



**UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA
UNIDAD XOCHIMILCO**

División de Ciencias Sociales y Humanidades

**JÓVENES CONSTRUYENDO EL FUTURO
UN ESTUDIO DE LA FACTIBILIDAD POLÍTICA, ADMINISTRATIVA Y
PRESUPUESTAL DE LAS RECOMENDACIONES EMITIDAS POR EL
CONEVAL EN LA EVALUACIÓN DE DISEÑO CON TRABAJO DE
CAMPO 2019-2020**

**T R A B A J O T E R M I N A L
QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:
LICENCIADO EN POLÍTICA Y GESTIÓN SOCIAL
P R E S E N T A:
A R I E L P E R E A M E J Í A**

Asesora:

Dra. María Elena Vega Torres

Índice

Agradecimientos	1
Introducción	2
Capítulo 1. De la evaluación y las recomendaciones	5
1.1. La evaluación de políticas públicas	5
1.2. Tipos de evaluación	10
1.2.1. En función del momento en que se realiza	10
1.2.1.1. Evaluación ex – ante	11
1.2.1.2. Evaluación intermedia	11
1.2.1.3. Evaluación ex – post.....	12
1.2.2. En función de quien realiza la evaluación	13
1.2.2.1. Interna.....	13
1.2.2.2. Externa.....	13
1.2.2.3. Mixta.....	14
1.2.2.4. Participativa.....	14
1.2.3. En función del contenido de la evaluación	14
1.2.3.1. Evaluación de diseño	15
1.2.3.2. Evaluación de procesos	16
1.2.3.3. Evaluación de consistencia y resultados.....	17
1.2.3.4. Evaluación de impacto	19
1.2.4. Según su función.....	20
1.2.4.1. Sumativa.....	20
1.2.4.2. Formativa.....	20
1.3. Recomendaciones.....	21
1.4. La utilización de las evaluaciones y sus recomendaciones.....	23
Capítulo 2. Estudios de factibilidad	31
2.1. ¿Qué es la factibilidad?	32
2.2. Dimensiones/restricciones de la factibilidad (filtros de factibilidad)	37
2.2.1. Factibilidad presupuestal.....	37
2.2.1.1. ¿En qué momento se sabe que una propuesta de política publica es presupuestalmente factible?.....	42

2.2.2. Factibilidad política.....	43
2.2.2.1. Especificar el entorno político	46
2.2.2.2. La organización de la información política	47
2.2.2.2.1. Los actores	47
2.2.2.2.2. Las motivaciones	48
2.2.2.2.3. Las creencias	49
2.2.2.2.4. Los recursos	50
2.2.2.2.5. Los sitios	51
2.2.2.2.6. Los intercambios: los juicios y el diseño de la política.....	52
2.2.2.3. El requisito de la especificidad.....	52
2.2.2.4. ¿En qué momento se sabe que una propuesta de política publica es políticamente factible?	54
2.2.3. Factibilidad administrativa.....	55
2.2.3.1. ¿En qué momento se sabe que una propuesta de política publica es administrativamente factible?	57
2.3. Integrando en una matriz el análisis de factibilidad.....	58
Capítulo 3. Metodología de investigación	61
3.1. Marco metodológico	61
3.2. Problema de investigación	61
3.3. Pregunta de investigación	63
3.4. Objetivos de investigación.....	63
3.4.1. General	63
3.4.2. Específicos	64
3.5. Hipótesis.....	64
3.6. Justificación de la elección del programa y las recomendaciones	65
3.7. Metodología de investigación	66
3.8. Diseño metodológico para el estudio de factibilidad de las recomendaciones de la evaluación de diseño con trabajo de campo.....	67
3.9. Recolección de información.....	68
3.10. Alcances y límites del estudio de factibilidad.....	70
Capítulo 4. Estudio de la factibilidad política, administrativa y presupuestal de tres recomendaciones emitidas al Programa Jóvenes Construyendo el Futuro	71
4.1. Estudio de factibilidad de la recomendación 1	72

4.1.1. Factibilidad presupuestal.....	73
4.1.2. Factibilidad política.....	76
4.1.3. Factibilidad administrativa.....	81
4.1.4. Conclusión.....	84
4.2. Estudio de la factibilidad de la recomendación 2.....	85
4.2.1. Factibilidad presupuestal.....	86
4.2.2. Factibilidad política.....	91
4.2.3. Factibilidad administrativa.....	95
4.3. Estudio de factibilidad de la recomendación 3.....	98
4.3.1. Factibilidad presupuestal.....	99
4.3.2. Factibilidad política.....	101
4.4. Factibilidad administrativa.....	104
4.4.1. Conclusión.....	106
4.5. Integrando el análisis de factibilidad.....	108
Conclusión general.....	109
Referencias bibliográficas.....	112
Anexo 1.....	116
Anexo 2.....	119

Agradecimientos

A Leandra, mi madre, quien con su trabajo y sacrificio me ha permitido ser lo que soy. Este es un homenaje, pequeño e insuficiente, para ti y el trabajo que me has dedicado. Que sepas que el laurel que sembraste hace unos años hoy comienza a dar sombra.

A Carmen y Félix, mis abuelitos, por su infinito apoyo y acompañamiento en lo que va de mi vida. En especial a mi abuelita, también mi madre en todo, fuente de inspiración y valentía. A los dos les agradezco su ejemplo, sabiduría y paciencia.

A Toda la familia tanto Perea como Mejía por su presencia constante, por su entusiasmo y confianza. Gracias por todas las cosas que hemos compartido, por las largas charlas y sobremesas que han sido fundamentales en mi formación.

A la Dra. Elena Vega, quien ha sido para mí el origen de muchas motivaciones intelectuales; gracias por siempre plantearme una alternativa, por el acompañamiento intelectual y por su disposición infinita. Le agradezco su tiempo y dedicación para mi desempeño académico.

A la Dra. Claudia Maldonado, quien ejerció una influencia, que acaso no sospecha. Gracias por su disposición, paciencia y generosidad en todo momento para brindarme recomendaciones y críticas.

Gracias a mis amigos de siempre y a los de ahora, por la cercanía en la distancia, por la motivación constante y la admiración mutua.

A la UAM-Xochimilco, ya que en estas páginas se refleja el cúmulo de aprendizajes que me brindó al pasar por sus aulas, aunque en el último año fueran las de zoom.

Por último, es necesario aclarar que este trabajo terminal se realizó en el transcurso de la pandemia de la Covid-19. Una pandemia que trajo grandes pérdidas, en general, a toda la población, pero que acarreó una pequeña victoria personal que se ve reflejada en este trabajo.

A todos. Muchas gracias.

Introducción

El propósito de este trabajo es estudiar la factibilidad de las recomendaciones que el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) emitió al Programa Jóvenes Construyendo el Futuro (PJCF) y responder a inquietudes personales, las cuales pueden expresarse en preguntas concretas, tales como: ¿qué pasa con las recomendaciones de la evaluación? ¿realmente se toman se toman en cuenta? ¿qué factores impiden que no se lleven a cabo la mayoría de las recomendaciones? y por último ¿cómo separar las soluciones factibles de las ocurrencias?

Así pues el foco de atención de este trabajo es lograr que las decisiones no sean solo buenas intenciones sino que, con base en diferentes herramientas de análisis, información, de cálculo, estas se materialicen en propuestas factibles, es decir, capaces de llevarse a cabo en las circunstancias actuales del entorno que vivimos.

Por otra parte, el factor teórico de esta investigación consiste básicamente en ubicar la cualidad de los estudios de factibilidad en el paradigma analítico de las políticas públicas, mediante el procedimiento práctico de los llamados “filtros de factibilidad” que tienen como tarea impedir que las ocurrencias pasen las barreras del filtro, y que solo las propuestas que al ser evaluadas muestren aceptación, coherencia y congruencia sean las seleccionadas para implementarse, en otras palabras, su misión consiste en impedir que se implementen propuestas que están destinadas al fracaso y que por lo tanto no tiene posibilidades de éxito. Por otra parte, la escala práctica de este trabajo se determina a través de la selección de un objeto de estudio, en este caso las recomendaciones de la evaluación al Programa Jóvenes Construyendo el Futuro.

La tarea intelectual de esta investigación es dar respuesta a la inquietud y el descontento social sobre el uso de las recomendaciones, ya que las bondades de la evaluación del programa pueden llegar a agudizarse al punto de poner en entredicho no solo la integridad de las recomendaciones emitidas, sino también su factibilidad.

Ahora bien, para poder alcanzar lo planteado el trabajo está organizado en cinco capítulos que ofrecen un método estructurado, no recetario, de los pasos que hay que seguir y llevar a cabo para que una propuesta de política pública sea políticamente factible, administrativamente viable y presupuestalmente aceptable. Se trata pues de una guía metodológica de acciones para “transformar las buenas intenciones en proyectos viables” (Franco, 2012, pág. 35). Dicho esto, a continuación se describe de manera breve el contenido general de la investigación.

En el capítulo uno, se resumen algunas de las diferentes contribuciones teóricas que se han realizado hasta la fecha en materia de evaluación de política y programas públicos, y de igual forma se presenta una perspectiva general sobre las recomendaciones de política pública. En ambos casos se presentan sus conceptos, objetivos y destinatarios.

Con el capítulo dos, se busca dar un acercamiento a la definición de factibilidad y al entendimiento de los estudios de factibilidad, enfatizando su propósito e importancia. Además, se analizan tres filtros de factibilidad: en primer lugar, el presupuestal que permite identificar la disponibilidad de recursos financieros para la implementación de una política pública; en segundo lugar, el político que busca identificar los intereses y recursos que tienen ciertos actores para oponerse a una propuesta; y, finalmente el administrativo que está relacionado con la valoración de los recursos organizacionales y técnicos de los que se dispondrá para implementar la propuesta.

En el capítulo tres, se desarrolla el propósito de la investigación, en otras palabras, se explican los instrumentos y técnicas a utilizar para llevar a cabo el trabajo, estas van del problema técnico al problema de investigación, a la pregunta de investigación, objetivos, hipótesis, justificación y metodología del estudio de factibilidad.

En el capítulo cuatro, se realiza el estudio de factibilidad de las recomendaciones seleccionadas de la evaluación, basado en la propuesta técnica para realizar un análisis de factibilidad presupuestal, político y administrativo, para finalmente

conocer en qué medida las recomendaciones de la evaluación son posibles de implementar (factibles); adicionalmente se emiten conclusiones en cada una de las recomendaciones analizadas.

Finalmente, en el último capítulo se integran las conclusiones de esta investigación y se retoman los hallazgos principales del trabajo y se destacan las ventajas que aporta al análisis de políticas públicas el estudio de factibilidad, en especial, al progreso y eventual solución de la utilización de las recomendaciones de las evaluaciones.

Capítulo 1. De la evaluación y las recomendaciones

El presente capítulo tiene por objetivo resumir algunas de las diversas contribuciones teóricas que se han realizado hasta la fecha en materia de evaluación de política y programas públicos, y también en relación a las recomendaciones de política pública, especialmente, se presenta una perspectiva general de sus conceptos, objetivos y destinatarios de la misma.

Por otra parte, se busca explicar, a nivel teórico, los factores que influyen en la utilización de los hallazgos y recomendaciones, en otras palabras, se busca dar respuesta a ¿por qué en la mayoría de los casos los resultados de las evaluaciones no son efectivamente utilizados para que el programa sea mejorado, cancelado, o que se ajuste a los recursos con los que cuenta? Esto se lleva a cabo tomando en cuenta que este tema es una de las mayores preocupaciones en materia de evaluación.

1.1. La evaluación de políticas públicas

La evaluación es una de las etapas del ciclo de las políticas públicas que, tiene como objetivo analizar y comparar el producto y el resultado público de una política o programa. Se trata de un elemento necesario para conseguir una acción gubernamental eficaz, ya que brinda la posibilidad de conocer los efectos de una política pública y, además permite identificar y modificar los errores. De este proceso lo que resulta es que la política continúe, termine, o por último que se modifique con miras a obtener mejores resultados.

El desarrollo de la evaluación está impulsado por un firme interés por conocer cuál debe ser el papel del sector público en la sociedad (Osuna & Márquez, 2000). La causa más observada es la aparición de grandes déficits públicos debido al incremento indiscriminado del gasto, generando intensos debates sobre el uso de los recursos públicos.

En el análisis de políticas públicas, a pesar del lío que despierta el ciclo de las políticas o el enfoque por etapas (en el que hay autores que lo culpan por fundar

una perspectiva artificial de la etapa de formulación de las políticas públicas), suele verse a la evaluación como la última etapa del proceso que se lleva a cabo una vez que la implementación lleva un avance considerable o se encuentra en su etapa final, donde como afirman Osuna & Márquez (2000) su finalidad es analizar los resultados de la política y, también, intervenir en la planificación de la intervención pública en cuestión y con ello brindar retroalimentación tanto en las conclusiones como en las recomendaciones. Lo que busca conocer son dos cosas: por un lado, los efectos de las políticas implementadas; y, por otro, simplificar la toma de decisiones.

Sin embargo, se ha observado que la evaluación puede, esta y debe estar presente desde el propio diagnóstico del problema ya que como señala Martínez (2020) “en esa etapa se debe establecer cómo se evaluará tanto el producto público, que involucra un proceso denominado “seguimiento y control”, como el resultado o “impacto” de la alternativa recomendada” (pág. 303). Así, por la creciente incomodidad que despierta el enfoque tradicional de la evaluación como la última etapa del proceso de planificación, en esta investigación me inclino por un panorama integral, es decir, aquel que se lleva a cabo en todas y cada una de las etapas que conforman el ciclo de las políticas públicas y, según sea el caso se analizará la coherencia, congruencia y pertinencia del problema, sus objetivos y los instrumentos sugeridos.

En términos generales evaluar es dar un juicio crítico, analítico y reflexivo sobre una situación determinada en un contexto específico (Osuna & Márquez, 2000). Sin embargo, la definición del término “evaluación” ha desencadenado desacuerdos tanto en los elementos que están alrededor de él como en su definición. De ahí que, algunos de los principales académicos que han dedicado gran parte de su trayectoria al estudio de este tema la definen como:

“Es una actividad que tiene por objeto maximizar la eficacia de los programas en la obtención de sus fines y la eficiencia en la asignación de recursos para la consecución de los mismos” (Cohen & Franco, 1992, pág. 77)

“Consiste en una investigación interdisciplinaria aplicada, realizada mediante la aplicación de un método sistemático, cuyo objetivo es conocer el proceso desarrollado, explicar sus determinantes y condicionantes y calificar su grado de efectividad, así como aportar elementos al proceso de toma de decisiones (reformulación), que permitan mejorar los efectos de la actividad evaluada y contribuyan a la rendición de cuentas y a la generación de ciudadanía” (Cardozo, 2013, pág. 126)

En general, estas definiciones han centrado su atención en tres aspectos: en la eficiencia (capacidad para alcanzar los objetivos al menor costo posible, es decir, hacer más con menos), la eficacia (capacidad para alcanzar los objetivos prefijados) y la pertinencia (la relación que hay entre el diseño y la formulación con los objetivos del programa o proyecto). Además de estos aspectos también las definiciones ponen énfasis en los propósitos de la evaluación dentro de estos, por ejemplo, se pueden identificar la rendición de cuentas, la generación de evidencia, el fortalecimiento del debate público, el desarrollo de capacidades gubernamentales, el brindar información sobre el desempeño gubernamental y, por último, contribuir a la solución de problemas públicos.

Sumado a lo anterior vale la pena preguntarse ¿cuáles son los usos de la evaluación? Según el CLEAR LAC (s/f) son tres los usos de esta técnica: 1) Instrumental. Se llevan a cabo cambios al programa como resultado de los hallazgos y recomendaciones que se dan en la evaluación; 2) Simbólico. Sirve para confirmar una postura previamente asumida sobre una política pública, también para desarrollar un entendimiento y lenguaje común que ayude a tener mayor efectividad en la acción pública y; 3) Conceptual. Ayuda a desarrollar un entendimiento y lenguaje común que ayude a tener mayor efectividad en la acción pública. En este punto tanto los hallazgos y resultados de la evaluación realizada brindan, por ejemplo, un nuevo entendimiento del programa o política, sin que ello tenga como consecuencia directa un cambio en las acciones.

También es necesario y urgente revisar cuál debería ser el eje o vía que guíe a la evaluación, Osuna & Márquez (2000) consideran que se debe dar prioridad a aspectos tales como:

- La gestión eficaz de los recursos,
- la difusión de una cultura de responsabilidad entre los gestores de los programas,
- la consideración del receptor de la política como usuario,
- la preocupación por conocer el impacto de la política, y
- la necesidad de incorporar las percepciones de los participantes en los programas (pág. 3)

Solo de esta manera se le podrá hacer frente a los retos que la evaluación ha enfrentado en los últimos años. Es decir, tanto a la concepción tradicional que la ve como última etapa del proceso de planificación y, a la omisión de que las decisiones públicas son el resultado de la interacción de un entramado de actores con diferentes intereses y motivaciones.

Así mismo para Myriam Cardozo (2006) el desarrollo de una evaluación comprende una variedad de actividades, cuyo proceso va a cambiar dependiendo del tipo de evaluación que se pretenda realizar:

- a) identificar los efectos provocados por la acción, programa, política y los costos incurridos;
- b) aplicar una escala de medición a los efectos identificados (nominal, ordinal, de intervalo o razón);
- c) comparar la medida lograda con otra que sirva de parámetro para la evaluación, para constatar si hubo mejoramiento de las condiciones de bienestar de la población;

- d) explicar resultados comparativos encontrados, en función del diseño y las condiciones de aplicación;
- e) emitir un juicio de valor que califique, en conjunto, las actividades realizadas, los servicios brindados, sus efectos y su impacto global, y
- f) efectuar las recomendaciones necesarias para enfrentar los problemas detectados y aprovechar las fortalezas del programa, de manera de contribuir a un mayor logro de sus objetivos (pág. 44).

Hay que mencionar además que teniendo en cuenta que en esta etapa lo que se busca es conocer en qué medida los programas o políticas están cumpliendo con sus objetivos y/o metas o los resultados y valor público que han generado. En líneas muy generales, los especialistas en el campo de la evaluación de políticas públicas buscarán conseguir respuestas a preguntas concretas (estas varían según el tipo de evaluación que se realice, de esto me encargaré más adelante), tales como:

- ¿Es racional y coherente el diseño del programa?
- ¿Existe una identificación clara del problema? Y si es así ¿se identifican las causas, efectos y características del problema?
- ¿El programa identifica de forma clara a su población potencial y objetivo en sus documentos normativos?
- ¿Qué servicios se van a proveer?
- ¿Qué recursos se necesitan y son adecuados para el programa?
- ¿Responden los objetivos del programa a las necesidades y problemas de la población?
- ¿El programa se complementa o duplica con programas federales ya existentes? Si es el caso ¿En qué aspectos pueden ser complementarios?
- ¿El objetivo del programa contribuye al cumplimiento de algún objetivo, meta, eje estratégico o proyecto del Plan Nacional de Desarrollo?

Llegados a este punto, es de gran utilidad diferenciar a la evaluación de dos cosas: por un lado, de la transparencia, que se enfoca en la utilización del dinero público, es decir, es la explicación y justificación de las acciones, y; por otro, de la auditoría, la cual tiene como propósito verificar la pertinencia de los procesos legales y administrativos. Dicho de otra manera, se trata de una investigación sobre si la información que tienen en sus estados contables (financieros) las instituciones públicas (también pueden ser privadas) representa de buena manera su situación financiera y su patrimonio.

En suma, en el contexto de este trabajo se entiende a la evaluación como una técnica de investigación aplicada que busca reorientar, ajustar y mejorar las acciones públicas, con el objetivo de mejorar la eficacia de las políticas y con esto contribuir en una eficiente asignación de recursos para alcanzar dichos objetivos.

1.2. Tipos de evaluación

Es necesario afirmar que no todas las evaluaciones son iguales, puede que haya diferencias marcadas en cada una dependiendo ciertos criterios, el tiempo, quienes la hacen, los decisores a los que va dirigida y los objetivos que busca, son ejemplos de ello. Así, con base en la tipología presentada en la tabla 1 y con las clasificaciones de evaluación que se han propuesto en la literatura se logra esbozar a grandes rasgos la siguiente tipología.

1.2.1. En función del momento en que se realiza

Este hace alusión al momento en se realiza la evaluación según la puesta en marcha de la política o programa. También, es necesario aclarar desde el principio que este tipo de evaluaciones según el momento en que se lleva a cabo la política o programa no debe confundirse con la clasificación con tipos de evaluación según su contenido. Ya que en las primeras se pueden ejecutar todos los tipos de evaluación según sea contenido.

1.2.1.1. Evaluación ex – ante

Este tipo de evaluación es una especie de prueba piloto que se hace antes de implementar la política, programa o proyecto y, tiene como propósito estudiar la relevancia de la intervención, así como los efectos que puede generar. En otras palabras, buscar conocer si el programa diseñado, logrará los objetivos que se propuso.

En general, para Osuna & Márquez (2000) la evaluación ex-ante “también se pronuncia sobre la funcionalidad de los mecanismos de gestión y seguimiento, sobre la coherencia de cada una de las líneas de actuación y sobre el impacto previsible del programa, y acerca de su eficiencia...” (pág. 19)

Sin embargo, este tipo de evaluaciones no siempre se llevan a cabo debido a que en la mayoría de los casos hay urgencia por aprobar lo antes posible el curso de acción.

1.2.1.2. Evaluación intermedia

Estas tienen lugar después del inicio de la política pero antes de su conclusión, es decir a medio camino. Lo que se busca con una evaluación de este tipo es realizar dos cosas: por un lado, un análisis crítico de los datos que se han obtenido sobre el comportamiento del programa, y; por otro, observar y medir la forma en que los objetivos que se persiguen se consiguen. Osuna & Márquez (2000) señalan que su objetivo principal es coseguir información destacada que ayude a idear las modificaciones necesarias en el diseño o implementación de la política o programa.

En general, su contribución consiste en brindar con base en la recopilación de información, elementos de juicio razonables para una crucial decisión cualitativa (Cohen & Franco, 1992), sobre la continuidad o no de una política o programa.

1.2.1.3. Evaluación ex – post

Estas se realizan una vez que ya ha madurado la política o programa (durante) o cuando la intervención ya cumplió su fecha, es decir, una vez finalizada (después). Y tiene como objetivo analizar el éxito o fracaso del programa, la prudencia de la estrategia que se diseñó para el mismo y su capacidad de adaptación a una realidad cambiante (Osuna & Márquez, 2000). Pero al tratarse de dos fases el durante y el después es necesario distinguir la situación de cada una ya que ambas buscan obtener elementos de juicio razonables para adoptar decisiones de corte cualitativo y/o cuantitativo.

En los programas en ejecución (durante), lo cualitativo se basa en la decisión de si continuar o no con el programa, con base en los resultados obtenidos hasta ese momento. Y en el caso de que se acepte continuar con él, es cuando se presenta lo cuantitativo, dicha dimensión da dos opciones: conservar el diseño original o realizar modificaciones al diseño del programa (Cohen & Franco, 1992).

En los programas que han terminado (después), lo cualitativo está relacionado con el uso futuro de la experiencia realizada. Aquí, de igual manera, como lo señalan Cohen & Franco (1992) se presentan dos opciones: la primera tiene que ver con el “sí” continuar con la implementación de este tipo de programas, debido a que los beneficios que produce son más altos que los costos, y; la segunda cuando “no” se debe seguir con el programa porque crea la situación inversa al anterior. Por otra parte, si la respuesta es continuar hay dos alternativas cuantitativas: por un lado que los programas que se den más adelante utilicen el mismo diseño porque mostro ser eficiente, o; por otra parte que se vuelva a planificar el programa para que sea más eficiente y se ajuste a lo que se busca alcanzar.

Po último, si bien en teoría estas se deberían de realizar, en la práctica resulta muy complicado debido a dos cosas: en primer lugar son muy caras, y; por último, es muy complicado realizarlas.

1.2.2. En función de quien realiza la evaluación

En este apartado se pueden identificar cuatro tipos de evaluación, estos se diferencian según el actor que la realice. Se pueden diferenciar entre evaluadores que forman parte del equipo que implementa el programa o quienes son ajenos a ellos. También, hay una combinación de ambos tipos de actores y, por último, aquella que incorpora a los beneficiarios.

1.2.2.1. Interna

Se lleva a cabo por personal del programa o también por el personal encargado de implementarlo. Es una evaluación que llevan a cabo quienes conocen lo sustantivo de la materia y que participaron en el diseño y ejecución del programa y en ella realizan una reflexión sobre lo realizado y sus experiencias.

El problema de esta evaluación es que da una sensación de poca objetividad, debido a que el personal del programa estaría siendo juez y parte (Cohen & Franco, 1992). Por lo tanto, puede que el personal sobreponga sus intereses y, por lo mismo, no presente uno o los posibles fracasos.

1.2.2.2. Externa

Es aquella que realizan especialistas ajenos a la organización, es decir, son contratados por la administración. Para Cohen & Franco (1992) estos evaluadores externos tienen mayor ventaja puesto que tienen un conocimiento amplio de la metodología de evaluación y, debido a ello se cree que pueden comparar los resultados de la evaluación que se les soliciten con otros que conocen y sean parecidos, con esto lo que se busca es realizar análisis sobre la eficacia y eficiencia de las diferentes soluciones. Sin embargo, también tienen una debilidad y esta relacionada con lo poco que pueden estar familiarizados con el programa y con sus especificidades.

Sin embargo, hay quienes argumentan que contratar a un especialista externo podría generar sospechas respecto a la objetividad de la actuación del experto, puesto que en algunos casos este puede ser motivado por intereses personales o de grupos de interés.

