

La medición de los indicadores ya no estuvo a cargo de la Dirección de Planeación, nuevamente es la Subdirección de Jóvenes en Impulso la encargada de esta labor auxiliada por la Dirección de Vinculación y Enlaces Estratégicos, para dar seguimiento a la entrega de apoyos económicos a los beneficiarios e instrumentar los elementos para hacer el diagnóstico.

3.5 Resultados del Programa Jóvenes en Impulso

Los documentos de rendición de cuentas generados por el Instituto de la Juventud de la Ciudad de México (INJUVE-CDMX) durante el periodo revisado del programa (2013-2018) reflejan un aumento importante en la participación de los jóvenes en las actividades de las brigadas que componen el programa. En el 2º Informe de Gobierno INJUVE-CDMX (publicado en julio de 2014) se menciona que se benefician a 3,000 jóvenes (como máximo) con una beca mensual de \$800, se

han desarrollado 170 actividades impactando a más de 28,000 personas jóvenes beneficiadas por las actividades de las brigadas del programa

“se potencializó el fomento de una cultura ciudadana con el fin de ofrecer alternativas para la incorporación y permanencia de las y los jóvenes a sistema educativo formal, ofrecer oportunidades de desarrollo para las juventudes y dar alternativas para que puedan desarrollar una actividad en favor de la comunidad [...] impulsar una juventud participativa bajo la concepción de los mismos como sujetos de derecho”.⁷⁴

El Informe Final de Actividades 2015 del INJUVE-CDMX, menciona que se capacitaron a 3,000 jóvenes en temas de cultura ciudadana para convertirse en agentes de cambio, se llevaron a cabo 490 actividades por parte de las brigadas y se benefició a 68 mil 50 personas jóvenes con las actividades comunitarias. Se implementó una estrategia integral de promoción de la cultura y para garantizar que los jóvenes tengan y ejerzan su derecho a la participación ciudadana.

Para el 2016, se reportó que, en el Informe Final de Actividades correspondiente, nuevamente se enfocó el programa a 3,000 jóvenes, que fueron capacitados por los 889 promotores de la juventud con los que cuenta el programa. Se favoreció a 509 mil 250 personas y se capacitaron a 1 mil 854 personas jóvenes.

Las brigadas enfocaron sus actividades comunitarias a la promoción de Derechos Humanos, el ejercicio informado y responsable de la sexualidad, divulgación científica, inclusión, prevención de violencias, cuidado y conciencia del medio ambiente, promoción de la cultura de la legalidad, cívica, vial y de movilidad urbana.

⁷⁴INJUVE CDMX (2014), *2º Informe de Gobierno del Instituto de la Juventud de la Ciudad de México*, Pág. 5.

3.6 Evaluaciones al Programa Jóvenes en Impulso

3.6.1 Evaluación Interna 2015 al Programa Jóvenes en Impulso Operado en 2014

Las áreas encargadas de la evaluación correspondiente fueron la Coordinación de Evaluación y Seguimiento de Programas Sociales y la Coordinación de Gestión y Desarrollo Institucional, ambas del INJUVE-CDMX. Implementaron una metodología cualitativa y cuantitativa, con fuentes de información de campo que fueron las encuestas, entrevistas y grupos focales; e información de gabinete relacionada al índice de desarrollo social de las unidades territoriales de la Ciudad de México y análisis de evaluaciones externas de la política de desarrollo a jóvenes.

La evaluación a las reglas de operación de 2014 del Programa, fue dada como satisfactoria con un puntaje de 152 sobre 172 como puntaje máximo⁷⁵, se usó a los Lineamientos de Evalúa CDMX para la comparación. Se consideraron aspectos de diagnóstico del problema, definición de la dependencia o entidad responsable del programa, los objetivos generales y específicos del programa además de los alcances que pretende tener el programa, las metas físicas que pretende lograr, si define la programación presupuestal de manera adecuada, establece con claridad y de manera correcta los requisitos y procedimientos para acceder a los beneficios del programa, define el proceso de instrumentación y operación del programa, el procedimiento de quejas e inconformidades, articulación con otros programas y mecanismos de evaluación.

En su apego al marco legal, cumplió con estar acorde a la Ley de Desarrollo Social para el Distrito Federal y su Reglamento, a la Ley de Presupuesto y Gasto Eficiente del Distrito Federal, a la Ley de las y los Jóvenes del Distrito Federal.

⁷⁵Cada elemento de las Reglas de Operación 2014 fue evaluado de acuerdo a una ponderación de mayor a menor cumplimiento: (3) Satisfactorio, (2) Parcialmente satisfactorio, (1) Insatisfactorio, (0) No se integró. Véase Análisis del Diseño de los Programas Sociales del Distrito Federal 2014, a través de sus Reglas de Operación consultado en la dirección URL:

<http://www.sideso.cdmx.gob.mx/documentos/EVALUA/2014/disenio.pdf>

Contribuye satisfactoriamente con los Doce Principios de la Política Social, los cuales son: la Universalidad, al otorgar apoyos sin distinción alguna; la Igualdad, se otorgan los beneficios con igualdad y calidad; respeta la equidad de género basándose en la normativa con perspectiva de género; la equidad social procurando la inclusión a los beneficios; justicia distributiva siendo prioritarios los jóvenes que se encuentran estudiando; diversidad, buscó contribuir a la igualdad social sin preferencia; integralidad (no manifiesta con claridad como contribuye a este principio); territorialidad, abarcando a las 16 Delegaciones; la exigibilidad, como responsabilidades de los beneficiarios con el programa; participación, como actividades comunitarias; transparencia, generando datos relevantes; efectividad, reconociendo el certero de los derechos de los beneficiarios.

Como debilidades detectadas en ese año está la poca difusión que tiene el programa y el no especificar donde acudir para el registro, las reglas de operación no cuentan con suficiente información del proceso de instrumentación; no se difunde el proceso de cómo hacer una queja o inconformidad.

3.6.2 Evaluación Interna 2016 del Programa Jóvenes en Impulso Operado en 2015

El área que tuvo a cargo la evaluación fue la Dirección General de Planeación del INJUVE-CDMX, nuevamente se implementó metodologías cuantitativas y cualitativas similares al año anterior.

“El objetivo es obtener información relevante que contribuya a la evaluación del Programa a partir de metodología cualitativa, particularmente de estudios de caso a través de los cuales se hagan construcciones colectivas sobre los pensamientos y sensaciones de los actores, que permitan tener algunas bases para interpretar significados y efectos de la acción social, particularmente la pedagógica que se realiza en el Programa, mediante entrevistas semi-estructuradas para, a partir de lo anterior, delinear algunas recomendaciones encaminadas a la mejora del mismo.”⁷⁶

⁷⁶INJUVE CDMX (2016), *Evaluación Interna al Programa Jóvenes en Impulso 2016*, Pág. 48

La evaluación muestra de nueva cuenta la consistencia y alineación del Programa con la reglamentación correspondiente⁷⁷ y con los doce principios de la Ley de Desarrollo Social de la Ciudad de México. Se identifican las fuentes que se usaron para el diagnóstico del “Problema Social Atendido”⁷⁸. Para la evaluación de las reglas de operación 2015, no se implementó una puntuación como el año anterior, pero si una valoración de: satisfactorio (más alto valor), relativamente satisfactorio, insatisfactorio, no se integró (el más bajo valor).

En la valoración de las reglas de operación, se calificó con un óptimo cumplimiento con el diagnóstico y definición de población del problema, descripción de las causas y efectos esperados con el programa. Cumplió relativamente con la definición del problema social ya que existe ambigüedad en su definición, se debe considerar que una definición inadecuada del problema social puede provocar que el resto de los elementos del programa no se diseñen adecuadamente y por lo tanto, el programa falle en dar respuesta a la problemática pretendida.⁷⁹

En la valoración de la MIR de 2015, se analiza si los indicadores son pertinentes para el monitoreo del programa social. Se concluye que los indicadores de nivel Fin, Propósito y Componentes cumplen relativamente para evaluar adecuadamente el logro de cada uno de sus respectivos niveles, siendo los indicadores del nivel Actividades los únicos que cumplen satisfactoriamente como instrumentos de medición.

⁷⁷Ya mencionada en la Evaluación Interna 2014.

⁷⁸La evaluación interna 2016 identificó a la Encuesta Nacional de Participación, Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas 2012, Evaluación transversal: políticas y programas para el desarrollo de la juventud-fundación IDEA 2010, Encuesta Nacional de Valores en Juventud 2012, Consulta de Tendencias Juveniles 2013- INJUVE-CDMX, Encuesta Nacional de la Juventud 2010. Véase INJUVE CDMX (2016), *op. cit.* Pág. 7-11.

⁷⁹La definición del problema se convierte en un escenario crucial para el analista en políticas públicas, dado que de esta depende el ingreso a la agenda de la situación problematizada y por consiguiente el abordaje de las autoridades públicas [...] si se establecen los objetivos de manera muy estrecha, es muy probable ignorar o subvalorar varios efectos importantes que afectan el comportamiento del sistema en consideración, se pueden perder oportunidades para elegir las políticas adecuadas o pasar por alto las restricciones en la elección de las políticas. Véase URREA Ballesteros Marcela y Valencia Santafé Steven (2017), *Los problemas para la Definición de Problemas en Políticas Públicas de Bardach a Noel-Roth en Revista Criterio Libre Jurídico*, vol. 14, núm. 2, julio-diciembre, Colombia, Universidad Libre de Derecho. Pp. 104 y 105.

Se evalúa si cada uno de los indicadores de los cuatro niveles cumple con seis elementos: fórmula de cálculo coherente, una coherencia entre numerador y denominador de la fórmula de cálculo, claridad en la descripción de las variables, el indicador refleja un factor o variable central del logro del objetivo, medios de verificación consistentes y si el indicador está bien identificado (eficacia, eficiencia, calidad, economía). Se refleja que los indicadores cumplen con poco más del 50% de los elementos de un adecuado indicador, el documento de evaluación propone una MIR con correcciones para una mejor operación del programa.

3.6.3 Evaluación Interna 2017 al Programa Jóvenes en Impulso Operado en 2016

La evaluación fue interna, de acuerdo lo establecido por los Lineamientos para la Evaluación Interna 2017 de los Programas Sociales de la Ciudad de México, a cargo de la Dirección de Planeación del INJUVE-CDMX, correspondió a la segunda etapa de la estrategia de la Evaluación Integral, enfocados en la operación y satisfacción. Se analizaron los procesos para la entrega de los bienes y servicios a la población atendida, se analizó la calidad de atención del programa y finalmente de satisfacción de la población.

Se emplearon fuentes de análisis de información de gabinete y de campo, para la información de gabinete se emplearon textos teóricos sobre planificación y evaluación de los programas sociales, además de la gestión por resultados; estudios relacionados a la población objetivos; marco legal sobre lineamientos a seguir sobre la evaluación en México; los programas sectoriales e institucionales correspondientes; y resultados de evaluaciones anteriores.

Las fuentes de información de campo que se tomaron en cuenta fueron entrevistas a los jóvenes beneficiarios y encuestas de muestreo aleatorio, las primeras de carácter cualitativo “mediante entrevistas que permitan elaborar construcciones colectivas sobre los pensamientos y sensaciones de los actores, que permitan

tener algunas bases para interpretar significados y efectos de la acción social”⁸⁰. Para la representatividad de la muestra se buscó aplicar por brigada y de acuerdo al número de beneficiarios de cada una.

