

**UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA**  
**UNIDAD XOCHIMILCO**

---

---

**DIVISIÓN DE CIENCIAS SOCIALES Y  
HUMANIDADES**

**MAESTRÍA EN POLÍTICAS PÚBLICAS**

**EVALUACIÓN DEL PROGRAMA DE  
CAPACITACIÓN Y EMPLEO PARA JÓVENES EN  
ACAPULCO, GUERRERO 2017**

**IDÓNEA COMUNICACIÓN DE RESULTADOS PARA  
OPTAR POR EL GRADO DE: MAESTRA EN  
POLÍTICAS PÚBLICAS**

**PRESENTA: LIC. MARÍA FERNANDA TERRAZAS  
DE LA VEGA**

**DIRECTORA: DRA. ANGELICA ROSAS HUERTA**

**LECTORES: DRA. MYRIAM CARDOZO BRUM**

**DR. ALEJANDRO NAVARRO ARREDONDO**

**Ciudad de México, a julio de 2022**

## **Dedicatoria**

A Gila y Leonor.

A Rosa María, Rochi, Josefina, Juanita, Mariscela, Marbella y María de los Ángeles.

Las mujeres valientes y disruptivas de mi familia. Mis ancestras queridas que al romper la norma me heredaron la rebeldía de seguir estudiando para desconocer menos y empoderarme más.

A mis estudiantes de la Preparatoria Popular Gral. Emiliano Zapata, así como a mis chicas y chicos del servicio social en el IMJUVE, sus historias de vida motivaron el inicio de esta investigación.

A Demián, mi sol y mi humano favorito.

## **Agradecimientos**

A Guadalupe Santibáñez, Miriam Casas, Juan Carlos Esparza, Salma Kaufman, Nicole Cruz, Ignacio Orbe López y Sheila Soto por dar voz de la realidad juvenil en Acapulco. Jóvenes que desde sus realidades contribuyen al diseño, implementación y evaluación de los programas de juventud.

Al personal del Instituto Municipal de la Juventud, especialmente al Contador Luis Villanueva, la Contadora Martha, la Licenciada Janeth y Aarón por todas las facilidades brindadas para realizar esta investigación, sin los cuales el trabajo de campo sería insuficiente.

A la Licenciada Mariana Enríquez Barrera, directora del Instituto Municipal de la Juventud de León, Guanajuato, a la Dra. Carmen Flores profesora investigadora de la Universidad Autónoma de Tlaxcala, gracias por leer, orientar con paciencia y gran esmero mi investigación.

A mi directora de tesis, ¡gracias, Angélica! Por tus consejos y por nunca soltar mi proyecto hasta llegar a su término, siempre con el suficiente rigor académico, propio de nuestra honorable universidad.

A la Universidad Autónoma Metropolitana, por reeducarme. La maestría no solo me proporcionó conocimientos en materia de políticas públicas, sino también me forzó a creer en mí, a encontrar mi propia voz y saber expresarla de la mejor manera.

A Gama, Lili, Mau, Vallejo, Licea, Pavel y Monse las amistades y la familia urbana que construí en y desde la CDMX, gracias por acompañar y respetar mis ideas, mientras experimentaba la vida académica y la perspectiva de juventud. Gracias por ser nuestra red de apoyo.

## Índice

Introducción .....	6
<b>Capítulo 1: La evaluación de programas y los enfoques de juventudes .....</b>	<b>16</b>
1.1 La evaluación en las políticas públicas .....	16
1.2 La evaluación de diseño .....	24
1.2.1 Propuestas para una evaluación de diseño .....	26
1.3 Las juventudes en la evaluación .....	30
1.4 Enfoque de riesgo versus enfoque de derechos .....	33
Conclusiones preliminares .....	38
<b>Capítulo 2: La evaluación de diseño: prácticas en construcción .....</b>	<b>42</b>
2.1 La evaluación de diseño: una historia de avances y retos .....	42
2.2 La evaluación de diseño a programas la de juventud .....	50
Conclusiones preliminares .....	53
<b>Capítulo 3: Evaluando el programa: del diseño al enfoque de juventud.....</b>	<b>55</b>
3.1 Antecedentes: del programa Martes de Chamba al programa Empleo Joven	56
3.2 El programa Empleo Joven .....	59
3.3 Metodología de la evaluación.....	66
3.4 Evaluación de diseño del programa Empleo Joven.....	68
3.4.1 Entorno .....	68
3.4.2 Objetivos .....	70
3.4.3 Acciones .....	73
3.4.4 Cobertura .....	76
3.4.5 Recursos .....	78
3.4.6 Mecanismos de seguimiento .....	82
Conclusiones preliminares .....	83
<b>Capítulo 4. Un programa: muchas recomendaciones.....</b>	<b>87</b>
4.1 Entorno .....	87
4.1.1 Definición de problema público .....	87
4.2 Objetivos .....	91
4.2.1 Definición y jerarquización de objetivos.....	92
4.2.2 Compatibilidad entre objetivos e instrumentos normativos e institucionales.....	93
4.2.3 Correspondencia entre problema y objetivos .....	94
4.3 Acciones .....	95
4.3.1 Correspondencia entre problema y acciones .....	95
4.3.2 Identificación de la población objetivo .....	96
4.3.3 Especificación de servicios o productos.....	97
4.4 Cobertura.....	98
4.5 Recursos .....	99
4.6 Mecanismos de seguimiento .....	101
Conclusiones preliminares .....	102
<b>Conclusiones finales .....</b>	<b>104</b>
Anexos .....	108

### Índice de figuras

Figura 1. Andamiaje de la evaluación en Acapulco de Juárez..... 47

### Índice de fotografías

Fotografía 1. Interior del edificio IMJUVE ..... 81  
 Fotografía 2. Fachada del edificio IMJUVE ..... 81  
 Fotografía 1. Interior del edificio IMJUVEFotografía 2. Fachada del edificio IMJUVE.... 81  
 Fotografía 3. Interior de las oficinas IMJUVE..... 82

### Índice de gráficas

Gráfica 1. Presupuesto IMJUVE 2013-2017 ..... 60  
 Gráfica 2. Trayectoria el presupuesto IMJUVE 2013-2022 ..... 61  
 Gráfica 3. Asignación presupuestaria al IMJUVE en 2017 ..... 64  
 Gráfica 4. Fuentes de financiamiento del presupuesto IMJUVE en 2017 ..... 65

### Índice de tablas

Tabla 1. Diferencia entre la evaluación de programas y la evaluación de políticas ..... 20  
 Tabla 2. Tipo de evaluación según la fase de la política..... 21  
 Tabla 3. Tipos de evaluación según quién evalúa..... 22  
 Tabla 4. Tipo de evaluación según el contenido o fase del programa ..... 23  
 Tabla 5. Tipo de evaluación según CIPP ..... 24  
 Tabla 6. Evaluación de diseño según Bustelo ..... 26  
 Tabla 7. Evaluación de diseño según CONEVAL ..... 27  
 Tabla 8. Evaluación de diseño a políticas y programas de juventudes ..... 33  
 Tabla 9. Enfoques en políticas y programas públicos de juventud ..... 35  
 Tabla 10 Andamiaje de la evaluación en México ..... 43  
 Tabla 11 Aspectos de una evaluación externa según la LDPRH ..... 44  
 Tabla 12 Andamiaje jurídico de la evaluación en Guerrero..... 45  
 Tabla 14. Presupuesto al IMJUVE y porcentaje a programas de juventud..... 62

## **Introducción**

El problema del desempleo ha sido estudiado desde hace décadas (Rendón & Salas, 1996), dando lugar a diversas discusiones académicas referentes a su origen, causas, efectos y tratamiento. Algunos autores lo relacionan con el insuficiente crecimiento económico del país (Hernández, 2017), otros establecen la relación de variables como el desempleo y las crisis económicas (Mora Salas & de Oliveira, 2011), o el producto de los vacíos, cambios y transformaciones expresados en la estructura económica, a los cuales se asocian diferentes procesos de cambio sociocultural y político (Miranda, 2006). Algunos más lo relacionan con el nivel educativo, la falta de empleos formales, el desarrollo tecnológico, la falta de inversión en el sector privado, la inmigración a los Estados Unidos (Carrasco Hernández e Ibarra, 1996), e incluso con una situación de precarización generalizada sobre los grupos juveniles enmarcadas en un Estado que genera necropolíticas (Valenzuela, 2016).

Es un tema de gran preocupación por diversos espacios de la sociedad, por lo que se han diseñado múltiples acciones para disminuir el problema público desde el ámbito gubernamental, sin embargo, el problema persiste.

La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) explica que el desempleo en jóvenes es un proceso complejo. Relaciona el fenómeno con la inserción laboral, el nivel educativo y el crecimiento anual de jóvenes buscadores de empleo con periodos extensos en situación de desempleo. (2003). El desempleo es la dificultad para insertarse en el mercado laboral (Vicens, 1999). El éxito de su inserción es entendido como el proceso por el cual las personas inactivas, acceden a una posición estable en el sistema de empleo, a través de actividades concretas que requieran el uso de habilidades, conocimientos para recibir un salario y una rutina previa de búsqueda de vacantes disponibles. Salir del estado de desempleo, “conlleva una situación de cierta estabilidad o permanencia en una ocupación, de manera que genere cierta autonomía económica y una probabilidad alta de poder mantenerla” (Donoso y Figueroa, 2009).

En Latinoamérica se han diseñado e implementado diversos programas y políticas para enfrentar la problemática del desempleo juvenil. Desde los estudios de juventud,

diversos autores han identificado multiplicidad de enfoques en los programas de capacitación y empleo para jóvenes, destacando dos: enfoque de riesgo y enfoque de derechos.

Las políticas sectoriales orientadas por un enfoque de riesgo ven a los jóvenes como simple grupo de riesgo, define a la población joven como un grupo heterogéneo y asume el proceso de transición a la vida adulta como un proceso natural y al alcance de todos, por lo tanto, diseña acciones universales. Las políticas integrales orientadas desde un enfoque de derechos miran a los jóvenes como actores estratégicos para el desarrollo, asume a las juventudes como grupo heterogéneo sujeto a derecho (Rodríguez, 2010), reconoce que el proceso de transición a la vida adulta es complejo, con difícil acceso para las juventudes, en consecuencia, diseña estrategias, acciones y programas como resultado del consenso social con protagonismo juvenil, acordes al resto de las políticas del Estado.

En el caso mexicano el problema del desempleo juvenil se puede apreciar desde múltiples dimensiones. En el primer trimestre del 2016<sup>1</sup> el INEGI afirmó que en el país se registraron 2.1 millones de desempleados (población adulta y población joven), siendo el 41.5 por ciento personas jóvenes que oscilan entre los 20 a 29 años de edad (El Financiero, 2016). Además, el marco jurídico en materia de desempleo juvenil alude al artículo 123 relativo al acceso al trabajo digno y a la Ley del Instituto Mexicano de la Juventud, institución asignada para atender a la población joven del país.