1.2.2.3. Mixta

Este tipo de evaluación tiene como propósito combinar la evaluación interna y externa, lo que busca es que los evaluadores externos se relacionen y tengan interdependencia con los miembros del programa que se está evaluando.

Según Cohen & Franco (1992) con esta evaluación se pretende superar las dificultades y, de igual manera conservar las ventajas de ambos tipos de evaluación.

1.2.2.4. Participativa

Como se puede observar en los tipos de evaluación que se analizaron, se ha olvidado considerar a la población objetivo del programa. En ese sentido, se ha venido desarrollando la evaluación participativa.

El objetivo de esta evaluación es disminuir la distancia que hay entre el evaluador y los beneficiarios. En su mayoría es utilizada en pequeños proyectos, que buscan establecer los cambios promovidos a través de la creación de condiciones que permitan generar una respuesta al interior del grupo (Cohen & Franco, 1992).

Así, pues, la estrategia participativa prevé la colaboración de la población objetivo en el diseño, programación, implementación y evaluación del programa.

1.2.3. En función del contenido de la evaluación

En este apartado se pueden distinguir, principalmente, tres tipos de evaluaciones en función de los elementos del programa que se estén evaluando: evaluación de diseño (analiza la racionalidad y coherencia del diseño del programa), evaluación

de procesos (realiza un análisis sistemático de la gestión operativa del programa, en otras palabras, qué se está haciendo y cómo se hizo) y evaluación de impacto (busca conocer la magnitud cuantitativa de los cambios que generó el programa, así como sus avances).

1.2.3.1. Evaluación de diseño

Su propósito es analizar conceptualmente un programa respecto a los problemas que afronta. De acuerdo con Osuna & Márquez (2000) el objetivo de esta evaluación es analizar la racionalidad y coherencia del programa y, a su vez, trata de examinar el diagnóstico, comprobar que los objetivos estén bien definidos y que sean medibles, observar su correspondencia con el o los problemas y con otros programas.

A la hora de realizar este tipo de evaluación se deben responder a preguntas tales como:

- ¿Qué se espera lograr con el programa?
- ¿Qué recursos se necesitan y son adecuados para el programa?
- ¿Están bien definidos los objetivos y metas? Si es así ¿se identifica el alcance de estos?
- ¿Se cumplen los objetivos de manera eficiente, equitativa y sostenible?
- ¿Es racional y coherente el diseño del programa?
- ¿Existe una identificación clara del problema? Y si es así ¿se identifican las causas, efectos y características del problema?
- ¿Responden los objetivos del programa a las necesidades y problemas de la población?
- ¿Qué se debe hacer para mejorar la eficacia del programa?

- ¿Los bienes y/o servicios entregados por el programa son adecuados para lograr los cambios esperados en la población objetivo?
- ¿El programa se complementa o duplica con programas federales o acciones de desarrollo social ya existentes? Si es el caso ¿en qué aspectos pueden ser complementarios?

En el caso específico del Programa Jóvenes Construyendo el Futuro (PJCF) se realizó una evaluación de diseño pero con trabajo de campo, esta es una nueva propuesta del Consejo Nacional para la Evaluación de la Política Social (CONEVAL) que busca “examinar el funcionamiento del programa a través... del trabajo de campo, y con el uso de técnicas de levantamiento de información de corte cualitativo (entrevistas a profundidad, semiestructuradas, grupos focales entre otros)” (CONEVAL, 2020, pág. 15).

En suma, una evaluación de diseño busca revisar y analizar los elementos que justifican la necesidad de un programa, así como la forma en que se organiza, a través de su racionalidad (también se debe valorar su relevancia y pertinencia) y coherencia (tanto interna como externa).

1.2.3.2. Evaluación de procesos

Tiene por objetivo realizar un análisis sistemático de la gestión operativa del programa para valorar si cumple con sus metas. Osuna y Márquez (2000) señalan que este tipo de evaluación “trata de medir la capacidad de organismo en relación con el diseño, ejecución, seguimiento y evaluación de los programas y valorar el grado de implicación de los gestores en dichas tareas, su actitud, formación, organización y la dotación de recursos para llevarlas a cabo óptimamente” (pág. 18).

Además, esta evaluación tiene tres propósitos: en primer lugar, debe describir la gestión operativa del programa mediante sus procesos; en segundo, tiene que analizar los problemas y limitantes, tanto de carácter normativo como operativo, que obstaculizan la gestión del programa, también debe identificar las fortalezas y

buenas prácticas que mejoran su gestión, y; por último, se tienen que realizar recomendaciones generales y específicas que el programa pueda implementar.

Desde el punto de vista del Coneval (2013) aunque esta evaluación no hace una medición de los efectos e impactos, si logra entregar los elementos adecuados para que la gestión del programa sea más eficaz y eficiente, y que debido a ello aumenten los impactos y mejore el costo-beneficio de la acción pública.

Al llevar a cabo la evaluación de procesos el responsable debe responder a una serie de preguntas como las siguientes:

¿Se cumplen los objetivos con la calidad esperada y en los tiempos esperados?

¿Se cumplen los objetivos de manera eficiente, equitativa y sostenible?

¿Hay determinadas circunstancias entre la población objetivo que facilitan o dificultan el logro de los objetivos?

¿Los recursos financieros son adecuados para la operación del proceso?

¿La coordinación entre los diferentes actores involucrados en el proceso es adecuada para la implementación?

¿Se cuenta con la infraestructura necesaria para llevar a cabo el proceso?

En síntesis, con esta evaluación se busca realizar un análisis sistematizado sobre la gestión operativa del programa que contribuya a valorar si la gestión cuenta con lo necesario para que se puedan lograr las metas y objetivos de la política o programa.

1.2.3.3. Evaluación de consistencia y resultados

Esta evaluación tiene como propósito “evaluar la consistencia y orientación a resultados de un programa con la finalidad de proveer información que retroalimente su diseño, gestión y resultados” (CONEVAL, 2017, pág. 3). En otras palabras, busca

brindar información sobre la capacidad institucional y organizacional de un programa o política para orientarlos a resultados.

De manera específica lo que se busca con esta evaluación es identificar si el programa cuenta con instrumentos de planeación y orientación hacia resultados, además pretende observar si se cuenta con los instrumentos necesarios para medir el logro de satisfacción de los beneficiarios del programa y sus resultados, y por último, examinar en qué medida los resultados del programa atendieron el problema para el que fue creado (CONEVAL, 2017).

Según Coneval (2017) en sus términos de referencia de la evaluación de consistencia y resultados, señala que a la hora de realizar este tipo de evaluación se deben responder a preguntas, tales como:

¿En el documento normativo del Programa es posible identificar el resumen narrativo de la Matriz de Indicadores para Resultados (Fin, Propósito, Componentes y Actividades)?

Las metas de los indicadores de la MIR del programa tienen las siguientes características:

- a) Cuentan con unidad de medida.
- b) Están orientadas a impulsar el desempeño, es decir, no son laxas.
- c) Son factibles de alcanzar considerando los plazos y los recursos humanos y financieros con los que cuenta el programa

Del total de los Aspectos Susceptibles de Mejora (ASM) clasificados como específicos y/o institucionales de los últimos tres años, ¿qué porcentaje han sido solventados de acuerdo con lo establecido en los documentos de trabajo y/o institucionales?

A partir de las definiciones de la población potencial, la población objetivo y la población atendida, ¿cuál ha sido la cobertura del programa?

¿Cómo documenta el programa sus resultados a nivel de Fin y de Propósito?

En caso de que el programa cuente con indicadores para medir su Fin y Propósito, ¿cuáles han sido sus resultados?

En caso de que el programa cuente con información de estudios o evaluaciones nacionales e internacionales que muestran impacto de programas similares ¿qué resultados se han demostrado?

De ahí que, el principal reto que tiene este tipo de evaluación es analizar de forma sistematizada el diseño y desempeño de un programa o política pública, con el objetivo de mejorar su gestión y poder medir el logro de sus resultados tomado en cuenta la matriz de indicadores.

1.2.3.4. Evaluación de impacto

Es necesario partir, por lo menos, de una definición mínima de impacto. Por este se entiende el efecto o consecuencia más general del programa (Osuna & Márquez, 2000). De ahí que, una evaluación de impacto mide la diferencia entre dos cosas: 1) Los resultados que obtienen los participantes del programa un tiempo después de haber participado en él, y; 2) Los resultados que esos mismos participantes hubieran obtenido tiempo después sino hubiesen participado en el programa. Lo que se hace en una evaluación de este tipo es tomar la diferencia entre que ocurrió con el programa y se le resta lo que habría ocurrido sin el programa y, el resultado de esa resta es igual al impacto del programa.

Por otro lado, se encarga de verificar el cumplimiento de objetivos de acuerdo a estándares esperados, además, explora y analiza impactos y efectos no esperados, tanto positivos como negativos y, a su vez, aporta información que ayuda a guiar esfuerzos para modificar las condiciones iniciales del programa.

En este tipo de evaluación el responsable de realizarla responde a preguntas como las siguientes:

¿Cómo identificar el efecto de la intervención “x” en las variables clave?

¿Cómo aislar o separar dicho efecto del correspondiente a otros factores?

¿Qué hubiera sucedido en ausencia de la intervención “x”?

De acuerdo con Osuna y Márquez (2000) en una evaluación de este tipo el evaluador debe delimitar los efectos del programa de otros ajenos al mismo, con el objetivo de establecer en qué medida los cambios que se observen son debido a la intervención del programa.

Así, entonces, “la importancia de la evaluación de impacto radica en la medición de los efectos netos del programa sobre los beneficiarios, cuyos resultados permiten obtener conclusiones importantes acerca de la eficacia de éste para resolver el problema al que está enfocado” (CONEVAL, 2007, pág. 1). De ahí que, el principal reto que se tiene con una evaluación de este tipo es especificar qué habría pasado con los beneficiarios del programa si éste no se hubiera realizado.

1.2.4. Según su función

1.2.4.1. Sumativa

Lo que se busca aquí es aprender de la experiencia, es decir, obtener lecciones que ayuden a mejorar el diseño y la implementación de la política o programa público.

De acuerdo con Osuna y Márquez (2000) esta evaluación tiene por objetivo proporcionar información que ayude a mejorar el programa o política que ha sido evaluado. En pocas palabras, su finalidad es el aprendizaje.

1.2.4.2. Formativa

Apuesta a la necesidad de rendir cuentas a la población o a quienes aportan los recursos (congreso o parlamento) que necesita la política o programa para salir adelante.

Por otro lado, este tipo de evaluación proporciona información sobre si se debe continuar o no con el programa (Osuna & Márquez, 2000). Su finalidad es formular un juicio razonable sobre el valor o la utilidad de la política que se está llevando a cabo.

La identificación y separación de los tipos de evaluación revisados con anterioridad se puede apreciar de manera resumida en la tabla 1. En ella se logra diferenciar a los tipos de evaluación según su función.

Tabla 1. Tipos de evaluación

Tipos de evaluación			
En función del momento en que se realiza	En función de quien realiza la evaluación	En función del contenido de la evaluación	Según su función
Ex – ante	Interna	De diseño	Sumativa
Intermedia	Externa	De procesos	Formativa
Ex – post	Mixta Participativa	De impacto	

Fuente: Elaboración propia con base en Cardozo (2013), Osuna y Márquez (2000), y Franco y Cohen (1992).

1.3. Recomendaciones

Tomando en cuenta que las recomendaciones son el objeto de estudio de este trabajo, es conveniente partir, al menos, de una definición mínima de ellas. Esa definición mínima hace referencia a un conjunto de líneas sugeridas por los evaluadores que facilitan la información para que las o los tomadores de decisiones decidan que sí y que no para que se mejore la política o programa.

Desde el punto de vista del Coneval (2020) las recomendaciones están encaminadas a la mejora del programa y, por lo tanto, estas deben ser factibles de implementar para el programa, tanto a nivel normativo como operativo. Ya que su propósito final es brindar estrategias de acción articuladas para mejorar el diseño y

operación del programa. Estas, en su mayoría, se derivan de la información proporcionada por la sección de hallazgos o inclusive por los análisis FODA.

Todas estas definiciones presentadas ponen énfasis en la valoración de los hallazgos como aquellos que son traducibles en propuestas de política pública (recomendación), y puede que estas sean aceptadas o a la inversa, o también que se ajusten.

Así, una vez que se ha integrado una matriz de alternativas de política pública se tiene la posibilidad de realizar una o varias recomendaciones que sean claras, concisas e inteligentes (Franco, 2012). Para ello Franco Corzo (2012) propone que se realice una “policy memo” o memorándum de política pública, que de manera breve, se trata de un documento de análisis que busca influir en la toma de decisiones de un curso de acción específico.

Se trata, pues, de un informe de hechos que contiene la interpretación del analista de política pública (Franco, 2012). Este documento debe tener las siguientes características para que sea efectivo:

- Explicar por qué es importante el problema y por qué se debe tomar una decisión.
- Proporcionar la información de apoyo necesaria con una fuerte evidencia técnica y empírica, no anecdótica.
- Describir y recomendar un curso de acción claro (Franco, 2012).

Además, en las recomendaciones, típicamente, se debe responder a las siguientes preguntas (Franco, 2012):

- ¿Qué opciones de política pública deberían ser consideradas para resolver el problema?
- ¿Qué opciones son preferibles, dados ciertos objetivos y metas?

En suma, las recomendaciones de política pública brindan solo la información necesaria (sin tantos giros), deben ser claras y concisas y, a su vez, estas pueden derivar en tres posibilidades: en primer lugar, se aceptan como fueron presentadas; en segundo lugar, se piden que se le realicen cambios tomando en cuenta las observaciones e intereses del decisor, y; por último, se rechaza la propuesta.

1.4. La utilización de las evaluaciones y sus recomendaciones

Una de las preocupaciones más grandes en la materia está relacionada con la utilización de la evaluación y sus recomendaciones para mejorar, cancelar o ajustar los programas públicos. Esta inquietud de acuerdo con Cejudo (2011) se plantea preguntas como las siguientes: ¿cómo se utilizan las evaluaciones? ¿Para qué se utilizan? ¿Qué hace que una evaluación tenga mayor probabilidad de ser utilizada para mejorar el desempeño de una política pública?

Dicho lo anterior, es necesario partir, con la idea de que no hay una categoría universalmente aceptada sobre la utilización de las evaluaciones, ya que esta puede ejecutarse de muchas formas. Myriam Cardozo (2015) identifico tres tipos:

- *Instrumental*, que se presenta cuando hay un caso documentado de un cambio específico del programa como resultado de la evaluación, es decir, que la evaluación está siendo utilizada para la toma de decisiones o resolución de problemas debido a que ha logrado aumentar la certeza de lo que conviene modificar en la política o programa.
- *Conceptual*, que implica influir en el pensamiento o actitud de un diseñador de políticas sobre un tema, poniendo a su disposición información para su posible uso. En este caso, aunque el uso instrumental no ha ocurrido, la información generada se valora positivamente, ha generado un aprendizaje, y podría ser utilizada en el futuro.
- *Persuasivo*, consiste en aumentar la contundencia de un argumento con la intención de convencer a otros para apoyar o rechazar una política o para defender una postura. (pág. 364).

Cardozo (2015) propone agregar a esta clasificación un tipo más, que no es propia de la política o programa, sino más bien de los órganos que tienen la responsabilidad de asignar recursos (utilización presupuestal), y que resultada de suma importancia, sobre todo, en los países que ligan el desempeño al presupuesto.

En el caso de esta investigación se pone atención a la forma instrumental de utilizar las evaluaciones, es decir en la transformación de los hallazgos de una evaluación en acciones de mejora que favorezcan a los resultados de un programa (Cejudo, 2011). Este uso es quizá al que se le presta muy poca atención, pero el que mayor impacto tiene. Ya que puede reconocer áreas y oportunidades de mejora que son viables. No obstante, es muy probable que no todas estas oportunidades de mejora se traduzcan en acciones de los programas, pues para que eso suceda se debe presentar un proceso de reflexión de los hallazgos de las evaluaciones. En pocas palabras Cejudo (2011) señala que, los hallazgos de una evaluación, para incidir en los resultados de un programa tienen que ser primero convertidos en recomendaciones aplicables (factibles); segundo las recomendaciones deben ser tomadas en cuenta en la toma de decisiones y estas decisiones deben dar como resultado acciones concretas; y, finalmente, si todo lo anterior se realiza de manera correcta, las acciones deben originar mejores resultados en el programa. Esto se puede observar en la figura 1 que aparece a continuación.

Figura 1



Fuente: Tomado de Sobre el uso de las evaluaciones, por G. M. Cejudo. 2011, p. 15.

Si bien este puede parecer un proceso de vinculación simple, la realidad, es que hay una gran cantidad de obstáculos que impiden que lo anterior ocurra. Por lo tanto, en cada uno de los pasos a seguir se debe presentar un proceso de mediación

del evaluador con el programa, y el éxito de este va a depender en gran medida de la capacidad del evaluadora para identificar las áreas de mejora; de su conocimiento sobre la operación del programa; del interés de los decisores para entender los hallazgos y convertirlos en decisiones; y, de la capacidad administrativa para implementar correctamente las decisiones (Cejudo, 2011).

Scott Bailey argumenta que “la literatura internacional identifica un conjunto de factores que afecta la utilización. Estos factores pueden ser categorizados en dos grupos: (i) características de la evaluación --la forma en que la evaluación es realizada; y (ii) características del espacio organizacional donde los hallazgos han de ser utilizados --factores dentro de la organización en las que se realiza la evaluación” (2008, en Cejudo, 2011, pág. 16). Lo anterior de acuerdo con Cejudo (2011) se basa en características de la evaluación como su relevancia, credibilidad y calidad; y, en atributos organizacionales, por ejemplo, las necesidades de información, clima organizacional, clima política y clima financiero.

De manera similar Myriam Cardozo (2015) en su revisión de sobre la utilización de las recomendaciones recupera y sintetiza la diversidad de factores explicativos que se han señalado sobre este problema en la literatura internacional y en la poca discusión sobre el tema que se ha realizado en el caso mexicano. A continuación, en la tabla 2 se pueden observar dichos atributos.

Tabla 2. Principales factores explicativos de la utilización de las evaluaciones

*Principales factores explicativos de la utilización de las evaluaciones
(autores y año de publicación)*

Autores y año de su publicación	a	b	c	d	e	f	g	h
Patton (1978; 1998)			X		X			X
Levington y Hughes (1981)		X	X		X		X	X
Cousins y Leithgood (1986)		X	X			X	X	
Weiss (1988)	X		X			X		
Mayne (1994)	X	X	X			X	X	
Boaz y Hayden (2002)			X					
Valovirta (2002)			X			X		
Feinstein (2002)					X		X	X
Zapico (2005)	X	X	X	X				
Ferret (2008)	X							X
Johnson <i>et al.</i> (2009)			X					
Cejudo y Maldonado (2011)	X	X	X	X		X	X	
Contandriopoulos y Brousselle (2012)	X				X		X	
Appleton Dyer <i>et al.</i> (2012)	X						X	
Bonbright (2012)		X	X	X		X		
Bustelo (2013)		X	X		X		X	X
Cardozo (2013)	X	X	X			X	X	X
Hojlund (2014)	X		X					
Laubli y Mayne (eds.) (2014)		X	X				X	X

- a) Clima político, normatividad, interdependencias gubernamentales, estabilidad del programa
- b) Necesidad de información, nivel jerárquico del solicitante y planeación de la evaluación y su utilización
- c) Cultura de evaluación y liderazgo, comunicación y participación de los usuarios potenciales
- d) Sistemas de incentivos para la adopción de recomendaciones
- e) Fuentes de información, procesamiento y presentación de la información
- f) Conclusiones fundamentadas, discutidas, no controvertidas, y recomendaciones factibles
- g) Credibilidad, prestigio de evaluadores, calidad, relevancia y oportunidad del informe
- h) Canales de distribución y difusión del informe y monitoreo de su uso

Nota: Ojo, los factores que se presentan en esta tabla como explicativos de la utilización de las evaluaciones son los necesarios más no los suficientes para explicar dicho fenómeno en el caso mexicano. En otras palabras, estos factores son útiles para localizar los posibles obstáculos, sin embargo, no son suficientes para el caso mexicano porque hay diferencias específicas (un sistema parcialmente estandarizado de evaluaciones en el gobierno federal, el entorno institucional, etc.)

Fuente: Tomado de Utilización de las evaluaciones, por M, Cardozo. 2015, p. 380.

Los resultados del cuadro en relación con los factores con mayor poder explicativo respecto al nivel de utilización muestran que son tres los niveles más importantes (Cardozo, 2015):

En primer lugar destaca la concentración de referencias teóricas y empíricas a los temas de cultura de la evaluación y liderazgo, comunicación y participación de los usuarios potenciales (Cardozo, 2015). Estos son vistos como una condición necesaria para la utilización práctica de los resultados y recomendaciones de la evaluación.

En segundo lugar se encuentran las menciones relacionadas con la credibilidad, prestigio de los evaluadores, calidad, relevancia y oportunidad del informe, sin embargo, parece que en este caso, la utilización está más relacionada con el prestigio de los evaluadores. A juicio de Cardozo (2015) esta poca importancia que se le ha dado a la calidad de la evaluación refuerza con las pocas referencias que se pueden encontrar en la literatura sobre la solidez metodológica del trabajo que se realiza.

Por último, se ubica el contexto político y normativo, las interdependencias gubernamentales y la estabilidad del programa. Estas se aparecen en este sitio porque “pueden favorecer u obstaculizar la utilización de las recomendaciones” (Cardozo, 2015, pág. 379).

El problema de este análisis es que se presentan muy pocos casos relacionados con el diseño de un sistema de incentivos para la adopción de las recomendaciones. Lo que desde la posición de Cardozo (2015) podría ser la ruta que el país debe seguir, mientras se trabaja en un posible cambio cultural en la materia.

Por otra parte, es necesario señalar que, el conjunto de factores que se presentan como los que afectan la utilización de las evaluaciones y sus resultados son necesarios más no suficientes para el caso mexicano, debido a dos diferencias. En primer lugar, porque hay un sistema relativamente estable de evaluaciones en el gobierno federal, en el que, por ejemplo, no hay diferencias significativas en los tiempos de las evaluaciones ya que son definidas por un Programa Anual de

Evaluación centralizado. En segundo lugar, el entorno institucional ha impulsado y apoyado la idea de que los funcionarios se enfoquen en cumplir con el tiempo y forma de los procesos administrativos dejando a un lado la generación de valor público.

Las características sobre el sistema de evaluación mexicano señaladas anteriormente han dado lugar a retos para convertir los resultados de las evaluaciones en acciones de mejora.

En primer lugar, Cejudo (2011) indica que para que las evaluaciones pueden convertirse en mejoras reales en el diseño y operación de un programa estas deben ser pertinentes y coherentes, es decir, deben tener un vínculo con la lógica causal del programa, y no solo referirse a características secundarias del mismo.

En segundo lugar, está el tema que interesa a este trabajo y es que, las recomendaciones derivadas de una evaluación deben ser factibles. Ya que “una recomendación que implica decisiones políticas poco viables, capacidades administrativas inexistentes, recursos presupuestales no disponibles, o modificaciones legales poco probables no pasará de ser una buena idea, que no llegará a una mejora en el programa” (Cejudo, 2011, pág. 18).

En tercer lugar, es necesario que las recomendaciones sean claras y precisas que “definan no sólo los propósitos, sino los instrumentos que podrían utilizarse” (Cejudo, 2011, pág. 18), ya que hay una gran cantidad de recomendaciones que pueden aplicar a la mayoría de los programas, así por ejemplo, hay algunas que sugieren definir con precisión la población objetivo o ampliar el número de beneficiarios del programa.

Finalmente, desde el punto de vista de Cejudo (2011), es necesario, impulsar la utilización de las evaluaciones y sus recomendaciones, y que se especifique de manera puntual quienes deben ser los responsables de atender las recomendaciones, es decir, que haya un sujeto identificable.

Como complemento a los desafíos mencionados, hay un segundo conjunto de retos que están relacionados con la capacidad de las organizaciones que se encargan de atender las recomendaciones.

El primer desafío en este caso es, convertir la evaluación en un proceso que forme parte de la gestión de las oficinas públicas (internalizado) y que estas dejen de verlo como una obligación, un tema de control legal y de poca utilidad (Cejudo, 2011). En otras palabras, falta mucha apropiación y liderazgo de la administración pública de alto nivel para tomar a la evaluación como un insumo tan importante como una auditoria, una valoración ciudadana o como un reporte interno de calidad.

En segundo término, las dependencias que sean responsables de la implementación de las recomendaciones deben tener la capacidad administrativa para realizar los cambios que se sugieren. Este puede que sea uno de los principales cuellos de botella en el proceso de utilización de las evaluaciones, debido a que en la mayoría de los casos puede que los funcionarios muestren interés para llevar a cabo las acciones de mejora, pero el problema es que no cuentan con el poder decisión suficiente para ejecutarla. Quienes realmente están en posición de decidir y responder a las recomendaciones son los funcionarios en puestos directivos, las dependencias coordinadoras o los legisladores (Cejudo, 2011).

Es precisamente por estos desafíos que, en el sistema de evaluación en México, se creó un mecanismo para el seguimiento de los aspectos susceptibles de mejora (ASM) estos son resultado de los informes y evaluaciones a los programas presupuestarios de la administración pública federal y es coordinado por las secretarías de Hacienda y Crédito Público, Función Pública y CONEVAL (Cejudo, 2011). Los ASM tienen como propósito que los programas hagan uso de los resultados de la evaluación. De acuerdo con Cejudo (2011) El mecanismo que se utiliza para alcanzarlo es la rutinización de la atención a las recomendaciones. Sin embargo, en la literatura se argumenta que la rutinización trae como consecuencia que los programas solo sigan los procedimientos para cumplir con la obligación que tienen por atender las recomendaciones, y que no se empeñen en convertir las

recomendaciones en acciones que ayuden a mejorar el desempeño y los resultados del programa. En otras palabras, el instrumento provoca que los funcionarios solo se ocupen de los procedimientos pero no de la sustancia de los resultados.