Las encuestas de muestreo, de carácter cuantitativo a los beneficiarios del programa (se encuestó con un muestreo aleatorio simple para determinar que parte de la población debía examinarse, para hacer inferencia sobre dicha población). Se seleccionaron a 150 beneficiarios (5% de los beneficiarios totales), donde ellos evaluaron el trato y atención ofrecidos por el programa.

Es importante resaltar que, de acuerdo a la situación socioeconómica de los beneficiarios, serán las respuestas que darán, para algunos la satisfacción será vista como “apoyar a la población” y para otros más limitados económicamente ser la “obtención de una remuneración para seguir con los estudios”. Al existir diversas respuestas sobre los impactos del programa, se complica el cómo saber que el programa es más o menos efectivo en la búsqueda del logro de sus objetivos.

Para la medición del grado de avance y logro de objetivos se usó la MIR con sus indicadores para medir el Fin, Propósito, Componentes y Actividades, se reportó en la evaluación que se operaron de manera satisfactoria ya que fueron capaces de generar información para calcular los indicadores, monitorear de forma adecuada el programa, además servía para la retroalimentación y mejora de este.

Sobre la operación del programa, para su evaluación se valoraron aspectos de la suficiencia del personal y presupuestal, apego a las Reglas de Operación y la población objetivo planteada, infraestructura necesaria para su operación, existencia de marco legal que normen el proceso del programa, conocimiento por parte de los operadores de los procedimientos con una pertinente coordinación entre ellos, los tiempos establecidos para la operación son acordes a lo planeado,

⁸⁰INJUVE CDMX (2017b), *Evaluación Interna 2017 del Programa Jóvenes en Impulso Operado en 2016*, Pág. 13.

se cuentan con sistemas de mejora. El estudio manifiesta que se logró cumplir con estos aspectos, por lo que se consideró la operación como buena.

Respecto a la evaluación de satisfacción de las personas beneficiarias, se usaron los cuestionarios y entrevistas previamente señalados:

- En la categoría de expectativas, respecto a los beneficios que esperaban obtener del programa, un 80% presentaron resultados positivos;
- Imagen del programa, el 90% mencionan que el programa tuvo buena difusión;
- Cohesión social, con el 70% que señalan una buena relación entre voluntarios del programa;
- Calidad de la gestión, sobre el trato recibido por los operadores y tiempo de respuesta, además de capacitación sobre sus derechos, un 80% señala estar satisfecha.
- Calidad del beneficio: el impacto del beneficio económico que se les otorga, nivel cubierto de las necesidades por el beneficio, un 80% se considera satisfecho.
- Contraprestación: sobre las actividades que realizan para el programa, el 80% se consideró conforme, aunque un grupo señala que se llegaron a programar actividades extra y que no estaban calendarizadas.
- Satisfacción: opinión general sobre la experiencia de haber pertenecido al programa, cumplimiento del objetivo final, el 95% se declara satisfecho, pidiendo un aumento al apoyo económico.

3.6.4 Evaluación Interna Integral del Programa Jóvenes en Impulso 2016-2018

Anteriormente se mencionó que como parte de la estrategia de Evaluación Integral establecida por Evalúa CDMX, todos los programas sociales gestionados en la Ciudad de México, tendrían una evaluación por tres etapas o de mediano plazo para generar un proceso incremental de aprendizaje: la primera etapa evalúa el diseño y construcción de línea base, segunda etapa evalúa la operación y

satisfacción además del levantamiento del panel y la tercera etapa evalúa los resultados de programas.

El informe de Evaluación Integral para el Programa retomó los informes de evaluación del programa operado en 2015 y 2016, sumado a los cuestionarios y entrevistas aplicados a los beneficiarios que sirvieron como base para la evaluación del programa operado en 2017, con apego a los objetivos y procedimientos señalados en los Lineamientos de Evaluación Interna 2018. Se realizó un balance general comparando los tres informes de evaluación interna y analizando el avance en las tres etapas descritas en el párrafo anterior.

En el análisis de la primera etapa del “Diseño del Programa Social”, se señala que las Reglas de Operación del Programa cumplieron satisfactoriamente con los requisitos mínimos que deben de tener de acuerdo a la reglamentación vigente y están apegadas a la Política de Desarrollo Social de la Ciudad de México para garantizar los derechos sociales de las personas jóvenes.

Del análisis de la MIR, señala que las tres MIR cumplen en general con la lógica vertical, al incluir supuestos suficientes en cada uno de los niveles y que existe vinculación entre actividades, componentes, propósito y fin, además existe claridad en su definición. Los indicadores de los cuatro niveles cumplen con la lógica horizontal de las MIR 2016 y 2017, ya que la MIR 2015 cumple solo parcialmente.

Finalmente, la primera etapa concluye mencionando que en materia de diseño cumple de manera adecuada con los requisitos establecidos en la reglamentación correspondiente; respecto a los beneficios a los otorgados concluye que:

“los bienes y servicios entregados por el Programa Jóvenes en Impulso corresponden a un Programa Social ya que promueve el cumplimiento de los derechos económicos, sociales y culturales, es un Programa de transferencias monetarias y materiales, procura atenuar, combatir y en lo posible resolver problemas de naturaleza estructural que determinan

condiciones de vida y de bienestar precarios en los hogares y personas jóvenes que los padecen”⁸¹.

Para la segunda etapa sobre “Operación y Seguimiento”, se tomó en cuenta a la operación del programa de 2016 y 2017, contaron con personal suficiente en apego a los procedimientos de las reglas de operación los cuales a su vez están estandarizados y son utilizados por las instancias ejecutoras, se respetan los tiempos establecidos, cuentan con indicadores de gestión para un control sobre los procesos internos y en tener mecanismos para conocer la satisfacción de los beneficiarios.

Se cumplió relativamente con atender a la población objetivo establecido, ya que no todos los solicitantes cumplían con los requisitos de ingreso, algunos de los operadores del programa no estaban enterados de los procesos documentados, no contaban con canales de comunicación tan bien establecidos, los mecanismos no son adecuados para aplicar las recomendaciones por evaluación y darles seguimiento. Incumple en tener infraestructura necesaria para atender todas las solicitudes ya que existen largas listas de espera para talleres que se quieren realizar y no existe espacio para ellos.

La etapa final de “Evaluación de Resultados” contiene el apartado de cumplimiento de cobertura del programa, la población objetivo para los ejercicios de 2015, 2016 y 2017 fue de entre 2 mil 800 y 2 mil 950 personas jóvenes. Se cumplió con la meta registrando cifras de más del 100% de cobertura (en 2015 se registró un cumplimiento de 145.5% el mayor de los tres años), presentándose como justificación que el padrón es “rotativo” por lo que la cantidad de atendidos se incrementó.

Los resultados de los indicadores de nivel Fin y Propósito de las tres MIR (2015,2016, 2017) presentan un cumplimiento satisfactorio al efectuar una cifra determinada de actividades a favor de los jóvenes (nivel Fin) y personas jóvenes atendidas (nivel Propósito), sin describir si existió un impacto ya sea positivo y

⁸¹INJUVE CDMX (2018), *Evaluación Interna Integral del Programa Jóvenes en Impulso 2016-2018*, Pág. 58.

negativo de esas actividades. El cumplimiento de una cifra no es reflejo de que el programa cumpla con sus objetivos de promover la participación ciudadana y crear jóvenes agentes de cambio.

El programa debe de atender determinadas recomendaciones si busca una mejor gestión y logro de objetivos en un futuro, la Evaluación Integral 2016-2018, señala los siguientes aspectos de seguimiento:

1. Diseño: se concluyó que las Reglas de Operación son limitadas, al no satisfacer las necesidades actuales de los jóvenes, por lo que los nuevos estudios de la juventud ayudaran a delimitar la problemática de mejor manera y solventar esta problemática.
2. Operación: dos son las acciones de mejora en esta etapa, la primera es una difusión insuficiente del programa que impide que se llegue a más jóvenes de la ciudad, se propone, que se haga un uso más exhaustivo de las TIC's. La segunda son los diagnósticos escasos y limitados del tema, por lo que se deberá recurrir a nuevos estudios con mejores resultados sobre temáticas de derechos a la participación de los jóvenes.
3. Monitoreo: la deserción de los jóvenes beneficiarios. Se deberá dar un seguimiento más efectivo sobre ellos, buscando las causas del por qué se van.⁸²

⁸²INJUVE CDMX (2018), *Ibíd.*, Pág. 113 y 114.

Capítulo 4. Análisis a la Metodología de Marco Lógico y propuesta para mejores prácticas de evaluación de política pública

4.1 Función como metodología de evaluación

En el apartado 1.2, se mencionó como objetivos de la evaluación la mejora continua de una política, así como de los mecanismo institucionales que los operan; generar información para la toma de decisiones; el verificar si los objetivos y acciones que se están llevando a cabo sirven para solucionar el problema público existente; e informar sobre lo realizado a los actores ajenos a la operación de la política, como la ciudadanía o los medios de comunicación. Dependiendo el tipo de evaluación se escogerán las metodologías más adecuadas, sin embargo, las escogidas deberán siempre generar información suficiente y adecuada sobre la política en cuestión.

La Metodología del Marco Lógico (MML) está enfocada al funcionamiento de la política. El diseño, la elección de alternativas para solucionar el problema y a verificar si se alcanzaron los objetivos, se tiene como producto final la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR), que deberá generar información competente que funcione a los gestores de la política en la toma de decisiones y a los ajenos de la política, en estar informados sobre los elementos más relevantes que hicieron funcionar en el cumplimiento de sus objetivos.

Los indicadores que contiene la MIR, de acuerdo a la lógica de la MML, medirán elementos sustanciales para el cumplimiento de los objetivos planteados, si la MIR en turno contiene algún indicador de actividades y componentes, que no se considera como primordial para el proceso, se estaría fallando en el diseño de la MIR, no sería un fallo de la metodología per se.

Con la medición de los indicadores correctos, se estaría obteniendo información que ayudara a los operadores del programa a decidir sobre la continuidad, modificación y finalización de una política y programa. Como metodología de evaluación cumple, dentro de sus posibilidades, en los objetivos de la misma, sin embargo, pese a que una correcta aplicación de los procedimientos de la MML da

como resultado una evaluación de calidad, es importante resaltar que tiene áreas de oportunidad que hacen necesario el uso de más de una metodología.

En el Capítulo 1, se mencionó las debilidades que tiene la evaluación enfocada a los objetivos, al no contemplar todos los elementos que rodean a la política y sus resultados generados, centrándose solamente en lo que ha hecho o no la política, siendo una debilidad que tiene la MML. La cual también tiene un método basado en la causa-efecto que simplifica la realidad del problema público a una relación lineal, no abordándolo como un fenómeno rodeado de múltiples elementos políticos, administrativos, económicos y sociales.