Algunos autores (Narro, Pérez, Moctezuma, & Muñoz, 2012) identifican como principal consecuencia del desempleo juvenil en México, la precarización generalizada del empleo, la baja inserción juvenil y la consecuente “exclusión de los jóvenes que ingresan por primera vez al sistema del empleo” (págs. 17-18). Otra consecuencia importante es referente a la aportación económica que representan los jóvenes al interior de sus familias (Ley Número 913, de la Juventud Guerrerense del Gobierno del Estado de Guerrero, 2012).

El problema del desempleo juvenil en el Estado de Guerrero tiene características propias. El Estado cuenta con una población total de 3,388,768 habitantes, de las cuales el

---

<sup>1</sup> La cifra más elevada de los últimos 11 años.

29.91 por ciento son jóvenes, es decir 1,137,287 personas con edades de 12 a 29 años (Gobierno del Estado de Guerrero, 2011). Al mismo tiempo, 36 000 jóvenes del nivel superior egresan anualmente (Gobierno del Estado de Guerrero, 2011, pág. 65), con intenciones de incorporarse de manera satisfactoria al mercado laboral.

Acapulco es el municipio con más alto número de empleos, el más poblado y donde se aglutina el mayor número de las ofertas educativas del Estado (Gobierno del Estado de Guerrero, 2016, págs. 45-94). En 2016 la población joven desocupada representó el 68 por ciento respecto de la población total desocupada. El 17 por ciento se ubica en el rango de edad entre 14 y 19 años, el 51 por ciento entre 20 y 29 años (Gobierno del Estado de Guerrero, 2016, pág. 116). En el año 2015 el Instituto Municipal de la Juventud (IMJUVE) dio a conocer el Diagnóstico Municipal Joven (DMJ), realizado a través de una consultoría<sup>2</sup>, donde se identifica el desempleo (19%) como el segundo problema más grave que necesita atención gubernamental, además reconocen la edad como el primer factor que dificulta encontrar empleo (67%), en este contexto, de la minoría que tiene empleo es característico que sea sin contrato (60%), sin percepción de aguinaldo (78%), de medio tiempo (34%), en un trabajo familiar (22%), esto quiere decir que, en Acapulco la mayoría de los jóvenes desempleados tienen como primera opción insertarse en el mercado laboral a través de un empleo precario, desde una realidad juvenil limitada que representa dificultades para obtener un empleo digno que les permita salir de la pobreza y el desempleo.

De acuerdo con los datos del DMJ, un joven promedio en Acapulco tiene de 15 a 19 años de edad, esto significa que se encuentra en edad de cursar sus estudios de nivel medio superior, que, de acuerdo con lo explicado, forma parte de la mayoría de la población joven no empleada.

Los párrafos anteriores generan una la duda razonable: ¿la población joven referida puede integrar parte de la población desempleada o simplemente nunca han trabajado ni han

---

<sup>2</sup> El diagnóstico consistió en un informe de tipo cuantitativo y cualitativo, con el objetivo final de develar la situación actual de la juventud acapulqueña, para el cual realizaron entrevistas a funcionarios del orden local y “*focus grup*” con líderes juveniles<sup>2</sup> y un levantamiento de encuestas a una muestra poblacional.

sido desempleados? Por ello, en esta investigación también se define qué se entiende por población desempleada y por desempleo juvenil.

En este sentido es importante reconocer el marco normativo que da certeza jurídica a las acciones, programas y políticas gubernamentales que atienden el mencionado problema público. A continuación, se presentan elementos relevantes de algunos instrumentos normativos.

A nivel estatal, la Ley No. 913 de la Juventud en Guerrero publicada en 2012, identifica el desempleo como un problema causado por la falta de un mercado laboral más amplio, ya que en el Estado el empleo se concentra solo en los sectores turístico y gubernamental. Esta Ley afirma que todos los jóvenes reciben una educación de calidad necesaria para lograr su inserción laboral, identifica efectos del desempleo como la emigración, inserción al crimen organizado, aumento de empleos mal remunerados, contratación sobrecalificada, dependencia y otros de tipo emocionales como la frustración o conductas depresivas. Esta ley extiende el rango de edad de la categoría de juventud de 12 a 29 años<sup>3</sup>, con la finalidad de aumentar la población objetivo, y priorizar el presupuesto entre la Secretaría de la Juventud y Niñez y la Secretaría de Educación Pública estatal (Ley Número 913, de la Juventud Guerrerense del Gobierno del Estado de Guerrero, 2012).

Así también en los instrumentos de planeación que el IMJUVE de Acapulco presenta ante el H. Cabildo Municipal de manera anual, específicamente en el periodo de septiembre 2012 a enero 2015, se realizaron dos acciones importantes para atender la problemática de jóvenes desempleados.

La primera en 2013 se orientó a colaborar en el marco del programa Apoyo al Empleo, con el subprograma Bécate, estuvo a cargo de IMJUVE, quién recibía solicitudes de empleo de jóvenes que buscaban acceder al subprograma, sin embargo, la vinculación a este nivel no está reglamentada según las reglas de operación del programa. Los jóvenes solicitantes eran enviados a tres direcciones distintas sin la garantía de la obtención de empleo. La segunda

---

<sup>3</sup> La administración estatal de 2005, a través de la Ley de la Juventud del Estado de Guerrero Número 607, se identificaba a la población joven a las personas de 15 a 29 años de edad.

acción se orientó a mejorar las condiciones económicas de los jóvenes, a través de la vinculación con empresas, difusión semanal de vacantes disponibles en el puerto y conferencias itinerantes de capacitación. (H. Ayuntamiento Constitucional de Acapulco, Secretaría de Desarrollo Social a través del Instituto Municipal de la Juventud 2014).

A partir del 15 de julio de 2014 se implementó el programa Martes de Chamba (MdCh), donde se atendieron a 100 jóvenes desempleados en la primera semana de gestión (Agencia Red de Noticias, 2014), sin embargo, las reglas de operación del programa no definen el problema con exactitud.

El diseño del programa presenta diversas modificaciones del año 2015 al 2017. En 2015 el nombre del programa cambia a “Capacitación y empleo” bajo la categoría comercial (nombre con que se dio a conocer de manera pública el programa) de Empleo Joven (H. Ayuntamiento de Acapulco de Juárez a través del Instituto Municipal de la Juventud, 2016). La definición del problema, se asocia con la necesidad juvenil de incorporarse al mercado laboral frente a una situación de desempleo, reconoce como causa la falta de experiencia laboral o conocimientos académicos, originada por la dicotomía entre trabajar o estudiar, determinan que “los jóvenes no son aptos para el mercado laboral”, se añade a los objetivos la orientación y fomento de la experiencia laboral y se adhiere la Feria de Empresas Juveniles a las estrategias establecidas en las anteriores reglas de operación (H. Ayuntamiento de Acapulco de Juárez a través del Instituto Municipal de la Juventud, 2016).

Un caso similar ocurre con el programa federal Jóvenes Construyendo el Futuro (JCF) que, al igual que el programa local Empleo Joven, es un programa de capacitación y empleo para jóvenes, también ha tenido múltiples modificaciones desde su creación en 2019, igualmente fue coloquialmente llamado “programa estrella” (ADN Político, 2019)

JCF es un programa que inició en enero del 2019, en sus lineamientos de ese año no se da evidencia de ningún diagnóstico previo, que identifique causas y consecuencias del problema que se busca atender, además el programa carece de un enfoque de derecho, ya que considera a los jóvenes como un problema en sí mismo, es decir, mira a las juventudes como un grupo homogéneo de personas jóvenes con capacidades insuficientes para lograr

insertarse al mercado laboral, por ello diseña acciones universales, desde un enfoque de riesgo (Lineamientos para la operación del programa JCF, junio 2019)

Estas características en los lineamientos del programa JCF generan acciones que no corresponden con la realidad que se busca modificar, por ejemplo: el programa planea asignar seguro médico facultativo a los beneficiarios, sin embargo, este seguro se proporciona a estudiantes de nivel medio y superior, por lo tanto, no incluye el beneficio de guarderías. En consecuencia, las mujeres jóvenes con hijos tienen menor posibilidad de acceder al programa, que, según Narro, Pérez, Moctezuma, & Muñoz (2012) es la población juvenil más afectada por el desempleo en el país.

CONEVAL realizó una evaluación de diseño con trabajo de campo en 2019-2020, (Comunicado No.10, 2020) encontró que el problema público que busca atender el programa es distinto entre los diversos documentos que se analizaron y señala que “las y los jóvenes que residen en zonas rurales, los posibles centros de trabajo que se encuentran en estas áreas y hablantes de lengua indígena pueden tener acceso limitado a internet y equipos de cómputo” (pág.1) es decir, el programa JCF, desde sus lineamientos no considera a las juventudes indígenas y rurales que no tienen acceso a las TIC’S. Al término de la evaluación la Secretaría del Trabajo y Previsión Social indicó que el programa se había modificado durante la evaluación, entre las modificaciones se incluye la ampliación de cobertura del seguro médico (Reglas de operación del programa JCF, diciembre 2021)

Así como el programa JCF, el programa Empleo Joven ha modificado su diseño en diferentes momentos y apartados, no obstante, mantiene el desempleo juvenil como un problema necesitado de atención gubernamental, a fin de mejorar su diseño para afinar su gestión, sin embargo, nunca ha sido objeto de evaluación.

Tomando en cuenta todo lo anterior, se define como pregunta de investigación: ¿El diseño del programa Empleo Joven 2017, responde a un claro análisis del contexto del problema donde identifica con claridad las causas y consecuencias, integra objetivos coherentes y pertinentes con las acciones planeadas, cuenta con estrategia de cobertura, presupuesto suficiente y mecanismos de seguimiento adecuados, formulados desde un enfoque de derechos en materia de política de juventud?

La hipótesis que guía esta investigación supone que la estructura del programa Empleo Joven operado en Acapulco de 2017 a 2018, y que se mantiene vigente en 2022, no responde a una definición de la problemática concreta, no integra acciones planeadas y coherentes a objetivos explícitos, carece de una estrategia de cobertura, presupuesto necesario y mecanismos de seguimiento adecuados para el logro de sus objetivos, por lo tanto, no contribuye desde el diseño a la solución del problema juvenil.

Además, el diseño enfrenta deficiencias debido a que el programa tiene una orientación de enfoque de riesgo, asume a los jóvenes como grupo heterogéneo que transitan naturalmente a la vida adulta, de ahí que diseñe acciones universales, en consecuencia, limitan el diseño solo a cumplir con los requisitos de la Secretaría de Planeación y Desarrollo Económico y la Dirección de Control Presupuestal, tal aparece que su finalidad no es contribuir a la solución del problema, sino comprobar el gasto del presupuesto para lo que fue autorizado y legitimar las acciones de la instancia responsable del programa (IMJUVE).