Así pues, para institucionalizar la utilización de las evaluaciones y sus recomendaciones y para que estas sirvan como herramienta de mejora del desempeño gubernamental, es necesario desde la posición de Cejudo (2011) que las normas y prácticas que forman parte del funcionamiento del sistema de evaluación estén relacionadas con el sistema de rendición de cuentas. Teniendo presente que la rendición de cuentas ha sido el talón de Aquiles en México y, en consecuencia, ha limitado la efectividad del sistema de evaluación.

Capítulo 2. Estudios de factibilidad

Hoy en día, muy pocas propuestas de política pública logran pasar las barreras y filtros que se presentan durante su diseño (elaboración) para llegar a la implementación. Lo que se observa, es que, a los tomadores de decisiones les inquieta saber si su recomendación o propuesta será impulsada. Y es precisamente el estudio de factibilidad una de las vías para unir lo deseable con lo posible, dicho de otra manera, es aquel que mediante una combinación entre selección y especificación, permite al analista de políticas públicas llegar a señalar los sucesos de los cursos de acción futura.

Arnold J. Meltsner afirma que “vivimos en una época en que se combate intensamente aquel modelo de administración que pretendía resolver los problemas sobre la marcha y en el que los estudios preliminares se están convirtiendo en el prerrequisito indispensable de la acción” (1972, citado en Aguilar Villanueva, 1992, pág. 368). Estoy totalmente de acuerdo.

Este capítulo está organizado en tres secciones. La primera es un acercamiento a la definición de factibilidad y al entendimiento de los estudios de factibilidad, con el fin de enfatizar su importancia y su propósito. La segunda sección explica un conjunto de categorías de análisis (filtros de factibilidad) que permitan delinear la factibilidad de las diversas propuestas y opciones de política pública. Estas categorías van desde la factibilidad presupuestal (permite identificar la disponibilidad de recursos financieros para la implementación de una política pública); factibilidad política (identificación de intereses y el poder que tienen ciertos actores en contra de una propuesta de política pública); y factibilidad administrativa (relacionada con el proceso de implementación). En la tercera y última sección se presenta la matriz de factibilidad o de alternativas que nos permitirá identificar cuál es la mejor opción de política pública. Todo lo anterior se va a desarrollar subrayando la necesidad de realizar estudios de factibilidad que permitan anticiparse a los hechos.

2.1. ¿Qué es la factibilidad?

Según el diccionario de la Real Academia Española (RAE) factibilidad se refiere a la “cualidad o condición de factible” (Real Academia Española, s.f., definición 1). Factible: “que se puede hacer” (Real Academia Española, s.f., definición 1). Por otro lado, el Centro de investigación y de Estudios Avanzados del Instituto Politécnico Nacional [CINVESTAV] (2008) precisa que por factibilidad se entiende a la “disponibilidad de los recursos necesarios para llevar a cabo los objetivos y metas propuestas” (pág. 4).

La factibilidad es aquella que ayuda a aportar elementos de juicio razonables a las y los tomadores de decisiones que cooperen en determinar las posibilidades de realizar o no un proyecto, así como idear y analizar las estrategias que se deben seguir para que el proyecto sea exitoso (si será bueno o malo). Es decir, son recomendaciones de analistas profesionales a favor de la adopción de medidas para mejorar, reformular u orientar acciones de gobierno.

La factibilidad suele ser confundida con la viabilidad debido a que se trata de temas poco estudiados y relativamente nuevos; además, hay problemas de uso y terminología de ambos conceptos; por lo tanto, no hay una clara diferencia de cada uno. Para algunos autores estos conceptos comparten las mismas características y fines, mientras que otros le dan a cada uno características, fines y atributos diferentes; incluso hay quienes los usan como sinónimos. De ahí que, el diccionario de la RAE defina viable como: “dicho de un asunto: Qué, por sus circunstancias, tiene probabilidades de poder llevarse a cabo” (Real Academia Española, s.f., definición 1). Viabilidad como: “condición del camino o vía por donde se puede transitar” (Real Academia Española, s.f., definición 1) esta condición no es dicotómica, sino más bien probabilística.

Así, una política, programa o proyecto factible será aquel que apruebe cada una de las dimensiones por las que debe ser evaluado; y, al éxito de cada dimensión es al que se le llama viabilidad, pero, para que una política, programa o proyecto alcance la factibilidad debe superar al mismo tiempo cada una de las dimensiones. Por

ejemplo, una política puede ser viable instrumentalmente pero puede que no lo sea políticamente y eso no permite que sea realizable (factible).

Para efectos de este trabajo, apuesto a la necesidad de utilizar el término **estudios de factibilidad**. Debido a que es la expresión más empleada y conceptualizada por diversos autores e instituciones a nivel internacional y en México. No obstante, este tipo de estudios han recibido poca atención de los analistas de políticas y en la formación de investigación científica. Pocos artículos, libros e investigaciones académicas le dedican la extensión suficiente a este tema; la mayoría, de los revisados para este trabajo, solo dan una breve explicación, sin cubrirlo en su totalidad.

Los denominados estudios de factibilidad son utilizados para determinar si una intervención es apropiada para probarla a mayor escala, permite evaluar los procedimientos, el manejo de la información, los recursos necesarios y la probable eficacia de una intervención (Andrade, 2016). Se trata de una etapa del diseño de políticas públicas que orienta y contribuye a tomar la mejor decisión posible sobre si se procede o no en el desarrollo e implementación de dicha política.

Ponce (2002) se refiere a este tipo de estudios como “proceso a través del cual se miden distintos aspectos de posible éxito de un proyecto y el producto que genera, es usado para ayudar en la decisión de seguir adelante o no, con un proyecto” (pág. 5). Lo que se busca con este tipo de análisis es reducir la incertidumbre sobre la puesta en marcha de una política, programa o proyecto. En gran parte, los estudios de factibilidad buscan responder a preguntas tales como: ¿Se puede llevar a cabo esta política? ¿Qué instrumentos se necesitan para implementarla?

De acuerdo con estas definiciones, se puede acordar que “un estudio de factibilidad pregunta si se puede hacer algo, si debemos proceder, y si es así, ¿cómo?” (Eldridge, y otros, 2016, pág. 8). Si bien estas definiciones varían según el autor, la mayoría tienen en común la idea de que los estudios preliminares son un requisito necesario para la aceptación de una propuesta y su posible implementación.

En el entendido de que una buena toma de decisiones no obedece (contrario a lo que muchos creen) a una especie de intuición con la que puede llegar a contar un analista; sino más bien, tiene que ver con la capacidad de análisis a través del uso de herramientas, técnicas y cálculos que permitan tomar la mejor decisión posible, Bowen (2009, citado por Andrade, 2016) propone que los estudios de factibilidad deben abordar ocho áreas de acción:

1. **Aceptabilidad.** Se busca evaluar la aprobación de las tareas del estudio de factibilidad en las y los tomadores de decisiones y en los encargados de ejecutar el proyecto.
2. **Demanda.** Lo que se busca es recopilar la información y datos necesarios sobre el uso estimado del proyecto en una población específica.
3. **Implementación.** Analiza la forma en la que una intervención se puede aplicar como se había planeado.
4. **Aplicación en la práctica.** Es el grado en que una intervención puede ser aprobada cuando el tiempo y los recursos son limitados.
5. **Adaptación.** Momento en el que los cambios en el diseño de la intervención son oportunos en el nuevo contexto.
6. **Integración.** Analiza los cambios que se necesitan para integrar una nueva política, programa o proyecto a uno ya existente.
7. **Expansión.** Se busca comprobar el eventual éxito de una intervención en una población y/o entorno diferente al establecido inicialmente.
8. **Pruebas de eficacia limitada.** Se llevan a cabo pruebas de manera preliminar (muy parecidas a las que se realizan, por ejemplo, con un programa piloto), que brinden pruebas intermedias del funcionamiento de la intervención, en una muestra de población pequeña.

Por otra parte, Corrales argumenta que los estudios de factibilidad deben perseguir los siguientes objetivos: “proporcionar información adecuada y suficiente para que los inversionistas potenciales tengan elementos de juicio suficientes para tomar la

decisión de adelantar o descartar el proyecto” (1985, citado en Arellano & Flores Reyes , 2021, pág. 11). Siempre teniendo como objetivo principal reducir la incertidumbre a la hora de diseñar y desarrollar un proyecto, adaptandolo a las necesidades y recursos del estudio.

En efecto, del estudio de factibilidad se debe esperar, un aplazamiento de la decisión por un tiempo (abandonar la propuesta de manera temporal), el abandono de la idea o propuesta de manera definitiva debido a que no presenta ventajas que justifiquen su ejecución (no es lo suficientemente conveniente), o si no hay ninguna duda mejorarlo ideando un diseño final, con base en las recomendaciones de los analistas, y proceder a su implementación.

Miranda (2012) considera que, los análisis de cualquier estudio de factibilidad se pueden resumir en los siguientes términos:

- a. Verificación de la existencia de un mercado potencial o de una necesidad no satisfecha.
- b. Demostración de la viabilidad técnica y la disponibilidad de los recursos humanos, materiales, administrativos y financieros.
- c. Corroboración de las ventajas desde el punto de vista financiero, económico y social de asignar recursos hacia la producción de un bien o la prestación de un servicio. (pág. 36)

Entonces, la pregunta es directa: ¿Cómo se puede distinguir entre las ocurrencias y las propuestas factibles? ¿De qué modo sabemos que una propuesta de política pública es factible? Franco Corzo (2012) argumenta que “cuando tiene probabilidad de ser instrumentada en las circunstancias actuales de un particular entorno” (pág. 188). Este mismo autor menciona la idea de “filtros de factibilidad” entre las que se encuentran las dimensiones: presupuestal, socioeconómica, legal, política, ambiental y administrativa. Algunas de los cuales se les dedicarán algunas líneas más adelante.

Esta idea es una analogía que busca exponer que los llamados “filtros de factibilidad” tienen como objetivo evitar que se implementen propuestas de política claramente improcedentes, sin posibilidades de tener éxito (Franco, 2012). Lo que se procura es impedir que las ocurrencias pasen las barreras del filtro, y solo las propuestas que al ser evaluadas muestren aceptación, coherencia y congruencia serán las seleccionadas para implementarse.

Un trabajo de este tipo es fundamental para dar una recomendación inteligente de política pública (Franco, 2012). De ahí que, se caracterice por requerir el trabajo en equipo (multidisciplinario) de especialistas en diferentes áreas de investigación dependiendo su complejidad, con el fin de producir un trabajo serio y detallado. Sin embargo, esto se traduce en altos costos y tiempo para su ejecución.

Si esto es así ¿Quiénes deben participar en el análisis de factibilidad? Para Franco (2012) el Líder del Diseño de la Política Pública (LDPP) que se haga cargo de esta etapa y documente los hallazgos, requiere de un equipo de, al menos, seis personas:

1. Un especialista en procesos de presupuestación.
2. Un especialista en evaluaciones socioeconómicas.
3. Un abogado con experiencia en derecho administrativo.
4. Un especialista en el área del problema público en cuestión con experiencia ejecutando soluciones sobre el tema.
5. Un ingeniero ambiental o especialista en análisis de impacto ambiental (pág. 189).

En ese caso, es necesario que el LDPP conozca al grupo multidisciplinario con el que trabajará en el diseño del estudio. Además, deberá documentar los hallazgos y organizarlos de acuerdo a cada tipo de factibilidad (Franco, 2012). Asimismo, debe verificar que cada integrante tenga la experiencia suficiente en su área, sobre todo debe conocer con detalle al experto en el área del problema público que se debe analizar, teniendo en cuenta que su participación es elemental en el análisis.

En síntesis, cuando permanecen las dudas sobre la viabilidad de una política en alguna de sus dimensiones y aspectos fundamentales, se realiza un estudio de factibilidad que permita identificar, valorar, mejorar, o en su caso abandonar una política según su conveniencia. De modo que, el éxito de una política, programa o proyecto estará determinado en gran medida por el grado de factibilidad que se presente en cada una de las dimensiones en la cual debe ser evaluada (Política, administrativa e instrumental). En consecuencia, este tipo de estudios preliminares refuerzan las probabilidades de éxito de una política, y ayudan a prevenir políticas condenadas al fracaso.

2.2. Dimensiones/restricciones de la factibilidad (filtros de factibilidad)

La idea de los filtros de factibilidad busca impedir que se implementen ideas que no tienen posibilidades de tener éxito (Franco, 2012). Con el fin de que se refinan por medio del análisis los mecanismos de selección de alternativas, tomando en cuenta el papel que desempeñan las restricciones políticas, administrativas y presupuestales que tendrá que superar las propuestas de política pública para ser factibles.

A continuación se presenta el estudio de cada uno de los aspectos relevantes de los principales tipos de factibilidad. Para este trabajo se consideró analizar tres de los seis filtros de factibilidad: político, administrativo y presupuestal.

2.2.1. Factibilidad presupuestal

Puesto que “el proceso presupuestario está en el corazón del proceso más general de formulación de políticas” (Filc & Scartascini, 2007, pág. 2), y como toda decisión de política pública tiene un componente presupuestario, estas tienen que ser tratadas en el espacio de ese proceso. Y dado que a juicio de Franco (2012) las restricciones presupuestarias no siempre se toman en cuenta a la hora de diseñar los programas, este filtro va a permitir identificar la disponibilidad de recursos para la implementación de la política pública que se está diseñando, por lo tanto, se

recomienda que sea el primer filtro o etapa del análisis de factibilidad. Lo que se analiza es si se cuenta con el presupuesto para poder llevar a cabo la recomendación propuesta, a la luz de información derivada de análisis de costos que todo programa o política debe realizar en el desarrollo de soluciones, ahí se debe evaluar si se tiene el presupuesto para poder realizar la solución y/o recomendación planteada, y si eso no ocurre, se deberán de analizar otro tipo de vías de fondeo que ayuden a que se realice (Franco, 2012).

De acuerdo con Franco Corzo (2012) los análisis de ese tipo permiten a los especialistas en política pública tener más seguridad sobre la posible asignación de recursos para las actividades necesarias para poder materializar la propuesta planteada. Hay que mencionar que este tipo de estudios forman parte de los instrumentos promovidos en el enfoque de la Gestión por Resultados, concretamente, del Presupuesto basado en Resultados (PbR).

El PbR es uno de los aspectos centrales que forman parte de la agenda para el sector público del siglo XXI. De manera general, el propósito del presupuesto basado en resultados es cambiar básicamente el proceso de elaboración presupuestaria relacionándolo de una forma más segura a la efectividad y eficiencia (ambas son las palabras clave del PbR) del gasto (Robinson, s/f). Por un lado, la efectividad está relacionada con la medida en que se logran obtener los resultados que se persiguen; por ejemplo, “una campaña efectiva de prevención del VIH/SIDA es la que logra disminuir la tasa de nuevas infecciones” (Robinson, s/f, pág. 12). Por otra parte, la eficiencia se refiere a la capacidad de alcanzar dichos resultados al menor costo posible, sin perjudicar la calidad del bien y/o servicio.

Un PbR se centra en dos objetivos para mejorar la capacidad del proceso presupuestario:

1. Priorizar el gasto adecuadamente, es decir, asignar fondos a los sectores y programas que satisfacen necesidades sociales con mayor eficacia. Por ejemplo, si un país enfrenta un nuevo desafío de salud de gran relevancia,

se asignarán recursos adicionales en el presupuesto para los programas diseñados para abordar tal reto, y;

2. efectividad y eficiencia de los servicios. Se refiere en primera instancia a que los servicios gubernamentales se presten eficientemente y en segundo lugar, a que se les diseña y administra para maximizar su efectividad (Robinson, s/f, pág. 11).

En un panorama general, lo que busca el presupuesto por resultados es la mejora de la eficacia y eficiencia del gasto público al vincular el financiamiento de las organizaciones del sector público a los resultados que producen. Así mismo, hace uso de información sistemática sobre el desempeño (indicadores, evaluaciones, costos de programas, etc.) para establecer el vínculo mencionado (Robinson, s/f). Normalmente el PbR hace énfasis en conceder mayor flexibilidad a los organismos gubernamentales para el uso de los recursos.

Sin embargo, “el mayor interés a nivel internacional en la presupuestación por resultados se deriva en parte por el reconocimiento de que los gobiernos pierden de vista con demasiada facilidad el objetivo fundamental de producir resultados positivos para la comunidad...Por supuesto, se considera en extremo importante la rendición de cuentas política mediante el proceso electoral, pero no necesariamente basta para garantizar que dichos organismos se enfoquen significativamente en los resultados que producen” (Robinson, s/f, pág. 14)

La elaboración del PbR se debe observar desde el conjunto de reformas conocidas como Gestión por Resultados (MFR, por sus siglas en inglés). Según Robinson (s/f) el MFR es “el uso de información formal sobre el desempeño para mejorar la eficiencia y efectividad del sector público” (pág. 15). Y tiene como propósito detallar los resultados que el gobierno busca obtener y el vínculo que debe establecer entre las actividades, recursos y productos para obtener los resultados que busca. Además, Robinson (s/f) señala que una apta planificación estratégica y de negocios son los elementos más importantes de la MFR.

No obstante, aun cuando se han conseguido avances considerables en dicha materia, muchos países en especial los latinoamericanos se mantienen en una lucha constante para encontrar la arquitectura ideal que, contribuya en la formalización de los objetivos de la MFR. Y, esto cada día es más necesario, ya que, como afirma Maldonado (s/f) “el presupuesto, lo sabemos bien, es la piedra de toque de la agenda gubernamental y de política pública, y el mejor elemento para identificar las prioridades y las apuestas públicas que realizan diversos países con el dinero de los contribuyentes. Es también, desafortunadamente, uno de los aspectos más inerciales y poco transparentes de la toma de decisiones” (pág. 8).

Así, el papel del presupuesto basado en resultados es un instrumento para avanzar con dirección a un gobierno competitivo, eficaz y transparente capaz de rendir cuentas a la sociedad, situación que no es fácil de resolver.

De ahí que, este filtro es de suma importancia para el análisis ya que nos permite desechar las propuestas (en este caso recomendaciones) que no se podrán ejecutar, debido a que se encuentran fuera del margen de maniobra del gobierno en turno (Franco, 2012), dicho de otra manera, se trata de analizar soluciones atractivas considerando las implicaciones financieras que estas puedan traer, y si la cuantificación de sus costos es muy alta serán desechadas.

De manera resumida, un análisis de este tipo nos permite:

1. Saber si se cuenta con los recursos financieros necesarios para poder implementar la política pública.
2. Identificar las áreas de trabajo en lo que se puede racionalizar recursos.
3. Conocer si existen fuentes alternativas de financiamiento con las que se podría financiar la propuesta de política pública (Franco, 2012, pág. 190)

Llegados a este punto es necesario explicar cómo se realiza el análisis de la factibilidad presupuestal. Desde el punto de vista de Franco Corzo (2012) en el caso de los gobiernos estatales y municipales este filtro se realiza siguiendo las siguientes actividades:

1. Verificar si el análisis de costos contiene una propuesta de inversión inicial y de costos de operación de la política pública (programación).
2. Realizar un análisis sobre el margen de maniobra que tienen los gobiernos para conocer si se puede financiar con recursos propios.
3. Desarrollar una proyección de los recursos que se obtendrán a través de transferencias por parte del gobierno federal, que pueden ser utilizados para la política pública. Este análisis es clave debido a que la mayoría de los recursos están etiquetados en ciertas actividades.
4. Elaborar indicadores que permitan medir la eficiencia en el uso de los recursos tomando en cuenta las metas planteadas en la propuesta (pág. 191).

Algo similar ocurre en el caso del gobierno federal, ya que las actividades son similares a las mencionadas en líneas anteriores, excepto por dos aspectos:

1. No es necesario hacer análisis sobre el margen de maniobra para conocer si se pueden financiar con recursos propios; y
2. en el caso de las acciones con alcances nacionales que requieran de la participación de entes públicos regionales, se tendrán que identificar y utilizar los mecanismos e instrumentos de coordinación y de intercambio de información presupuestal y de monitoreo de resultados (Franco, 2012, pág. 191).

Ahora bien, el estudio de la factibilidad presupuestal se lleva a cabo a nivel propuesta de política pública (nivel micro). En cambio a nivel general (macro) se elabora el Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP) que es una representación de los ingresos y gastos para periodos que van más allá de los tres años, esto, en consecuencia, nos brinda la posibilidad de conocer la viabilidad presupuestal del proyecto o programa con respecto a los objetivos y metas planteadas (Franco, 2012).

De manera general, el propósito de los MFMP es la elaboración de proyecciones del contexto macroeconómico. Usualmente estos marcos buscan “incrementar la transparencia de la política fiscal e incrementar la previsibilidad de los flujos financieros de forma tal que las autoridades fiscales cuenten con una mejor herramienta de planeación del financiamiento de las políticas públicas” (Filc & Scartascini, 2007, pág. 3). Así pues, el entendimiento de la circulación de los recursos disponibles va a permitir, desde el punto de vista de Filc & Scartascini (2007) contar con un nivel de gasto semejante al nivel de endeudamiento.

2.2.1.1. ¿En qué momento se sabe que una propuesta de política pública es presupuestalmente factible?

Desde el punto de vista de Franco (2012) una propuesta de política pública es presupuestalmente factible en el momento en que el vínculo entre la programación y la disponibilidad de los recursos presupuestarios nos ayude a conseguir los objetivos y metas fijadas en la propuesta de política pública.

Para apreciar e identificar cuándo es presupuestalmente factible la recomendación, nos servirá de apoyo la tabla 3. En ella, hay tres niveles de posibilidad: alto, medio y bajo. Lo anterior según Franco Corzo (2012) se hace tomando en cuenta que hay propuestas que si no cuentan con el presupuesto que les permita ejecutar la solución planteada busquen fuentes alternativas de financiamiento. De modo que, cuando se cuente con una factibilidad media o baja, se tendrá que recurrir a la búsqueda de las fuentes alternativas que permitan cubrir el costo de las actividades sustantivas de la propuesta.

Tabla 3. Factibilidad presupuestal

Factibilidad presupuestal	Descripción	La disponibilidad de recursos permite cubrir actividades sustantivas	
Alta	Se pueden financiar la totalidad de las actividades.	Rango 75-100%	Verde
Media	Su pueden financiar parcialmente las actividades.	Rango 50-74%	Amarillo
Baja	Se pueden financiar menos de la mitad de las actividades sustantivas.	Menor a 50%	Rojo

Fuente: Tomado de Diseño de políticas públicas, por J. F. Corzo. 2012, p. 192.

En suma, el presupuesto es una herramienta indispensable para la implementación de las políticas públicas. Y, en consecuencia, si no hay identificación temprana de la disponibilidad de recursos para la ejecución de una propuesta así como una cuantificación de costos de la misma, lo que tendremos serán cursos de acción condenados al fracaso.

2.2.2. Factibilidad política

Arnold J. Meltsner argumenta que “uno de los errores que más frecuentemente comenten las dependencias gubernamentales cuando analizan políticas públicas consiste en ignorar sus implicaciones políticas” (1972, citado en Aguilar Villanueva, 1992, pág. 367). Estoy de acuerdo. Quién se podría oponer a la idea de que el estudio de la factibilidad política es una de esas vías que permite unir lo deable con lo posible. Para ello, en este apartado se proponen, un conjunto de elementos que nos permitan entender las posturas que pudieran tomar los diferentes actores involucrados en la toma de decisiones frente a una política pública. En ellas se busca identificar a los actores (a favor o en contra. Aunque para evaluar la factibilidad política no basta con dividir a los actores entre amigos y enemigos) los

recursos políticos con los que cuentan, sus creencias, sus motivaciones y sus reacciones dentro del espacio en el que se relacionan. Poniendo especial énfasis en la necesidad de realizar estudios políticos que permitan adelantarse a lo que pueda suceder.

Es evidente que para que el análisis tenga alguna utilidad se debe procurar no caer en la misma trampa que aquellas propuestas que perdieron oportunidad política en alguna de las partes restantes del sistema. Ya que aun son muy pocos los cursos de acción que logran sobreponerse a cada uno de los filtros de su elaboración y llegar a ser implementados.

Puesto que para que una propuesta sea tomada en cuenta o ejecutada, tanto los analistas como los burócratas, deben convencer a su jefe de que dicha política cuenta con los elementos necesarios para superar los obstáculos que se le presenten durante su recorrido por el sistema. Se debe idear la estrategia necesaria para superar cada barrera y lograr convencer y atraer la atención no sólo del jefe, sino también de aquellas personas e instancias (con objetivos diferentes y contradictorios) que buscan tener influencia en las decisiones gubernamentales. Así, por ejemplo, se tendría que conocer la postura que tomarían las dependencias gubernamentales, los legisladores, los partidos políticos e identificar quienes estarían a favor o en contra. Además, es necesario analizar cuál sería la reacción de los actores no gubernamentales (organizaciones de la sociedad civil, empresarios, sindicatos, entre otros) ante dicha propuesta.

Llegados a este punto, utilizando la información derivada de la revisión de literatura, es necesario establecer qué es la factibilidad política, de quién depende, cómo se realiza y en qué momento se sabe que una propuesta es políticamente factible.