Otro elemento que caracteriza a la MML es su rigidez como herramienta de planeación y evaluación, ya que, una vez diseñada la política o programa y generada la MIR, esta permanecerá sin cambios importantes durante el periodo de duración de un programa, que en México suelen ser seis años en el ámbito federal y estatal, y tres en el ámbito municipal. Los cambios derivados de evaluaciones u auditorias que se les hagan a la MIR, solo buscaran que esta tenga un apego al marco legal vigente correspondiente, no una reformulación absoluta de la política y programa, que derive de una MIR completamente nueva.

La MML no contempla posibles cambios que se pueden dar en el entorno del problema público, cambios que pueden derivar en que el diseño original de la política, después de unos años, ya no sea el adecuado para dar solución. Una metodología que ignora la complejidad de los problemas públicos y los diversos elementos que pueden influenciar en el proceso de las políticas públicas, que trata de dar lógica a sus elementos para una medición de carácter cuantitativa, puede no ser suficiente para saber si se logra o no un avance en los objetivos.

Al centrar su evaluación en métodos cuantitativos (indicadores) que solo generan una cifra enfocada en la eficiencia del programa, es decir, en medir únicamente el resultado final, se está ignorando todo el proceso que se llevó a cabo para llegar a ese resultado, se están dejando de evaluar los posibles obstáculos que tuvo la política en su implementación como pueden ser: gestores poco capacitados para

operar el programa o eventos poco comunes y críticos en el logro de objetivos como puede ser una reducción de presupuesto.

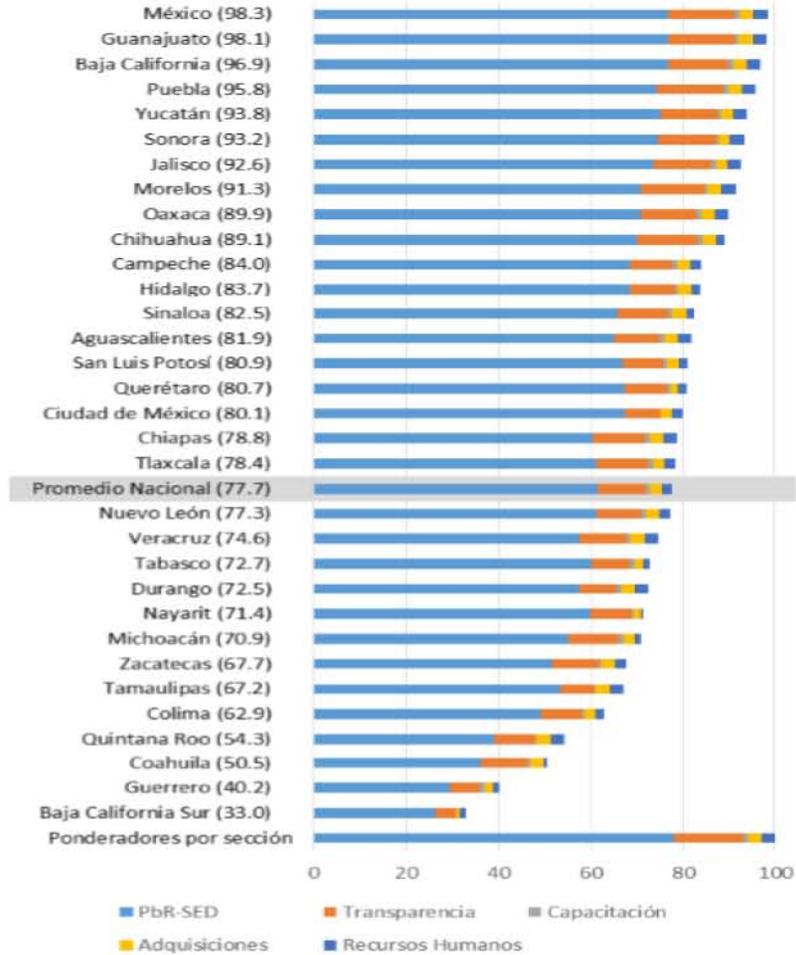
Es importante también considerar que los objetivos de la Gestión por Resultados (GpR) en México (desarrollado en el apartado 2.2), ubican a la evaluación como una etapa crucial para designación del presupuesto, información para la mejora continua es lo que debe de generar la MIR. Los procesos de la política ya no son la parte central de la evaluación, sin embargo, continúan siendo relevantes en la estrategia de la GpR, para la comprensión absoluta del funcionamiento de la política. Se necesitarán aplicar las técnicas metodológicas suficientes para obtener la información necesaria derivada de la evaluación

De acuerdo al proceso que se ha vivido en México, respecto a la adopción de la práctica de evaluación, que fue descrito en el Capítulo 2 del presente trabajo, la primera observación que se debe resaltar es que el Presupuesto Basado en Resultados (PbR) y el Sistema de Evaluación del Desempeño (SED), para 2019, lleva más de 12 años de aplicación en el país (con su diseño actual) y por ende no todos los gobiernos estatales y municipales han podido adoptarlo al cien por ciento, la MML, se encuentra en la misma situación.

Datos del último diagnóstico sobre la adopción del PbR y el SED a nivel estatal y municipal, muestran que si bien se está avanzando en la implementación de las herramientas de evaluación, existe una importante falencia en la falta de recursos humanos para usar herramientas como la MML y que el personal que labora en las instituciones públicas no está recibiendo capacitación suficiente en el uso de estas herramientas, principalmente en el ámbito municipal.

Esquema 4. Resultados de los avances de la implementación del PbR-SED en las entidades federativas a 2018

Resultados por Entidad Federativa



Resultados por Sección



Resultados por Categoría PbR-SED



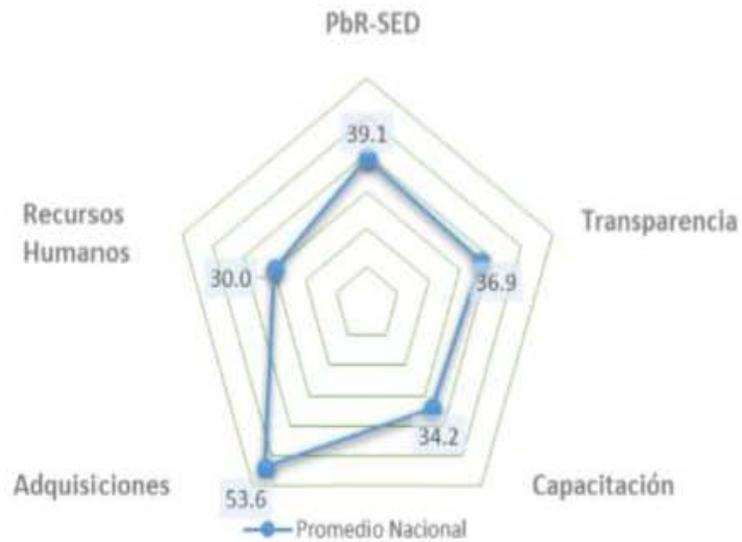
Fuente: SHCP (2018), Documento relativo al cumplimiento de las disposiciones contenidas en el párrafo tercero del artículo 80 de la Ley General de Contabilidad Gubernamental.

Esquema 5. Resultados de los avances de la implementación del PbR-SED en municipios a 2018

Resultados Nacionales. Ámbito Municipal



Resultado por Sección



Resultado por Categoría PbR-SED



Fuente: SHCP (2018), Documento relativo al cumplimiento de las disposiciones contenidas en el párrafo tercero del artículo 80 de la Ley General de Contabilidad Gubernamental.

Si no se cuenta con personal que tenga la capacidad de entender y usar la MML, se corre el riesgo de que ésta no se esté implementando de la manera más óptima, los planeadores de la política podrían estar diseñando de buena manera la política y construyendo una MIR adecuada para el proceso de evaluación, pero si el personal encargado de esta etapa no tiene conocimiento de cómo leer la MIR y usar sus indicadores, entonces no servirá de nada que el proceso de la MML se esté llevando a cabo de una buena manera, lo mismo para el caso contrario de una MIR mal diseñada pero con evaluadores bien capacitados.

Una falla que vendría de la estructura del PbR y el SED, no de la MML, ya que la capacitación y contratación del personal encargado de todo el proceso de la política pública depende únicamente de las autoridades competentes, que a su vez estarán apegados a el marco legal correspondiente para esto, sin olvidar la disponibilidad presupuestal con la que contarán la autoridades estatales y municipales, para tener personal capacitado para usar las herramientas de evaluación.

Una MML con carencias en la evaluación, siendo obligatorio su uso con pocas posibilidades de usar metodologías complementarias, sumado a que no ha terminado de implementarse a nivel nacional como instrumento de la PbR y SED, traen consigo una evaluación poco efectiva y confiable, que aportara poco en la gestión de las políticas públicas, ya que generara información incompleta, que no abordara todos los elementos de la política pública, por ende el proceso de análisis de los resultados quedaría corto, existiendo el peligro de que la toma de decisiones sobre las políticas sean equivocadas y afecten el funcionamiento de este en lugar de mejorarlo y beneficiarlo.

Ahora bien, se mencionó en el apartado 2.4, que la Ciudad de México (CDMX) realizó un proceso de implementación del PbR y SED, diferente al realizado a nivel nacional, siendo la capacitación a sus evaluadores, un elemento al cual se le dio mucha importancia en la capital. En búsqueda de introducir la cultura de la evaluación en la CDMX, el proceso de capacitación sobre técnicas e instrumentos

de evaluación se hizo de inmediato, algo que no paso a nivel federal. Una ventaja más respecto a lo que se hacía a nivel federal, era el poder usar las metodologías que fueran más adecuadas para el proceso de evaluación, dependiendo las características específicas de cada programa y no solo la MIR. En la CDMX se promovería el uso de más de una metodologías de evaluación, impulsando el uso de las suficientes dependiendo el programa.

El caso de estudio que se abordó en esta investigación es el Programa Jóvenes en Impulso (PJI) del Instituto de la Juventud de la Ciudad de México (INJUVE-CDMX), que en sus documentos de rendición de cuentas y en las evaluaciones que le fueron realizadas entre 2014 y 2018, muestran que las herramientas como la MIR y las otras metodológicas que en este caso fueron cuestionarios, encuestas y términos de referencia, no fueron aplicados de la mejor manera posible ya que presentan carencias en sus procedimientos o incluso el propio programa muestra haber tenido errores de diseño, los cuales no todos fueron detectados por las evaluaciones correspondientes.

En los apartados 3.1 y 3.2 se menciona que el PJI actualmente tiene el objetivo de generar actividades que ayuden a la creación de la ciudadanía en los jóvenes y convertirlos en agentes de cambio que aporten a su comunidad y transformar su entorno, sin embargo, en el apartado 3.3, las MIR de los años 2015 a 2018 no muestran a que se refiere con “creación de la ciudadanía” que se describe en el nivel de Fin.

El indicador de nivel Propósito, que señala el objetivo del programa, solamente está midiendo el porcentaje de jóvenes que fueron beneficiados por el programa, sin embargo, el mismo indicador señala que busca saber “el porcentaje de beneficiarios que aumentaron su derecho a la participación ciudadana”, una definición ambigua y que genera confusión respecto a que es lo que se está midiendo. No busca saber el número de beneficiarios totales del programa, ya que ese objetivo corresponde a un indicador de nivel Componente, entonces el indicador no corresponde al nivel Propósito, ya que no existe una relación entre si, no se aclara como el saber “qué porcentaje de beneficiarios tuvo el programa”

ayudara a conocer a los beneficiarios que “aumentaron su derecho a la participación”.