De ahí que el objetivo general de la presente investigación sea: evaluar el diseño del programa Empleo Joven 2017, identificar el enfoque desde cual se diseñó, con la finalidad de conocer si contribuye desde el diseño a la solución del problema del desempleo juvenil en Acapulco.

Los objetivos específicos fueron: (1) construir un marco teórico conceptual que permita analizar la estructura formal del programa, a través de la revisión de propuestas de evaluación de diseño (2) reconstruir un marco contextual en que se ha desarrollado la situación problemática y la gestión gubernamental, (3) establecer criterios que permitan evaluar el diseño del programa Empleo Joven orientado a atender el desempleo juvenil, (4) analizar, valorar y juzgar el diseño del programa Empleo Joven, implementado en Acapulco, Guerrero, (5) realizar recomendaciones orientadas a mejorar su diseño, ya que este programa se mantiene vigente en 2022, además conserva el mismo nombre y diseño desde 2017.

El programa Empleo Joven fue presentado y aprobado a finales del año 2015. El periodo que comprende de enero a diciembre del 2016 fue su primer año de gestión, y su diseño nunca había sido evaluado.

Por ello, en 2017 se aplicó la evaluación de diseño al programa. Además, en el año 2016 se registró la mayor asignación presupuestal al programa y para el año siguiente tuvo una importante reducción, representando el menor presupuesto destinado al programa desde su creación, de acuerdo con los presupuestos de egresos del municipio de Acapulco del año 2013 al año 2022.

Para realizar la presente investigación se consideró necesario el uso de una metodología de enfoque cualitativo para explicar la teoría causal y la estructura formal del programa. Se establecieron dos etapas: revisión documental y trabajo de campo.

La primera fue relativa a la búsqueda y análisis hemerobibliográfico a través de la revisión de la teoría disponible para establecer un marco teórico conceptual apropiado, considerando literatura que permitiera reconstruir el contexto en que se desarrolló la problemática y la gestión gubernamental, así como identificar los instrumentos normativos del programa como reglas de operación, protocolos, bitácoras, base de datos, listado de vacantes y registros administrativos que contengan información del mismo.

La segunda tiene relación con la aplicación y análisis de entrevistas. Las entrevistas fueron semiestructuradas, los testimonios de los entrevistados fueron transcritos y codificados con base a las variables expresadas en la tabla 13. El análisis cualitativo se desarrolló con Atlas.ti (2016).

El perfil de los informantes fue considerado después de revisar literatura sobre enfoque de derechos (Bentid, 1988; Rodríguez, 2010), perspectiva de juventud (Espolea, 2012; Krauskopf, 2015) y evaluación de diseño (Weiss, 1990; Cardozo, 2012) quienes señalan la importancia de recuperar la voz de la población objetivo y de los principales afectados por el problema que se busca atender, como a los actores que intervinieron en el diseño del programa evaluado. Es así como, las entrevistas se aplicaron a la directora de la instancia, y funcionarios que intervinieron en el diseño del programa para conocer su opinión. También a los miembros del Consejo Consultivo Juvenil y a la población objetivo: antes de ser beneficiada con el programa para conocer su percepción sobre la problemática del

desempleo juvenil y después para informarnos de la manera como ha sido atendido a través del programa.

El presente trabajo de investigación está integrado por cuatro capítulos. En el primero se tiene el objetivo de recuperar y exponer elementos teóricos conceptuales sobre evaluación de diseño a programas, se presentan los estudios que permiten identificar los aspectos a considerar en una evaluación de diseño, así como identificar los enfoques desde el cual se orienta el diseño de las políticas de juventud. En general el primer capítulo permite identificar criterios imprescindibles para la aplicación de una evaluación de diseño a un programa de juventud, particularmente a los de capacitación y empleo para jóvenes.

El segundo capítulo tiene por objetivo reconstruir el contexto del problema del desempleo juvenil en Acapulco y finaliza con el reconocimiento de los instrumentos normativos que sustentan la evaluación de diseño a programas de juventud en el país.

El tercer capítulo presenta el programa evaluado, considerando los antecedentes, las fuentes de financiamiento y el origen del programa Empleo Joven. Después se presenta la metodología utilizada para evaluar su diseño. El último apartado presenta los resultados de la evaluación.

Finalmente, el capítulo cuarto conduce a la propuesta de mejora del programa evaluado, en términos metodológicos, tomando en cuenta los resultados de la evaluación de diseño, y considerando los enfoques en materia de juventud, con la finalidad de ofrecer propuestas de mejora dirigidas a los actores que intervienen en el diseño del programa Empleo Joven, a fin de transitar hacia un programa eficiente, planeado y diseñado desde un enfoque de derechos.



## **Capítulo 1: La evaluación de programas y los enfoques de juventudes**

El primer capítulo presenta el marco teórico-conceptual necesario para realizar una evaluación de diseño al programa Empleo Joven, implementado en el municipio de Acapulco de Juárez, Guerrero, durante el año 2017. El primer apartado busca abordar la evaluación en el proceso de las políticas públicas, se identifican diversos tipos y enfoques metodológicos de evaluación, para después concentrar el análisis en la evaluación de diseño. El segundo apartado refiere a la evaluación de diseño de políticas y programas destinados a la población joven. Finalmente, el tercer apartado busca presentar los enfoques de política de juventud más comunes en la región latinoamericana, utilizados para resolver el problema del desempleo juvenil.

### **1.1 La evaluación en las políticas públicas**

La política pública es un concepto que se remite a las ciencias políticas y administrativas, se introdujo en el año de 1950 en Estados Unidos (Lasswell, Harold, 1951) en 1970 en Europa y para 1980 llegó a México como traducción de “*public policy*”, y destaca su uso para resolver problemas públicos, consecuentemente tiene relación con “las interacciones, alianzas y conflictos en un marco institucional específico, entre diferentes actores públicos y privados, para resolver un problema colectivo que requiere de una acción concertada” (Subirats, et al., 2012, pág. 37). Una política pública integra:

Una serie de decisiones o de acciones, intencionadamente coherentes, tomadas por diferentes actores y a veces no públicos cuyos recursos, nexos institucionales e intereses varían- a fin de resolver de manera puntual un problema políticamente definido como colectivo. Este conjunto de decisiones y acciones da lugar a actos formales, con un grado de obligatoriedad variable, tendentes a modificar la conducta de grupos sociales que, se supone, originaron el problema colectivo a resolver (grupos-objetivo), en el interés de grupos sociales que padecen los efectos negativos del problema en cuestión (beneficiarios finales) (Subirats, et al., 2012, pág. 38).

La definición anterior afirma que una política pública es la respuesta a un problema público, a través de acciones y decisiones lógicas caracterizadas por la intervención de actores diversos que usarán sus recursos, para incidir en la decisión formal, con el fin de resolver una situación indeseable, acotada y definida como problema público, Jones (1970)

detalla y propone un ciclo de políticas integrado por cinco fases, a continuación, se describen de forma general. Tomando en cuenta el tema de la investigación, se detalla con mayor profundidad la etapa de evaluación:

#### 1. Surgimiento de los problemas

Esta fase es relativa al momento cuando se percibe una situación indeseable y colectiva. Consiste en detectar la percepción negativa respecto del problema y la demanda colectiva de una acción pública, así como la definición del problema e identificación de causas posibles. Idealmente los actores involucrados solicitan una acción pública y se busca que el problema esté inscrito en la agenda del sistema político.

#### 2. Inclusión en la agenda

Esta etapa se caracteriza por el reconocimiento por parte de la autoridad gubernamental que debe actuar para atender un problema de entre las diversas demandas existentes. Incluye las respuestas del gobierno frente la problemática que considera viable, capaz y pertinente atender.

#### 3. Formulación o diseño y decisión del programa de la política

Esta fase es integrada por la definición del modelo causal por parte de los actores públicos con influencia de los actores sociales, que darán paso a la formulación del programa de actuación político-administrativo, es decir, la identificación y selección de alternativas, la selección de objetivos, instrumentos y procesos que se deberán implementar para solucionar el problema. Se trata de comprender la naturaleza del problema que en la fase anterior se decidió atender, buscando proponer soluciones acordes, bien informadas y con la mayor probabilidad de impactar positivamente sobre la situación considerada como negativa, cuando ello es factible (Arellano & Blanco, 2013).

#### 4. Implementación de la política

Reúne las acciones de los agentes administrativos a cargo de la implementación, para la aplicación de los instrumentos de acción seleccionados. Incluye traducir la decisión a los

hechos concretos, es decir, una adaptación del programa de la política a las situaciones que deberá enfrentar, por lo tanto, es una fase muy compleja, conlleva la aplicación selectiva de medidas y acciones en contextos donde intervienen diversos actores y sus intereses.

## 5. Evaluación de la política

Esta fase busca identificar la contribución de la política a la solución del problema central identificado que originó su creación. Valora si el programa necesita ajustes o incluso una nueva formulación del problema, de ahí que Mény & Thoenig afirmen que “el final también puede ser el comienzo” (1992, pág. 195) de la política.

La evaluación puede ser de diversos tipos como es posible apreciar en las Tablas 4 y 5 del presente capítulo, sin embargo, para fines de la presente investigación, se coloca especial atención a la evaluación centrada en analizar la contribución a la solución del problema desde el diseño y la planeación de la política o programa.

Existen diversas definiciones del concepto “evaluación”. Reconocida como una investigación aplicada o investigación evaluativa (Weiss, 1990) con el propósito de conocer, explicar y valorar (Cardozo, 2006, pág. 44) el diseño, la ejecución y la utilidad de los programas de intervención social (Rossi y Freeman 1989 en Bustelo, 2001).

Belmonte, Marino y Pereyra retoman a Bustelo (2001) para explicar que el concepto de evaluación debe tomar en cuenta el objeto, los procedimientos y las funciones de la evaluación de políticas públicas. Entendiendo por objeto “cualquier intervención social creada para afrontar un problema público, iniciando por su diseño y llegando a los impactos que produce a mediano y largo plazo” (2016, pág. 02). De acuerdo con Cardozo, dicha intervención social, política o programa deberá someterse a un proceso para explicar, analizar y valorar su contribución a la solución del problema identificado, así como generar una retroalimentación y mejora, sin limitarlo al control de los recursos presupuestales.