La factibilidad política debe ser entendida como aquella que nos permite conocer los intereses, el poder, las motivaciones y creencias, la ideología y los recursos que tienen los actores involucrados alrededor de una propuesta de política pública, los cuales pueden ir desde personas, grupos u organizaciones que pueden manifestar una postura a favor o en contra de dicha intervención.

Como afirma Julio Franco Corzo (2012) “este análisis nos permite conocer qué tan adverso o favorable será el contexto político en el cual operará la política pública...evalúa los actores involucrados que pueden ser individuos, grupos u organizaciones, sus motivaciones, creencias y los recursos que tiene para oponerse o apoyar una propuesta de política pública” (pág. 199). Así, una vez que, se logre entender cada una de estas características se tendrá la posibilidad de inferir cual sería la actitud que los actores pueden tener con la propuesta.

Debido a que un estudio de este tipo es una búsqueda sobre los efectos políticos que pueden generar las distintas propuestas de política, es necesario contar con un analista experimentado, con conocimientos políticos, que le permitan entender lo que sucede en su entorno con el objetivo de que proponga estrategias que logren atraer el apoyo y aceptación.

Preocupado por los obstáculos antes mencionados, Yehezkel Dror (Citado en Aguilar Villanueva , 1992) opinaba que todo proceso de elaboración de políticas públicas requiere de la participación de un analista especializado, el cual preste atención a: los aspectos políticos que se presentan durante la realización de un curso de acción, a la obtención de apoyo, y a las metas y valores con los que este relacionada.

Pongamos por caso a un burócrata que trabaja en la Secretaría de Gobernación. Sabe que su puesto demanda distintas habilidades entre las que se encuentra la prudencia política, que le permita identificar las implicaciones políticas a las que se pueden enfrentar sus propuestas e investigaciones, sin embargo, no tiene la experiencia necesaria para conocer esas repercusiones y diseñar políticas que logren aceptación y apoyo político. Dicho lo anterior ¿Qué debe hacer el burócrata? ¿cómo debe actuar?. Ante tal problema Luis F. Aguilar (1992) propone que lo que se debe hacer es una investigación sobre la factibilidad política de su trabajo. En ella se tiene que seguir la siguiente metodología: 1) especificar el entorno político del problema que se busca enfrentar con la propuesta; 2) recabar y organizar la información relacionada con el tema; y 3) realizar evaluaciones y juicios sobre la factibilidad política. Estos tres puntos son los que nos permitirán dar una

recomendación inteligente de política pública. De ahí que, las siguientes líneas estarán dedicadas a explicar cada uno de los puntos mencionados.

2.2.2.1. Especificar el entorno político

Para que un analista estudie la serie de propuestas condicionales (por ejemplo, si se propone ejecutar la recomendación A, B rechazará la propuesta y C la apoyará). Cada alternativa de política pública necesita contar con mecanismos para relacionar sus propuestas con el entorno político. A partir del trabajo de Meltsner (1972, citado en Aguilar Villanueva , 1992) se descubrió que el vínculo se establece definiendo primero el espacio de la política (policy space) y después el área de acción de la política (policy issue area).

Todo sistema político abarca un número establecido de espacios de la política. Sirva de ejemplo que, hay un espacio relacionado con el trabajo, y otro referente a la educación. Este espacio de las políticas se caracteriza por ser un entramado de actores más o menos estables, que tienen intereses particulares en común. Aguilar (1972) afirma que debido a los intereses individuales, ciertos actores dominan el espacio de determinadas políticas. Por ejemplo, ninguna persona duda que la Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS), la Procuraduría Federal de la Defensa del Trabajo y las Juntas de Conciliación y Arbitraje, ocupan un lugar importante en el espacio de las políticas laborales. Hay que decir también que, para saber si estos actores ya sea públicos o privados ejercerán o no su capacidad de influencia es necesario saber que se entiende por áreas de acción de las políticas.

El área de acción de la política es entendida como “esa parte del entorno que está directamente ligada con el análisis de una política particular” (Aguilar, 1992, pág. 371). Esta área permite definir la proporción en la que se va a constituir el objeto de análisis. En otras palabras, se trata de la parte más específica de una política. La prestación de servicios médicos y la construcción de hospitales son, ejemplos, de áreas de acción que forman parte del espacio de la política de salud.

Entonces, ¿cómo se define el área de acción de la política? Hay múltiples formas de explicarlas. Para Aguilar (1992) se puede definir, en primer lugar, a partir de los límites que marca el analista y de la acción política previa; en segundo lugar, estableciendo la población objetivo de la política; en tercer lugar, especificando los insumos; en cuarto lugar, según el tiempo y la visibilidad de la política. Estas últimas ayudan al analista profesional no solo a especificar los límites, sino que también apoyan en la investigación de la actividad política que se puede llevar a cabo.

En síntesis, se puede decir que hay mayor inclusión en un espacio de la política (policy space) que un área de acción de la política (policy issue area) que tiene mejor definido y demarcado su objeto de análisis.

2.2.2.2. La organización de la información política

Consiste en la descripción de los escenarios políticos futuros. Los cuales “Simplemente expresan lo que uno sabe acerca de la política que se desarrolla en determinado momento en las áreas vigentes de acción de las políticas, y lo aplican a la selección y evaluación de futuras políticas alternativas” (Aguilar, 1992, pág. 373). En otras palabras, es un suceso en el que se hace uso de la suposición, la especulación, los hechos y las tendencias que ayudan a plantear la factibilidad política de una propuesta.

Esta tarea puede ser aun más sencilla, si nos auxiliamos de una lista con las categorías políticas necesarias para llevar a cabo el estudio. Para empezar, en cada uno de los puntos, el analista profesional debe conseguir la información necesaria según el área de acción de la política que esta analizando. El analista requiere de, al menos, seis categorías:

2.2.2.2.1. Los actores

El reconocimiento de los actores que buscarán influir de alguna u otra forma en una política pública no es una tarea sencilla, ya que, este termino debe ser utilizado con

gran cuidado por el analista quien debe adaptarlo a los requerimientos de su estudio de factibilidad. Estos actores no necesariamente tienen que ser funcionarios públicos, sino que hay participantes de todo tipo privados, sociales o, incluso, una función, un comité o un estado que están interesados en la resolución de un problema de interés común. Franco (2012) sugiere que los actores deben ser divididos en individual, organización y partido político.

Dentro del área de acción de la política los actores se logran diferenciar por las posturas que cada uno toma frente a esa política (Aguilar, 1992). Sin embargo, el nivel en que se presente la polarización estará determinado por el área de acción específica y el ambiente en el que se lleve a cabo la toma de decisiones. Es en ese momento cuando se identifica quien está a favor, en contra y quien se mantiene neutral (o se abstiene).

La identificación y diferenciación de los actores también se da dependiendo su actividad. Hay algunos que intentan dejar huella en la política nacional, hay quienes muestran más interés o, por el contrario, están aquellos que no demuestran interés o más bien es escaso (Aguilar, 1992). En la mayoría de casos los actores que demuestran mayor interés trabajan arduamente ya sea a favor o en contra de una política. Es por esto que, entender la conducta que pueden tomar los diferentes actores políticos nos faculta a los ciudadanos para hacer que rindan cuentas.

2.2.2.2.2. Las motivaciones

Las motivaciones son aquellas que representan el mundo interno del actor, sin embargo, estas no solo van a depender del actor, sino que también intervienen el tiempo y el lugar. De hecho, al estar implícitas las motivaciones pueden ser engañosas, lo cual en cierto sentido complica que el analista haga suposiciones. Tomando en cuenta que cada actor tiene necesidades, deseos, objetivos y motivos, los cuales de alguna u otra forma influyen en las preferencias de cada uno. Por otra parte, la motivación de cada actor va a fijar el precio que otro actor debe pagar para

obtener su apoyo (Aguilar, 1992). Lo que se puede observar es que estas ayudan a determinar lo que puede llegar a ocurrir en el escenario político.

Preocupado por la debilidad que se presenta para descubrir la relación que hay entre la motivaciones de un actor y una política pública, Meltsner (1972) argumenta que “una de las dificultades que presenta el cálculo de las motivaciones de un actor frente a una política es que los actores suelen rehusarse a adoptar una posición explícita y abierta (citado en Aguilar Villanueva, 1992, pág. 376) lo cual le complica a los analistas su estudio. Debido a esa disimulación, es muy probable que las disposición de un actor para negociar aumente en la medida en que logra mantener ocultas sus preferencias.

De hecho se ha demostrado que a los analistas en la mayoría de los casos les será difícil descubrir la relación existente entre cada actor y una política. Sin embargo, estos deben empezar su análisis haciendo supuestos acerca de las motivaciones de cada actor. Para explicar esto, Shepsle (2016) notó de manera acertada que el analista debe empezar en algún lugar para conocer la motivaciones, y argumentó que, son las corazonadas educadas y las intuiciones de los profesionales el punto de partida útil para un estudio de este tipo, ya que, a menudo los analistas suelen hacer supuestos sobre las motivaciones de los actores.

2.2.2.2.3. Las creencias

Las motivaciones, necesidades y los deseos no son todo lo que determina el comportamiento de un actor o lo que necesita para tomar una decisión. También están relacionadas la creencias y valores que lo guían a su mundo interno, o mejor dicho, empírico. Y es precisamente a través de su marco de referencia que logran observar las políticas. Estos marcos de referencia, son los lentes a través de los cuales mira la realidad cada individuo, la cual puede estar conformada a partir de una ideología política (Aguilar, 1992). Estas creencias pueden encontrarse reunidas en las palabras dominantes, es decir, en las enunciados que frecuentemente utiliza un actor para referirse a un problema en específico.

Para Meltzer (1972, citado en Aguilar Villanueva , 1992) las creencias declaran lo que un actor considera deseable y logran reflejar los medios y los fines, así como las causas y los efectos. En otras palabras, es a través de estas que se establecen juicios acerca de la realidad.

Además, aunque el entendimiento y conocimiento de las cosas que nos rodean sea mínimo, todo analista debe apoyarse en las herramientas que tenga a su disposición. Shepsle (2016) argumenta que “a las corazonadas que un individuo tiene respecto a la efectividad de un comportamiento dado para obtener lo que quiere se les llama creencias” (pág. 42). De hecho, las creencias pueden derivarse de muchos lugares (ambiente externo) en los que se encuentran las personas, y pueden cambiar dependiendo de la experiencia que se va acumulando. Por ejemplo, un analista de políticas estudia la efectividad de un medio específico para lograr el objetivo que se propuso, y en la medida en que va aprendiendo más este va modificando su forma de ver el mundo y sus opiniones respecto al tema.

Sin duda alguna, conforme se van reuniendo experiencias, las creencias y opiniones se vuelven relativamente estables, es decir, comienzan a establecerse y fijarse (Shepsle, 2016). De ahí que, resulte necesario a la hora de analizar las creencias tomar en cuenta los antecedentes y la permanencia de las creencias de cada actor.

2.2.2.2.4. Los recursos

Para empezar es necesario aclarar que los recursos son los encargados de satisfacer las motivaciones. Es por esto que “todo actor que se destaque en el área de acción de una política, posee algo que otro actor desea, valora o estima útil” (Aguilar, 1992, pág. 379). Estos recursos son muy variados y, pueden ir desde: la ley, el dinero, incluso la habilidad, entre otros que forman parte de una lista muy amplia que enlistarla sería interminable.

Debido a ello Meltzer (1972, citado en Aguilar Villanueva, 1992) presentó su propia lista de recursos genéricos y específicos (estos estarán encerrados entre paréntesis) con los que un actor puede contar: “material (un empleo con alta

remuneración); simbólico (pertenencia a un comité del Congreso de alto rango); físico (Violencia en las calles); posición (Oficina de la presidencia); información (experiencia en cabildeo); y, por último, habilidad (sentido de la oportunidad)” (pág. 380).

Para **Franco** (2012) no solo es necesario conocer los recursos que posee un actor, sino que también es necesario cuantificarlos, es decir, checar el número de seguidores que tiene (hoy en día, este debe ser un factor determinante) así como la atención que tienen de los medios de comunicación, la cantidad de votos que tienen en el congreso, los recursos financieros, y por último, el control de la agenda.

Al realizar el estudio, todo analista buscará conocer los recursos específicos que él o los actores pondrán en la mesa para obtener apoyo o formar **coaliciones** (Aguilar, 1992). Aquí es donde la habilidad política de cada actor va a definir el nivel de eficacia con que los demás recursos serán extendidos.

2.2.2.2.5. Los sitios

Se trata del apartado del análisis de factibilidad política más importante, ya que, establece el lugar desde donde se toman las decisiones más relevantes. Debido a ello, el sitio es el encargado de fijar la acción de los actores. Además, permite conocer los obstáculos que se pueden presentar en el recorrido de una propuesta por el sistema. Se trata del marco de referencia para analizar y supervisar a los actores, sus motivaciones, sus recursos, entre otras cosas que ya se han tratado en los puntos anteriores. Para mayor claridad, una junta con la secretaria del trabajo o un comité del Congreso, sirven para ilustrar con mayor detalle que son los sitios.

Se recomienda que para cada sitio los analistas profesionales deben realizar un mapa político (redes de política pública), en el que se señalen las posiciones que va a ocupar los actores y fuerzas políticas en la acción. Por lo anterior ¿cómo puede el analista determinar cuáles son los sitios decisivos? Aguilar Villanueva (1992) propone cuatro puntos: 1) El analista debe comenzar por la definición de los actores y, lo anterior lo debe llevar a la de los sitios; 2) El camino que se sigue para la elaboración del escenario, debe incluir la identificación de la carencia de

información, el intento de selección de los sitios relacionados con el tema y el diseño de varios planes; 3) el analista debe ser selectivo y elegir los sitios más pertinentes, no todos, solo algunos y; 4) se debe facilitar la exactitud necesaria, no absoluta, ni a detalle.

Lo que se busca con este punto es que los analistas profesionales puedan prevenir y señalar los sitios que van a tener un peso considerable en el escenario político de la propuesta que están analizando.

2.2.2.2.6. Los intercambios: los juicios y el diseño de la política

Una vez que se realiza todo lo anterior, es decir, que se reunió la información en un mapa político, se lleva a cabo el cálculo de los posibles resultados que se deriven del análisis. Lo que se busca es considerar y conocer a los actores que ejercerán su poder y serán efectivos con la propuesta política (Aguilar, 1992). En otras palabras, se pretende identificar las o el área de acción de la política en las que habrá acuerdos y en las que se presentarán dificultades.

El diseño de política que se proponga debe contar con el apoyo necesario de los diferentes actores involucrados en ella para que sea aceptada en los sitios decisivos del sistema. Por ello resulta necesario realizar intercambios de recursos específicos para tener el apoyo que la política necesita.

Según Aguilar Villanueva (1992) estos intercambios se pueden observar en los convenios de ayuda mutua, en las negociaciones, así como en los casos de cooperación política.

2.2.2.3. El requisito de la especificidad

Todo analista de políticas debe exigir la mayor cantidad de información específica y oportuna. No solo para el diseño, sino también para las demás etapas que forman parte del proceso de la política. Esto debido a que no se pueden realizar evaluaciones si no se cuenta con las especificaciones necesarias sobre el diseño.

Para ilustrar de mejor manera la necesidad de la especificidad, pongamos por caso que preguntamos en una agencia por un carro deportivo. El vendedor nos dice que el auto alcanza los 100 kilómetros por hora en dos segundos, que solo puede transportar a dos personas y que puede acoplarse a los diferentes tipos de pista o carreteras. Sin embargo, el auto solo fue descrito según lo que es capaz de hacer, más no por su diseño y sus datos técnicos como las dimensiones, la fabricación y los materiales. Lo anterior impide que se puedan realizar estimaciones sobre los costos porque se carece de la información específica necesaria.

Preocupado por lo anterior, Arnold Meltsner (1972, citado en Aguilar Villanueva , 1992) argumenta que de manera similar, en la política no sirve de mucho (sino es que nada) conocer que los grupos con fuerte influencia política y capacidad de veto son elementos básicos del sistema político. Lo que debe de interesar señalar son principalmente cuatro cosas: 1) cuál es el grupo en cuestión; 2) dónde opera, cómo y por qué lo hace; 3) además, debe contar con las habilidades necesarias para evaluar cuáles serán los grupos específicos que actuarán en el área de acción de la política que se analiza; 4) también debe ser capaz de responder a preguntas tales como: ¿quién podría ser desplazado? ¿a qué posiciones se retiran los actores específicos? ¿se encuentran las políticas que se están examinando dentro del ámbito de los compromisos políticos?

Una vez que se señalen los puntos anteriores, será posible identificar los detalles de los lugares, sitios o tringulos específicos que en mayor medida tendrán un influencia determinante en el área de acción de la propuesta de política pública.

Finalmente, para simplificar aun más la tarea del analista **Franco Corzo** (2012) recomienda el uso de la siguiente tabla. En ella se podrán identificar las características descritas en los puntos anteriores de una manera más manejable y entendible. Dicho de otro modo, se podrá observar la posición de los actores que estén tanto a favor como en contra o que sean indiferentes con la política pública, sus motivaciones y creencias, y por último, los recursos con los que cuentan.

Tabla 4. Análisis de factibilidad política

Actores	Principal motivo a favor o en contra	Reacción pasiva o activa	Recursos con los que cuenta
Actor a favor			
Grupo a favor			
Organización a favor			
Actor en contra			
Grupo en contra			
Organización en contra			

Nota: Es conveniente que, con la ayuda de esta tabla, y con la identificación de los actores y los posibles recursos, se logre establecer el contexto político al que se debe hacer frente.

Fuente: Tomado de *Diseño de políticas públicas*, por J. F. Corzo. 2012, p. 200.

2.2.2.4. ¿En qué momento se sabe que una propuesta de política publica es políticamente factible?

Para **Franco** (2012) el momento en el que una propuesta es políticamente factible es cuando los opositores no muestran una reacción activa hacia la política, y también cuando estos actores no cuentan con los recursos necesarios que les permitan reunir a un grupo de personas para oponerse a la propuesta. Mientras que, cuando una determinada política logrará atraer el apoyo de un actor importante del área de acción de la política, se esperaría que se adopte la política.

Lo anterior se puede apreciar en la tabla 5. En ella se proponen tres niveles de posibilidad: alta, media y baja. Lo anterior es debido a que tal y como lo expresa **Franco Corzo** (2012) en este filtro se pueden realizar estrategias de negociación entre los actores involucrados en la política para que esta puede aumentar su posibilidad de ser implementada.

Tabla 5. Factibilidad política

Factibilidad política	Grupos de interés	
Alta	Reacción pasiva y pocos recursos para oponerse a la política pública.	Verde
Media	Reacción activa y pocos recursos para oponerse a la política pública.	Amarillo
Baja	Reacción activa y muchos recursos para oponerse.	Rojo

Fuente: Tomado de Diseño de políticas públicas, por J. F. Corzo. 2012, p. 201.

Al final, como lo afirma Meltsner (1972, citado en Aguilar Villanueva , 1992) lo único que le queda por hacer al analista es que mediante una combinación entre selección y especificación, señale los acontecimientos principales de una realidad política futura.

2.2.3. Factibilidad administrativa

Finalmente, el último filtro que se propone es el administrativo. Y se sugiere, puesto que, muchas de las propuestas de políticas públicas no se pueden realizar debido a que el área donde se propone implementar no cuenta con la capacidad organizacional para llevarla a cabo. De ahí que el propósito de la factibilidad administrativa esté relacionado con la condición organizacional que hace posible la idea de **política pública** (Franco, 2012).

Franco (2012) plantea que “el análisis de factibilidad administrativa está enfocado en la valoración de los recursos organizacionales y técnicos con los que cuenta el Programa para la implementación de una propuesta con base en la estructura organizacional bajo la que opera” (pág. 203)

Pero ¿cómo se elabora el análisis de factibilidad administrativa? En principio, el análisis se realizará identificando las necesidades financieras de las propuestas de política pública, es decir, realizando el análisis de costos de soluciones.

Por otra parte, según Franco Corzo y Gómez Cruz (2006, citados en Franco Corzo 2012) se deberá explicar que dependencia será la ejecutora de la propuesta de política pública. Esto se lleva a cabo para analizar si se cuenta con los recursos necesarios para implementar la propuesta, estos incluyen:

- Recursos humanos. Se refiere al número de personas capacitadas y con el tiempo disponible para ejecutar la política pública.
- Infraestructura física. Se refiere a los espacios físicos y a las áreas básicas de trabajo para su implementación.
- Recursos tecnológicos. Se refiere al equipo tecnológico (hardware) y programas de computación (software) necesarios para ejecutar la política pública.
- Servicios auxiliares. Servicios y productos complementarios para la gestión de nuestra propuesta. En este rubro es importante detectar si estos servicios auxiliares necesitarán ser adquiridos de forma externa o si la organización tiene capacidad para realizarlos (Franco, 2012, pág. 203)

Por otra parte, con el fin de proporcionar la información necesaria sobre los puntos mencionados, se hará uso de la siguiente tabla.

Tabla 6. Identificación de los recursos principales para operar la política pública		
	Cantidad	Descripción
Recursos humanos		
Infraestructura física		
Recursos tecnológicos		
Servicios auxiliares		

Fuente: Tomado de Diseño de políticas públicas, por J. F. Corzo. 2012, p. 204.

2.2.3.1. ¿En qué momento se sabe que una propuesta de política pública es administrativamente factible?

Una propuesta es administrativamente factible cuando la organización que se propone como la ejecutora de la política pública cuenta con dos cosas: por un lado, con los recursos materiales, y; por otra parte, con los recursos humanos necesarios para poder llevar a cabo la propuesta y con ello lograr el objetivo **que se planteó** (Franco, 2012).

Al igual que en la presupuestal, la tabla 7 sobre la factibilidad administrativa tiene tres niveles de posibilidad: alta, media y baja. Ya que desde la posición de Franco (2012) se pueden llevar a cabo ajustes en la dependencia o agencia que se propuso para instrumentar la propuesta para que esta se realice con éxito.

Tabla 7. Factibilidad administrativa

Factibilidad administrativa	La organización cuenta con	Ajustes que se requieren para implementar la recomendación	
Alta	Los recursos materiales y humanos necesarios	Ninguno.	Verde
Media	Únicamente los recursos materiales	Se requiere de un equipo con experiencia	Amarillo
Baja	Ni los recursos materiales ni humanos	Se requiere de un equipo con experiencia y con los recursos materiales para ejecutarla.	Rojo

Fuente: Tomado de Diseño de políticas públicas, por J. F. Corzo. 2012, p. 204.

En suma, el estudio de la factibilidad administrativa nos da la oportunidad de conocer la capacidad que tiene la dependencia que será responsable de la política pública (Franco, 2012), tomando en cuenta los recursos materiales y humanos necesarios para implementarla. Finalmente, si no se cuenta con los recursos necesarios para instrumentar la propuesta, la agencia se verá forzada a rediseñarla por una que sea administrativamente factible.

2.3. Integrando en una matriz el análisis de factibilidad

La matriz de factibilidad o de alternativas de política pública está conformada por las tres factibilidades que se presentaron anteriormente (política, administrativa y presupuestal). Esta “es, probablemente, la herramienta más importante para hacer una recomendación inteligente y profesional de política pública” (Franco, 2012, pág. 205). En la tabla 8 que aparece a continuación se muestran las respuestas a las propuestas de política pública en los tres niveles que se examinaron.

Tabla 8. Matriz de factibilidad			
	Factibilidad presupuestal	Factibilidad política	Factibilidad administrativa
Opciones	Alta Media Baja	Alta Media Baja	Alta Media Baja
Status Quo o "Hacer nada"...			
Alternativa 1			
Alternativa 2			

Fuente: Adaptado de Diseño de políticas públicas, por J. F. Corzo. 2012, p. 205.

Una vez que se tomaron en cuenta todos estos aspectos el paso que sigue es seleccionar la alternativa que según **Franco (2012)**: 1) tenga más posibilidades de implementarse: y 2) tenga la más alta probabilidad de resolver el problema público que propicio (pág. 205)

Desafortunadamente, la mayoría de las veces el análisis de factibilidad es considerado como algo tardado, costoso y como indispensable. La mayoría de las agencias y dependencias ponen su esfuerzo en cómo resolver el problema público, quién lo hará y cuántos recursos se van a necesitar para **ejecutarlo** (Franco, 2012).

Como resultado el análisis de estos filtros impedirá que se implementen propuestas de política pública que no tienen posibilidades de éxito y que como, muy atinadamente, se ha recalado a lo largo de este capítulo están condenadas al fracaso.

Como reflexión final de este apartado se puede concluir tal y como lo **dice Franco Corzo (2012)**: una propuesta de política pública es presupuestalmente factible cuando el vínculo que se establece entre la programación y la disponibilidad de los recursos presupuestarios permita lograr los objetivos y metas planteados. Por otra

parte una alternativa es políticamente factible cuando los opositores del curso de acción no tienen los recursos para generar una reacción activa hacia la misma. Finalmente, una propuesta es administrativamente factible cuando la organización encargada de ejecutar la política o programa cuenta con los recursos materiales y humanos para llevarla a cabo.

Capítulo 3. Metodología de investigación

La investigación que se buscó realizar es de corte cualitativo, de acuerdo con Denzin y Lincoln “es una actividad localizada que sitúa al observador en el mundo. Consiste en un conjunto de prácticas interpretativas que hacen que el mundo sea visible” (Citado en Della Porta & Keating, 2013, pág. 41), de ahí que este trabajo busque visibilizar el problema de la falta de estudios de factibilidad que aqueja a que las recomendaciones de la evaluación no se tomen en cuenta, analizando las recomendaciones emitidas por el Coneval en la evaluación de diseño con trabajo de campo, buscando aclarar si dichas recomendaciones son factibles, es decir, si se pueden realizar.