Un joven que ha sido beneficiado por el programa, automáticamente no está ejerciendo su derecho a la participación ciudadana, solo está formando parte de un programa cuyo fin es generar esa participación, el joven al final del programa tendría que estar ejerciendo ese derecho a plenitud, entonces ¿Por qué el saber el porcentaje de beneficiarios de un programa es un indicador de nivel Propósito?

En el caso de los indicadores de nivel Componente, los indicadores se enfocaron a los bienes y servicios que otorga el programa, sin embargo, miden el porcentaje de cumplimiento que tuvo, no el impacto real que generaron y que permitiría que se cumpliera el propósito del programa. Sería hasta la MIR del 2017 que se introduciría la “participación de jóvenes en las actividades realizadas”, un componente importante que no había sido tomado en cuenta en los años anteriores, lo que es una muestra de que la MIR ha sido adecuada y mejorada los últimos años, pero aun así, no está ayudando a la generación de información importante del programa.

Finalmente, los indicadores correspondientes al nivel de Actividades, cuyo diseño ha ido mejorando con el paso de los años, en apartado 1.5.2, se menciona que en este nivel se miden las acciones que ayudaran a generar los Componentes y deben ser colocadas en orden cronológico, el tiempo estimado y recursos, en ninguna de las MIR generadas por el PJI se señala el tiempo de cada actividad ni los recursos estimados, el orden cronológico no es claro, ya que no parece existir un orden en todos los indicadores.

Respecto a los indicadores, estos en el año 2014 se dedicaban en su mayoría a medir la generación de los planes anuales de trabajo de las distintas actividades que se realizarían y a medir costos de capacitación, cabe destacar que estas no se podrían considerar como actividades válidas para un indicador, ya que son acciones exclusivas de la etapa de planeación y presupuestación de un programa,

siendo que los indicadores deben medir actividades que se realizan durante una etapa de implementación.

Para los años 2015 y 2016, los indicadores de Actividades median los mismos elementos que los Componentes, ya que, por ejemplo, la MIR de 2015, tiene un indicador a nivel Componente que mide “numero de beneficios económicos entregados”, mientras que su indicador de Actividad mide el “porcentaje de beneficios económicos entregados”, no se puede poner el mismo indicador en los dos niveles, denota un mal entendimiento y aplicación de la MML. Los indicadores del nivel Fin de actividades del año 2017 y 2018, incluyeron actividades más coherentes y acorde a las especificaciones, al incluir los “informes de los promotores” y “diseño de reactivos y levantamiento de datos para diagnóstico”, la duplicidad de indicadores se arregló.

La MIR del PJI ha ido mejorando a lo largo de los seis años que se están abordando, sin embargo, presenta errores que impiden tomarla como un instrumento confiable para el proceso de evaluación, debido a que en sus cuatro niveles los indicadores no expresan con claridad que se quiere medir o como se está contribuyendo al objetivo final del programa, sumado a que algunos indicadores de nivel Componentes y Actividades no miden aspectos relevantes para la generación de información importante del programa. Por lo tanto, son instrumentos de evaluación que fueron contruidos ignorando procedimientos y características importantes de la MML.

4.2 Propuesta que complementa a la Metodología del Marco Lógico.

4.2.1 Cuestionarios de percepción

Estas áreas de oportunidad con las que cuenta la MML, abre la posibilidad de usar más de un enfoque y metodología de evaluación que complementen su labor. Las metodologías se escogen de acuerdo a los fines de la evaluación misma, por lo que es necesario elegir las necesarias, no que al buscar simplificar la labor de evaluación, se opte por un solo método que derive en una evaluación incompleta y que poco aporta en la toma de decisiones.

Los informes de evaluación del PJI (apartado 3.5), describieron el uso de cuestionarios de satisfacción y percepción de los beneficiarios, en el apartado anterior se explicó que las MIR del programa no cumplían con todos los elementos de la MML, por lo que su utilidad como un insumo para el proceso de evaluación es poca, ya que no generaron información sobre el impacto del programa, cosa que si proporcionaron los cuestionarios aplicados durante la evaluación.

Contar con la percepción de los beneficiarios del programa, es importante ya que al ser ellos a quienes van dirigidos todos los esfuerzos, componentes y actividades, podrán generar una opinión válida de la utilidad de las estrategias, de los obstáculos que lograron percibir en el desarrollo del programa, fallas en la operación que consideraran importantes en el cumplimiento de los objetivos del programa, etc.

Como recomendación de una metodologías de evaluación complementaria a la MML, están los cuestionarios y encuestas enfocadas a los operadores de la política y a los beneficiarios de la misma, para el primer caso aportan para conocer imponderables sobre el proceso de implementación y si la política tiene algunos fallos de diseño o no se previeron situaciones que terminaron pasando; para el segundo caso, conocer si los beneficiarios directos del programa quedaron satisfechos con los bienes o servicios que les fueron entregados, si estos tenían la calidad suficiente para lograr los objetivos de la política.

Conocer la experiencia y opinión de los actores involucrados en la política ayudara a conocer su desenvolvimiento de esta en todas sus etapas y así poder detectar alguna anomalía o virtud que fuera ignorada en el proceso de planeación y que está provocando que el programa esté funcionando de una manera diferente a la esperada, para bien o para mal. Si bien la alternativa de usar cuestionarios o encuestas para la evaluación de las políticas en los tres ámbitos no está prohibida, no es una alternativa que tenga demasiada importancia dentro del proceso de evaluación, se prioriza más el uso de la MIR, cuando los cuestionario y encuestas también aportan información relevante.

A) Los cuestionarios a los operadores: De acuerdo al Anexo 3. Procedimiento de elaboración de cuestionarios, las preguntas abiertas son las más adecuadas para una cantidad menor de personas, como es este caso, ya que permite al encuestado una amplia explicación de las inconsistencias o errores que se detectaron durante la implementación de la política.

Si bien en las preguntas abiertas, la cantidad de respuestas puede ser infinita, es importante conocer la experiencia de los actores que implementan la política, ya que cada uno de ellos lleva a cabo diferentes labores, de acuerdo a las facultades de sus respectivos cargos.

Considero esencial incluir una pregunta enfocada a que el funcionario público exponga sus inquietudes respecto a irregularidades que detectara en la operación del programa.

B) Cuestionarios a los beneficiarios del programa: Los que reciben el bien o servicio de la política suelen ser padrones numerosos, por lo que se recomiendan cuestionarios con respuestas de opción múltiple (Anexo 3. Procedimiento de elaboración de cuestionarios), con no más de 30 preguntas, una ponderación a cada respuesta, redactadas de manera que sean entendibles para los encuestados y con la variedad de respuestas suficiente que abarque la mayor cantidad de posibles respuestas. Siendo lo suficientemente explícitas para que el encuestado sepa que se quiere preguntar, en búsqueda de la mayor exactitud posible. Ejemplo.

¿Qué tanto el apoyo económico a desempleados, te ayuda a satisfacer tus necesidades básicas (vivienda, alimentos, transporte, salud, etc.)?

A) Mucho (Más del 100% de mis necesidades)

B) Me es suficiente (Cubro el 75% de mis necesidades)

C) No cubre todas mis necesidades (50% de mis necesidades)

D) Casi nada (No cubro el 25% de mis necesidades)

Un par de preguntas que considero esenciales y obligatorias en cualquier modelo de cuestionario, para saber información relevante de la política son las enfocadas a la operación del programa y al cumplimiento del objetivo central de la política pública, las cuales deben ser abiertas como excepción, ya que permitirán conocer con exactitud elementos específicos que los beneficiarios consideren como esenciales.

Respecto a la operación del programa, se aplicaría el siguiente modelo.

<i>¿Durante el procedimiento de (entrega del bien o servicio de la respectiva política) percibiste elementos o comportamientos de los operadores (de la política en cuestión) que consideres inadecuados para el cumplimiento de los objetivos de la política?</i>
--

<i>Respuesta.</i>

<i>(Para evitar respuestas redundantes y ambiguas se sugiere un párrafo como máximo)</i>
--

En la pregunta sobre el cumplimiento del objetivo de la política pública, se debe comenzar con una breve y clara explicación de cuál era el objetivo de la política que no abarque más de un párrafo, para que sea sencilla su comprensión para el encuestado y posteriormente plantear la pregunta.

<i>(Breve explicación del objetivo de la política pública-un párrafo máximo)</i>
--

<i>¿Consideras que (bien o servicio de la respectiva política) ayudó a cumplir con el objetivo anteriormente expuesto?</i>
--

<i>Respuesta.</i>

<i>(Para evitar respuestas redundantes y ambiguas se sugiere un párrafo como máximo)</i>
--

La cantidad de respuestas de estas dos preguntas pueden ser muchas y algunas podrían no aportar en la retroalimentación de la política, sin embargo, se podrían

detectar respuestas más o menos semejantes que podrían ayudar a encontrar áreas de mejora, que no eran del conocimiento de los operadores de la política.

4.2.2 Evaluaciones multidisciplinares

En el apartado 2.4 se describe el modelo de Evalua CDMX, que difirió de lo hecho a nivel federal. Uno de los elementos que aplico es la conformación de equipo de evaluación multidisciplinaria, con expertos en la materia (dependiendo el tema de cada política) como complemento a la evaluación por objetivos, enfocando su atención a las consecuencias de una política. Las encuestas y cuestionarios, podrían aportar a este modelo, sin embargo, podrían de la misma forma complementarse con el método *Delphi*.

“puede ser descrito como un método de estructuración de un proceso de comunicación grupal que es efectivo a la hora de permitir a un grupo de individuos, como un todo, tratar un problema complejo [...] un proceso interactivo, normalmente de tres o cuatro rondas de preguntas, cada una basada en los resultados de la consulta previa y cuyo propósito es la exploración abierta acerca de un tópico hasta llegar al consenso con las contribuciones repetidas de todo el grupo”⁸³.

El método se puede adaptar a el proceso de evaluación de una política pública, se formarían grupos de debate de expertos en diseño de política pública, gerencia pública, teoría de la organización, finanzas públicas, economistas, evaluación, temas específicos (referido al tipo de política, por ejemplo sí es sobre salud, el gremio médico tendría voz importante), entre otros expertos que puedan aportar al debate.

El propósito sería opinar sobre el funcionamiento y cumplimiento de objetivos del programa desde sus respectivos campos. Cada uno de los expertos se habrá informado sobre antecedentes, objetivos, estrategias, MIR, cuestionarios de percepción, noticias e informes de resultados de la política en cuestión, para

⁸³REGUANT Álvarez Mercedes y Torrado Fonseca (2016), *El método Delphi en REIRE Revista d'innovació i Recerca en Educació*, vol. 9, núm. 1, enero, Univesitat de Barcelona, España, Pág. 89.

formarse un juicio sobre funcionamiento del programa y exponerlo en el panel de expertos. Es recomendable contar con la presencia de los operadores de la política y sean cuestionados por el grupo de expertos.

Una valoración a fondo centrada no solo en la política, sino en el problema mismo y las posibilidades a futuro, tomando en cuenta los cambios que podrían presentarse para la problemática por atender. Una técnica netamente cualitativa, centrada en los impactos, que determinaran los efectos previstos y no previstos de la política, para los años que esta se encuentre funcionando.