En este nivel de la definición, es importante integrar a Roth, quien retoma el Informe Viveret<sup>4</sup> para explicar que la evaluación no busca evaluar “las capacidades individuales de la gente, sino los recursos y las capacidades sociales -aprendidas, organizadas y coordinadas-, adquiridas por el conjunto de los actores para la realización de un proyecto colectivo” (2006, pág. 140) Por lo tanto, se entiende que la evaluación como objeto es un proceso analítico, valora la contribución de la política a la disminución de la problemática que originó su creación y genera información que permite retroalimentar su diseño.

Weiss identifica cinco elementos claves para entender las actividades que realiza la evaluación: (1) La valoración sistemática como el carácter investigativo de los procedimientos de la evaluación, conforme a los cánones aceptados de investigación en ciencias sociales; (2) el objeto de la investigación puede enfocarse en estudiar la manera en cómo se instrumenta el programa o; (3) la fidelidad del programa hacia su diseño o solo plantear como van las cosas; (4) los estándares de comparación que pueden provenir de la declaración oficial de los objetivos y que da paso a determinar el mérito del programa, es decir, la emisión de un juicio; (5) y el propósito de llevarla a cabo (Weiss C. H., 2015).

La utilidad de la evaluación refiere al propósito de mejorar los programas y/o políticas a través de la evaluación, ya sea como instrumento de rendición de cuentas para precisar acciones y decisiones futuras (Weiss, 1990; Cardozo, 2006), así como promover la comprensión de los fenómenos implicados (Belmonte, Marino y Pereyra, 2016, pág. 02; Stufflebeam y Shinkfield, 1987).

Es importante señalar que existen diferencias entre una política y un programa. La política refiere a “una declaración de objetivos, aceptada oficialmente, ligada a una serie de actividades que se supone cumplirán dichos objetivos en una determinada jurisdicción” (Weiss 1988 en Bustelo 2001, pág. 39-40).

En este punto es imprescindible recordar que una política pública es la respuesta a un problema público, dicha respuesta podría ser materializada a través de una variedad de

---

<sup>4</sup> El informe presentado por Patrick Viveret en junio de 1989 es parte de las medidas que oficializaron la evaluación de políticas públicas en Francia. (Urteaga E., 2012).

decisiones posibles: programas, acciones, proyectos, leyes (Corzo, 2012) planes (Bustelo, 2001) “servicios, medidas o proyectos” (Parsons, 2007, pág. 563).

La evaluación de políticas y evaluación de programas se define en la amplitud y generalidad del objeto de estudio; la evaluación de una política podría remitir a la revisión, análisis y valoración de un conjunto de programas, proyectos o acciones distinto al análisis y valoración de un programa concreto, de ahí que la evaluación de políticas requiera de un calendario extendido y como evaluador un analista que valore los procesos y cursos de acción donde intervienen poderes públicos. Estas características son distintas en una evaluación de programas porque sólo requiere de consultores externos (dando lugar a una evaluación externa) o a los responsables internos del programa (originando una autoevaluación o evaluación interna) acompañado de un calendario ajustado en tiempo y actividades. La aplicación de la evaluación es otra diferencia importante, a nivel de política genera nuevo conocimiento en torno a continuar o concluir con la política, en cuanto a la evaluación de programas, su aplicación está orientada a mejorar el programa a partir de la asignación y control de responsabilidades internas, en consecuencia, también puede recomendar la cancelación del programa (Ver Tabla 1) (Bustelo, 2001).

Tabla 1. Diferencia entre la evaluación de programas y la evaluación de políticas

<b>Dimensiones</b>	<b>Evaluación de programas</b>	<b>Evaluación de políticas</b>
<b>Objeto de estudio</b>	Plan, programa, proyecto. Servicio, medida.	Planes, programas, proyectos, servicios y medidas que integren la Política Pública.
<b>Agente evaluador</b>	Consultor externo. Responsable interno.	Analista.
<b>Aplicación</b>	Mejora del programa o servicio. Control de responsabilidades internas. Contribución a la evaluación de una política.	Guía para acciones futuras. Ayuda a decidir continuar o terminar la política pública.
<b>Metodología</b>	Esencialmente la misma	
	Flexibilidad metodológica.	Flexibilidad metodológica. (relativo a mayor apoyo en análisis secundario de datos, de la información generada por los propios programas).

<b>Tiempos</b>	Temporalidad ajustada.	Puede tomarse más tiempo, porque debe reflejar el carácter dinámico de la política.
----------------	------------------------	---

Fuente: Bustelo 2001, pág. 40.

Sin embargo, la Tabla 1 no remarca las diferencias esenciales que permitan discriminar entre la evaluación de programas y la evaluación de políticas. La propuesta recuperada de Bustelo (2001) es muy discutible particularmente en las dimensiones de “aplicación” y “metodología”, incluso, la dimensión “objeto de estudio” tiene una diferencia insuficiente, únicamente pasa del singular al plural. Recuperar la propuesta de Bustelo es útil para considerar las dificultades que se afrontan al momento de establecer diferencias entre la evaluación a programas y la evaluación a políticas.

Las diferencias en el objeto de estudio generan diversas formas de abordar la evaluación, de allí que Bustelo utilice la frase “la evaluación puede y debe concebirse como ciencia y también como arte”, entendiendo por ciencia, aquello que refiere a los conceptos, teorías y enfoques sobre la evaluación y arte a la originalidad que requiere cada evaluación, “mediante un cuidadoso proceso que atienda el contexto, precisamente en el sentido opuesto a la producción manufacturada” (Bustelo en Pérez & Maldonado, 2015, pág. 17).

Las evaluaciones no solo se diferencian por el objeto de estudio; política o programa. La evaluación varía de acuerdo con la fase de la política en que se realiza, los actores que intervienen, el método utilizado o según el aspecto parcial del programa o política que se busca valorar, es decir “la finalidad de evaluación y de las características del objeto a evaluar van a depender tanto de lo que se evalúa como el modo de evaluar” (Roth, 2002, pág., 142). La clasificación con base a la fase de la política en que se realiza la evaluación se resume en el siguiente cuadro:

Tabla 2. Tipo de evaluación según la fase de la política

<b>Tipo de la evaluación</b>	<b>Fase de la política</b>	<b>Aspecto que analiza la evaluación</b>	<b>Utilidad de la evaluación</b>
<b>Ex ante o “a priori”. De factibilidad o prospectiva.</b>	Formulación de la política.	Analizar las consecuencias de las alternativas de solución para seleccionar la más apropiada, a través de datos estimados en el diagnóstico previo utilizado para esta fase. Genera un juicio sobre la formulación de la	Instrumento prospectivo que ayuda a pronosticar cuáles serán los impactos futuros causados.

		política, analiza la pertinencia y congruencia de los objetivos y la definición del programa.	
<b>Concomitante o “ex tempore”.</b>	Durante la implementación.	Identificar problemas de diseño, juegos políticos, recursos inadecuados, a través del análisis de la toma de decisiones operativas y acciones concretas destinadas a incidir en el problema público, para controlar y dar seguimiento a la puesta en práctica. Genera indicadores que permiten analizar si el programa tiene una estructura adecuada y si la implementación de esta contribuye a la solución del problema identificado.	Instrumento que suministra información permanente para ajustar continuamente tanto objetivos como los medios y los procesos de una acción pública. Este tipo de evaluación puede ser continua o periódica.
<b>Ex post o “a posteriori”.</b> <b>Retrospectiva.</b>	Después de la implementación.	Identificar, medir, comparar y calificar los resultados e impactos alcanzados, describir el proceso desarrollado, explicar determinantes y condiciones, calificar su grado de efectividad, para decidir si conviene seguir aplicándola con o sin modificaciones, concluirlo o suplantar. Este proceso genera datos históricos y una oportunidad de aprendizaje sobre el mismo.	Analiza los efectos de un programa o política luego de efectuada su implementación.

Fuente: Elaboración propia con información de Cardozo, 2013 y 2012. Roth, 2002.

Existe una gran variedad de tipos de evaluación como se podrá observar en las siguientes tablas. En la tabla 3 es posible apreciar la clasificación en concordancia con el perfil del evaluador, además compara desventajas y ventajas de los tipos de evaluación.

Tabla 3. Tipos de evaluación según quién evalúa

<b>Tipo de evaluación</b>	<b>Quién la desarrolla</b>	<b>Perfil posible de evaluación</b>	<b>Ventajas</b>	<b>Desventajas</b>
<b>Interna</b>	Propia instancia responsable del programa evaluado.	Autoevaluación	Mayor conocimiento de la actividad evaluada. Mayor acceso a la información.	Menor objetividad.
<b>Externa</b>	Organizaciones o personas externas a quienes desarrollan la actividad evaluada.	Intergubernamental	Mayor objetividad. Basada en modelos de tipo “Top-down”. Independiente (centros de investigación, partidos políticos, ONG, etcétera).	Acceso limitado a la información. Grupos y personas que mantienen interés por demostrar el éxito de la gestión, generando presiones sobre los evaluadores y con ello, una disminución de la objetividad deseable.

<b>Participativa</b>	Personas responsables del programa evaluado, población objetivo y beneficiada.	Comunitaria	Empodera a los participantes.	Posible falta de capacidad técnica.
			Desarrolla capacidades en los participantes.	Baja rigurosidad académica.
			Contribuye a la cultura de la evaluación.	Necesita mucho tiempo.
			Genera información de mejor calidad.	Participación solo en alguna fase del proceso.
			Recupera la perspectiva de la población atendida por el programa.	Participación limitada a los líderes.
			Genera cohesión social.	Desconfianza.
Abre espacios de expresión para las voces que tradicionalmente no se han escuchado.	Representatividad. Legitimidad.			

Fuente: Elaboración propia con información de Cardozo, 2013, 2012.

Otra manera de clasificar la evaluación es tomando en cuenta el contenido o fase del programa, tal como se mostrará en las siguientes tablas.

Tabla 4. Tipo de evaluación según el contenido o fase del programa

<b>Tipo de evaluación</b>		<b>Contenido</b>
<b>Evaluación de diseño.</b>		Analiza y valora el diseño y conceptualización del programa.
<b>Evaluación de Proceso.</b>		Analiza y valora el proceso de puesta en práctica del programa, es decir, cómo se ejecuta, pone en práctica y funciona.
<b>Evaluación de Resultados.</b>	<b>De <i>outputs</i> o productos.</b>	Analiza y valora la calidad de lo que “produce” un programa (actuaciones, actividades, materiales, etc.).
	<b>De <i>outcomes</i> o efectos.</b>	Analiza y valora los efectos que son producidos por los <i>outputs</i> del programa en el problema que afecta a la población.

Fuente: Bustelo 2001, pág. 130.

Los autores Stufflebeam y Shinkfield proponen el modelo CIPP de evaluación, este modelo valora el contexto, *input*, proceso y producto (Ver Tabla 5). La importancia de recuperar este modelo es debido a la semejanza entre la evaluación de contexto que, valora la identificación del problema y alternativas de solución, con la evaluación de diseño que propone la CEPAL en su Manual 39 (Ortegón & Pacheco, 2005), como se podrá mostrar más adelante.