En este sentido, en este capítulo se explican los instrumentos y técnicas a utilizar para adquirir conocimiento en materia de los estudios de factibilidad de propuesta de política pública, en general, y en particular, para el estudio de factibilidad de las recomendaciones emitidas al Programa Jóvenes Construyendo el Futuro en la evaluación de diseño hecha por Coneval para la valoración y comprensión, de forma integral, de los que retos que el programa tiene que encarar en los diferentes contextos en los que se implementa.

3.1. Marco metodológico

Lo que se busca con este apartado es dar respuesta a tres cosas: primero al qué; después al por qué; y, por último al cómo lograr entender un problema técnico como el de la factibilidad. Razón por la cual en esta sección se describe el planteamiento del problema, la pregunta de investigación, el objetivo general y los específicos, la hipótesis, la justificación y por último la metodología que se va a seguir para llevar a cabo la investigación.

3.2. Problema de investigación

Uno de los problemas más preocupantes del análisis de políticas públicas es la baja inserción de planes, objetivos y recomendaciones a las más estrictas pruebas de

factibilidad, ignorando sus implicaciones políticas, administrativas y presupuestales. En tal sentido Aguilar Villanueva (1992) señala que los estudios preliminares se están convirtiendo en un prerrequisito indispensable de la acción. Ya que, el estudio debería permitir diseñar cursos de acción capaz de ser implementados y el análisis de factibilidad es precisamente esa vía que permite unir lo deseable con lo viable.

Sin embargo, los analistas no le han prestado atención a la factibilidad en sus estudios debido a la falta de una metodología adecuada, y si es que no hay una metodología adecuada, entonces, ¿Qué método se debe utilizar en los estudios sobre factibilidad? ¿Cómo asegurar que en la práctica se incorpore el estudio de factibilidad en la toma de decisiones?. En consecuencia, si se pretende entender las causas del fracaso de una alternativa o recomendación, se necesita tener un firme conocimiento de las diversas opciones de política, así como de las condiciones en que los componentes pueden satisfacer efectivamente sus funciones. Ya que solo unas cuantas políticas logran superar los obstáculos de su elaboración y llegar a la implementación (Aguilar, 1992). De modo que, es posible que el estudio de la factibilidad de las políticas sea el recurso que permita alcanzar el éxito de los cursos de acción.

Lo que podemos observar según lo antes mencionado, es que, los analistas de políticas y las dependencias gubernamentales han desechado los estudios sobre factibilidad, y han ignorado las implicaciones que les posibilitan anticiparse a los hechos que, si se pretende que tengan alguna utilidad, estos deben realizarse desde la propia planeación de una política, programa o proyecto. Además, la investigación sobre factibilidad va a depender en gran medida del papel que desempeñe el analista y de sus conocimientos políticos (Aguilar, 1992). Por consiguiente ¿Quién puede estar en desacuerdo con el propósito de utilizar el análisis de factibilidad para lograr una buena toma de decisiones?

De ahí que, este trabajo centre su mirada en la ausencia del análisis técnico de la factibilidad de las políticas en las recomendaciones que la “Evaluación de diseño con trabajo de campo 2019-2020” del Coneval realizó al Programa Jóvenes Construyendo el Futuro (PJCF), el cual permita identificar a partir del estudio de las

restricciones política, administrativa y presupuestal, las propuestas francamente improcedentes.

Ya que pese a la implementación de diferentes acciones para atender el problema, ha resultado difícil probar la influencia que las recomendaciones de la evaluación han tenido en el programa. Y, una de las formas de analizar la influencia de las recomendaciones que se dan en la evaluación es a través del análisis técnico de la factibilidad.

En síntesis, el problema de investigación que se plantea es el desarrollo de un marco de análisis de la factibilidad política, administrativa y presupuestal de las recomendaciones de la evaluación, el cual sea capaz de reconocer lo que bajo ciertas circunstancias no es realizable, con el fin último de ofrecer una visión distinta para el análisis de políticas.

3.3. Pregunta de investigación

¿Cuál es la factibilidad política, administrativa y presupuestal de las recomendaciones que la evaluación de diseño con trabajo de campo del Coneval realizó al PJCF?

Las recomendaciones consideradas se basaron en:

- La evaluación de diseño con trabajo de campo 2019-2020 que Coneval realizó al programa y;
- En dimensiones políticas, administrativas e instrumentales.

3.4. Objetivos de investigación

3.4.1. General

- Analizar la factibilidad política, administrativa y presupuestal de tres recomendaciones que la evaluación de diseño del Coneval ha emitido al

PJCF y emitir orientaciones de política pública que favorezcan su implementación.

3.4.2. Específicos

- Realizar una reflexión sobre la factibilidad, sus metodologías de análisis, y su utilidad en el análisis de políticas públicas
- Analizar con gran cuidado los problemas relacionados con la factibilidad política, con la obtención de apoyo, con la compatibilidad de objetivos, y con la existencia de diversos valores.
- Estudiar tres recomendaciones que se le realizaron al programa y tomarlas como vías para unir lo deseable con lo factible.
- Con base en el marco de análisis, realizar una valoración cualitativa de la factibilidad de las recomendaciones consideradas para el diseño y mejora del PJCF.
- Integrar las tres dimensiones de la factibilidad de cada recomendación en una matriz, que contribuya a que tal complejidad del problema adquiera una forma más manejable y entendible.

3.5. Hipótesis

Las recomendaciones de política pública no son sometidas a las más estrictas pruebas de factibilidad en sus tres dimensiones política, administrativa y presupuestal. Ya que, carecen de una metodología adecuada que represente un paso preliminar que permita eliminar los proyectos francamente improcedentes. Razón por la cual, las recomendaciones no se usan porque no se presta atención a restricciones importantes en el momento de la toma de decisiones.

Esto se demostró:

1. Por medio de las recomendaciones de la “Evaluación de Diseño con trabajo de campo 2019-2020” que el Coneval realizó al Programa Jóvenes Construyendo el Futuro.

Lo anterior se infiere por:

1. En su mayoría existieron cambios en las actividades y procesos del programa mucho antes de que se realizara la evaluación, es decir, estos se fueron ajustando conforme se detectaban áreas de mejora.
2. En las modificaciones no hay pruebas de que se contemplaron las recomendaciones del Coneval. Esto sugiere que los cambios al programa no están basados en evidencia, lo que pone en riesgo los resultados esperados.

3.6. Justificación de la elección del programa y las recomendaciones

El estudio de la factibilidad de las recomendaciones, que la evaluación de diseño del Coneval emitió al programa, tiene que ver con tres preguntas directas: ¿Qué pasa con las recomendaciones de la evaluación? ¿Realmente se toman en cuenta? ¿Qué factores impiden que no se consideren la mayoría de las recomendaciones? Ya que esto implica un desaprovechamiento de la contribución de Coneval al fortalecimiento y maduración del programa.

Por otra parte, el tema es oportuno porque no basta con disponer de buenas evaluaciones, también se requiere que estas sean tomadas en cuenta por los tomadores de decisiones y las instancias evaluadas y por los órganos responsables de realizar la asignación de presupuestos (Cardozo, 2013), cuestión que con el análisis de factibilidad se busca demostrar que presenta fuertes limitaciones en la toma de decisiones.

Por lo anterior, se consideró necesario replantear la manera como se toman las decisiones ex-ante y ex-post de las políticas, programas y proyectos en el país, tomando como ejemplo al PJCF y la evaluación que se le realizó. Con el propósito de buscar y replantear los mecanismos a través de los cuales sus estrategias de política puedan avanzar y fortalecer al problema público que busca mejorar el programa.

De ahí que con la propuesta de un análisis de factibilidad, se buscó contribuir a la maduración y fortalecimiento de la intervención del programa. Con el fin, de que

refine, por medio del análisis de la factibilidad sus mecanismos de selección de alternativas, tomando en cuenta el papel que desempeñan las restricciones políticas, administrativas y presupuestales que una política o programa tendrá que superar para ser factible. En suma, lo que aquí se analizó es la relevancia que para el análisis de políticas tiene el estudio basado en la factibilidad.

3.7. Metodología de investigación

Esta investigación tuvo como objetivo general realizar un estudio de factibilidad de las recomendaciones que el Coneval emitió al PJCF, con la intención de brindar información para que las recomendaciones sean tomadas en cuenta. Además, se buscó generar un juicio de valor y recomendaciones para que se mejore en la vinculatoriedad de las sugerencias.

Por la tanto, la propuesta de análisis se llevó a cabo a través del uso de métodos mixtos de investigación ya que se combinaron diferentes técnicas como el trabajo de campo y el análisis de gabinete, y siguió las siguientes actividades:

En primer lugar, se realizó una investigación documental para la elaboración de un marco conceptual del problema técnico de la factibilidad de las políticas, a través de libros, artículos y otros que se consideren relevantes, para conocer sus dimensiones e implicaciones.

En segundo lugar, se llevó a cabo una investigación documental para desarrollar el tema de las recomendaciones, por medio de libros, artículos, entre otros que ayuden a reconocer qué son las recomendaciones, de dónde se derivan y su utilidad en la evaluación.

En tercer lugar, se realizaron entrevistas semiestructuradas para recabar información de primera mano de funcionarios públicos, expertos que colaboraron en la evaluación y de académicos relacionados con el tema de la evaluación, recomendaciones y factibilidad.

Por otra parte, se desarrolló una propuesta metodológica para el análisis de factibilidad de las recomendaciones de la “Evaluación de Diseño con trabajo de campo 2019-2020” que el Coneval realizó al programa, que contenga los elementos, atributos y criterios a estudiar de las recomendaciones, basado en las dimensiones propuestas por autores como Villanueva, Majone y otros, con base en las dimensiones/restricciones políticas, administrativas e instrumentales, esto con el propósito de obtener datos certeros sobre el programa y sus áreas de mejora.

Puesto que lo que importa es analizar la factibilidad de las recomendaciones de la evaluación, se eligieron tres sugerencias que cumplan con las dimensiones políticas, administrativas e instrumentales que son las dimensiones principales del análisis de factibilidad. Por último, estas tres dimensiones se integraron en una matriz de factibilidad, que contribuyó a que tal complejidad del problema adquiriera una forma más manejable y entendible. La fortaleza de esta matriz es que proporcionó una estructura racional dentro de la cual es posible considerar la diversidad de la realidad. De ahí que, cada dimensión presenta un contexto que se puede apoyar en diferentes marcos.

Por último, es necesario aclarar que, esta investigación es una aportación académica que buscó ofrecer una visión distinta del análisis de políticas públicas y con ello señalar que los estudios preliminares se están convirtiendo en una parte indispensable de la acción.

3.8. Diseño metodológico para el estudio de factibilidad de las

recomendaciones de la evaluación de diseño con trabajo de campo

El estudio de factibilidad política administrativa y presupuestal se llevó a cabo a través del uso de métodos mixtos de investigación ya que se combinaron diferentes técnicas como el trabajo de campo y el análisis de gabinete. El análisis de gabinete se centró en la revisión de documentación oficiales publicados en diversas páginas de internet, así como en documentación secundaria relevantes para el entendimiento de los problemas presentes en cada recomendación, pero

principalmente se utilizó la Evaluación de Diseño con Trabajo de Campo que se le realizó al programa. Por otra parte, la intención del trabajo de campo fue recabar información de primera mano de funcionarios públicos, expertos que colaboraron en la evaluación y de académicos relacionados con el tema de la evaluación, recomendaciones y factibilidad.

3.9. Recolección de información

Para el análisis de gabinete se recurrió a documentos publicados en sitios oficiales, principalmente publicados en el Diario Oficial de la Federación, Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, en la Plataforma de Jóvenes Construyendo el Futuro.

Respecto de las entrevistas, estas se llevaron a cabo con el propósito de obtener información de primera mano por parte de las personas involucradas en la evaluación y con el Programa y de los expertos en los temas de evaluación y factibilidad.

A las académicas y a la experta se les realizó una entrevista semiestructurada (ver anexo 1) para obtener información respecto de la evaluación al PJCF (opinión, utilización y retos); recomendaciones (importancia, retos y experiencias); y, factibilidad (entendimiento, importancia, entre otros).

Por otra parte, a la funcionaria (ver anexo 2) se le hizo una entrevista semiestructurada con el objetivo de obtener información acerca de su opinión acerca de la evaluación; recomendaciones (opinión, expectativas y criterios de selección); factibilidad (entendimiento y limitantes).

Para el número de entrevistas realizadas no se realizó una selección de muestra aleatoria, ya que la cantidad de entrevistas estuvo sujeta a la disponibilidad de los actores. Se entrevistó a dos académicas una de ellas participó dando asesoría para el diseño del programa, también supervisó, colaboró y dio el visto bueno a la evaluación que se le realizó al PJCF, y la otra académica es experta en temas de evaluación, lo anterior se desarrolló con la finalidad de conocer a fondo el proceso de utilización de la evaluación y su factibilidad.

En cuanto a la entrevista realiza a la funcionaria del programa, se buscaba recabar información de utilidad respecto de su postura de la evaluación, la opinión y utilización que han tenido con las recomendaciones que se le realizaron (especialmente con las tres recomendaciones que se analizan en este trabajo).

La experta se seleccionó con la intención de obtener información de primera mano de quien realizó la evaluación para conocer a fondo el proceso, dudas y retos sobre las recomendaciones identificadas.

Los resultados del trabajo descrito se pueden ver a continuación:

Tabla 9. Resultados del trabajo de campo

Informantes clave	Descripción general	Resultados
Académicos	1 académica de la UAM – Xochimilco interesada en los temas de evaluación y recomendaciones. 1 académica del CIDE y la UAM – Xochimilco, y consejera del Coneval que participo y revisó la evaluación al PJCF y sus recomendaciones.	2 entrevistas semiestructuradas realizadas vía zoom.
Funcionarios	1 vinculado directamente con la coordinación e implementación del programa.	1 entrevista semiestructurada realizada vía zoom.
Experta en evaluación	1 vinculado directamente con la evaluación del programa.	1 entrevista semiestructurada realizada vía zoom.

Fuente: Elaboración propia

Las dos técnicas (análisis de gabinete y trabajo de campo) son utilizadas para una investigación de corte cualitativo. Hay que mencionar, además que, a pesar de que las entrevistas que se hicieron fueron en función de la disponibilidad de actores y

no con base en una muestra aleatoria, esto no le resta credibilidad al trabajo realizado. Esto debido a que una de las virtudes de una investigación de corte cualitativo es que se puede llevar a cabo sobre grupos pequeños, y en consecuencia, lo que se busca no es una muestra grande sino más bien calidad y profundidad en la información que se pueda llegar a obtener de los actores clave entrevistados.

Así pues esto permite que se pueda trabajar con grupos pequeños y se deduzca y argumente sobre el objeto de estudio, en este caso las recomendaciones de la evaluación. Además, las entrevistas son un elemento que permite corroborar la información que no se puede observar en los documentos normativos.

3.10. Alcances y límites del estudio de factibilidad

Los alcances de este análisis es influir en el aprendizaje de la factibilidad de las recomendaciones que se emiten en la evaluación, con la intención de ofrecer una visión distinta del análisis de políticas públicas y con ello señalar que los estudios preliminares se están convirtiendo en una parte indispensable de la acción gubernamental.

Las limitantes que se presentaron para llevar a cabo el estudio fue la falta de información pertinente sobre los componentes del programa y de la unidad encargada de ejecutarlo. Además, el acceso a entrevistas con funcionarios vinculados al programa fue limitada y las personas no se eligieron de manera aleatoria, sino más bien con base en la disponibilidad de tiempo, en consecuencia, se cree que esta es una limitante para la investigación ya que puede llegar a influir en los resultados aun a pesar de que en una investigación cualitativa no es necesario registrar grandes muestras.

Capítulo 4. Estudio de la factibilidad política, administrativa y presupuestal de tres recomendaciones emitidas al Programa Jóvenes Construyendo el Futuro

En este apartado se analizan las recomendaciones que se emitieron al PJCF en la evaluación de diseño con trabajo de campo que le realizó Coneval conforme a lo descrito en la propuesta técnica para el estudio de factibilidad. El análisis de factibilidad de las recomendaciones de la evaluación se realiza a partir del análisis de documentos oficiales del programa, documentos secundarios relevantes para el entendimiento de los problemas presentes en cada recomendación y se enriquece con la información obtenida en las entrevistas realizadas a funcionarios clave, expertas en el tema y académicas.

Hay que mencionar, además que la evaluación que se le realizó al programa apostó por una nueva metodología de trabajo que le permitiera generar información tanto a nivel central como en campo, tomando en cuenta el análisis del diseño y el funcionamiento del programa para valorar su orientación a resultados, además tuvo como propósito dos cosas: por un lado, impulsar al ejercicio evaluativo como un proceso de mejora que inspeccionará el aprendizaje de las y los responsables del programa; y por otro, analizar las interacciones que se dan entre las personas que participan en el programa (CONEVAL, 2020).

Al respecto la experta en evaluación y la académica 1 entrevistadas para este trabajo coincidieron en que por el cambio del modelo de política social y de propuesta de política pública que hace este gobierno el Coneval con el objetivo de promover la utilización y la factibilidad política de las recomendaciones diseñó unos términos de referencia innovadores (que solo se han usado para programas como Jóvenes Construyendo el Futuro) que reconocen que la propuesta del gobierno no es rediseñar un programa, sino cambiar todo el paradigma de política pública, al menos, en los términos en los que se anunció en el Plan Nacional de Desarrollo.

Aclarado lo anterior y conforme a lo descrito en la propuesta técnica para este trabajo el estudio de factibilidad se va a realizar tomando en cuenta la metodología propuesta en el capítulo 2 de este trabajo para cada filtro de factibilidad. Así, por

ejemplo, en la factibilidad política se evaluará a los actores involucrados, sus recursos y motivaciones para oponerse o apoyar la recomendación; mientras que en la factibilidad administrativa se hará una valoración de los recursos organizacionales y técnicos con los que cuenta la organización encargada del programa para implementar la propuesta; y, con la factibilidad presupuestal se busca identificar la disponibilidad de recursos para la implementación de la recomendación

4.1. Estudio de factibilidad de la recomendación 1

“Se sugiere [al PJCF] diseñar procedimientos para favorecer la inscripción, permanencia y conclusión de la capacitación de las mujeres, en virtud de los análisis que indican que la mayoría de los jóvenes que no trabajan o no estudian son mujeres y una de las razones de ello es el trabajo no remunerado que realizan” (CONEVAL, 2020, pág. 69).

Esta recomendación tomó fuerza desde que Coneval presentó los resultados de la evaluación, pero se ha reforzado con la emergencia derivada de la COVID-19 ya que está provocando impactos significativos sobre la vida de las mujeres, no solo porque se continúan profundizando las desigualdades de género ya existentes, sino también porque esto puede implicar retrocesos en cuanto a los derechos que han alcanzado (CIM, 2020).

Además el quedarse en casa ha sobreexposto a las mujeres a las tareas domésticas y las relacionadas con el cuidado y la atención a personas que de acuerdo con la CEPAL (2020) se acentúan en mayor medida en los hogares de menores ingresos, dado que cuentan con un número más elevado de personas dependientes. Esto, en consecuencia, ha imposibilitado y limitado su inserción laboral remunerada.

Sin embargo, la funcionaria entrevistada para este trabajo refirió que aún a pesar de que se decía que iba a ser muy complicado incorporar a las mujeres al programa porque no están disponibles para trabajar debido a que la mayoría se dedican a cuidados del hogar, y que además, el programa es muy masculinizado. Lo que se conoce hasta este año, es que del total de aprendices vinculados al programa casi

el 60% son mujeres, eso habla de que el PJCF si está llegando a ellas (sin embargo, no especifica en qué situación se encuentran esas mujeres). También, mencionó que el programa cuenta con varios instrumentos para atacar este problema, entre ellos está un cuestionario de entrada, uno en el mes ocho, y otro de salida en el cual se les pregunta a los usuarios lo siguiente: “¿dentro de tu hogar tú eres el o la responsable principal del cuidado de niñas, adolescentes adultos mayores, personas con discapacidad o alguna enfermedad? Si o No” y de los 250 mil aprendices que contestaron ese cuestionario a corte diciembre de 2020 el 53% respondieron que sí, y con base en este cuestionario la funcionaria cree que si están llegando a las mujeres en esta condición. Debido a lo anterior ella duda mucho que en temas como este alguien se atreva a estar en contra.

En cambio las académicas 1 y 2 entrevistadas advirtieron que, el obstáculo más notable al que se enfrenta esta recomendación se da en la factibilidad política, debido a que se ha notado en recurrentes ocasiones que a esta administración le incomodan los temas de género y en consecuencia no actúa sobre ellos.

Dicho lo anterior a continuación se analiza que tan factible presupuestal, política y administrativamente es llevar a cabo esta recomendación.

4.1.1. Factibilidad presupuestal

De acuerdo con información de la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE) para el segundo trimestre de 2021 las mujeres de 18 a 29 años (rango de edad que considera el PJCF) que son parte del grupo de la población no económicamente activa (PNEA) en la subcategoría de la población no disponible, es decir, aquellas personas que no consideran trabajar, y no están dispuestas a incorporarse al mercado laboral, son alrededor de 3, 914, 343 mujeres, las cuales en su mayoría manifiestan no estar disponibles debido a que se encargan de trabajos del hogar que van desde cuidar niños, adultos mayores u otros integrantes de la familia, o sencillamente por el momento no tienen interés de trabajar.

Una vez que se conoce el número de mujeres en esa situación, el siguiente paso es que con esa cifra y con la cantidad anual de la beca que brinda el programa se proceda a conocer el costo de realizar la recomendación. De modo que es posible calcular que al programa le costaría ejecutar esta propuesta \$202,449,820,000 pesos (doscientos dos mil cuatrocientos cuarenta y nueve millones ochocientos veinte mil pesos).

Con base en lo anterior es necesario calcular el porcentaje del presupuesto con el que conto el programa para el año 2021 al que equivale esta cantidad que a simple vista se puede ver que sobrepasa por mucho el presupuesto.

#	%
20,600,109,022	100
202,449,820,000	x

$$\frac{20,600,109,022}{202,449,820,000} = \frac{100}{x}$$

$$20,600,109,022 x = 2.0244982 \times 10^{13}$$

$$x = \frac{2.0244982 \times 10^{13}}{20,600,109,022}$$

$$x = \mathbf{982.76\%}$$

Del resultado lo que se observa es que el costo es nueve veces mayor al presupuesto del programa, claro, suponiendo que se toma en cuenta todo el universo de las mujeres en esa condición. Algo similar ocurre si consideramos solo al 50% de las mujeres en esta condición, es más, aun cuando se tome solo al 1% de estas mujeres se estaría abarcando casi en su totalidad el presupuesto del programa como lo podemos ver a continuación:

#	%
20,600,109,022	100
20,244,966,480	x

$$\frac{20,600,109,022}{20,244,966,480} = \frac{100}{x}$$

$$20,600,109,022 x = 2.024496648 \times 10^{12}$$

$$x = \frac{2.024496648 \times 10^{12}}{20,600,109,022}$$

$$x = \mathbf{98.27\%}$$

En ambos casos, para poder financiar la recomendación que se propuso en la evaluación, se necesitaría de dos o hasta nueve veces el presupuesto anual con el que cuenta el programa para el ejercicio fiscal de 2021. Por lo tanto, no se cuenta con los recursos financieros necesarios para implementar la propuesta, sobre todo es una apuesta muy complicada ya que con el gobierno actual es imposible conseguirlo debido a la austeridad republicana. Pero lo que se si se puede hacer es buscar fuentes alternativas de financiamiento para poder financiar la propuesta, en otras palabras, el único medio disponible para conseguirlo son fuentes de financiamiento privadas.

Tomando como referencia la tabla 10 se puede concluir que la factibilidad presupuestal es baja (como se resalta en la tabla) debido a que no se pueden financiar la totalidad de las actividades alrededor de la recomendación.

Tabla 10. Factibilidad presupuestal

Factibilidad presupuestal	Descripción	La disponibilidad de recursos permite cubrir actividades sustantivas	
Alta	Se pueden financiar la totalidad de las actividades.	Rango 75-100%	Verde
Media	Su pueden financiar parcialmente las actividades.	Rango 50-74%	Amarillo
Baja	Se pueden financiar menos de la mitad de las actividades sustantivas.	Menor a 50%	Rojo

Fuente: Adaptada de Diseño de políticas públicas, por J. F. Corzo. 2012, p. 192.

4.1.2. Factibilidad política

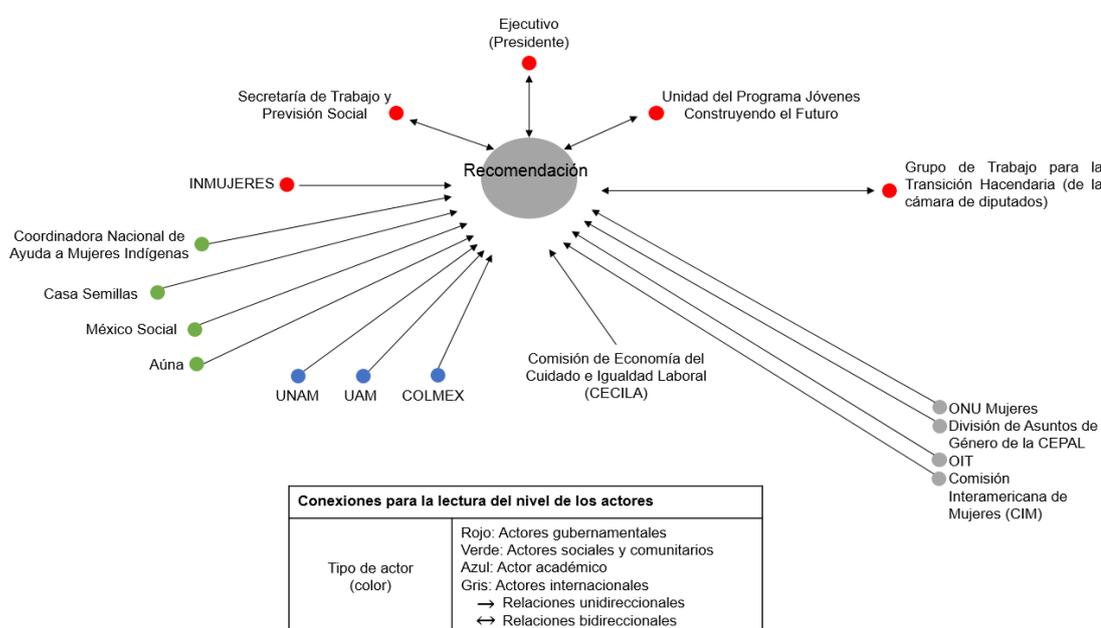
Es necesario partir con la identificación o mapeo de los actores que pueden estar involucrados alrededor de esta propuesta, además es indispensable mostrar cuál será su postura. Lo que se podrá observar en ella es un conjunto de actores más o menos estables (institucionalizados) que están interactuando e intercambiando recursos por un periodo de tiempo para producir, atender y dar origen a esta recomendación.