Sería conveniente que el grupo de expertos fuera ajeno a los diseñadores y operadores del programa, que fuera una evaluación a parte de las auditorías internas y externas, logrando complementar los procesos de evaluación llevados a cabo por organismos autónomos de la materia como son el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) y sus análogos estatales.

Las recomendaciones finales emitidas por el grupo de expertos, así como sus procedimientos de evaluación tendrían que ser entregadas a los operadores del programa para la firma de un compromiso de atención obligatorio por la ley correspondiente, condicionando el aumento o reducción de presupuesto a la política y sus programas, a la atención de las observaciones. Todos los procedimientos y compromisos deberán ser transparentados a la ciudadanía, en búsqueda de legitimar este procedimiento de evaluación.

Conclusión

Como objetivo de la tesis, se planteó un análisis a la pertinencia del uso de la Metodología del Marco Lógico (MML), como herramienta de evaluación de las políticas y programas de la administración pública mexicana. La hipótesis de la investigación es que la MML es una herramienta con carencias en su metodología, lo que provoca que la etapa de evaluación de política pública en México no se esté llevando a cabo de la mejor manera, al no considerarse elementos importantes que rodean a una política pública, que pueden llevar a que esta sea un éxito o fracaso.

En el capítulo 1 se abordó el tema de la evaluación desde el aspecto teórico, destacando su concepto y características, para entender su lógica como un generador de información para la toma de decisiones sobre las políticas públicas. La evaluación es un instrumento que ayuda a la mejora continua, se buscó en este capítulo dejar claro que la evaluación no es un instrumento de carácter punitivo exclusivamente, el aprendizaje y la mejora del proceso de operación de la política es su principal propósito.

La evolución de las características y elementos que contiene la evaluación fue algo que se abordó en el capítulo 2 mediante el caso del gobierno federal de México y el gobierno de la Ciudad de México (CDMX), durante la descripción del proceso de adopción de la práctica de evaluación en México se mencionan las reestructuras que se tuvieron en la administración pública.

Un punto coyuntural clave fue el nuevo paradigma de *New Public Managment*, derivado de la crisis de capacidad del Estado, una serie de cambios en la forma de gestionar en México, se llevaron a cabo reformas constitucionales enfocadas a una mejor administración y designación de los recursos; nuevas leyes con enfoque a un mejor gasto público y evaluación, el caso de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH); antes que se fueron adecuados para evaluar de manera más eficiente, como fue el caso de la Secretaría de la Función Pública (SFP); el surgimiento de nuevas instituciones como el Consejo Nacional

de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) que apoyarían en labores de evaluación; el Presupuesto Basado en Resultado (PbR) y el Sistema de Evaluación de Desempeño (SED), una estrategia nacional de evaluación que involucra a la mayoría de las instituciones públicas,

Entender que la evaluación en México es una práctica reciente y que ha adquirido una serie de mejoras con el paso de los años, pasando de un proceso punitivo que impero en la década de los 70' y 80', a un proceso de mejora continua que busca implementar las estrategias y metodologías adecuadas que permitan generar información de calidad como resultado de la evaluación, pero que aún se encuentra en una constante actualización y perfeccionamiento a nivel federal y local.

Mediante el Programa Jóvenes en Impulso (PJI), se buscó describir como se aplica y desempeña la MML en un programa existente y reciente. En el capítulo 3 se describieron las Matrices de Indicadores para Resultados (MIR) y los cambios de ésta durante el periodo de 2013 a 2018, destacando que, si bien la MIR se ha ido adecuando con el paso de los años para ser una mejor herramienta de evaluación, algunos indicadores de los cuatro niveles (fin, propósito, componente y actividad), continúan presentando fallas metodológicas.

Se presentó ambigüedad en la redacción de algunos indicadores, lo que podría provocar que no se esté evaluando lo que se pretendía desde un principio; o indicadores que no siguen los procedimientos de la MML, ya que se presentaron en el nivel de actividad, indicadores que no reflejaban la secuencia temporal, recursos correspondientes y tiempo de duración de la actividad.

La MML tiene áreas de oportunidad como metodología. Con la revisión de las MIR del PJI, se evidenció que no se están diseñando de la manera más adecuada, ya que no se apegan al *deber ser* de la MML, descrita en el apartado 1.5 del presente trabajo. La información que genere este instrumento será insuficiente para una toma de decisiones razonada sobre el programa.

Es importante destacar que, en la CDMX, la adopción del PbR y SED, se dio de manera diferente, enfocándose en la profesionalización de los evaluadores y el uso de herramientas de evaluación como es la MML, pero el uso de las metodologías suficientes es algo de suma importancia en el modelo capitalino, las evaluaciones del PJI del apartado 3.6 de la presente tesis, describen el uso de cuestionarios aplicados a los beneficiarios del programa, ampliando la cantidad de información útil sobre los impactos generados, siendo que las MIR no generaban dicha información.

La necesidad de usar las metodologías suficientes para cumplir los objetivos de la evaluación es algo que debe quedar claro a los tomadores de decisiones de este proceso, ya que, tratar de simplificar toda la complejidad de un problema público y su posterior política pública a una MIR, limita a la evaluación, siendo que se puede generar la información suficiente para mejorar la política, si se toma en cuenta la opinión de la mayoría de los actores involucrados posibles o expertos en el tema, se puede tener una mayor comprensión de la problemática que se está tratando de resolver.

Por lo tanto en el capítulo final se expusieron dos metodologías complementarias a la MML, que buscan involucrar a dos sectores importantes que pueden aportar información relevante sobre la política pública, beneficiarios y expertos en el tema ajenos a la política. Los cuestionarios con las preguntas diseñadas acorde a los temas y la necesidad de información, ayudaran a conocer el impacto de la política, conocer que piensan los beneficiarios de las acciones de gobierno, su opinión es importante para tener un mayor panorama de las reales necesidades de los afectados por el problema público.

Las evaluaciones multidisciplinarias, que involucran a la mayoría de expertos posibles en el tema, que ayudaran a conocer que otras alternativas se pueden tomar para resolver el problema, saber que aspecto no se está tomando en cuenta y que de ser el caso, impide que se dé una solución al problema público o por el contrario, que elemento si se consideró para dar solución al problema, pero se le puede dar otro enfoque que sea más efectivo.

Como observación final, es importante aclarar si se logró responder a la pregunta planteada al principio de la investigación y si, se comprueba la hipótesis. La pregunta era ***¿Es la Metodología de Marco Lógico una herramienta suficiente para el proceso de evaluación de las políticas públicas en México?***, se mencionó en la hipótesis que la MML no era adecuada debido a las carencias metodológicas que tenía.

¿Se comprueba la hipótesis?, La respuesta es un no. Si bien la información recopilada durante la investigación, reafirman que la MML tiene fallas e ignora diversos elementos importantes dentro del proceso de las políticas públicas, es necesario más de una metodología, que se escojan los métodos de acuerdo al tipo de política y evaluación, que no se busque unificar una sola, ignorando que cada problema público es único en su clase.

También es importante la suficiencia en los recursos humanos y económicos, que permitan que los instrumentos del PbR y el SED, sean implementados en los ámbitos más rezagados y faltos de cultura de evaluación, más específicamente en los municipios, ya que como se mencionó en el capítulo 4, menos del 50% cuentan con el marco jurídico, capacitación, procedimientos de presupuestación y recursos materiales suficientes para poner en marcha el PbR y el SED.

Fuentes de Consulta.

Fuentes Bibliográficas

*AGUILAR Villanueva Luis F., *Antología II: La Hechura de la Políticas Públicas*, México, Miguel Ángel Porrúa, 2017, Págs. 432.

*AGUILAR Villanueva Luis F. *El Estudio de las Políticas Públicas*, México, Miguel Ángel Porrúa, 1992, Págs. 280.

*CANTO Sáenz Rodolfo, *Evaluación de Políticas Públicas en México. La experiencia de PROGRESA y el Consejo Nacional de Evaluación de Políticas Públicas en Revista de la Sociedad Española de Evaluación*, Año 3, núm. 11, España, Sociedad Española de Evaluación, 2010, Pp. 4-12.

*CARDOZO Myriam, *Evaluación y Meta evaluación en las políticas y programas públicos: Estado del Arte*, México, UAM-Xochimilco, 2012, 1ª Edición, Págs. 265.

*CARDOZO Myriam, *La evaluación de las Políticas Públicas: problemas, metodologías, aportes y limitaciones en Revista de Administración Pública*, núm. 84, México, INAP, enero-junio 1993, Pp. 167-197.

*CARDOZO Myriam, *Organización y métodos alternativos en la evaluación de políticas y programas sociales. La experiencia consolidada y la emergente en el caso de México en la revista de Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, núm. 5, España, INAP-Gobierno de España, enero-junio 2011, Pp.43-55.

*CHELIMSKY Eleanor, *Los propósitos de la evaluación en una sociedad democrática en Maldonado Claudia y Gabriela Pérez (comp.) Antología sobre evaluación*, México, CIDE, 2006, Pp. 203-251.

*Colegio de Contadores Públicos de México, *Contabilidad y Auditoría Gubernamental en Boletín de Investigación de la Comisión de Desarrollo de Contabilidad y Auditoría Gubernamental-Sur*, Núm. 5, México, Agosto 2013, Págs. 35.

*COMISION EUROPEA EuropeAid Oficina de Cooperación Asuntos Generales Evaluación, *Manual Gestión del Ciclo de Proyecto*, Marzo 2001, Págs. 45.

*CONEVAL, *Investigadores académicos 2010-2015. La política La política de evaluación en México: 10 años del CONEVAL*, Págs.77

*Consejería de Políticas Sociales y Familia, *Buenas Prácticas y Voluntariado: Guía para las Entidades de Acción Voluntaria*, España, Comunidad de Madrid, 2009, Págs. 144.

*Consejería de Políticas Sociales y Familia, *Estrategia de Voluntariado de la Comunidad de Madrid 2017-2021*, España, Comunidad de Madrid, 2017, Págs. 80.

*CRUZ Cruz Margarita, *Análisis del Marco Lógico en la Evaluación de Programas Sociales. Caso: Programa 3x1 Para Migrantes*, Tesis nivel maestría Gobierno y Asuntos Públicos, México, FLACSO, 2008, Págs. 105.

*CULEBRO Moreno José E. y Barragán Fernández Omar, *La metodología del marco lógico como una nueva forma de regulación para la dirección y control estratégico*, Área

de investigación: Teoría de la organización, XVII Congreso Internacional de Contaduría, Administración e Informática, México, UNAM, 2012.

*DE LEON Peter, *Una revisión del proceso de las políticas: de Lasswell a Sabatier en Gestión y Política Pública*, vol. VI, núm. 1, México, CIDE, primer semestre 1997, Pp. 5-17.

*DOF, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, publicada el 5 de febrero de 1917, última reforma publicada en 15 de septiembre de 2017.

*DOF, *Decreto por el que se expide la Constitución Política de la Ciudad de México*, 5 de febrero de 2017.

*DOF, *Decreto por el que se regula el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social*, publicado en el 24 de agosto de 2005.