Tabla 5. Tipo de evaluación según CIPP

Tipo de evaluación	Objetivo
<b>Contexto</b>	Este tipo de evaluación busca identificar la población objeto del estudio, valorar sus necesidades, identificar las oportunidades de satisfacer las necesidades, diagnosticar los problemas que subyacen en las necesidades y juzgar si los objetivos propuestos son lo suficientemente coherentes con las necesidades valoradas.
<b>Entrada (input)</b>	Analiza las estrategias en función de la capacidad y recursos asignados, busca ayudar a tomar decisiones sobre la estructura de un programa en torno a las fuentes de apoyo y el diseño de estrategias.
<b>Proceso</b>	Se enfoca en identificar problemas en el proceso del programa derivados de la planificación, describe el proceso real y busca mejorar la ejecución de este.
<b>Producto</b>	Prioriza la atención en los resultados y el contraste con los objetivos, se enlaza con las evaluaciones de contexto, entrada y proceso para revisar sus efectos.

Fuente: Stufflebean y Shinkfield, 1987, pág. 194.

Existe un amplio repertorio de tipos de evaluación de programas y políticas públicas. En el presente trabajo se revisaron las propuestas más destacadas y dominantes en este ámbito de estudio, no obstante, en todos los casos la finalidad principal es generar información que permita mejorar el programa o política evaluado. Los tipos de evaluación pueden variar por distintas razones; los actores que intervienen, la fase en que se evalúa o el aspecto que se evalúa. Esta investigación tiene interés en la evaluación de diseño.

## 1.2 La evaluación de diseño

El Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social en México (en adelante CONEVAL) no reconocía ni evaluaba el diseño de los programas hasta el año 2007 a pesar de que algunos autores sostenían la necesidad de su aplicación (Cardozo, 2015)

Actualmente el CONEVAL reconoce la evaluación de diseño como el “instrumento que deberá realizarse a los programas que cumplan un año de implementación, con la finalidad de generar información para tomar decisiones que mejoren la lógica interna del programa y conocer si su esquema actual contribuye a la solución del problema para el cual fue creado” (CONEVAL, 2017, pág. 3).

Este tipo de evaluación tiene cercanía al proceso de planeación y formulación de la política o programa, dado que analiza y valora la identificación del problema, los objetivos, los instrumentos de la política (acciones); su claridad y coherencia permitirá su evaluación (Tejedor, 2000) En consecuencia algunos autores (Stufflebeam y Shinkfield, 1987; Tejedor,

2000; Belmonte Marino y Pereyra, 2016) la reconocen como evaluación de entrada y la identifican como el primer tipo de evaluación que debería aplicarse a un programa o política.

En específico la evaluación de entrada o de diseño analiza y valora el plan de acción que integra la definición del programa y de objetivos, la disposición de los recursos necesarios para seleccionar las acciones que satisfagan adecuadamente las necesidades detectadas en la población objetivo y finalmente “pre analizar la viabilidad y calidad del plan de evaluación que contenga la estrategia” (Reboloso, 2008, pág. 76) a través de la “planeación de mecanismos para evaluar el programa a futuro” (Tejedor 2000, pág. 326) Otros autores (Stufflebeam y Shinkfield) agregan que este tipo de evaluación ayuda al análisis del “contexto de las necesidades y circunstancias ambientales” (1987, pág.197) para considerar las estrategias y alternativas posibles, sobre todo aquellas que limiten la activación del programa.

Las consecuencias de su omisión generan que los objetivos de un programa determinado no sean detallados explícitamente, provocando la aplicación de medidas que no correspondan a su pretensión, quedando en simples intenciones, difíciles de trasladar a acciones concretas y motivando que los decisores públicos adapten dichos objetivos a sus intereses políticos (Bueno y Osuna, 2013). Esta falta de análisis y valoración de la caja negra del programa ocasiona problemas en subsecuentes evaluaciones, especialmente al momento de atribuir resultados e impactos del programa.

La evaluación de diseño es de suma importancia para explicar y valorar la estructura interna de un programa, determinar el grado de coherencia de la misma con las necesidades o problemas sociales que pretendieron solucionarse, reconocer la adecuación y viabilidad del programa desarrollado, con los medios que se disponen para realizar dicha intervención (Reboloso, Fernández-Ramírez, & Pilar, 2003) orientada a la población identificada, de ahí que requiera de una metodología que permita contrastar un modelo ideal con lo realizado, para lograr identificar áreas de oportunidad. A continuación, se presentan las propuestas metodológicas que resultan útiles para realizar una evaluación de este tipo.

### 1.2.1 Propuestas para una evaluación de diseño

Existen diversos modelos que permiten evaluar el diseño de los programas y las políticas públicas, por ejemplo, Bustelo identifica una serie de aspectos que se deberían considerar en una evaluación de este tipo, las cuales son presentadas en la tabla 6.

Tabla 6. Evaluación de diseño según Bustelo

Aspectos por evaluar	Criterio
Análisis de la realidad.	Buen análisis base del programa.
Metas.	Bien formuladas.
Objetivos.	Definidos, jerarquizados y especificados.
Acciones.	Responden de forma lógica a los objetivos.
Recursos.	Prevén los necesarios recursos humanos y organizativos.
Metodología de intervención.	Explicitada.
Mecanismos de información, seguimiento y evaluación.	Diseñados y adecuados.
Coherencia del programa.	La filosofía con los objetivos de la institución o instituciones que los formulan, ejecutan y evalúan.

Fuente: Elaboración propia con base a Bustelo, 2001, pág. 111.

La propuesta de Bustelo (2001) para realizar una evaluación de diseño tiene aspectos que podrían fortalecerse con el modelo de la CEPAL expresada en su Manual número 39 (Ortegón & Pacheco, 2005) ya que detallan con mayor precisión los elementos que deberían considerar para realizar una evaluación de este tipo.

El Manual número 39 de la CEPAL propone una metodología para la identificación, preparación y evaluación de proyectos. Es importante mencionar que el Manual mencionado no se centra en programas ni políticas públicas, pero sí orienta de manera específica, oportuna y clara en la definición de la situación problemática y las alternativas de solución, utilizando la herramienta del árbol de problemas explicando paso a paso la construcción de las herramientas que permitan la aplicación de dicha metodología.

De acuerdo con el Manual mencionado, el árbol de problemas es una técnica que implica “tener que ordenar y priorizar los problemas que se presentan, analizarlos a detalle, buscar cual es realmente el problema que se debe abordar y qué elementos constituyen causas

y cuáles son los efectos” (pág. 12) así como identificar sus relaciones causales y la aplicación del criterio de selectividad.

El árbol de problemas deberá expresarse en un gráfico donde se coloque en la parte superior los efectos y en la parte inferior las causas, ambos emanados del problema central delimitado que se busca atender, mismo que deberá formularse como estado negativo y no como la ausencia de una solución.

El Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social formula otra propuesta, expresada en los Términos de Referencia para Evaluación en Materia de Diseño, vigentes en 2017, su propuesta se sostiene en siete temas a considerar en una evaluación de diseño. En la Tabla 7 se presentan estos temas y los aspectos a considerar en cada uno de ellos. Lo presentado en la tabla es un esbozo de la propuesta original presentada por CONEVAL en enero de 2017, se excluyó el tema referente al análisis de “complementariedades y coincidencias con otros programas federales”.

Tabla 7. Evaluación de diseño según CONEVAL

Tema	¿Qué aspecto valora?	Categorías
Justificación de la creación y del diseño del programa.	Identificación del programa (nombre, siglas, dependencia y/o entidad coordinadora, año de inicio de operación, entre otros).  Problema o necesidad que pretende atender.	Definición del problema: refiere a la identificación y descripción del problema central o necesidad a la que responde, sus causas, evolución en el tiempo y espacio, así como sus efectos. De acuerdo con el CONEVAL, esta categoría es propia de la elaboración de diagnósticos de programas nuevos (que se encuentre en el primer año de operación).
Contribución a las metas y estrategias nacionales.	Metas y objetivos nacionales a los que se vincula con los ODM y los ODS.	Objetivos: orientados hacia la solución del problema definido, que aquejan a la sociedad, por lo que su cumplimiento son de interés y beneficio de toda la comunidad. La propuesta original del CONEVAL 2017 no conceptualiza la categoría de “objetivos del programa”. La definición se recuperó de una evaluación de diseño realizada por Evalúa DF.

<p>Población potencial, objetivo y mecanismos de elegibilidad.</p>	<p>Identificación y cuantificación de la población potencial, objetivo y atendida (desagregada por sexo, grupos de edad, población indígena y entidad federativa, cuando aplique).</p> <p>Cobertura y mecanismos de focalización.</p>	<p>Población potencial: población total que presenta la problemática y que pudiera ser elegible para el programa.</p> <p>Población objetivo: población que el programa tiene planeado atender.</p> <p>Población atendida: población beneficiada en un ejercicio fiscal. Mecanismos de elegibilidad: criterios para seleccionar a los beneficiarios del programa. Tipo de apoyos entregados y lo referente a los procedimientos para recibir, registrar y dar trámite a las solicitudes de apoyo.</p> <p>Estrategia de cobertura: cuanta de la población objetiva fue atendida.</p>
<p>Padrón de beneficiarios y mecanismos de atención.</p>	<p>Descripción de los objetivos del programa, así como de los bienes y/o servicios que ofrece.</p>	<p>Padrón de beneficiarios: registro que permite conocer quienes reciben los apoyos del programa, sus características y el tipo de apoyo recibido.</p> <p>Mecanismos de atención: procedimientos para otorgar los apoyos a los beneficiarios</p> <p>Tipo de apoyos entregados y lo referente a los procedimientos para recibir, registrar y dar trámite a las solicitudes de apoyo.</p>
<p>Matriz de Indicadores para Resultados (MIR).</p>	<p>Principales metas de Fin, Propósito y Componentes.</p> <p>Valoración del diseño del programa respecto a la atención del problema o necesidad.</p>	<p>Matriz de marco lógico: es un instrumento que busca la consistencia entre el problema identificado, el objetivo general, los objetivos específicos, las acciones, las metas y los indicadores (fórmula, periodicidad, fuentes de información, etc.), a partir de lo cual se realizan sugerencias.</p>
<p>Presupuesto y rendición de cuentas.</p>	<p>Presupuesto aprobado.</p>	<p>Rendición de cuentas: relativo a los mecanismos de transparencia</p> <p>Registro de operaciones programáticas y presupuestales: sobre la identificación y cuantificación de los gastos, para generar los bienes y servicios.</p> <p>Marco jurídico aplicable: Normas, leyes y códigos que regulen programas y acciones.</p>
<p>Análisis de fortalezas, oportunidades, debilidades, amenazas y recomendaciones.</p>	<p>Estructura general del programa.</p>	<p>Oportunidad<sup>5</sup>: aspectos positivos que podemos aprovechar utilizando nuestras fortalezas.</p> <p>Fortaleza: factores críticos positivos con que se cuenta.</p>

<sup>5</sup> La propuesta 2017 del CONEVAL, menciona el tema a evaluar, pero no conceptualiza categorías, no obstante, fueron definidas para esta investigación.