Para efectos de esta recomendación nos enfocaremos principalmente en cuatro actores que generan intercambios de acciones y recursos alrededor del tema. En primer lugar están los actores institucionales o gubernamentales que pertenecen a organizaciones de la administración pública federal; en segundo se encuentran los actores sociales y comunitarios que básicamente son organizaciones no gubernamentales en este caso con un enfoque y agenda totalmente feminista; en tercer lugar están los académicos los cuales están más ligados a la generación y

producción de conocimiento; y, por último están los organismos internacionales que producen y dan recomendaciones sobre el tema al país.

Dicho lo anterior no solamente es importante describir la red sino también es necesario analizarla, es decir, profundizar en las partes que la componen y observar como son las relaciones que se dan frente al problema. Por lo tanto, para explicar de mejor forma las relaciones que se tejen alrededor del tema se tomara como guía la figura 2 que ilustra los actores que interactúan en el tema, se trata de un mapeo de los actores más importantes alrededor de la recomendación representados en forma de red.

Figura 2. Actores involucrados en la recomendación



Fuente: Elaboración propia

De acuerdo con la figura 2 en el análisis relacional en la red se destaca que la organización central es la Unidad del programa junto con la Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS) ya que se trata de los actores que coordinan y ejecutan el programa y por ende se supone son las que mayor interés deben mostrar en las mejoras progresivas al programa y son la que más vínculos tiene con otras organizaciones (en especial la Unidad del programa) y, además, son responsables de que los intercambios más o menos ocurran.

Hacia arriba del actor central de la red se tiene un vínculo con el presidente, ahí podemos observar una relación jerárquica que en la práctica se traduce en que las decisiones que tome la unidad del programa tendrán que ser aprobados por este actor para que se puedan ejecutar. Los intercambios que se da por parte del presidente con el programa son, en primer lugar de presupuesto a cambio de legitimidad política, en otras palabras, esta relación es de ida y vuelta (quid pro quo); el segundo recurso que es el estandarte de este presidente es el número de seguidores (simpatizantes) que tiene el cual es un factor determinante para la aceptación de una propuesta; y, su último recurso es la atención que tiene a diario de los medios de comunicación.

En vista de los recursos que tiene el presidente se presenta una preocupación, y es que al parecer las recomendaciones no deberían de tener como destino a la institución encargada del programa sino más bien la dirección que deben de tomar es la del titular del Poder Ejecutivo (Palacio Nacional) ya que es ahí donde se decide qué si y qué no hacer.

Por otro lado, para que el presidente le pueda asignar y garantizar ese presupuesto al programa se tiene que tejer o producir otra relación con la cámara de diputados que es la encargada de autorizar la propuesta presupuestal que se le asignará al PJCF. En este caso el recurso con el que cuenta este actor es simbólico (pertenencia al Congreso de la Unión o a algún comité del mismo)

En el caso de los organismos internacionales y de las instituciones académicas su papel ha sido el de generación de información (este es el recurso que aportan) y el de reproducir recomendaciones al gobierno federal para tratar el problema y que este las traduzca en acciones de mejora. Sin embargo, su participación se ve limitada porque el presidente mantiene un antagonismo contra las organizaciones e instituciones y quienes forman parte de ellas ya que difunden y producen conocimiento que él no puede usar como propaganda y que en consecuencia son y será siempre un adversario.

Las organizaciones sociales y comunitarias tienen un recurso relativamente fuerte y es el de la movilización, protesta y demanda de los derechos de las mujeres que están sobreexpuestas a las tareas de cuidado en casa. Podemos ver que hay varias organizaciones sociales con distintos intereses, pero que articulan sus intereses para exigir acción y solución al problema a los tomadores de decisiones. Estos grupos suelen ser incómodos para los actores gubernamentales porque quienes contradicen al gobierno se vuelven los malos del relato demagógico y los considera los de él adversarios y del pueblo.

Por lo tanto, en el entendido de que en el presidente está la última palabra y que como lo afirma Espino (2021) el discurso demagógico se ha vuelto el eje de las políticas y programas públicos del gobierno y que debido a ello estos se diseñen y evalúen en términos de un ellos contra un nosotros (traducido al lenguaje presidencial se da en términos de unos conservadores contra unos liberales o personas buenas y malas) es muy probable que la aceptación de la recomendación y la toma de decisiones no se basen en los hechos y los datos que se identifican sino más bien en la identidad de las personas.

De modo que si se toma como referencia la postura del presidente frente al movimiento feminista el cual, por cierto, no entiende y lo que llega a entender lo considera contrario a su proyecto político, y para que en casos como estos como él lo ha reiterado el presidente no debe tomar partido. Y en el que la idea que tiene sobre la participación de las mujeres en la toma de decisiones (democracia participativa) es muy lejana a la que destaca a nivel internacional, es decir, no le importa que tengan participación en todo el proceso de formulación de la política pública (ciclo de política pública), sino que más bien en su noción la participación de las mujeres en la toma de decisiones se limita a una consulta, es posible afirmar que la viabilidad de esta recomendación es baja ya que en el universo del presidente los derechos de las mujeres pertenecen al ellos de quienes llama sus adversarios.

Tabla 11. Análisis de factibilidad política

Actores	Principal motivo a favor o en contra	Reacción pasiva o activa	Recursos con los que cuenta
Actor a favor	Visualización del problema	Activa	Generación de Información
Grupo a favor	La poca atención que reciben sus demandas	Activa	Movilización
Actor en contra	Porque se trata de un grupo opuesto a sus intereses e ideales	Activa	-Presupuesto -Gran número de seguidores -Atención de los medios de comunicación
Organización en contra	Atender y defender la posición del presidente	Activa	-Atención de los medios de comunicación

Fuente: Adaptada de *Diseño de políticas públicas*, por J. F. Corzo. 2012, p. 200.

Así pues, debido a la influencia que tiene el presidente sobre las decisiones o cambios que se puedan dar en los programas sociales y teniendo en cuenta su postura frente al feminismo en el cual se ha encargado de manipular el lenguaje y entendimiento del mismo con tres fines: desahogo, división y distracción. Lo anterior le permite desviar la atención de los problemas graves a los que se enfrenta ellas y que, en consecuencia, han sido profundizados por su gestión es posible afirmar que esta recomendación cuenta con una factibilidad política baja debido sobre todo al peso considerable que tiene el presidente sobre la toma de decisiones y el manejo de la agenda y, aunque las organización sociales, las instituciones académicas y los organismos internacionales han tenido una reacción activa sobre el tema ya sea

con la generación de información o reclamando y defendiendo sus derechos esto no basta para sobreponerse al presidente ni para cambiar su idea que tiene sobre el movimiento y debido a ello la recomendación no es políticamente factible como se resalta en la tabla 12.

Tabla 12. Factibilidad política

Factibilidad política	Grupos de interés	
Alta	Reacción pasiva y pocos recursos para oponerse a la política pública.	Verde
Media	Reacción activa y pocos recursos para oponerse a la política pública.	Amarillo
Baja	Reacción activa y muchos recursos para oponerse.	Rojo

Fuente: Adaptada de Diseño de políticas públicas, por J. F. Corzo. 2012, p. 201.

4.1.3. Factibilidad administrativa

Finalmente, el ultimo filtro que va a analizar es el administrativo. Lo que se busca es conocer si la Unidad del Programa Jóvenes Construyendo el Futuro que como lo señalan las Reglas de Operación del programa “es la instancia ejecutora y responsable de coordinar la planeación, programación, organización y ejecución del programa” (DOF, 2020). Dicho de otra manera, es la dependencia encargada de ejecutar cuenta con la capacidad organizacional para llevar a cabo esta recomendación, en otras palabras, se va a valorar los recursos organizacionales y técnicos con los que cuenta la unidad para implementar esta propuesta.

En primer lugar, es necesario identificar las necesidades financieras que la unidad requiere para ejecutar la recomendación. Como se puede observar en el apartado del análisis presupuestal no se cuenta con los recursos financieros necesarios para implementar la propuesta, ya que para financiarla se necesitaría de dos o hasta nueve veces el presupuesto anual con el que cuenta el programa.

El segundo paso es ver si la unidad cuenta con los recursos humanos y tecnológicos, y con la infraestructura física necesaria para la implementación de la recomendación. A continuación se muestra la cuantificación y análisis de cada uno:

Recursos humanos. Para empezar este recurso es difícil de conocer debido a que no hay información por parte de la unidad del programa ni de la secretaría del trabajo al respecto. De hecho, en la misma evaluación Coneval (2020) expone que durante las entrevistas a personal del programa se indicó que este no cuenta, por ejemplo, con un equipo de trabajo encargado de revisar y retroalimentar los planes de capacitación, además no cuenta con personal para revisar en qué medida se están desarrollando y cumpliendo los objetivos definidos en los planes de capacitación. De igual manera en la evaluación se informó que en enero del 2020 la unidad del programa presentó una propuesta de organigrama que estaba en proceso de aprobación. Dicha propuesta contemplaba cuatro direcciones generales: 1) Operación e Innovación; 2) Plataforma; 3) Evaluación, Vinculación y Desarrollo de Habilidades; y 4) Asistencia Territorial. Sin embargo, aquí hay un problema ya que no se toma en cuenta dentro de esta estructura a los Mentores de la Nación (CONEVAL, 2020). Por otra parte, se pudo conocer de acuerdo con los datos publicados en la plataforma Nómina Transparente de la Administración Pública Federal de la Secretaría de la Función Pública que, son según los datos obtenidos de la página en la nómina correspondiente, aparecen solo 64 funcionarios ligados a los trabajos del programa y la unidad, entre ellos están: 1) Jefatura de departamento de monitoreo y seguimiento al Programa JCF; 2) Dirección de vinculación y seguimiento del Programa de JCF; 3) Jefatura de departamento de orientación y vinculación al Programa JCF; 4) Dirección de atención jurídica al Programa JCF; 5) Dirección de atención regional al Programa JCF; 6) Subdirección de coordinación e

implementación del Programa JCF; y 7) Titular de la unidad del Programa JCF. Dicho lo anterior, se puede decir que a pesar de los esfuerzos realizados por la unidad del programa esta aun no cuenta con el personal suficiente para implementar una propuesta de esta magnitud.

Recursos tecnológicos. Este ha sido uno de los grandes aciertos del programa ya que hace uso de las nuevas tecnologías de la información a través de la Plataforma digital del programa para acercar sus bienes y servicios a una generación que cada vez está más digitalizada. Sin embargo, con los datos que actualmente se solicitan en la plataforma para el registro de la información de las y los jóvenes es imposible identificar a las jóvenes vulnerables por identidad de género o que se encuentran sobreexpuestas a tareas de cuidado como lo señala la recomendación (CONEVAL, 2020). Por lo tanto, se cree que si bien la plataforma es un instrumento útil, esta no cumple con las características necesarias para identificar a las mujeres que se encuentran en la situación antes mencionada.

Finalmente, por lo que respecta a la infraestructura física es posible señalar que la unidad del programa si cuenta con espacios físicos y áreas de trabajo básicas para la implementación de la propuesta. Esto debido a que no solo se cuenta con las oficinas centrales, sino que también se trabaja en coordinación con Centros Integradores de Desarrollo en todo el país que permiten ejecutar el programa en esos terrenos.

Derivado de lo anterior se puede concluir que la factibilidad administrativa de esta propuesta es baja porque no se cuenta con los recursos financieros y humanos necesarios para implementar de forma adecuada la recomendación. Eso se puede visualizar en la tabla 13 en la que se resalta en color rojo por qué no es viable desde este filtro ejecutar la propuesta, de igual manera se señalan los ajuste que se necesitan realizar para implementar la recomendación y que sea factible administrativamente.

Tabla 13. Factibilidad administrativa

Factibilidad administrativa	La organización cuenta con	Ajustes que se requieren para implementar la recomendación	
Alta	Los recursos materiales y humanos necesarios	Ninguno.	Verde
Media	Únicamente los recursos materiales	Se requiere de un equipo con experiencia	Amarillo
Baja	Ni los recursos materiales ni humanos	Se requiere de un equipo con experiencia y con los recursos materiales para ejecutarla.	Rojo

Fuente: Adaptada de Diseño de políticas públicas, por J. F. Corzo. 2012, p. 204.

4.1.4. Conclusión

Considerando los aspectos analizados en esta recomendación, lamentablemente, esta propuesta no es factible, ni siquiera viable en alguno de los filtros examinados. Debido a ello esta recomendación no se puede realizar por tres razones. Primero, porque la relación entre la programación y la disponibilidad de los recursos presupuestarios del PJCF no permite alcanzar lo propuesto en la recomendación ya que sobrepasa la capacidad financiera del programa. Segundo, porque políticamente el actor central alrededor de la propuesta tiene una reacción activa hacia la misma y cuenta con los recursos suficientes para frenarla. Finalmente, porque administrativamente la unidad del programa no tiene los recursos materiales y humanos necesarios para alcanzar la propuesta planteada.

Sin embargo, a pesar de los obstáculos entorno a esta recomendación creo es necesario que se continúe insistiendo en este tema, además es imprescindible diseñar sistemas integrales de cuidado desde una perspectiva de género que

impulsen la corresponsabilidad en las tareas de cuidado entre las mujeres, hombres, Estado, mercado y familia (CEPAL, 2020).

4.2. Estudio de la factibilidad de la recomendación 2

“Es fundamental garantizar que el programa provea a los Mentores de la Nación de las herramientas necesarias para hacer su trabajo, incluido seguro médico y seguro de vida. También es necesario garantizar que todos los Mentores de la Nación reciban capacitación y acompañamiento para el correcto ejercicio de sus funciones, ya que de ellos dependen tareas prioritarias para lograr cumplir con el objetivo del programa.” (CONEVAL, 2020, pág. 70).

Uno de los aspectos más importantes al estudiar las interacciones del nuevo gobierno de Andrés Manuel López Obrador con los actores alrededor de la política social es la creación del instrumento llamado Servidores de la Nación que para el uso exclusivo del PJCF pasaron a ser Mentores de la Nación, estos son un grupo de personas que al principio fueron anunciados como voluntarios y una vez que inicio el periodo del nuevo gobierno se les estableció una remuneración, y son encargados de realizar los censos para formar los padrones de los programas sociales de este sexenio y ,además, en el caso del PJCF se encargan de verificar la existencia de los Centros de Trabajo inscritos al programa.

El problema de este instrumento es que no abunda información sobre sus características, sin embargo, Canto (2020) señala que “se puede suponer su dinámica si recordamos a los promotores de la Subsecretaría de Participación Ciudadana durante la gestión de López Obrador en el DF” (pág. 125). Considerando lo anterior, es posible que estas personas se desempeñen como organizadores, informadores y mediadores entre la población a la que está destinada el programa y el gobierno federal (Canto, 2020).

Por otro lado, la funcionaria entrevistada para este trabajo señaló que no entiende porque dan esta recomendación ya que el seguro médico y de vida y demás

herramientas existen desde el inicio ya que los mentores son funcionarios de la STPS. Además, cree que aún sigue siendo un reto para la política social mexicana entender el trabajo de los mentores de la nación puesto que este programa está rompiendo los esquemas de la política social porque está incentivando los programas de acción.

Por otra parte, según la académica 2 recomendaciones como estas son más viables de llevarse a cabo ya que solo es cuestión de factibilidad administrativa, es decir, se debe idear la estrategia más conveniente para conseguir una buena implementación.

Dicho lo anterior, a continuación se presenta el análisis de la factibilidad de la recomendación seleccionada a partir de los filtros de factibilidad propuestos.

4.2.1. Factibilidad presupuestal

Es necesario partir aclarando que esta estructura burocrática forma parte del PJCF desde los inicios de su operación y tienen enmendada la tarea de realizar la verificación a los Centros de Trabajo inscritos en el programa y por ende está adscrito a la Secretaría del Trabajo y Previsión Social (CONEVAL, 2020).

Hay que resaltar que en primera instancia parece imposible realizar un análisis presupuestal sobre lo que le costaría al programa incluir seguro médico y de vida a los Mentores de la Nación debido a una sencilla pero preocupante razón: en la plataforma del programa y en la página de la secretaría no se cuenta con un registro ni con bases de datos que proporcionen la información necesaria sobre la cantidad de mentores que participan en el programa y el sueldo mensual que reciben.

Sin embargo, excavando en la obtención de información se pudo conocer de acuerdo con los datos publicados en la plataforma Nómina Transparente de la Administración Pública Federal de la Secretaría de la Función Pública que, son según los datos obtenidos de la página en la nómina correspondiente 523 Mentores de la Nación. Y cada uno de ellos tiene un sueldo bruto mensual de \$10,603 pesos.

Una vez que se conoce el sueldo bruto mensual lo que sigue es conocer la cuota obrero patronal y para calcularla es necesario tomar en cuenta dos aspectos. En primer lugar hay que calcular el salario diario integral o salario base de cotización, para obtenerlo se empieza calculando el salario diario nominal el cual se obtiene dividiendo el sueldo bruto mensual entre 30.41 este queda de la siguiente forma: $\frac{\$10,603}{30.41} = 348.67$. Después se calcula el factor de integración el cual se obtiene de la siguiente manera: 365 días del año + (8 días por vacaciones x 25%) + 15 días de aguinaldo y el resultado se divide entre 365. Entonces, para efectos de este trabajo el cálculo quedaría de la siguiente forma: $365 + (8 \times 25\%) + 15 = 382 \rightarrow \frac{382}{365} = 1.0466$ Y una vez que se conoce el salario diario nominal y el factor de integración lo que sigue es multiplicarlo y el resultado de esa operación es el salario base de cotización que en este caso es de \$364.92 pesos.

En segundo lugar hay que tener presente el factor tiempo, ya que, estas cuotas van a variar conforme a los días que tenga cada mes. Así, por ejemplo, este año tiene 7 meses con 31 días (corresponde una cuota de \$2,384.70 pesos al mes), 4 meses con 30 días (corresponde una cuota de \$2,307.78 pesos mensuales) y un mes con 28 días (corresponde una cuota de \$2,153.92).

Para conocer las cuotas obrero patronales, se utilizó la calculadora de internet cuotas obrero-patronales 2021 de la página “Contador contando” con el fin de poder hacer visibles los conceptos que integran a las cuotas que se deberán pagar para que los mentores de la nación accedan al seguro médico y de vida (sin embargo, es necesario aclarar que esta calculadora es solo una guía y un apoyo para darnos una idea bastante certera de cuanto se tendría que pagar). Dicho lo anterior, el procedimiento para calcular las cuotas obrero patronales se puede apreciar en las tablas que se presentan a continuación:

Tabla 14. Cuotas obrero patronales para el mes con 28 días

SALARIO BASE DE COTIZACION	\$ 364.92
DIAS DEL PERIODO	28
UMA 2021	\$ 89.62
PRIMA DE RIESGO DE TRABAJO	0.0113065

SALARIO DIARIO	\$ 348.67
AÑOS DE ANTIGÜEDAD	2
DIAS DE VACACIONES	8
PRIMA VACACIONAL	25%
AGUINALDO	15
SALARIO BASE DE COTIZACION	

ENFERMEDADES Y MATERNIDAD	%	EMPLEADO	%	EMPRESA
ESPECIE - CUOTA FIJA			20.40%	\$ 511.91
ESPECIE - EXCEDENTE	0.400%	\$ 10.76	1.10%	\$ 29.59
PRESTACIONES EN DINERO	0.250%	\$ 25.54	0.70%	\$ 71.52
PENSIONADOS Y BENEFICIARIOS	0.375%	\$ 38.32	1.05%	\$ 107.29
INVALIDEZ Y VIDA	0.625%	\$ 63.86	1.75%	\$ 178.81
RIESGO DE TRABAJO			1.13065%	\$ 115.53
GUARDERIAS Y PRESTACIONES SOCIALES			1.00%	\$ 102.18

SEGURO DE RETIRO			2.00%	204.36
CESANTIA Y VEJEZ	1.125%	\$ 114.95	3.15%	321.86
INFONAVIT			5.00%	510.89

IMSS MENSUAL	\$ 138.48	\$ 1,116.82
CESANTIA BIMESTRAL	\$ 114.95	\$ 526.21
INFONAVIT BIMESTRAL	-	\$ 510.89
TOTALES	\$ 253.43	\$ 2,153.92

Fuente: Elaboración propia con base en la calculadora cuotas obrero-patronales 2021. Obtenida de: <https://contadorcontado.com/2021/01/28/calculadora-cuotas-imss-obrero-patronales/>

Tabla 15. Cuotas obrero patronales para el mes con 30 días

SALARIO BASE DE COTIZACION	\$ 364.92
DIAS DEL PERIODO	30
UMA 2021	\$ 89.62
PRIMA DE RIESGO DE TRABAJO	0.0113065

SALARIO DIARIO	\$ 348.67
AÑOS DE ANTIGÜEDAD	2
DIAS DE VACACIONES	8
PRIMA VACACIONAL	25%
AGUINALDO	15
SALARIO BASE DE COTIZACION	

ENFERMEDADES Y MATERNIDAD	%	EMPLEADO	%	EMPRESA
ESPECIE - CUOTA FIJA			20.40%	\$ 548.47
ESPECIE - EXCEDENTE	0.400%	\$ 11.53	1.10%	\$ 31.70
PRESTACIONES EN DINERO	0.250%	\$ 27.37	0.70%	\$ 76.63
PENSIONADOS Y BENEFICIARIOS	0.375%	\$ 41.05	1.05%	\$ 114.95
INVALIDEZ Y VIDA	0.625%	\$ 68.42	1.75%	\$ 191.58
RIESGO DE TRABAJO			1.13065%	\$ 123.78
GUARDERIAS Y PRESTACIONES SOCIALES			1.00%	\$ 109.48

SEGURO DE RETIRO			2.00%	218.95
CESANTIA Y VEJEZ	1.125%	\$ 123.16	3.15%	344.85
INFONAVIT			5.00%	547.38

IMSS MENSUAL	\$ 148.37	\$ 1,196.60
CESANTIA BIMESTRAL	\$ 123.16	\$ 563.80
INFONAVIT BIMESTRAL	-	\$ 547.38
TOTALES	\$ 271.53	\$ 2,307.78

Fuente: Elaboración propia con base en la calculadora cuotas obrero-patronales 2021. Obtenida de: <https://contadorcontado.com/2021/01/28/calculadora-cuotas-imss-obrero-patronales/>

Tabla 16. Cuotas obrero patronales para el mes con 31 días

SALARIO BASE DE COTIZACION	\$ 364.92
DIAS DEL PERIODO	31
UMA 2021	\$ 89.62
PRIMA DE RIESGO DE TRABAJO	0.0113065

SALARIO DIARIO	\$ 348.67
AÑOS DE ANTIGÜEDAD	2
DIAS DE VACACIONES	8
PRIMA VACACIONAL	25%
AGUINALDO	15
SALARIO BASE DE COTIZACION	

ENFERMEDADES Y MATERNIDAD	%	EMPLEADO	%	EMPRESA
ESPECIE - CUOTA FIJA			20.40%	\$ 566.76
ESPECIE - EXCEDENTE	0.400%	\$ 11.91	1.10%	\$ 32.76
PRESTACIONES EN DINERO	0.250%	\$ 28.28	0.70%	\$ 79.19
PENSIONADOS Y BENEFICIARIOS	0.375%	\$ 42.42	1.05%	\$ 118.78
INVALIDEZ Y VIDA	0.625%	\$ 70.70	1.75%	\$ 197.97
RIESGO DE TRABAJO			1.13065%	\$ 127.91
GUARDERIAS Y PRESTACIONES SOCIALES			1.00%	\$ 113.13
SEGURO DE RETIRO			2.00%	226.25
CESANTIA Y VEJEZ	1.125%	\$ 127.27	3.15%	356.34
INFONAVIT			5.00%	565.63

IMSS MENSUAL	\$ 153.32	\$ 1,236.48
CESANTIA BIMESTRAL	\$ 127.27	\$ 582.59
INFONAVIT BIMESTRAL	-	\$ 565.63
TOTALES	\$ 280.58	\$ 2,384.70

Fuente: Elaboración propia con base en la calculadora cuotas obrero-patronales 2021. Obtenida de: <https://contadorcontado.com/2021/01/28/calculadora-cuotas-imss-obrero-patronales/>

Así pues considerando que en el año hay siete meses con 31 días, cuatro meses con 30 días y un mes con 28 días es posible calcular que el costo del seguro médico y de vida que se le pretende brindar a cada mentor de la nación es de \$28,077.94 pesos anuales. Por otra parte, si tomamos en cuenta que son 523 mentores de la nación es posible calcular que al programa le costaría \$14,684,762.62 (catorce millones seiscientos ochenta y cuatro mil setecientos sesenta y dos pesos con sesenta y dos centavos).