*DOF, *Estatuto de Gobierno del Distrito del Distrito Federal*, 26 de julio de 1994, última reforma publicada en el 27 de junio de 2014.

*DOF, *Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria*, publicada el 30 de marzo del 2006, última reforma publicada el 30 de diciembre del 2015.

*DOF, *Ley de Planeación*, publicada el 5 de enero de 1983, última reforma publicada el 28 de noviembre de 2016.

*DOF, *Ley General de Contabilidad Gubernamental*, publicada el 31 de diciembre de 2008, última reforma 30 de enero de 2018.

*DOF, *Ley General de Desarrollo Social*, publicada en el 20 de enero de 2004, última reforma 25 de junio de 2018.

*DOF, *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*, publicada el 29 de diciembre de 1976, última reforma publicada el 15 de junio de 2018.

*DOF, *Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público*, publicado el 24 de diciembre de 1996, última reforma del 27 de septiembre de 2017.

*DOF, *REGLAMENTO Interior de la Secretaría de la Función Pública*, publicado el 19 de julio de 2017.

*DORANTES Salgado Dora Daniela, *Análisis comparado de las metodologías de Marco Lógico y Mapeo de Alcances para el diseño de proyectos en gobierno federal y sociedad civil*, Tesis nivel maestría Políticas Públicas Comparadas, México, FLACSO, 2014, Págs. 120.

*ERDU Agencia para las Asociaciones y el Voluntariado, *Guía de Voluntariado para Organizaciones*, Departamento de Vivienda y Asuntos Sociales del Gobierno Vasco, México, 2009, Págs. 58

*Gaceta Oficial de la Ciudad de México, *Ley de Derechos de las Personas Jóvenes en la Ciudad de México*, publicada el 13 de agosto de 2015, última reforma 19 de abril de 2016.

*Gaceta Oficial del Distrito Federal, *Decreto por el que se crea el Organismo Público Descentralizado denominado Consejo de Evaluación del Desarrollo Social del Distrito Federal*, 21 de septiembre de 2007.

- *Gaceta Oficial del Distrito Federal, *Estatuto Orgánico Consejo de Evaluación del Desarrollo Social del Distrito Federal*, 15 de junio de 2009, Pp. 8-20.
- *Gaceta Oficial del Distrito Federal, *Ley de Desarrollo Social para el Distrito Federal*, publicada en la el 23 de mayo del 2000, última reforma 30 de Octubre de 2017.
- *Gaceta Oficial del Distrito Federal, *Ley de los Derechos de las Personas Jóvenes en la Ciudad de México*, última reforma publicada el 19 de abril de 2016.
- *Gaceta Oficial del Distrito Federal, *Ley de Planeación del Desarrollo del Distrito Federal*, publicada en la el 27 de enero del 2000.
- *Gobierno Vasco, *Guía de Evaluación de Políticas Públicas del Gobierno Vasco*, plan de innovación pública.
- *GONZALEZ Daniel y Hernández Elías R., *La política de evaluación del Gobierno mexicano: Crítica desde una perspectiva conceptual* en *Revista de Administración Pública*, vol. XLV, núm. 1, México, INAP- IICA, enero-abril 2010, Pp. 15-37.
- *Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), *Metodología del Marco Lógico en Boletín del Instituto*, núm. 15, octubre 2004, Págs. 47
- *IZQUIERDOS Beatriz, *De la evaluación clásica a la evaluación pluralista. Criterios para clasificar los distintos tipos de evaluación en Empiria: Revista de Metodología de Ciencias Sociales*, núm. 16, España, UNED, julio-diciembre 2008, Pp. 115-134.
- *MEJÍA Lira José, *La evaluación de la gestión y las políticas públicas*, México, MA Porrúa, 2003, 1ª Edición, Págs. 161.
- *ORTEGÓN Edgar, Pacheco Juan Francisco, Prieto Adriana, *Metodología de marco lógico para la planificación, el seguimiento y la evaluación de proyectos y programas*, CEPAL- Serie manuales, Núm. 42, CEPAL-Naciones Unidas, 2015, Págs. 124.
- *OSUNA José Luis y Márquez Carolina (edits.), *Guía para la Evaluación de Políticas Públicas*, España, Instituto de Desarrollo Regional: Fundación Universitaria, 2000, Págs. 168.
- *RAMOS José María, Sosa José y Acosta Félix (coords.), *La evaluación de políticas públicas en México*, México, INAP-Colegio de la Frontera Norte, 2011, Págs. 162.
- *REGUANT Álvarez Mercedes y Torrado Fonseca Mercedes, *El método Delphi* en REIRE Revista d'innovació i Recerca en Educació, vol. 9, núm. 1, España, Univesitat de Barcelona, enero de 2016, Pp. 87-102.
- *RODRÍGUEZ Escobedo José Francisco, *El enfoque de política pública: Aportes teóricos para entender la acción de Gobierno en Políticas Públicas: Un estudio de caso*, México, Plaza y Evaluación Editores, 2014, Pp. 26-55.
- *ROTH André, *Políticas Públicas: Formulación, implementación y evaluación. Como elaborar las políticas públicas, quien decide cómo realizarlas, quien gana o pierde*, Colombia, Ediciones Aurora, 2006, Pp. 135-162.
- *SOJO Garza-Aldape Eduardo, *Capítulo 2. Historias de éxito en Políticas públicas en democracia*, México, FCE, 2006, Pp. 47-62.

*SUBIRATS Joan, *Análisis de políticas públicas y eficacia de la Administración*, España, Ministerio para las Administraciones Públicas, 1994, Págs. 184.

*SUBIRATS Joan, Knoepfel Peter et. Al. *Las perspectivas teóricas en el análisis de políticas públicas en Análisis y Gestión de Políticas Públicas*, México, Editorial Ariel, 2008, 1ª Edición, Págs. 237.

*VÁZQUEZ de Francisco Ma. José, et. Al. *Límites del Marco Lógico y deficiencias de la evaluación tradicional de la cooperación al desarrollo para medir impacto*, Universidad Loyola Andalucía, Págs. 30.

*VEDUNG, Evert, *Six models of evaluation* en ARARAL Eduardo, Fritzen Scott, Howlett Michael, M. Ramesh y Wu Xun (edits.) *Routledge Handbook of Public Policy*, Routledge Handbook of Public Policy, 2012, Pp. 387-400.

Fuentes Electrónicas

*ANDRÉS Luis Alberto, *Introducción al ML y Sistema de monitoreo como herramientas de trabajo en la agenda de resultados*, Banco Mundial, consultado el 14 de septiembre de 2017 en la siguiente dirección URL: http://siteresources.worldbank.org/INTLACREGTOPLABSOCPRO/Resources/BuenosAires_Plenaria3_Andres.pdf

*CONEVAL, *Guía para la Elaboración de la Matriz de Indicadores para Resultados*, CONEVAL, 2013, consultado el 11 de septiembre del 2017 en la siguiente dirección URL: http://www.coneval.org.mx/Informes/Coordinacion/Publicaciones%20oficiales/GUIA_PARA_LA_ELABORACION_DE_MATRIZ_DE_INDICADORES.pdf

*DOF, *Acuerdo por el que se establecen las disposiciones generales del Sistema de Evaluación del Desempeño*, consultado el 11 de noviembre de 2018 en la siguiente dirección URL: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/154427/acuerdo_sed.pdf

*DOF, *Lineamientos Generales para la Evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública Federal*, publicada el 30 de marzo del 2007, consultado el 18 de febrero de 2018, en la siguiente dirección URL: http://www.coneval.org.mx/rw/resource/coneval/eval_mon/361.pdf

*EJEA Mendoza Guillermo, *Teoría y Ciclo de las Políticas Públicas*, 2006, Pp. 1-17, consultado el 18 de febrero de 2018 en la siguiente dirección URL: <http://cpps.dyndns.info/cpps-docs-web/secgen/2015/pol-oceanicaregional/Doc%2010.Teor%C3%ADa%20y%20ciclo%20de%20las%20Pol%C3%ADticas%20P%C3%ABlicas.pdf>

*FERNÁNDEZ Núñez Lissette *¿Cómo se elabora un cuestionario?* en Institut de Ciències de l'Educació, España, Universitat de Barcelona, 2007, consultado el 13 de febrero de 2019 en la siguiente dirección URL: <http://www.ub.edu/ice/recerca/pdf/ficha8-cast.pdf>.

*Gaceta Oficial del Distrito Federal, núm. 1789 Bis, *Programa Jóvenes en Impulso 2014*, 31 de enero 2014, Pp. 357-360, consultado el 23 de octubre de 2018 en la siguiente dirección URL: <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Documentos/Estatual/Distrito%20Federal/wo91049.pdf>

*Gaceta Oficial del Distrito Federal, núm. 188, *Lineamientos para la Elaboración de las Reglas de Operación de los Programas Sociales para el ejercicio 2018*, 31 de octubre de 2017, Pp. 65-85, consultado el 2 de mayo de 2018 en la siguiente dirección URL: <https://evalua.cdmx.gob.mx/storage/app/media/uploaded-files/files/Estudios/lineamientos/reglas-op/lineamientos-elaboracion-ro-2018.pdf>

*Gaceta Oficial del Distrito Federal, núm. 20, Tomo I, *Programa Jóvenes en Impulso 2015*, 29 de enero de 2015, Pp. 262-273, consultado el 23 de octubre de 2018 en la siguiente dirección URL: http://www.sideso.cdmx.gob.mx/documentos/2015/org_desc/injuve/Jovenes%20en%20Impulso.pdf

*Gaceta Oficial del Distrito Federal, núm. 252, Tomo III, *Aviso por el que se dan a conocer las Reglas de Operación del Programa Jóvenes en Impulso 2018*, 31 de enero de 2018, Pp. 687-712, consultado el 23 de octubre de 2018 en la siguiente dirección URL: http://www.sideso.cdmx.gob.mx/documentos/2018/org_desc/injuve/jovenes%20en%20impulso.pdf

*Gaceta Oficial del Distrito Federal, núm. 255, Tomo III, *Aviso por el que se dan a conocer las Reglas de Operación del Programa Jóvenes en Impulso 2017*, 31 de enero de 2017, Pp. 421-440, consultado el 16 de junio de 2016 en la siguiente dirección URL: http://www.sideso.cdmx.gob.mx/documentos/2017/org_desc/injuve/Jovenes%20en%20impulso.pdf

*Gaceta Oficial del Distrito Federal, núm. 270, Tomo III, *Aviso por el que se dan a conocer las Reglas de Operación del Programa Jóvenes en Impulso 2016*, 29 de enero de 2016, Pp. 40-54, consultado el 16 de junio de 2016 en la siguiente dirección URL: http://www.sideso.cdmx.gob.mx/documentos/2016/org_desc/injuve/Jovenes%20en%20Impulso.pdf

*Gaceta Oficial del Distrito Federal, núm. 306, *Aviso por el cual se dan a conocer los lineamientos para la Evaluación Interna 2018 de los programas sociales de la Ciudad de México*, abril de 2018, Pp. 78-95, consultado el 23 de octubre de 2018 en la siguiente dirección URL: <https://evalua.cdmx.gob.mx/storage/app/media/uploaded-files/files/Estudios/lineamientos/e-internas/gaceta-306-23-abril-2018-l-ei.pdf>