		<p>Debilidad: factores críticos negativos que se deben eliminar o reducir.</p> <p>Amenaza: aspectos negativos externos que podrían obstaculizar el logro de nuestros objetivos.</p>
--	--	---

Fuente: Términos de Referencia del CONEVAL, 2017.

La propuesta de CONEVAL es un importante avance en materia de evaluación de políticas y programas públicos en el país, no obstante, no es la manera más conveniente de realizar evaluaciones, ya que en términos de Bustelo (2015) y Weiss (1990), intenta ser una receta para evaluar de manera sistemática, no específica para cada política o programa.

Los aspectos no considerados por el CONEVAL tienen relación con la manera estandarizada en que se prevén las evaluaciones de diseño desde el propio organismo. El formato ha funcionado para evaluar el diseño de programas sin distinción, limitando la identificación de elementos para su análisis y valoración.

Por otro lado, Bendit (1998), Abdala (2009) y Rodríguez (2011) ponen acento en la importancia de evaluar el diseño de programas que se enmarcan en la política de juventud, a través de un modelo distinto al propuesto por CONEVAL, y que por lo tanto pone énfasis en temas que CONEVAL no considera, como la participación protagónica juvenil. Particularmente Abdala (2009) y Rodríguez (2011) mencionan que, la falta de evaluación del diseño en las evaluaciones realizadas a los programas de capacitación y empleo generó problemas para analizar la contribución a la solución del problema que los originó, evidenciando la necesidad de evaluar el diseño de los programas de capacitación y empleo juveniles. Estos modelos alternativos o enfoques transversales (SHCP, 2011) serán revisados en el siguiente apartado.

Los criterios de evaluación son referentes para la obtención de información útil para emitir el juicio de valor de la evaluación. En el caso de las evaluaciones de diseño se consideran especialmente importantes los criterios de:

- 1) Pertinencia, refiere al grado en que el conjunto de las medidas que componen la intervención están orientadas a resolver la necesidad o problemática existente en el contexto en el que esta se produce.
- 2) Relevancia, es la importancia de las medidas en el marco más amplio de la política. Adecuado dimensionamiento de las medidas.
- 3) Cobertura, parte de la población que se incluye como beneficiaria de la política o programa, en relación a toda aquella afectada por el problema.
- 4) Coherencia interna, la adecuación entre los objetivos planteados en la intervención y el conjunto de medidas diseñadas e implementadas.
- 5) Coherencia externa, las actuaciones en el ámbito de otras políticas o dimensiones con el objeto de resolver aspectos del problema no contemplados por la intervención.
- 6) Complementariedad, el grado o alineación entre dos o más políticas o programas que intervienen en la resolución de un problema (Casillas, 2020)

### **1.3 Las juventudes en la evaluación**

Los estudios de juventud lanzan una crítica que es importante recuperar en el tema de evaluación de diseño a los programas que tienen como población objetivo a las personas jóvenes.

Actualmente, se usan de manera indiscriminada los términos contradictorios, limitativos y estigmatizantes para referirse a las personas jóvenes, particularmente el concepto adolescencia que, corresponde a una categoría biológica (Duarte, 2000) y que comprende de los 10 a los 19 años de edad (UNICEF, 2020)

Sin embargo, considerando el artículo 123 constitucional y la Ley Federal del Trabajo, en México es posible trabajar desde la edad de los 15 años, por ello, la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo identifica como unidad de análisis el hogar y los residentes de la vivienda a partir de los 14 años de edad. En consecuencia, el uso indiscriminado del concepto adolescencia, como sustituto de juventudes, invisibiliza a una parte que puede integrar la población económicamente activa (PEA). Lo anterior abre la posibilidad de que algunos adolescentes puedan o no formar parte de la PEA.

Otra consecuencia es el uso de manera generalizada que da al concepto en el diseño de programas que atiende esta población, aspecto que debería considerarse al momento de evaluar el diseño de los programas y políticas dirigidas a este sector poblacional.

Un concepto más adecuado es juventudes, reconociendo que existen necesidades y realidades distintas (Duarte, 2000), su uso contempla una juventud plural y evita la “objetivación invisibilizada” (Duarte, 2000, pág. 13), tampoco asume a las personas jóvenes como un problema en si mismo, generando que se consideren sus capacidades de aporte a la comunidad.

Este cambio de perspectiva sirve, para replantear y cuestionar la evaluación de las políticas y programas públicos dirigidas a las y los jóvenes, siendo sensibles a las necesidades y realidades de este grupo poblacional (Espolea A.C, 2012)<sup>6</sup>, de ahí la importancia de recuperar la perspectiva de juventud en las evaluaciones de diseño aplicadas a los programas que buscan solucionar los problemas públicos juveniles.

Además, Fundación Idea<sup>7</sup> (2014) luego de estudiar cuatro programas de juventud mexicanos, concluyó que incorporar mecanismos de participación juvenil para definir las necesidades de los beneficiarios es un factor determinante para que los programas de juventud funcionen.

---

<sup>6</sup> Espolea A.C. fue una organización civil mexicana que inició en 2006, destacó a nivel nacional e internacional por promover la participación juvenil y el cumplimiento de los derechos humanos de personas jóvenes. Realizó diferentes estudios sobre perspectiva de juventud y participación política juvenil en las políticas públicas entre otros. Realizó convenios de colaboración con INJUVE CDMX (Convenio de colaboración institucional, 2016) y en 2012 fue premiada por la ONU con el reconocimiento Cinta Roja. Espolea era integrada por seis miembros base (CONAPRED, 2012; Oficina regional de ONUSIDA para América Latina y el Caribe, 2012). Lisa Sánchez fue miembro de Espolea A.C., actualmente es Directora General de México Unido Contra la Delincuencia.

<sup>7</sup> Fundación Idea es una organización que genera conocimiento y da asistencia técnica en política pública en México. Promueve el diseño de políticas públicas innovadoras que generen igualdad de oportunidades. Realizan investigación y análisis para evaluar políticas públicas vigentes.

En este orden de ideas, Rodríguez identifica tres inercias en el diseño y por lo tanto, es imperativo considerarlas al momento de su evaluación: 1) las definiciones políticas priorizan a los jóvenes excluidos y en los presupuestos se beneficia a los jóvenes integrados, 2) la inversión en juventud se concentra en gastos de funcionamiento en detrimento de la “inversión efectiva” y, 3) juvenilismo, cuando se considera que las políticas públicas de juventud son un asunto de exclusiva responsabilidad de los propios jóvenes (2015, pág. 61-62).

Estas críticas no son nuevas, a finales de la década de los 90 Bendit (1998) propuso una serie de características mínimas necesarias para el diseño de programas y políticas públicas de juventud.

El modelo integral de Bendit identifica la necesidad de contar con participación de la sociedad civil, el sector privado y el sector público, con protagonismo juvenil en todo el ciclo de la política. Además de ser transversales, no sectoriales, coherentes a la definición del problema público juvenil, planificadas, en equidad y democracia, respaldada por un marco legal específico, integral y armonizadas con las políticas sociales generales del Estado con mayor tendencia a la prevención y no a la penalización. Además de contar con profesionalización y tecnificación del personal que interviene en el diseño, implementación y evaluación del programa.

Bendit sugiere colocar especial atención a la planeación, los montos y áreas de inversión, la cobertura, la integridad del diseño, así como los actores que participan en la formulación, aplicación y evaluación.

García (2017) realizó una investigación recuperando elementos de la propuesta de Bendit, poniendo énfasis en los actores y el protagonismo juvenil que intervinieron en el diseño del programa. Concluye que los programas de juventud que revisó y que fueron diseñados e implementados por el gobierno del Estado de México, tienden a formular “políticas de la improvisación” (pág. 416), es decir, carentes de una planeación básica, de un objetivo claro en torno a entender las demandas juveniles y de mecanismos de evaluación, dificultando enormemente la aplicación de una evaluación de diseño al conjunto de programas para jóvenes revisados.

En la Tabla 8 se muestran los aspectos a considerar en una evaluación de diseño a programas de juventud por autor, con la finalidad de compararlos y tener presentes los elementos necesarios para la aplicación dicha evaluación.

Tabla 8. Evaluación de diseño a políticas y programas de juventudes

<b>Autor</b>	<b>Aspecto por evaluar</b>
<b>Duarte</b>	Uso del concepto juventudes.
	Considera a los jóvenes con capacidades de aporte a la comunidad.
<b>Espolea</b>	Perspectiva de juventud (recuperando necesidades y realidades juveniles de su propia voz).
<b>Rodríguez</b>	Presupuesto orientado a beneficiar a jóvenes integrados a la sociedad y no a los excluidos.
	Presupuesto enfocado a gastos de funcionamiento.
	Juvenilismo.
<b>Bendit</b>	Participación de la sociedad civil, sector privado y sector público.
	Protagonismo juvenil.
	Transversales, no sectoriales.
	Coherentes a la definición del problema público juvenil.
	Planificadas.
	En equidad.
	En democracia.
	Respaldada por un marco legal específico.
Orientada a la prevención y no a la penalización.	
<b>García</b>	Protagonismo juvenil.
	Planeación básica.
	Objetivo claro que entienda demandas juveniles.
	Mecanismos de evaluación.
<b>Fundación Idea</b>	Mecanismos de participación en la definición del problema.

Fuente: Elaboración propia con base a Bendit, 1988; Duarte, 2000; Espolea, 2012; Rodríguez, 2010; García, 2017; Fundación Idea; 2014.

#### **1.4 Enfoque de riesgo versus enfoque de derechos**

Algunos autores (Rodríguez, 2010 y 2011; Abdala, 2009; Krauskopf, 2015; Bendit, 1998) sostienen que las políticas y programas de juventud están diseñados desde diversos enfoques, no obstante, los más nombrados son el enfoque de riesgo y el de derechos, insertos en políticas sectoriales o integrales respectivamente.

Las políticas sectoriales orientan un enfoque de riesgo en los programas destinados a la juventud, promoviendo una mirada hacia las “nuevas generaciones como un simple grupo de riesgo” (Rodríguez, 2015, pág. 48). Este enfoque orienta políticas que construyen espacios

específicos para la juventud, generando el aislamiento de los jóvenes, contraviniendo su inserción social y laboral.