Tomando en cuenta el costo de afiliarlos al seguro médico y de salud, ahora es necesario calcular el porcentaje del presupuesto con el que conto el programa para el año 2021 al que equivale esta cantidad.

#	%
20,600,109,022	100
14,684,762.62	x

$$\frac{20,600,109,022}{14,684,762.62} = \frac{100}{x}$$

$$20,600,109,022 x = 1,468,476,262$$

$$x = \frac{1,468,476,262}{20,600,109,022}$$

$$x = \mathbf{0.071\%}$$

Una vez que se conoce el resultado se puede observar que atender este problema representa una parte demasiado mínima del presupuesto asignado al programa, ya que solo representa el 0.071% y en, consecuencia, el presupuesto no es un impedimento para realizar la propuesta. De modo que, tomando como referencia la tabla 17 se puede concluir que la factibilidad presupuestal es alta (como se resalta en la tabla) debido a que se pueden financiar la totalidad de las actividades alrededor de la recomendación.

Tabla 17. Factibilidad presupuestal

Factibilidad presupuestal	Descripción	La disponibilidad de recursos permite cubrir actividades sustantivas	
Alta	Se pueden financiar la totalidad de las actividades.	Rango 75-100%	Verde
Media	Su pueden financiar parcialmente las actividades.	Rango 50-74%	Amarillo
Baja	Se pueden financiar menos de la mitad de las actividades sustantivas.	Menor a 50%	Rojo

Fuente: Adaptada de Diseño de políticas públicas, por J. F. Corzo. 2012, p. 192.

4.2.2. Factibilidad política

Garantizar que el programa provea a los mentores de la nación de las herramientas necesarias para desempeñar su labor es un tema que afecta a millones y que si bien es cierto no es un problema nuevo, hoy está peor que nunca y esto lo han documentado las últimas investigaciones y artículos que abordaron el tema de este instrumento.

El problema de este instrumento es que no abunda información sobre sus características, y debido a ello también resulta complicado conocer los actores que pueden estar involucrados en torno a este instrumento, sin embargo, Canto (2020) señala que “se puede suponer su dinámica si recordamos a los promotores de la Subsecretaría de Participación Ciudadana durante la gestión de López Obrador en el DF” (pág. 125). Considerando lo anterior, es posible que estas personas se desempeñen como organizadores, informadores y mediadores entre la población a la que está destinada el programa y el gobierno federal (Canto, 2020).

Alrededor de esta recomendación solo están involucrados tres actores. Por un lado, dos de ellos son gubernamentales, se trata de la Secretaría de Trabajo y Previsión Social (STPS) y la Secretaría del Bienestar; y, por el otro hay un actor privado que en este caso son los medios de comunicación.

Empecemos por los medios de comunicación que son los que se han encargado de visibilizar el problema que atraviesan los mentores y servidores de la nación y que por ende el recurso que tienen es el de la recolección y generación de información para evidenciar los factores que han incidido en el problema que viven los mentores de la nación. No obstante su importancia en la generación de evidencia, este actor no tiene la misma influencia que las dependencias gubernamentales para tomar decisiones y hacerlas efectivas, sin embargo, está presente y también genera el debate público. Esto evidencia la falta de articulación entre los actores involucrados.

Por otra parte, están los actores institucionales o gubernamentales que es donde se observa el mayor problema. Los actores gubernamentales son la Secretaría de Trabajo y Previsión Social y la Secretaría del Bienestar que son las encargadas de contratar a los mentores de la nación y a los servidores de la nación, y de encomendarles la tarea de verificar centros de trabajo del PJCF o de buscar beneficiarios que puedan ser incluidos al programa. De estos actores se observa que cuentan, por un lado, con un recurso simbólico (son parte de las secretarías del Estado), y por el otro, el recurso es la habilidad (sentido de la oportunidad).

En primer lugar, ambas secretarías utilizaron su papel simbólico en el gobierno federal para usar a una parte de los becarios del Programa Jóvenes Construyendo el Futuro para suplir a funcionarios que se desempeñaban como servidores y mentores de la nación (Roldán, 2021). En otras palabras, las secretarías violaron las reglas de operación del programa en la que se pretendía asegurar que realmente se les enseñara algo a los becarios y que estos no fuesen utilizados para sustituir empleados o funcionarios, sin embargo, quebrantaron las reglas y sumaron a los jóvenes aprendices del programa a los servidores y mentores de la nación.

Y aquí es donde aparece su sentido de la oportunidad ya que esto lo hicieron pensando en que mientras la nómina de los 523 mentores cuesta \$5,545,369 pesos mensuales (cinco millones quinientos cuarenta y cinco mil trescientos sesenta y nueve pesos), y por otro lado pagar \$4,300 pesos a los becarios que hacen las mismas labores significan \$2,248,900 pesos al mes (dos millones doscientos cuarenta y ocho mil novecientos pesos) entregados por medio de una beca y no de un salario.

Lo anterior le da beneficios al gobierno, puesto que al contratar a estos jóvenes siendo becarios, el gobierno deja de pagar \$3,296,469 pesos (tres millones doscientos noventa y seis mil cuatrocientos sesenta y nueve pesos), y además se ahorra contratos y el pago de las prestaciones por seguro médico y por antigüedad.

Una vez que se identificaron a los actores involucrados en esta recomendación, es conveniente presentar la tabla 18 que identifica los posibles recursos de los que dispone cada actor para hacer frente a la propuesta.

Tabla 18. Análisis de factibilidad política

Actores	Principal motivo a favor o en contra	Reacción pasiva o activa	Recursos con los que cuenta
Actor a favor	Rendición de cuentas	Activa	-Recolección y generación de Información
Organización en contra	Ahorro de presupuesto	Pasiva	-Simbólico -Habilidad (sentido de la oportunidad)

Fuente: Adaptada de Diseño de políticas públicas, por J. F. Corzo. 2012, p. 200.

Derivado de lo anterior, se puede concluir que esta recomendación no es políticamente factible porque tanto la secretaría del trabajo y la del bienestar han

demostrado que no está dentro de sus prioridades ofrecer a los mentores de la nación las herramientas necesarias para hacer su trabajo, independientemente de que sea seguro médico, capacitación o acompañamiento. Su verdadera intención es evadir todas esas responsabilidades y gastos. De ahí que parezca increíble que quienes son responsables de coordinar e implementar estos instrumentos se aprovechen del programa y quienes terminen pagando, ya sea por errores viejos o nuevos son los mentores de la nación y los mismos jóvenes inscritos al programa.

Lo anterior se puede observar en la tabla que se muestra a continuación. En ella se resalta que la factibilidad política de la recomendación es baja porque la organización principal (las secretarías del trabajo y del bienestar) cuenta con los recursos suficientes para oponerse a la implementación de la recomendación y, también, porque no hay más actores que incidan y se interesen de alguna forma en la situación que viven los mentores de la nación, por lo tanto resulta conveniente generar más información sobre este instrumento para que haya una participación activa por parte de la sociedad.

Tabla 19. Factibilidad política

Factibilidad política	Grupos de interés	
Alta	Reacción pasiva y pocos recursos para oponerse a la política pública.	Verde
Media	Reacción activa y pocos recursos para oponerse a la política pública.	Amarillo
Baja	Reacción activa y muchos recursos para oponerse.	Rojo

Fuente: Adaptada de Diseño de políticas públicas, por J. F. Corzo. 2012, p. 201.

4.2.3. Factibilidad administrativa

El último filtro que va a analizar es el administrativo. Lo que se busca es conocer si la Unidad del Programa Jóvenes Construyendo el Futuro que como lo señalan las Reglas de Operación del programa “es la instancia ejecutora y responsable de coordinar la planeación, programación, organización y ejecución del programa” (DOF, 2020). Dicho de otra manera, es la dependencia encargada de ejecutar cuenta con la capacidad organizacional para llevar a cabo esta recomendación, en otras palabras, se va a valorar los recursos organizacionales y técnicos con los que cuenta la unidad para implementar esta propuesta.

Para empezar, es necesario identificar las necesidades financieras que la unidad requiere para ejecutar la recomendación. Como se puede observar en el apartado del análisis presupuestal atender este problema representa una parte demasiado mínima del presupuesto asignado al programa, ya que solo representa el 0.071% y en consecuencia, el presupuesto no es un impedimento para implementar la recomendación.

El segundo paso es ver si la unidad cuenta con los recursos humanos y tecnológicos, y con la infraestructura física necesaria para la implementación de la recomendación. A continuación se muestra la cuantificación y análisis de cada uno:

Recursos humanos. Para empezar este recurso es difícil de conocer debido a que no hay información por parte de la unidad del programa ni de la secretaría del trabajo al respecto. De hecho, en la misma evaluación Coneval (2020) expone que durante las entrevistas a personal del programa se indicó que este no cuenta, por ejemplo, con un equipo de trabajo encargado de revisar y retroalimentar los planes de capacitación, además no cuenta con personal para revisar en qué medida se están desarrollando y cumpliendo los objetivos definidos en los planes de capacitación. De igual manera en la evaluación se informó que en enero del 2020 la unidad del programa presentó una propuesta de organigrama que estaba en proceso de aprobación. Dicha propuesta contemplaba cuatro direcciones generales: 1) Operación e Innovación; 2) Plataforma; 3) Evaluación, Vinculación y Desarrollo de Habilidades; y 4) Asistencia Territorial. Sin embargo, aquí hay un problema ya que

no se toma en cuenta dentro de esta estructura a los Mentores de la Nación (CONEVAL, 2020). Por otra parte, se pudo conocer de acuerdo con los datos publicados en la plataforma Nómina Transparente de la Administración Pública Federal de la Secretaría de la Función Pública que, son según los datos obtenidos de la página en la nómina correspondiente, aparecen solo 64 funcionarios ligados a los trabajos del programa y la unidad, entre ellos están: 1) Jefatura de departamento de monitoreo y seguimiento al Programa JCF; 2) Dirección de vinculación y seguimiento del Programa de JCF; 3) Jefatura de departamento de orientación y vinculación al Programa JCF; 4) Dirección de atención jurídica al Programa JCF; 5) Dirección de atención regional al Programa JCF; 6) Subdirección de coordinación e implementación del Programa JCF; y 7) Titular de la unidad del Programa JCF. Dicho lo anterior, se puede decir que a pesar de los esfuerzos realizados por la unidad del programa esta aun no cuenta con el personal suficiente para implementar una propuesta de esta magnitud.

En el caso de la infraestructura física se ha observado al igual que la recomendación anterior que la unidad del programa si cuenta con espacios físicos y áreas de trabajo básicas para la llevar a cabo la recomendación que se propone en la evaluación. Además, la unidad del programa no solo se cuenta con el apoyo de las oficinas centrales, sino que también se trabaja en coordinación con Centros Integradores de Desarrollo en todo el país que permiten ejecutar el programa en todo el territorio nacional.

De modo que, por todo lo expuesto en este filtro se puede concluir que la factibilidad administrativa de la recomendación es media ya que únicamente cuenta con los recursos financieros necesarios para ejecutarla sin ningún impedimento, ya que llevarla a cabo representa solo el 0.071% del presupuesto anual del programa. Sin embargo, la unidad del programa aun no cuenta con el personal necesario para atender e implementar una propuesta de este tipo.

En la tabla 20 podemos ver el resultado del análisis de la factibilidad administrativa, en la tabla se resalta con amarillo el grado de factibilidad y también se señala los

ajustes que necesita realizar la unidad encargada del programa para que la recomendación sea factible administrativamente.

Tabla 20. Factibilidad administrativa			
Factibilidad administrativa	La organización cuenta con	Ajustes que se requieren para implementar la recomendación	
Alta	Los recursos materiales y humanos necesarios	Ninguno.	Verde
Media	Únicamente los recursos materiales y financieros	Se requiere de un equipo con experiencia	Amarillo
Baja	Ni los recursos materiales ni humanos	Se requiere de un equipo con experiencia y con los recursos materiales para ejecutarla.	Rojo

Fuente: Adaptada de Diseño de políticas públicas, por J. F. Corzo. 2012, p. 204.

Conclusión

Con base en el análisis realizado es posible concluir que esta recomendación es viable en la parte presupuestal ya que se observó que atender este problema representa una parte demasiado mínima del presupuesto anual asignado al programa el 0.071% y en, consecuencia, este no es un impedimento para realizar la propuesta. Sin embargo políticamente no es viable ya que las dependencias gubernamentales han demostrado que no está dentro de sus prioridades políticas ofrecer a los mentores de la nación las herramientas necesarias para hacer su trabajo, independientemente de que sea seguro médico, capacitación o acompañamiento. Su verdadera intención es evadir todas esas responsabilidades y gastos. En cambio administrativamente esta recomendación tiene una factibilidad

media ya que cuenta con los recursos materiales y financieros necesarios para implementar la propuesta, pero no tiene la cantidad de personal necesario para ejecutar la recomendación y al equipo con el que cuenta la hace falta experiencia en la materia.

4.3. Estudio de factibilidad de la recomendación 3

“Para evitar motivar actitudes poco favorables, como la deserción escolar, se recomienda valorar la pertinencia de incluir modelos duales de capacitación laboral, que permitan a los jóvenes continuar con sus estudios obligatorios, en el caso que hayan desertado, y poder participar del PJCF; esto podría solventarse a través de un estímulo adicional para aquellos beneficiarios que durante el proceso de capacitación decidan retomar sus estudios bajo la modalidad que mejor les convenga. Esta opción podría consolidarse a través de convenios de colaboración con la Coordinación Nacional de Becas para el Bienestar Benito Juárez para definir los mecanismos que permitan operar bajo un modelo dual.” (CONEVAL, 2020, págs. 73-74).

Se trata de una recomendación muy acertada y en sintonía con una de las preocupaciones más importantes en la historia del país y sobre todo en estos tiempos de Covid-19, ya que, hoy en día es necesario pensar en los instrumentos de política pública que ayuden a mejorar las condiciones de las y los jóvenes en ciertos ámbitos de la vida, en este caso la educación.

En sintonía con lo anterior la académica 1 entrevistada para este trabajo argumenta que esta recomendación es de suma importancia ya que es necesario estar en clave post – pandemia por dos cosas: 1) La deserción escolar; y, 2) La baja empleabilidad.

A diferencia de lo anterior, la académica 2 cree que en esta propuesta hay dos problemas. El primero tiene que ver con la planeación e implementación (factibilidad administrativa) del Programa, ya que algo fallo a la hora de la planeación y, como consecuencia se presentan casos de abandono escolar. El segundo tiene que ver

con lo presupuestal ¿de dónde va a salir ese dinero? ¿cuenta el programa con la capacidad presupuestal para llevar a cabo esta propuesta?

En cambio para la funcionaria entrevistada esta recomendación y el problema que plasma se trata de un tema que la Secretaría de Educación Pública (SEP) no ha podido descubrir cómo combatirlo. Y, por último, mencionó que el programa no es por sí solo un arma que incentive la deserción escolar, ya que son otras las cuestiones que lo provocan.

A propósito de lo anterior, veamos los retos a los que se enfrenta esta recomendación.

4.3.1. Factibilidad presupuestal

Tomando en cuenta que uno de los argumentos principales en la posición institucional respecto de la evaluación fue que recomendaciones de este tipo el programa no podía traducirlas en acciones de mejora puesto que representarían un alto costo. La tarea de este filtro es observar si realmente el costo de la recomendación es un impedimento para que esta sea viable.

Para empezar, si tomamos como referencia que hasta el mes de septiembre de 2021 el número de aprendices vinculados al programa fue de 414, 347 y, por otro lado asumimos que de esos solo el 70% decide retomar sus estudios (si hacemos la operación da como resultado lo siguiente $414347 \times .70 = 290042.9$ si lo redondeamos quedaría en 290, 043 aprendices). Y por último suponemos que el estímulo adicional que se les otorga por retomar sus estudios es igual al de las Becas Benito Juárez \$800 pesos mensuales o \$9,600 pesos anuales. Es posible calcular que al programa le costaría \$2,784,412,800 (dos mil setecientos ochenta y cuatro millones cuatrocientos doce mil ochocientos pesos).

Considerando el costo del estímulo adicional que se le daría al aprendiz si retoma sus estudios, ahora es necesario calcular el porcentaje del presupuesto con el que conto el programa para el año 2021 al que equivale esta cantidad.

#	%
20,600,109,022	100
2,784,412,800	x

$$\frac{20,600,109,022}{2,784,412,800} = \frac{100}{x}$$

$$20,600,109,022 x = 278,441,280,000$$

$$x = \frac{278,441,280,000}{20,600,109,022}$$

$$x = 13.51\%$$

El resultado anterior representa una parte pequeña del presupuesto asignado al programa, de modo que la factibilidad presupuestal no representa un impedimento para ejecutar la propuesta desde este filtro.

Tabla 21. Factibilidad presupuestal			
Factibilidad presupuestal	Descripción	La disponibilidad de recursos permite cubrir actividades sustantivas	
Alta	Se pueden financiar la totalidad de las actividades.	Rango 75-100%	Verde
Media	Su pueden financiar parcialmente las actividades.	Rango 50-74%	Amarillo
Baja	Se pueden financiar menos de la mitad de las actividades sustantivas.	Menor a 50%	Rojo

Fuente: Adaptada de Diseño de políticas públicas, por J. F. Corzo. 2012, p. 192.

Derivado de lo anterior esta recomendación es presupuestalmente factible porque la relación entre la programación y la disponibilidad de los recursos presupuestarios permite alcanzar los objetivos y las metas establecidas en dicha propuesta. Sin embargo, esto solo se puede dar considerando que no todos los aprendices vinculados al programa tomaran la decisión de retomar sus estudios, ya que si todos decidieran regresar a estudiar (que en un escenario optimista sería lo ideal) los costos para ejecutar la propuesta se elevarían demasiado y estarían fuera del margen de maniobra del programa ya que se requeriría de una cuarta parte del presupuesto del programa para financiarla lo cual le traería graves implicaciones financieras.

4.3.2. Factibilidad política

Siempre es difícil predecir escenarios como este. Sobre todo durante una pandemia como ésta. Empecemos por cómo se visualizaba el futuro a partir de las políticas en esta materia que implementó el gobierno antes de que se presentara la covid-19.

La postura que tomaron las organizaciones gubernamentales se da en el entramado normativo con el inicio del Acuerdo Nacional para la Educación en donde según González (2020) la universalización de becas se plantea como la solución indicada para resolver el problema de la deserción escolar (contrario a lo que se piensa en la recomendación).

Dicho lo anterior, lo que se puede observar es que alrededor de esta recomendación hay cuatro actores. Para empezar esta la Secretaría de Educación Pública (SEP); después la Coordinación Nacional de Becas para el Bienestar Benito Juárez y la Unidad del Programa Jóvenes Construyendo el Futuro; y las organizaciones sociales y comunitarias.

Empecemos por quien se supone debe ser el actor central del tema, es decir, la Secretaría de Educación pública (SEP) los recursos que aportan las organizaciones gubernamentales son, por un lado simbólicos (pertenencia a las secretarías de Estado) y, por el otro cuenta con recursos financieros (este último es el presupuesto,

que por cierto es limitado). Sin embargo, aun a pesar de contar con esos recursos hoy a casi tres años del cambio de gobierno, el debate sobre temas educativos ha estado disperso y no ha tenido atención en la agenda nacional, comparado con otros temas. En otras palabras no hay políticas orientadas a enfrentar este problema. Lo mismo ocurre con los recursos que aportan los grupos de oposición que no han logrado articular una postura clara entorno al debate educativo. A cambio lo que se ofrecen son promesas vacías, discursos transformadores, nuevas normas y políticas educativas (González, 2020).

Por otra parte, la Coordinación Nacional de Becas para el Bienestar Benito Juárez y la Unidad del Programa Jóvenes Construyendo el Futuro mantiene un vínculo de colaboración con el actor central, en el sentido de que trabajan juntos para conocer los avances y retos que se presentan con el tema de la deserción escolar. De modo que es posible afirmar que el recurso de estos actores son los recursos financieros que traducen en becas que es la solución universal que ellos creen pertinente para atacar el problema.

Por lo que respecta a las organizaciones sociales el intercambio que tiene con el actor principal de la red es de información, en otras palabras, generación y documentación de las dimensiones sociales del tema, y derivado de esa generación de información lo que obtienen es legitimidad y prestigio.

Estos son los actores lo que han mostrado una reacción activa con el tema, el problema es que su influencia en la toma de decisiones se ve limitada u opacada por la superioridad e imposición de las decisiones de las dependencias gubernamentales.

Tabla 22. Análisis de factibilidad política

Actores	Principal motivo a favor o en contra	Reacción pasiva o activa	Recursos con los que cuenta
Actor a favor	Atacar el problema en una etapa temprana	Activa	Información
Actor en contra	No está dentro de sus prioridades (su agenda)	Pasiva	Financieros y simbólicos

Fuente: Adaptada de *Diseño de políticas públicas*, por J. F. Corzo. 2012, p. 200.

Derivado de lo anterior, se puede concluir que esta recomendación tiene una factibilidad media ya que no se ha logrado encontrar un equilibrio en las decisiones y reacciones de los diferentes actores involucrados en el tema. Además, la reacción puede ser activa pero hay pocos recursos para oponerse a la recomendación. Esto se puede ver resaltado en la tabla # que se muestra a continuación.

Tabla 23. Factibilidad política

Factibilidad política	Grupos de interés	
Alta	Reacción pasiva y pocos recursos para oponerse a la política pública.	Verde
Media	Reacción activa y pocos recursos para oponerse a la política pública.	Amarillo
Baja	Reacción activa y muchos recursos para oponerse.	Rojo

Fuente: Tomado de *Diseño de políticas públicas*, por J. F. Corzo. 2012, p. 201.

4.4. Factibilidad administrativa

Finalmente, el último filtro que va a analizar es el administrativo. Lo que se busca es conocer si la Unidad del Programa Jóvenes Construyendo el Futuro cuenta con la capacidad organizacional para llevar a cabo esta recomendación, en otras palabras, se va a valorar los recursos organizacionales y técnicos con los que cuenta la unidad para implementar esta propuesta.

En primer lugar, es necesario identificar las necesidades financieras que la unidad requiere para ejecutar la recomendación. Como se puede observar en el apartado del análisis presupuestal la recomendación analizada es presupuestalmente factible si se considera que solo el 70% de las y los jóvenes inscritos al programa deciden retomar sus estudios (porque si todos los jóvenes decidieran retomar sus estudios los costos para ejecutar la recomendación se elevarían a una cuarta parte del presupuesto del programa y esto se quedaría fuera del margen de maniobra del programa). De modo que si solo se toma en cuenta al 70% la relación entre la programación y la disponibilidad de los recursos presupuestarios permite alcanzar los objetivos y las metas establecidas en dicha propuesta.

El segundo paso es ver si la unidad cuenta con los recursos humanos y tecnológicos, y con la infraestructura física necesaria para la implementación de la recomendación. A continuación se muestra la cuantificación y análisis de cada uno:

Recursos humanos. Para empezar este recurso es difícil de conocer debido a que no hay información por parte de la unidad del programa ni de la secretaría del trabajo al respecto. De hecho, en la misma evaluación Coneval (2020) expone que durante las entrevistas a personal del programa se indicó que este no cuenta, por ejemplo, con un equipo de trabajo encargado de revisar y retroalimentar los planes de capacitación, además no cuenta con personal para revisar en qué medida se están desarrollando y cumpliendo los objetivos definidos en los planes de capacitación. De igual manera en la evaluación se informó que en enero del 2020 la unidad del programa presentó una propuesta de organigrama que estaba en proceso de

aprobación. Dicha propuesta contemplaba cuatro direcciones generales: 1) Operación e Innovación; 2) Plataforma; 3) Evaluación, Vinculación y Desarrollo de Habilidades; y 4) Asistencia Territorial. Sin embargo, aquí hay un problema ya que no se toma en cuenta dentro de esta estructura a los Mentores de la Nación (CONEVAL, 2020). Por otra parte, se pudo conocer de acuerdo con los datos publicados en la plataforma Nómina Transparente de la Administración Pública Federal de la Secretaría de la Función Pública que, son según los datos obtenidos de la página en la nómina correspondiente, aparecen solo 64 funcionarios ligados a los trabajos del programa y la unidad, entre ellos están: 1) Jefatura de departamento de monitoreo y seguimiento al Programa JCF; 2) Dirección de vinculación y seguimiento del Programa de JCF; 3) Jefatura de departamento de orientación y vinculación al Programa JCF; 4) Dirección de atención jurídica al Programa JCF; 5) Dirección de atención regional al Programa JCF; 6) Subdirección de coordinación e implementación del Programa JCF; y 7) Titular de la unidad del Programa JCF. Dicho lo anterior, se puede decir que a pesar de los esfuerzos realizados por la unidad del programa esta aun no cuenta con el personal suficiente para implementar una propuesta de esta magnitud.

Por último, al igual que en las recomendaciones antes analizadas en lo referente a la infraestructura física es posible afirmar que la unidad del programa si cuenta con espacios físicos y áreas de trabajo básicas para ejecutar las tareas que trae consigo la recomendación. Además, la unidad del programa no solo se cuenta con el apoyo de las oficinas centrales, sino que también se trabaja en coordinación con Centros Integradores de Desarrollo en todo el país que permiten ejecutar el programa en todo el territorio nacional.

Por consiguiente se infiere que la recomendación tiene una factibilidad administrativa media debido a que requiere ajustes y más personal dentro del equipo de trabajo de la unidad del programa y además porque únicamente cuenta con los recursos financieros necesarios para implementarla.