*Gaceta Oficial del Distrito Federal, núm. 48, *Lineamientos para la Evaluación Interna 2015 de los programas sociales del Distrito Federal operados en 2014*, enero de 2015, Pp. 53-72, consultado el 24 de octubre de 2018 en la siguiente dirección URL: https://evalua.cdmx.gob.mx/storage/app/media/uploaded-files/files/Estudios/lineamientos/e-internas/eva_int_2014.pdf

*Gaceta Oficial del Distrito Federal, núm. 52, *Aviso por el cual se dan a conocer los lineamientos para la Evaluación Interna 2016 de los programas sociales de la Ciudad de México*, abril de 2016, Pp. 45-66, consultado el 23 de octubre de 2018 en la siguiente dirección URL: https://evalua.cdmx.gob.mx/storage/app/media/uploaded-files/files/Estudios/lineamientos/e-internas/LINEAMIENTOS_EVALUACIONES_INTERNAS2016.pdf

*Gaceta Oficial del Distrito Federal, núm. 70, *Aviso por medio del cual se modifican los lineamientos para la Evaluación Interna 2015 de los programas sociales del Distrito Federal operados en 2014*, abril de 2015, Págs. 196, consultado el 2 de agosto de 2018

en la siguiente dirección URL: https://evalua.cdmx.gob.mx/storage/app/media/uploaded-files/files/Estudios/lineamientos/e-internas/EvIn2015_Gaceta48.pdf

*Gobierno del Distrito Federal, *Programa Jóvenes en Impulso. Reglas de Operación*, consultado el 14 de agosto de 2018 en la siguiente dirección URL: http://www.sideso.cdmx.gob.mx/documentos/jovenes_impulso.pdf

*INJUVE-CDMX, *2º Informe de Gobierno del Instituto de la Juventud de la Ciudad de México, julio de 2014*, Ciudad de México, Págs. 18, consultado el 16 de octubre de 2018 en la siguiente dirección URL: <https://www.injuve.cdmx.gob.mx/storage/app/uploads/public/58f/e56/1f0/58fe561f00ad8024297283.pdf>

*INJUVE-CDMX, *4o Informe de Gobierno del Instituto de la Juventud de la Ciudad de México, 2016*, Págs.19, consultado el 19 de septiembre de 2018 en la siguiente dirección URL: <https://www.injuve.cdmx.gob.mx/storage/app/uploads/public/58f/e51/d12/58fe51d12e60f083511617.pdf>

*INJUVE-CDMX, *Evaluación Interna 2016 del programa Jóvenes en Impulso operado durante 2015, 2016*, Págs. 56, consultado el 18 de noviembre de 2018 en la siguiente dirección URL: <https://www.injuve.cdmx.gob.mx/storage/app/uploads/public/59e/7a5/991/59e7a5991903c917344814.pdf>

*INJUVE-CDMX, *Evaluación Interna 2017 del Programa Jóvenes en Impulso operado en 2016, Págs. 52, 2017b*, consultado el 9 de noviembre de 2018 en la siguiente dirección URL: <http://www.injuve.cdmx.gob.mx/storage/app/uploads/public/594/c47/cfb/594c47cfbba09692591877.pdf>

*INJUVE-CDMX, *Evaluación Interna del Programa Jóvenes en Impulso 2014, 2015*, Págs. 76, consultado el 18 de septiembre de 2018 en la siguiente dirección URL: <https://www.injuve.cdmx.gob.mx/storage/app/uploads/public/59e/7a5/b00/59e7a5b007340537441950.pdf>

*INJUVE-CDMX, *Evaluación Interna Integral del Programa Jóvenes en Impulso 2016-2018, CDMX, 2018*, Págs. 117, consultado el 10 de noviembre de 2018 en la siguiente dirección URL: <https://www.injuve.cdmx.gob.mx/storage/app/uploads/public/5b2/be3/6f5/5b2be36f58b8a372373615.pdf>

*INJUVE-CDMX, *Informe Anual de Actividades 2016 del Instituto de la Juventud de la Ciudad de México, 2016*, Págs. 27, consultado el 19 de septiembre de 2018 en la siguiente dirección URL: <https://www.injuve.cdmx.gob.mx/storage/app/uploads/public/58f/e55/5e1/58fe555e1d2a9652687427.pdf>

*INJUVE-CDMX, *Informe Final de Actividades 2015 del Instituto de la Juventud de la Ciudad de México, 2015*, Págs. 16, consultado el 19 de septiembre de 2018 en la siguiente dirección URL: <https://www.injuve.cdmx.gob.mx/storage/app/uploads/public/58f/e52/583/58fe525835157326681599.pdf>

*INJUVE CDMX, *Manual Administrativo: Instituto de la Juventud del Distrito Federal*, 2017, Págs. 71, consultado el 3 de diciembre de 2018 en la siguiente dirección URL: <https://www.injuve.cdmx.gob.mx/storage/app/uploads/public/58f/a60/d22/58fa60d22ff7f504311277.pdf>

*INJUVE-CDMX, *Tercer Informe de Gobierno del Instituto de la Juventud de la Ciudad de México*, julio de 2015, Págs. 21, consultado el 20 de septiembre de 2018 en la siguiente dirección URL: <https://www.injuve.cdmx.gob.mx/storage/app/uploads/public/58f/e55/cb5/58fe55cb56ea3221080252.pdf>

*Instituto Internacional de Investigación sobre Políticas Alimentarias (IFPRI) véase: <http://www.ifpri.org/about>

*LÓPEZ Benítez Carlos, *Auge y declive de los partidos hegemónicos: México y Polonia en perspectiva comparada* *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, vol. 39, núm. 156, México, UNAM, 1994, Pp. 73-100, consultado el 15 de noviembre de 2018 en la siguiente dirección URL: <http://www.revistas.unam.mx/index.php/rmcpys/article/view/49952>

*ROBLES Tapia Gonzalo, *La evaluación de alternativas en el análisis de políticas públicas en Revista de Administración Pública*, núm. 84, México, INAP, 1993, Pp. 89-105, consultado el 5 de julio de 2017 en la siguiente dirección URL: http://www.inap.mx/portal/images/REVISTA_A_P/rap_84_1993.pdf

*SFP, *1.2.2 Elaboración de términos de referencia*, 2017, consultado el 3 de febrero de 2019 en la siguiente dirección URL: <https://www.gob.mx/sfp/acciones-y-programas/1-2-2-elaboracion-de-terminos-de-referencia>

*SHCP, *Documento relativo al cumplimiento de las disposiciones contenidas en el párrafo tercer del artículo 80 de la LGCG*, 2018, consultado el 5 de noviembre de 2019 en la siguiente dirección URL: https://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/work/models/PTP/Entidades_Federativas/Diagnostico/pbr_sed_informe2018.pdf

*SHCP, *Guía para el Diseño de la Matriz de Indicadores para Resultados*, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 2013, consultada el 10 de septiembre de 2018 en la siguiente dirección URL: <http://www.shcp.gob.mx/EGRESOS/PEF/sed/Guia%20MIR.pdf>

*SHCP, *Guía Técnica para la Elaboración de los Programas Derivados del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018*, consultado el 15 de septiembre del 2018 en la siguiente dirección URL: http://www.bancomext.com/wp-content/uploads/2014/07/guia_tecnica_pnd_2013-2018.pdf

*Universidad Anáhuac, *ASUA-Acción Social Universidad Anáhuac*, estrategia de voluntariado consultada el 3 de agosto de 2018 en la siguiente dirección URL: <http://web.uas.mx/vidauniversitaria/index.php/accion-social>

*Universidad Iberoamericana. *Voluntariado Universitario*, estrategia de voluntariado consultada el 3 de agosto de 2018 en la siguiente dirección URL: <http://www.iberomex.mx/alumnos-voluntariado-universitario>

*URREA Ballesteros Marcela y Valencia Santafé Steven, *Los problemas para la Definición de Problemas en Políticas Públicas de Bardach a Noel-Roth* en Revista Criterio Libre Jurídico, vol. 14, núm. 2, Colombia, Universidad Libre de Derecho, julio-diciembre 2017, Pp.98-116 consultado el 10 de enero de 2019 en la siguiente dirección URL: <http://revistasojs.unilibrecali.edu.co/index.php/rclj/article/viewFile/731/923>

ANEXOS

No obstante, en cada una de las etapas se realizará un análisis de las fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas, detectadas mediante la evaluación interna, mismas que deberán convertirse en estrategias de mejora para el fortalecimiento de los programas sociales; pues la perspectiva es que la evaluación interna permita establecer conclusiones y recomendaciones o estrategias a seguir, a las cuales habrá que darles seguimiento, también de manera interna, para la mejora del programa social en cuestión.

El cumplimiento de los objetivos planteados en los presentes lineamientos cobrará sentido en la medida que la evaluación se incorpore a la gestión misma del programa como insumo para los procesos de planeación del siguiente año, de manera que el programa se fortalezca al mejorar su diseño y resolver sus problemas operativos para obtener mejores resultados e impactos.

Anexo 2. Requisitos de Acceso al Programa Jóvenes en Impulso

Requisitos de acceso para Jóvenes Agentes de Cambio

Las personas jóvenes agentes de cambio son aquellas que al superarse y empoderarse replican sus conocimientos entre la población de la CDMX en diversos temas como Salud, Recreación, Educación, Medio Ambiente, Tecnología, Ciencia, Cultura, Ciudadanía y Derechos Humanos entre otros. Los requisitos para ingresar al Programa son los siguientes:

- * Tener entre 12 y 29 años de edad.
- * Ser habitante de la Ciudad de México.
- * Elaborar una carta de exposición de motivos.
- * Asistir a un curso propedéutico, sin percepción del beneficio económico, cuya duración será de hasta un mes.
- * No contar con un empleo formal.
- * No contar con algún otro tipo de beca o ayuda social del Gobierno de la Ciudad de México.

La documentación requerida para inscribirse en el Programa es la siguiente (presentar con original para cotejo):

- * Copia simple de acta de nacimiento.
- * Copia simple de identificación con fotografía (INE o IFE, pasaporte o licencia). En el caso de los menores de 18 años, carta de autorización e identificación oficial del padre, madre, tutor legal o un familiar mayor de edad.
- * Copia simple de comprobante de domicilio ubicado en la Ciudad de México.
- * Copia simple de la Clave Única de Registro de Población (CURP).

De los Líderes de grupo

El líder de grupo es la persona joven beneficiaria encargada de llevar el control y seguimiento de grupos de jóvenes agentes de cambio del Programa Jóvenes en Impulso. Mismos que recibirán una ayuda social por \$1,600.00 (un mil seiscientos pesos 00/100 M.N) mensuales, encontrándose contemplados en el presupuesto asignado al presente programa.

De los promotores sociales jóvenes

El promotor social joven es la persona beneficiaria encargada de dar seguimiento a las actividades programadas a los jóvenes agentes de cambio, así como organizar y supervisar las actividades desarrolladas de manera territorial con liderazgo y arraigo que establecen un vínculo de organización y acompañamiento entre las y los beneficiarios. Mismos que recibirán una ayuda social por \$4,500.00 (cuatro mil quinientos pesos 00/100 M.N.) mensuales, encontrándose contemplados en el presupuesto asignado al presente programa.