El enfoque de riesgo es más tradicional que el enfoque de derechos. No hace referencia a la condición ciudadana de los jóvenes ni sus derechos. Las intervenciones de este enfoque son relativas al acceso a servicios. El enfoque está sustentado en indicadores económicos y sociales que muestran la precaria situación en la que crecen y maduran algunos jóvenes, por lo tanto, toman a la población joven como un sector al que había que preparar para su inserción en el mundo adulto y la sociedad, a través de medidas universales, asumiendo el proceso de integración como algo natural y al alcance de todos los jóvenes (Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura , 2011, pág. 15). El enfoque de riesgo<sup>8</sup> funcionó durante algún tiempo a través de políticas de juventud paternalistas y clientelares (Rodríguez, 2015, pág. 50), su principal aportación fue mostrar:

La existencia de amplios sectores juveniles excluidos, viviendo en condiciones sumamente precarias y enfrentando limitaciones ilevantables de no mediar medidas específicas de apoyo en el proceso de integración [...] Las elevadas tasas de fracaso escolar (y aún de no ingreso), junto con los elevados y persistentes niveles de desempleo y subempleo juvenil, asociadas en general a condiciones de vida (familia, vivienda, comunidad, etc.) sumamente precarias, acreditaban este enfoque de un modo contundente (Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, 2011, pág. 15).

El enfoque de riesgo motiva que los beneficiarios no siempre asuman su condición de sujetos de derecho, dando incentivos para no participar en el diseño, implementación y evaluación de la política de juventud. El enfoque de derechos<sup>9</sup>, opuesto y no excluyente al enfoque de riesgo, asume que los jóvenes son ciudadanos con derechos que tanto la sociedad como el Estado deben respaldar. Este enfoque motiva políticas públicas desde una

---

<sup>8</sup> Un tema que permite mayor claridad es la prevención de la violencia en los jóvenes. Desde el enfoque de riesgo se promueven políticas “de mano dura” como explica Nateras, (2010) es el caso particular de Centroamérica con las pandillas “Mara Salvatrucha” y “Barrio 18”. Un ejemplo mexicano fue la implementación del programa SUBSEMUN en Puebla, Salazar (2017) constata que el programa se utilizó para criminalizar y perseguir a jóvenes *graffiteros*.

<sup>9</sup>Un ejemplo de este tipo de enfoque esta presente en el documento “Buenas Prácticas en Materia de Juventud” de Fundación Idea (2013), sin embargo, la participación juvenil que revisan se limita a la fase de implementación de la acción gubernamental.

“perspectiva generacional”, es decir, procura que las políticas “acompañen a las personas a lo largo de todo su ciclo de vida” (Rodríguez, Empleo y juventud: muchas iniciativas, pocos avances. Una mirada sobre América Latina, marzo-abril 2011, pág. 136). Además, este enfoque retoma el concepto de empleo decente acuñado por la Organización Internacional del Trabajo (Rodríguez 2015, pág. 50).

El protagonismo juvenil en participación es característico del enfoque de derecho (Rodríguez, 2015; Evangelista E., 2017; García, 2017; Narro y otros, 2012) ya que “las personas son sujetos interrelacionados, con experiencias e iniciativas, capaces de transformar la realidad por ellos mismos, por tanto opinan y contribuyen sobre las acciones a instrumentar en políticas y programas” (Narro y otros 2012, pág. 53), no desde una perspectiva técnica sino desde la social y política [...] significa generar espacios de intercambio que favorezcan y faciliten el conocimiento y reconocimiento de las distintas realidades y situaciones juveniles” (Evangelista E. , 2017, pág. 258).

La siguiente tabla compara ambos enfoques con la finalidad de mostrar de manera esquemática las diferencias entre los enfoques mencionados.

Tabla 9. Enfoques en políticas y programas públicos de juventud

<b>Políticas sectoriales</b>	<b>Políticas integrales</b>
<b>Enfoque de riesgo</b>	<b>Enfoque de derechos</b>
Prioriza la inserción laboral de los jóvenes a nivel del primer empleo, sin importar mucho su permanencia, a través de acciones universales, sin considerar las diferencias entre las juventudes que limitan su acceso al empleo digno.	Prevalece la importancia de insertar a los jóvenes al mercado laboral, para garantizar su derecho al empleo.
No considera en su diseño mecanismos de participación juvenil.	Prevé el diseño del programa con la intervención protagónica de las juventudes, además de la sociedad civil y sector privado.
Fortalece la perspectiva de emplear a jóvenes para evitar su inserción al crimen organizado.	Retoma el concepto “empleo digno” aportado por la OIT.
El limitado presupuesto asignado a las estrategias se destina a la papelería o nómina.	Reconoce situaciones de riesgo y diferencias en las juventudes, por lo que diseña acciones acordes a esa realidad.
Tiende a generar acciones paternalistas, clientelares o aisladas.	Fortalece la figura de la juventud como actores estratégicos para el desarrollo.

	<p>Los actores que intervienen en el diseño del programa tienen cursos, tecnificación o similar en materia de juventud.</p> <p>Promueve estrategias y acciones integrales con las políticas sociales generales del Estado.</p>
--	--

Fuente: Elaboración propia de acuerdo con Rodríguez (2015) y Narro y otros (2012).

El enfoque de riesgo reproduce en el imaginario social la figura de juventud como sujeto desempleado por desobligado, vago, peligroso y potencial criminal, es decir, promueve la prevalencia del juvenicidio<sup>10</sup> como condición moral de acuerdo con Feixa y otros (2015) Entendiendo por juvenicidio la eliminación sistemática o el “acto límite que arranca la vida de la persona joven” como producto de la suma de diversas precarizaciones incluida la precarización social (Valenzuela, 2015).

Por otro lado, el enfoque de derechos promueve que los jóvenes desempleados sean sujetos de derecho a los que se debería garantizar su derecho al empleo entendido como un derecho fundamental humano, tal como señala la Carta Magna: “toda persona tiene derecho al empleo digno y socialmente útil” (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 1917).

---

<sup>10</sup> El concepto juvenicidio es un término que aún no figura en el diccionario. Fue acuñado en 2012 en las ciencias sociales, a partir de las investigaciones realizadas en el caso Gonzales y otras (campo algodnero) también conocido como “las muertas de Juárez”. Los científicos sociales encontraron que las mujeres asesinadas eran principalmente jóvenes. Recientemente el Colegio de la Frontera Norte y CLACSO imparten un diplomado con la temática central de juvenicidio en México y América Latina. Valenzuela (2015) define el concepto como el asesinato sistemático de la población joven, inicia con la precarización de la vida de los jóvenes, su vulnerabilidad económica y social, así como el aumento de su indefensión ciudadana.

Diversos autores (Pérez y otros, 2001; CEPAL, 2003; Schcolnik, 2005; Weller, 2006; Narro y otros, 2012; Feixa y otros, 2015) ahondan en el tema del desempleo juvenil usando el concepto de inserción laboral invariablemente, entendiendo por ello, la falta o baja capacidad que reconocen en el contexto para que las personas jóvenes sean incluidas en el mercado laboral, identificando diferentes causas y consecuencias. A continuación, se presentan algunas.

Entender el desempleo juvenil en el municipio de Acapulco de Juárez durante los años 2017-2018 requiere precisar que hay elementos del contexto internacional que contribuyen a la definición de la problemática de nivel local. Para ello, es pertinente reconocer que en 2003 la CEPAL analizó el desempleo en jóvenes a nivel latinoamericano, identificó distintas variables (educación, género, características socioeconómicas del hogar, ciclo económico), concluyó que el proceso complejo del desempleo en gran medida, obedece al aumento anual de jóvenes buscadores de empleo, que se agregan a los que ya están en situación de desempleo, generando periodos extensos de búsqueda de empleo, donde la variable educación influye de manera importante, ya que a menos estudios académicos, mayores posibilidades de obtener un empleo de aprendiz o trabajo con familiar y no remunerado, identificando a este grupo como el más vulnerable en situaciones de crisis económicas.

Algunos autores (Schcolnik, 2005; Weller, 2006; Narro y otros, 2012; Feixa y otros, 2015) identifican que, debido a que la gravedad del problema aumenta con los años, el efecto futuro es la continua precarización generalizada del empleo y “una exclusión de los jóvenes que ingresan por primera vez al mercado laboral” con mayores impactos en los jóvenes con mayor educación en general y en las mujeres jóvenes en particular (Narro, Perez, Moctezuma, & Muñoz, 2012, págs. 17-18).

En un contexto donde la enseñanza formal se ha transformado en un requisito básico para los empleadores, por representar un certificado de cumplimiento de normas, reglas y horarios, independiente de la calidad de la educación, además los procesos productivos son cada vez más complejos, tecnificados y cambiantes, aunado al aumento anual de jóvenes que busca insertarse al mercado laboral incluyendo a los que aún no han terminado sus estudios, agravando el problema del desempleo juvenil. Esto se ve reflejado en la vasta experiencia y

a pesar del aumento del “nivel educativo, hay graves problemas de calidad y falta de adaptación a la demanda de parte de los sistemas de educación y de formación profesional. Por lo tanto, el mayor número de años estudiados no da una ventaja especial a la población juvenil para que se inserte exitosamente al mercado laboral”. (Weller, 2006, s/n de pág.)

Waller, sostiene que la generación de cada vez menos empleos provoca menor estabilidad y los trabajos permanentes, en una misma empresa y mismo puesto de trabajo, bajo la protección de una base salarial, se extinguen (2006). Además, la experiencia laboral, y el desarrollo académico no aseguran mayor empleabilidad en el actual mundo globalizado, se requieren de más habilidades (Schkolnik, 2005).

La inserción laboral débil, temprana o tardía, relacionada frecuentemente con altos niveles de deserción escolar, afecta sobre todo a jóvenes procedentes de hogares pobres, con lo que hay una alta probabilidad de una transmisión intergeneracional de la pobreza, estas causas se relacionan con la llamada inserción laboral precaria o precarizada (Valenzuela, 2011) son una parte importante de la población de riesgo con problemas de adaptación y marginación social. Además, sostienen que el desempleo juvenil es el resultado normal del funcionamiento del mercado de trabajo (Weller, 2006).

En México el desempleo se mide a través de la Encuesta de Ocupación y Empleo (ENOE) que se realiza trimestralmente por personal del INEGI ofreciendo características ocupacionales de la población entre otras variables económicas y geográficas, es decir, permite conocer las características del mercado laboral mexicano. Para la ENOE una persona desempleada es aquella que al momento de la encuesta no cuenta con empleo, es decir, que la semana anterior al levantamiento de la encuesta no trabajó ni siquiera una hora, además el entrevistado debe querer tener empleo y por eso lo busca de manera activa (INEGI, s.f)

### **Conclusiones preliminares**

Tomando en cuenta la revisión teórica conceptual del primer capítulo es posible aseverar que, idealmente las evaluaciones a políticas y programas en México están orientadas a su mejora, la asignación y control de funciones internas de los responsables, además el

conocimiento de las evaluaciones genera información relevante para terminar o continuar la intervención, también buscan identificar la contribución del mismo a la solución del problema, además, contribuye a la rendición de cuentas, con ello legitima y da certeza a las acciones de gobierno implementadas en el marco del programa o política evaluada.