El resultado se puede observar en la tabla 24 en la que se destaca el grado de factibilidad administrativa con el que cuenta la recomendación, así como los ajustes que se necesitan llevar a cabo para su correcta implementación.

Tabla 24. Factibilidad administrativa			
Factibilidad administrativa	La organización cuenta con	Ajustes que se requieren para implementar la recomendación	
Alta	Los recursos materiales y humanos necesarios	Ninguno.	Verde
Media	Únicamente los recursos financieros	Se requiere de un equipo con experiencia	Amarillo
Baja	Ni los recursos materiales ni humanos	Se requiere de un equipo con experiencia y con los recursos materiales para ejecutarla.	Rojo

Fuente: Tomado de Diseño de políticas públicas, por J. F. Corzo. 2012, p. 204.

4.4.1. Conclusión

Tomando en cuenta los resultados de cada filtro de factibilidad es posible concluir lo siguiente. En primer lugar, la recomendación es presupuestalmente factible solo si considera que el 70% de las y los jóvenes inscritos al programa deciden retomar sus estudios (porque si todos los jóvenes decidieran retomar sus estudios los costos para ejecutar la recomendación se elevarían a una cuarta parte del presupuesto del programa y esto se quedaría fuera del margen de maniobra del programa). En segundo lugar, la propuesta tiene una factibilidad política media ya que no se ha logrado encontrar un equilibrio en las decisiones y reacciones de los diferentes actores involucrados en el tema. Y, en tercer lugar, la recomendación tiene una factibilidad administrativa media ya que únicamente cuenta con los recursos

financieros necesarios para implementar la propuesta, pero no cuenta con el número de personas necesarias ni con experiencia para ejecutarla.

De ahí que la recomendación no es factible ya que no aprobó cada uno de los filtros por los que fue evaluado. Sólo se puede decir que es viable políticamente puesto que sólo en ese filtro paso la prueba.

No obstante el resultado del análisis de esta recomendación, creo que es necesario trabajar en el tema e identificar las desventajas a las que se enfrentan las y los jóvenes para poder estudiar, y una vez que eso suceda se podrán reconocer y remediar los impactos negativos si esto no sucede este problema podría perdurar porque la deserción escolar seguirá aumentando. Y, además, no se han apreciado intentos firmes del gobierno para combatir el problema o para cerrar las brechas para quienes más necesitan estudiar. De ahí que de no rectificarse el rumbo actual de las propuestas, el México post – COVID en este tema será mucho peor.

4.5. Integrando el análisis de factibilidad

A partir de los resultados del análisis de las tres recomendaciones, en la tabla 25 que aparece a continuación se muestran las respuestas y resultados de las sugerencias en los tres niveles que se examinaron.

Tabla 25. Matriz de factibilidad			
	Factibilidad presupuestal	Factibilidad política	Factibilidad administrativa
Opciones	Alta Media Baja	Alta Media Baja	Alta Media Baja
Recomendación 1	Baja	Baja	Baja
Recomendación 2	Alta	Baja	Media
Recomendación 3	Alta	Media	Media

Fuente: elaboración propia con base en los resultados obtenidos en el análisis de cada recomendación.

Considerando los resultados de las tres recomendaciones analizadas se cree que ninguna de las recomendaciones es factible puesto que no supero al mismo tiempo cada una de las dimensiones por las que fue estudiada. Solo se presentaron casos, como en la recomendación 2, en los que se mostró viabilidad presupuestal, sin embargo, eso no basta para que dicha propuesta sea realizable.

Conclusión general

Los resultados de la presente investigación sugieren que el uso del estudio de factibilidad es necesario y práctico debido a que es una herramienta innovadora y útil para conocer la validez de toda propuesta de política pública. Sin embargo, aún se necesitan esfuerzos considerables para la comprensión del mismo, ya que hay muy poca información sobre el tema, sobre todo en el caso especial de México, en el que hay muy pocos estudios de factibilidad, debido a que persiste una confusión en los usos y fines entre la viabilidad y la factibilidad y, además, en su mayoría estos estudios son empleados para proyectos de inversión.

Por otra parte, se observó que en el caso mexicano los estudios de factibilidad son una condición necesaria, pero no suficiente para explicar porque no se utilizan y traducen en acciones de mejora progresiva los resultados de las evaluaciones, principalmente, por dos razones. En primer lugar, porque hay un sistema relativamente estable de evaluaciones en el gobierno federal, en el que, por ejemplo, no hay diferencias significativas en los tiempos de las evaluaciones ya que son definidas por un Programa Anual de Evaluación centralizado. Y, en segundo lugar, porque el entorno institucional ha impulsado la idea de que los funcionarios se deben enfocar en cumplir en tiempo y forma los procesos burocráticos dejando a un lado la generación de valor público.

Con respecto al análisis de cada una de las recomendaciones se puede concluir lo siguiente:

En la primera recomendación analizada se observó que no es presupuestalmente aceptable debido a que la relación entre la programación y la disponibilidad de los recursos presupuestarios del PJCF no permite alcanzar lo propuesto en la recomendación ya que sobrepasa de dos a nueve veces la capacidad financiera del programa. Además, no es viable políticamente porque el actor central alrededor de la propuesta tiene una reacción activa hacia la misma y cuenta con los recursos suficientes para frenarla. Y tampoco es viable administrativamente ya que la unidad del programa no cuenta los recursos materiales y humanos necesarios para

alcanzar la propuesta planteada. En consecuencia se concluye que no es factible puesto que no supero cada uno de los filtros por las que fue evaluada.

Mientras que, se halló que la segunda recomendación es presupuestalmente aceptable debido a que atender este problema representa una parte demasiado mínima del presupuesto anual asignado al programa el 0.071% y en, consecuencia, este no es un impedimento para realizar la propuesta. Sin embargo, políticamente no es factible esto se debe, en gran medida, a que las dependencias gubernamentales han demostrado que no está dentro de sus prioridades políticas ofrecer a los mentores de la nación las herramientas necesarias para hacer su trabajo, independientemente de que sea seguro médico, capacitación o acompañamiento. Su verdadera intención es evadir todas esas responsabilidades y gastos. En cambio la propuesta tiene una factibilidad administrativa media ya que se cuenta con los recursos materiales y financieros necesarios para implementar la propuesta, pero no se tiene la cantidad de personal necesario para ejecutar la recomendación.

Finalmente, la tercera recomendación es presupuestalmente factible solo si considera que el 70% de las y los jóvenes inscritos al programa deciden retomar sus estudios (porque si todos los jóvenes decidieran retomar sus estudios los costos para ejecutar la recomendación se elevarían a una cuarta parte del presupuesto del programa y esto se quedaría fuera del margen de maniobra del programa). Mientras que, políticamente tiene una factibilidad media ya que no se ha logrado encontrar un equilibrio en las decisiones y reacciones de los diferentes actores involucrados en el tema. Y por último, tiene una factibilidad administrativa media ya que únicamente cuenta con los recursos financieros necesarios para implementar la propuesta, pero no cuenta con el número de personas necesarias ni con experiencia para ejecutarla.

Si agrupamos los resultados de las tres recomendaciones analizadas se puede afirmar que, la utilización y factibilidad de las propuestas solo será posible en la medida en que el gobierno y la administración pública estén comprometidos a impulsarlas y a favorecer los mejores escenarios para que eso ocurra. A lo anterior

se debe sumar la necesidad de involucrar a la sociedad en las distintas etapas del ciclo de las políticas públicas para garantizar justamente el elemento clave, la factibilidad.

Por lo tanto, derivado de los resultados del análisis de cada recomendación se puede concluir que la hipótesis de este trabajo se cumple, ya que, es muy probable que las propuestas que se estudiaron no sean utilizadas por el programa, debido a que no tienen posibilidades de éxito, es decir, no tienen la probabilidad de llevarse a cabo tomando en cuenta las circunstancias actuales del entorno político, económico y social por el que atraviesa el país.

Por último, los resultados de este trabajo pueden ser buenos o malos de acuerdo con las preferencias de cada quien. Por eso, se intentó dar cuenta de los alcances y restricciones que las propuestas de política pública al programa deben enfrentar o que probablemente enfrente en un futuro (espero y próximo) para ser implementados con éxito. Pues, al final, ni la historia del Programa Jóvenes Construyendo el Futuro a terminado ni la población ha dejado de depositar sus esperanzas en él.

Referencias bibliográficas

- Aguilar Villanueva, L. F. (1992). *La hechura de las políticas*. México, D.F.: Miguel Ángel Porrúa.
- Andrade, G. O. (2016). *DISEÑO DE FACTIBILIDAD DE UNA INTERVENCIÓN PREVENTIVA DE OBESIDAD EN NIÑOS PREESCOLARES ATENDIDOS EN UNIDADES DE MEDICINA FAMILIAR DEL IMSS EN LA CIUDAD DE MÉXICO* [Tesis de doctorado, Universidad Nacional Autónoma de México]. Repositorio institucional. Recuperado el 12 de Julio de 2021, de <http://132.248.9.195/ptd2016/febrero/0741428/Index.html>
- Arellano, M. R., & Flores Reyes, V. L. (2021). *Diseño de un instrumento para evaluarla factibilidad de intervenciones en la enseñanza de Psicología* [Tesis de licenciatura, Universidad Nacional Autónoma de México]. Repositorio institucional. Obtenido de <http://132.248.9.195/ptd2021/abril/0810541/Index.html>
- Canto, M. (2020). La constitución y el futuro de la política social. En M. Canto Chac , *EL SUEÑO DEL ÁNGEL. Veinte años de política social en la Ciudad de México* (págs. 99-165). Ciudad de México: Universidad Autónoma Metropolitana (UAM).
- Cardozo Brum, M. (2015). Utilización de las evaluaciones. En M. Cardozo Brum , *Institucionalización de procesos de evaluación. Calidad y utilización de sus resultados* (págs. 361-443). Ciudad de México: Universidad Autónoma Metropolitana.
- Cardozo Brum, M. I. (2006). *La evaluación de políticas y programas públicos. El caso de los programas de desarrollo social en México*. México: Miguel Ángel Porrúa.
- Cardozo Brum, M. I. (2013). De la evaluación a la reformulación de políticas públicas. *Política y Cultura*(40), 123-149.
- Casar, M. A. (1 de Octubre de 2019). *¿Se está construyendo futuro?* Obtenido de Nexos: <https://www.nexos.com.mx/?p=44973>
- Cejudo, G. (2011). Sobre el uso de las evaluaciones. En G. Cejudo, & C. Maldonado Trujillo, *De las recomendaciones a las acciones: la experiencia del Premio 2011. Programas Federales Comprometidos con el Proceso de Evaluación*. (págs. 11-28). Ciudad de México : CIDE.
- Centro de Investigación y de Estudios Avanzados , (. (2008). Estudio de factibilidad. Introducción al estudio de factibilidad. Obtenido de <http://delta.cs.cinvestav.mx/~pmalvarez/softeng/curso-2009/feasibility.pdf>
- CEPAL, C. E. (2020). *La pandemia del COVID-19 profundiza la crisis de los cuidados en América Latina y el Caribe*. CEPAL. Obtenido de

<https://www.cepal.org/es/publicaciones/45335-la-pandemia-covid-19-profundiza-la-crisis-cuidados-america-latina-caribe>

- CIM, C. I. (2020). *COVID-19 en la vida de las mujeres: Emergencia global de los cuidados*. Comisión Interamericana de Mujeres. Obtenido de <https://www.oas.org/es/cim/docs/CuidadosCOVID19-ES.pdf>
- CLEAR LAC. (s/f). *Evaluación. Usos y propósitos [infografía]*. Obtenido de CLEAR LAC: <https://clear-lac.org/biblioteca/infografias/>
- Cohen, E., & Franco, R. (1992). *Evaluación de proyectos sociales*. Siglo veintiuno.
- Cohen, E., & Franco, R. (1992). Evaluación: Concepto y especificidad. En E. Cohen, & R. Franco, *Evaluación de proyectos sociales* (págs. 72-84). México: Siglo veintiuno editores.
- Cohen, E., & Franco, R. (1992). Tipos de evaluación. En E. Cohen, & R. Franco, *Evaluación de proyectos sociales* (págs. 109-119). México: Siglo veintiuno editores.
- CONEVAL. (8 de Junio de 2007). *Guion del Análisis de Factibilidad para llevar a cabo una Evaluación de Impacto*. Recuperado el 10 de 09 de 2021, de https://www.coneval.org.mx/rw/resource/coneval/EVALUACIONES/EVALUACIONES_PROGRAMAS_POLITICAS_DS/Evaluaciones%20de%20Impacto/guion_analisis_de_factibilidad.pdf
- CONEVAL. (2013). *Modelo de Términos de Referencia para la Evaluación de Procesos*. Recuperado el 8 de 09 de 2021, de https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/MDE/Paginas/Evaluacion_Procesos.aspx
- CONEVAL. (2017). *Términos de Referencia de la Evaluación de Consistencia y Resultados*. Obtenido de https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/MDE/Documents/TDR_ECR.pdf
- CONEVAL. (Agosto de 2020). *Evaluación de Diseño con trabajo de campo del Programa Jóvenes Construyendo el Futuro 2019-2020*. Obtenido de https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Documents/EVALUACIONES/ED_TC_19_20/15.PJCF.zip
- CONEVAL. (2020). *Evaluación de Diseño con trabajo de campo del Programa Jóvenes Construyendo el Futuro 2019-2020*. Ciudad de México: Coneval.
- CONEVAL. (2020). *Términos de Referencia de la Evaluación en materia de Diseño con trabajo de campo*. México: Coneval.
- Della Porta, D., & Keating, M. (2013). ¿Cuántos enfoques hay en ciencias sociales?. Introducción epistemológica. En D. Della Porta, & M. Keating, *Enfoques y metodologías en las ciencias sociales* (págs. 31-51). Madrid: Akal.

- DOF. (23 de Diciembre de 2020). *Reglas de operación del Programa Jóvenes Construyendo el Futuro*. Obtenido de https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5608583&fecha=23/12/2020
- Eldridge, S., Lancaster, G., Campbell, M., Thabane, L., Hopewell, S., & Coleman, C. (2016). Defining Feasibility and Pilot Studies in Preparation for Randomised Controlled Trials: Development of a Conceptual Framework. *PLOS One*, 1-35. Obtenido de <https://journals.plos.org/plosone/article?id=10.1371/journal.pone.0150205>
- Espino, L. (19 de Septiembre de 2021). *The Washington Post*. Obtenido de <https://www.washingtonpost.com/es/post-opinion/2021/09/19/amlo-discurso-demagogia-mentiras/>
- Filc, G., & Scartascini, C. (2007). *LOS MARCOS DE MEDIANO PLAZO Y EL PROCESO PRESUPUESTARIO EN AMÉRICA LATINA*. México: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Franco, J. (2012). *Diseño de políticas públicas*. México: IEXE.
- González Seemann, C. (4 de Noviembre de 2020). *Nexos*. Obtenido de <https://educacion.nexos.com.mx/nueva-o-vieja-escuela-mexicana/>
- Majone, G. (1997). *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas*. México, D.F.: Fondo de Cultura Económica.
- Maldonado Trujillo, C. (s/f). PRESUPUESTO POR RESULTADOS EN AMÉRICA LATINA: EL DESAFÍO DE LA FORMACIÓN DE CAPACIDADES. En M. Robinson, *Manual sobre la elaboración de presupuestos basados en resultados* (págs. 7-9). México: CLEAR LAC.
- Martínez, J. L. (2020). Evaluación, ¿de qué y para quién? En J. L. Martínez, *Políticas públicas. Enfoque estratégico para América Latina* (págs. 302-319). México: Fondo de Cultura Económica. Obtenido de <https://eds.a.ebscohost.com/eds/ebookviewer/ebook/bmxlYmtfXzI1MDM4MzlfX0FO0?sid=7566cc97-d31d-4208-bd3e-c66be076174c@sdv-sessmgr01&vid=2&format=EB>
- Miranda, J. J. (2012). Cap1. El ciclo del proyecto. En J. J. Miranda, *Gestión de proyectos: identificación, formulación, evaluación financiera-económica-social-ambiental* (págs. 22-60). MM editores. Obtenido de <https://fyedeproyectos.files.wordpress.com/2008/07/gestion-de-proyectos-21.pdf>
- Osuna, J. L., & Márquez, C. (2000). *Guía para la evaluación de políticas públicas*. Instituto de Desarrollo Regional.

- Público, S. d. (5 de Noviembre de 2020). *Hacienda*. Obtenido de Hacienda :
https://www.ppef.hacienda.gob.mx/work/models/PPEF2020/paquete/politica_haciendaria/CGPE_2020.pdf
- Real Academia Española . (s.f.). *Factible*. En Diccionario de la Lengua Española [versión 23.4 en línea]. Recuperado el 13 de Julio de 2021, de
<https://www.rae.es/dpd/factible>
- Real Academia Española . (s.f.). *Viabilidad*. En Diccionario de la Lengua Española [versión 23.4 en línea]. Recuperado el 13 de Julio de 2021, de <https://dle.rae.es/viabilidad>
- Real Academia Española. (s.f.). *Factibilidad*. En Diccionario de la Lengua Española [versión 23.4 en línea]. Recuperado el 13 de Julio de 2021, de <https://dle.rae.es/factibilidad>
- Real Academia Española. (s.f.). *Viable*. En Diccionario de la Lengua Española [versión 23.4 en línea]. Recuperado el 13 de Julio de 2021, de <https://dle.rae.es/viable#G9uuTqo>
- Robinson, M. (s/f). El presupuesto y su proceso de formulación. En M. Robinson, *Manual sobre la elaboración de presupuestos basados en resultados* (págs. 10-13). México: CLEAR LAC.
- Robinson, M. (s/f). Panorama general del presupuesto basado en resultados. En M. Robinson, *Manual sobre la elaboración de presupuestos basados en resultados* (págs. 14-21). México: CLEAR LAC.
- Roldán, N. (13 de Septiembre de 2021). Recuperado el 2 de Octubre de 2021, de <https://www.animalpolitico.com/2021/09/gobierno-uso-becarios-jovenes-construyendo-futuro-funcionarios/>
- Shepsle, K. A. (2016). *Analizar la política: comportamiento, intuiciones y racionalidad*. México: Editorial CIDE.
- T, M. d. (2002). *GUÍA PARA REALIZAR ESTUDIOS DE FACTIBILIDAD Y PERTINENCIA DE PROGRAMAS EDUCATIVOS*. Obtenido de http://sgc.uaeh.edu.mx/planeacion/images/pdf/1_guia_factibilidad.pdf

Anexo 1
Entrevista semiestructurada para académicos relacionados con la
evaluación, los estudios de factibilidad y con el Programa Jóvenes
Construyendo el Futuro (PJCF)

Fecha: _____

Hora de inicio: _____

Hora de termino: _____

1. Autorización para grabar

Para empezar, pido su autorización para grabar esta entrevista, ¿está de acuerdo en qué grabemos esta platica? También, si usted desea que alguna parte de la entrevista no se grabe le pido de favor que me lo comente para que en ese momento se pare la grabación. Por último, le informo que esta grabación será utilizada únicamente como un auxiliar de memoria y se utilizará únicamente con fines académicos.

2. Presentación

Soy Ariel Perea Mejía, estudiante de la Licenciatura en Política y Gestión Social en la Universidad Autónoma Metropolitana (UAM). Mi intención es analizar aspectos relacionados con la factibilidad de las recomendaciones que se le emitieron al Programa Jóvenes Construyendo el Futuro (PJCF) en la evaluación que le realizó el Coneval. Me interesa conocer aspectos relacionados con las recomendaciones de la evaluación, como por ejemplo: su factibilidad, su vinculatoriedad y su aprovechamiento.

Por último, es importante aclarar que es un trabajo con fines académicos y, por lo tanto, sus respuestas serán de gran ayuda en mi investigación.

3. Información del informante

Nombre: _____

Perfil profesional: _____

Cargo: _____

4. Experiencia sobre evaluación

¿Cuánto tiempo lleva en el tema de evaluación?

¿Ha tenido experiencias recientes de evaluación?

¿Conoce la evaluación que le realizó el Coneval al Programa? Si la respuesta es afirmativa, ¿Qué opina sobre ella?

¿Considera que la información contenida en la evaluación es suficiente? De no ser sí, ¿qué criterios propone agregar?

¿Cuál cree que es el desafío de las evaluaciones para que sean tomadas en cuenta?

¿Cuál cree que sea el aporte de la evaluación a la reformulación de una política, programa o proyecto?

Según su experiencia, ¿cuáles son las dificultades que impiden el avance de la evaluación?

En su opinión, ¿qué se necesita para alcanzar el desarrollo de una cultura de la evaluación y de la utilización de sus resultados?

En su opinión, ¿cuál debería ser el diseño institucional que garantice una mayor utilización de los resultados de la evaluación?

5. Sobre las recomendaciones

¿Qué es para usted una recomendación?

¿Por qué es importante incluir las recomendaciones en las evaluaciones?

¿Es suficiente con redactar una recomendación?

¿Qué opina de las recomendaciones que no son vinculantes?

¿Qué se necesita hacer para que las recomendaciones se tomen en cuenta?

¿Cómo se puede medir y verificar el impacto logrado por las recomendaciones?

Considera que ¿es suficiente contar con mecanismos como los ASM y el reconocimiento de Buenas Prácticas en el Uso de los Resultados de Monitoreo y Evaluación para garantizar que los ajustes recomendados en las evaluaciones se pongan en práctica?

¿Ha tenido experiencias sobre recomendaciones que haya hecho en una evaluación en las que se hayan llevado a cabo mejoras o reformulaciones en la política o programa? Si la respuesta es afirmativa ¿Sabe cómo se llevaron a cabo? ¿Se hicieron análisis de factibilidad? ¿La/Lo involucraron en el estudio?

6. Retos del estudio de factibilidad

¿Qué es para usted un estudio de factibilidad?

¿Es necesario realizar estudios de factibilidad? Si/No justifique su respuesta

¿De qué manera nos podemos asegurar sobre la calidad y factibilidad de las recomendaciones emitidas en las evaluaciones?

¿Cree que con los estudios de factibilidad se pueda incidir en una eficiente asignación de recursos?

Considera que, ¿existe alguna relación entre el peso económico de llevar a cabo una recomendación y su nivel de cumplimiento?

Si se llevara a cabo un análisis de las recomendaciones que tienen posibilidad de implementarse ¿Quién tendría que realizar el estudio de factibilidad?

¿Qué cree que les falta a los estudios de factibilidad para que las dependencias gubernamentales lo tomen en cuenta?

Anexo 2
Entrevista semiestructurada para funcionarios relacionados con el Programa
Jóvenes Construyendo el Futuro (PJCF)

Fecha: _____

Hora de inicio: _____

Hora de termino: _____

1. Autorización para grabar

Para empezar, pido su autorización para grabar esta entrevista, ¿está de acuerdo en qué grabemos esta platica? También, si usted desea que alguna parte de la entrevista no se grabe le pido de favor que me lo comente para que en ese momento se pare la grabación. Por último, le informo que esta grabación será utilizada únicamente como un auxiliar de memoria y se utilizará únicamente con fines académicos.

2. Presentación

Soy Ariel Perea Mejía, estudiante de la Licenciatura en Política y Gestión Social en la Universidad Autónoma Metropolitana (UAM). Mi intención es analizar aspectos relacionados con la factibilidad de las recomendaciones que se le emitieron al Programa Jóvenes Construyendo el Futuro (PJCF) en la evaluación que le realizó el Coneval. Me interesa conocer aspectos relacionados con las recomendaciones de la evaluación, como por ejemplo: su factibilidad, su vinculatoriedad y su aprovechamiento.

Por último, es importante aclarar que es un trabajo con fines académicos y, por lo tanto, sus respuestas serán de gran ayuda en mi investigación.

3. Información del informante

Nombre: _____

Perfil profesional o área de experiencia: _____

Cargo: _____

Área de adscripción: _____

Antigüedad en la dependencia: _____

Antigüedad en el cargo: _____

¿De qué manera fue que se involucró en el Programa Jóvenes Construyendo el Futuro?

¿Cuál es su participación en el Programa Jóvenes Construyendo el Futuro?

4. Experiencias sobre evaluación

¿Ha tenido experiencias recientes de evaluación?

¿Conoce la evaluación que le realizó el Coneval al Programa? Si la respuesta es afirmativa, ¿Qué opina sobre ella?

¿Considera que la información contenida en la evaluación es suficiente? De no ser sí, ¿qué criterios propone agregar?

5. Sobre las recomendaciones

A un año de la evaluación del Programa, ¿considera que las recomendaciones están en armonía con el Programa? Si/No justifique su respuesta.

¿Cuáles son los criterios que siguen para seleccionar las recomendaciones que se van a tomar en cuenta?

¿Cuál se espera que sea la contribución de las recomendaciones al Programa?

¿Considera que las recomendaciones de la evaluación aportan los elementos suficientes para coadyubar a la mejora del programa?

6. Factibilidad

¿Sabe que son los estudios de factibilidad? Si la respuesta es afirmativa, ¿qué entiende por estudio de factibilidad?

¿Es necesario realizar estudios de factibilidad? Si/No justifique su respuesta

Considera que ¿se cuenta con los recursos suficientes para realizar de manera eficiente las recomendaciones? Si la respuesta es no, ¿qué recursos se necesitan para llevarlas a cabo?

Considera que ¿se cuenta con el presupuesto suficiente para llevar a cabo las recomendaciones?

¿Qué actores cree que se opondrían a la implementación de las recomendaciones?

A dos años de la implementación del programa sabe ¿qué actores (ya sea públicos o privados) se han opuesto al mismo?