Requisitos de acceso para Líderes de Grupo y Promotores

- * Tener entre 18 y 29 años de edad.
- * Ser ciudadano mexicano, en pleno ejercicio de sus derechos civiles y políticos
- * Haber acreditado, como mínimo, el nivel de educación media básica.
- * Contar con los conocimientos, experiencias y habilidades necesarios para realizar las actividades de cada figura.
- * Ser residente en la Ciudad de México.
- * Presentar Solicitud conforme a la Convocatoria que se expida, acompañada de los documentos que en ella se establezcan.

Documentación requerida

- *Copia simple de una identificación oficial (INE o IFE, pasaporte o licencia).
- *Copia simple de la Clave Única de Registro de Población (CURP).
- *Copia simple del comprobante de estudios.
- *Copia simple del comprobante de domicilio.
- *Carta de exposición de motivos.
- *Solicitud de incorporación.
- *Una fotografía tamaño infantil reciente.
- *Asistir a la plática de inducción que impartirá la Subdirección de Jóvenes en Impulso.

El Programa atenderá de manera extraordinaria y sin distinción a grupos que requieran atención en caso de que se presente una situación de contingencia desastre o emergencia en la Ciudad de México, los requerimientos y documentación a presentar para la inclusión de las personas jóvenes en el Programa, pueden variar, en cuyo caso se emitirán lineamientos específicos.

Fuente: Gaceta Oficial de la Ciudad de México (2018), *Aviso por el que se dan a conocer las Reglas de Operación del Programa Jóvenes en Impulso 2018.*

Anexo 3. Procedimiento de Elaboración de Cuestionarios

1. Describir la información que se necesita

Es conveniente determinar con claridad: (a) qué tipo de información necesitamos y (b) de qué personas queremos su opinión. Esto debe permitir tomar decisiones sobre qué preguntas son necesarias y cuáles no, y sobre el estilo de redacción de las preguntas. Por ejemplo, no se puede utilizar el mismo lenguaje en un cuestionario dirigido a niños, que en uno dirigido a jóvenes, adultos o gente mayor. Se recomienda que una vez especificado el tema y la población de la que se quiere obtener información, se defina una finalidad (para qué se necesita esa información) y unas áreas de contenido más específicas.

2. Redactar las preguntas y escoger el tipo de preguntas

2. 1. Incluir preguntas de tipo socio-demográfico:

Permiten describir globalmente al grupo de personas que ha contestado el cuestionario, y posteriormente, hacer análisis diferenciados de las respuestas. Este tipo de preguntas incluyen el sexo, la edad, el estado civil, ocupación, profesión, nivel de ingresos, nivel educativo, religión, ideología, puesto en una organización o la afiliación a un grupo, partido o institución. En algunas ocasiones, es mejor incluir este tipo de preguntas al final del cuestionario, sobre todo cuando los encuestados puedan sentir que se comprometen al responderlo.

2. 2. Determinar el tipo de preguntas:

Existen preguntas abiertas y preguntas cerradas, el uso de cada una de ellas depende del tipo de investigación que se esté llevando a cabo, ya que cada cuestionario obedece a diferentes necesidades y problemas de investigación, lo que da lugar a que en cada caso el tipo de preguntas sea diferente.

Las preguntas abiertas no delimitan de antemano las alternativas de respuesta, dejan un espacio libre para que el encuestado escriba la respuesta. Esto permite respuestas más amplias y redactadas con las propias palabras del encuestado, pero el número de categorías de respuesta puede ser muy elevado; en teoría es infinito. Este tipo de preguntas suele ser más fáciles de construir, pero su análisis requiere mucho tiempo. Además, responder a este tipo de preguntas requiere de mayor tiempo y esfuerzo por parte del encuestado.

Los cuestionarios con preguntas abiertas suelen utilizarse cuando el investigador no tiene un conocimiento detallado del tema que está investigando, y por lo tanto, es difícil determinar a priori las posibles respuestas que podrían dar los encuestados. Este tipo de preguntas también se suelen utilizar cuando el investigador no quiere influir en las posibles respuestas o cuando se desea profundizar en una opinión o los motivos de un comportamiento. Los cuestionarios con muchas preguntas abiertas se aplican a un número reducido de personas para que su análisis no requiera demasiado tiempo, ya que la principal desventaja de este tipo de preguntas es que son difíciles de codificar, clasificar y preparar su análisis. La riqueza de los datos obtenidos obliga a un análisis detallado y minucioso para poder captar los matices de las respuestas.

Las preguntas cerradas contienen categorías o alternativas de respuesta previamente delimitadas, es decir, se presentan a los participantes las posibilidades de respuesta y ellos deben circunscribirse a ellas. Pueden ser dicotómicas (dos alternativas de respuesta) o incluir varias alternativas de respuesta. Su elaboración requiere cierto tiempo, ya que hay que pensar cada pregunta y las posibles respuestas, pero posteriormente su análisis es relativamente rápido. Este tipo de preguntas requieren de un menor esfuerzo por parte de los encuestados, ya que éstos no tienen que escribir o verbalizar pensamientos, sino simplemente seleccionar la alternativa que describa mejor su respuesta. Además, responder a un cuestionario con preguntas cerradas toma menos tiempo que contestar a uno con preguntas abiertas. La principal desventaja de este tipo de preguntas es que limita las respuestas de los encuestados y, en ocasiones, ocurre que ninguna de las categorías describe con exactitud lo que las personas tienen en mente.

Por su parte, los cuestionarios con preguntas cerradas se utilizan cuando es fácil saber las diferentes respuestas que pueden dar los encuestados y sólo es cuestión de saber por cuál de las opciones se decantan. Este tipo de cuestionario se puede aplicar a una gran cantidad de personas ya que el tiempo dedicado a su análisis no depende mucho del número de cuestionarios aplicados.

2. 3. Redacción de las preguntas:

Es recomendable tomar en cuenta las siguientes sugerencias con el fin de redactar las preguntas adecuadamente, ya que se ha comprobado que pequeños cambios en la redacción de las preguntas pueden generar grandes diferencias en las respuestas

- Las preguntas deben ser claras, sencillas, comprensibles y concretas. Se deben evitar las preguntas ambiguas, imprecisas, confusas o que supongan un conocimiento especializado por parte del participante.
- No formular preguntas que presuponen una respuesta específica o que inducen al participante a responder de determinada manera, sino las que permiten todo tipo de respuesta.
- Colocar al inicio del cuestionario preguntas neutrales o fáciles de contestar para que el encuestado vaya adentrándose en la situación. No se recomienda comenzar con preguntas difíciles o muy directas.
- Al elaborar un cuestionario es indispensable determinar cuáles son las preguntas ideales para iniciarlo. Éstas deben lograr que el encuestado se concentre en el cuestionario.
- Las preguntas no deben apoyarse en instituciones, ideas respaldadas socialmente ni en evidencia comprobada. Es también una manera de inducir la respuesta.
- No redactar preguntas en términos negativos, da problemas en el momento de interpretar las respuestas.
- Cuidar el lenguaje, evitar la jerga especializada. Las preguntas deben redactarse pensando en las personas de la muestra con la menor capacidad de comprensión, si éstas las entienden, el resto de la muestra las entenderá también.
- Evitar las preguntas indiscretas y ofensivas. Las preguntas no deben incomodar al encuestado.
- Colocar las preguntas que son más delicadas de una manera y en un lugar que no afecten el porcentaje global de respuestas (por ejemplo, al final del cuestionario)

- Las preguntas deben referirse a un solo aspecto o relación lógica, no deben ser dobles (dos preguntas en una).
- Recuerde que las preguntas sobre acontecimientos o sentimientos del pasado lejano no siempre se responden con exactitud.
- Son más útiles dos o tres preguntas simples que una muy compleja.
- Recuerde que las preguntas hipotéticas que trascienden la experiencia del entrevistado suscitan respuestas menos precisas.
- El lenguaje utilizado en las preguntas debe estar adaptado a las características de quien responde, hay que tomar en cuenta su nivel educativo, socioeconómico, palabras que maneja, etc.

3. Redactar un texto introductorio y las instrucciones

Con el fin de motivar a los encuestados, los cuestionarios deben iniciarse con un breve texto que explique el objetivo o propósito del estudio, que haga alusión a lo inestimable de su colaboración y que les agradezca por haberse tomado el tiempo de responder el cuestionario, y que además, aluda a la relevancia del tema de la investigación.

4. Diseñar el aspecto formal del cuestionario

En cuanto a la presentación:

- Las preguntas y el cuestionario deben presentarse en un formato atractivo, profesional y fácil de entender.
- Todas las preguntas y páginas deben estar numeradas claramente.
- Es muy importante que una misma pregunta no quede dividida entre dos páginas.
- Los cuestionarios deben presentarse mecanografiados o impresos, de una manera clara y atractiva y usando una tipografía que sea legible.
- Al final del cuestionario se debe agradecer a los entrevistados e invitarlos a colaborar en el futuro con más comentarios y preguntas.

En cuanto a la longitud:

- Se recomienda que como máximo sean 30 preguntas.
- El cuestionario debe ser y debe parecer corto. Para ello debe procurar no excederse en el número de preguntas ni ser redundante en los temas. Es útil presentar las preguntas agrupadas por temas y numeradas dentro de cada uno de ellos. El cuestionario parecerá más corto que si las numera todas correlativamente.
- En referencia al número de páginas que debe ocupar un cuestionario, se debe mantener un equilibrio entre estos dos criterios: dejar suficiente espacio para que sea fácil e incluso atractivo de leer y contestar; y ocupar el mínimo de páginas posible para que resulte más económico reproducir el cuestionario.

En cuanto al orden de las preguntas:

- Las preguntas deben estar ordenadas, de las fáciles a las difíciles y de lo general a lo específico. Esto ayuda a que el cuestionario sea y parezca fácil.

En cuanto al formato de las preguntas:

- Se deben incluir transiciones de un tema al siguiente.
- Se deben dar ejemplos si es necesario.

En cuanto al formato de las respuestas:

- Es mejor que las respuestas se señalen siempre de la misma forma a lo largo de todo el cuestionario: con una cruz, trazando un círculo en torno de la respuesta que el entrevistado juzga correcta o bien escribiendo en el espacio por encuestado.

En cuanto al tipo de aplicación:

- Si envía los cuestionarios por correo, adjunte una carta con sus datos personales, los objetivos de la encuesta y la dirección o el número telefónico de contacto.
- Si los cuestionarios se completan por teléfono o en una entrevista personal, preséntese primero, dé la dirección o el número de teléfono de contacto, en caso de que se lo pidan, y prepárese para responder a cuanto le pregunten sobre el cuestionario.

En cuanto a la precodificación:

- Cuando se utilizan preguntas cerradas, es posible codificar de antemano las alternativas de respuesta (asignándoles un valor numérico), e incluir esta precodificación en el cuestionario. Esto permite agilizar el procesamiento de los datos.

Procedimiento retomado de: FERNÁNDEZ Núñez Lissette (2007), *¿Cómo se elabora un cuestionario?* en Institut de Ciències de l'Educació, Universitat de Barcelona, disponible en la dirección URL: <http://www.ub.edu/ice/recerca/pdf/ficha8-cast.pdf>