Existe una variedad de tipos de evaluación, entre ellos está la de diseño o de inicio o entrada, es decir, la evaluación primera, es necesaria para subsecuentes evaluaciones, ya que revisa, valora y analiza la base o estructura en que se funda previa a su operación. La evaluación de diseño ofrece mayores posibilidades de hacer una correcta planeación para contribuir a la solución del problema que lo originó.

En el caso específico de los programas que responden a las problemáticas juveniles, los autores reconocen que, omitir la evaluación de diseño en estos programas, motiva la falta de perspectiva de juventud y diversos problemas en su diseño, generando limitaciones desde su diseño para contribuir a la solución del problema que lo origino.

Por lo tanto, conviene reflexionar en torno a las intervenciones gubernamentales diseñadas en materia de juventud, para evitar la exclusión de lo juvenil motivadas bajo el enfoque de riesgo, y en contraste, promover el enfoque de derechos que orienta a transformar a las juventudes en actores del desarrollo, capaces de incidir en la solución de los problemas juveniles.

Es así como, las diversas propuestas revisadas en el capítulo primero se recuperan aspectos conceptuales que deberían tener en cuenta en una evaluación de diseño aplicada a un programa que contribuye a la solución de los problemas juveniles. Si bien, las propuestas son de diferentes autores, tienen aspectos que comparten, generando que sean imprescindibles considerar en la aplicación de una evaluación de este tipo. A continuación, se explican.

Un diagnóstico previo que abone a la definición del problema o necesidad pública que atiende el problema, a través de un árbol de problemas, causas y efectos encadenados en torno a la situación problemática, deberá formular el problema como un estado negativo, identificar soluciones viables frente a la problemática, así como utilizar fuentes de

información de nivel informativo y especializado, además de recuperar la opinión de juventudes, grupos organizados de la sociedad civil y el sector privado.

Otro aspecto que hacen énfasis los autores es en la valoración de los objetivos, mismos que deberán ser claramente definidos, jerárquicos, compatibles con los instrumentos de menor o mayor jerarquía, acordes al problema que se plantea, coherentes a las acciones, además de identificar el enfoque en materia de políticas de juventud, que prevalece en su diseño.

Las acciones deberán ser coherentes al problema identificado, orientados hacia la población objetivo, especificando los servicios o productos que ofrece, de acuerdo con la capacidad y recursos asignados al programa, así como reconocer el tipo de enfoque que prevalece en el diseño de las acciones del programa. En este sentido es conveniente considerar el uso del concepto juventudes, así como el protagonismo y la perspectiva juvenil, orientadas a la prevención y considerar acciones transversales, planificadas y coherentes que atiendan las demandas juveniles.

En el tema de la cobertura, los aspectos en común que comparten los autores revisados son que deberá presentar una metodología para su cuantificación desagregada por género, grupos de edad, residencial rural y nivel de escolaridad, la definición de su población objetivo, y prever la creación de un padrón de beneficiarios, para lograr analizar la pertinencia de los beneficiarios a la población objetivo.

El tema de los recursos humanos, organizativos y presupuestales deberán ser planeados con mucho cuidado para prever los suficientes, adecuados y viables respectivamente. En los recursos presupuestales previstos se deberá colocar especial atención a las áreas de concentración con la finalidad de identificar el tipo de enfoque en materia de políticas de juventud.

Finalmente, en una evaluación de diseño a un programa de juventud se deberá revisar que el programa integre un procedimiento que permita identificar logros y debilidades del programa, de tal manera que guie la toma de decisiones correctivas futuras, es decir,

considerar mecanismos de seguimiento dirigido al aprendizaje, incluyendo la opinión de la población objetivo.

Por todo lo anterior, el criterio seleccionado para evaluar el diseño del programa Empleo Joven fue coherencia interna, después se concentra en seis temas: entorno, objetivos, acciones, cobertura, recursos y mecanismos de seguimiento. Cada tema contiene diversos aspectos por evaluar, se ahondará en ellos en el capítulo 3, cuando se presenten los resultados de la evaluación.

## **Capítulo 2: La evaluación de diseño: prácticas en construcción**

El presente capítulo tiene por objetivo reconocer la cronología de la evaluación en México, el estado de Guerrero y el municipio de Acapulco con el fin de identificar el orden temporal de los avances en materia de evaluación, con especial atención a la evaluación de diseño a los programas de juventud, y después describir la gestión gubernamental que ha atendido la problemática del desempleo juvenil en Acapulco.

Por ello, el primer apartado describe el marco legal e institucional vigente en el país, que permite la aplicación de evaluaciones de diseño en los tres niveles de gobierno con especial atención en el caso del municipio de Acapulco. El segundo apartado muestra elementos legales en materia de juventud, necesarias para entender la lógica de las evaluaciones de diseño a los programas de juventud.

### **2.1 La evaluación de diseño: una historia de avances y retos**

En México la evaluación a los programas sociales comenzó con la creación de instituciones relacionadas al control y vigilancia del gasto público (Cardozo, 2012; Conde, 2017). El esfuerzo institucional por sistematizar las evaluaciones en México es reconocido internacionalmente como un acierto (Pérez & Maldonado, 2015; Conde, 2017) a la vez que un avance limitado (Cardozo, 2006; Conde, 2017).

Algunas autoras (Cardozo, 2006, 2012, 2013; Conde, 2017; Pérez & Maldonado, 2015) han realizado múltiples estudios sobre la institucionalización de la evaluación en México, coinciden que los avances en materia de evaluación a programas y políticas públicas tienen relación con diversos cambios políticos y sociales, tales como; la transición de un régimen autoritario de partido hegemónico hacia un sistema político de mayor apertura democrática y descentralización de los recursos y funciones administrativas (Pérez & Maldonado, 2015, pág. 275) la entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio, la devaluación de la moneda mexicana, la tendencia a la reducción del aparato de gobierno y la venta de empresas públicas, hasta la declaración del presidente de la República Ernesto Zedillo invitando a ir más allá de la lógica del control interno en materia de evaluación.

Tomando en cuenta lo anterior, destacan dos fechas que contribuyeron a la institucionalización de la evaluación en el país: en el año 2001 el Congreso de la Unión comenzó a exigir la aplicación de evaluaciones externas anuales a los programas beneficiados con recursos fiscales y que estuvieran sujetos a las reglas de operación (Cardozo, 2006), y el año 2004 cuando se publicó la Ley General de Desarrollo Social, que previó la creación del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Pérez & Maldonado, 2015).

En este sentido, la siguiente tabla identifica el instrumento normativo por año y las implicaciones en materia de evaluación en el país que condujeron a la sistematización de la evaluación de diseño iniciando en los años 2007 y 2008, con la finalidad de identificar el andamiaje normativo que obliga a los programas federales a ser evaluados y que regulan las funciones de las instituciones especializadas en evaluación.

Tabla 10 Andamiaje de la evaluación en México

<b>Año</b>	<b>Instrumento</b>	<b>Implicaciones en materia de evaluación</b>
<b>Primer período 1998</b>		
<b>1998</b>	Presupuesto Federal.	Obliga a los programas a tener reglas de operación (objetivo, población objetivo y criterios de selección de beneficiarios).
<b>Segundo período 2000-2006</b>		
<b>2000</b>	Ley de Fiscalización Superior de la Federación.	Sustenta el nacimiento de la Auditoría Superior de la Federación, sustituye a la Contraloría Mayor de Hacienda.
<b>2002</b>	Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.	Obliga a instancias gubernamentales a publicar su información básica.
<b>2002</b>	Acuerdo de Requisitos Mínimos (SHCP).	Establece características de los informes de evaluación (Moreno, 2009).
<b>2004</b>	Ley General de Desarrollo Social.	Creó el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social.
<b>2004</b>	Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil.	Promueve la participación -a nivel de consulta de organizaciones civiles en el ciclo de políticas. La participación a nivel de consulta refiere que el gobierno además de informar consultará a los ciudadanos a través de entrevistas o reuniones para conocer la opinión y propuestas ciudadanas sobre temas concretos (Canto, 2002). Esto significa que dicha Ley no toma en cuenta el nivel de participación de decisión, delegación, asociación y control en la fase de evaluación de las políticas.
<b>2006</b>	Reglamento y Estatuto Orgánico de CONEVAL.	Regula funciones de CONEVAL.

<b>2006</b>	Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.	Relativo al control, la rendición de cuentas y evaluación del ejercicio del gasto (Pérez & Maldonado, 2015) Especifica la integración de todas las evaluaciones.
<b>Tercer período 2007-2014</b>		
<b>2007</b>	Lineamientos Generales para la Evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública Federal.	Especifican tipos de evaluación, planeación, requisitos de elegibilidad de evaluadores externos, obligatoriedad para el seguimiento y difusión de resultados y recomendaciones, así como elaboración de indicadores mediante marco lógico. No se reconoce la evaluación de diseño, pero se recuperan aspectos propios, en la evaluación de consistencia y resultados.
<b>2008</b>	Ley General de Contabilidad Gubernamental.	Criterios generales para la contabilidad gubernamental. Obliga a organismos públicos a publicar en páginas electrónicas su programa anual de evaluaciones, metodología y las propias evaluaciones.
<b>2013</b>	Norma para Establecer el Formato para la Difusión de los Resultados de las Evaluaciones de los Recursos Federales Ministrados a las Entidades Federativas.	Criterios para realizar evaluaciones a nivel estatal y municipal. Es vinculante a la Ley General de Contabilidad Gubernamental, el Consejo Nacional de Armonización Contable y el CONEVAL.
<b>2014</b>	Ley Constitucional CONEVAL.	Otorga autonomía constitucional a CONEVAL.

Fuente: Elaboración propia con datos del CONEVAL, 2018.

La Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria en su artículo 111, incluye las particularidades que deberán contener todas las evaluaciones. A continuación, se presentan:

Tabla 11 Aspectos de una evaluación externa según la LDPRH

<b>Aspectos</b>	<b>Característica</b>
Datos del evaluador externo.	Nombre del coordinador de la evaluación y a su principal equipo colaborador.
Datos de la unidad administrativa.	En forma generar debe indicar la unidad responsable de dar seguimiento a la evaluación al interior de la dependencia o entidad.
Forma de contratación del evaluador externo.	De acuerdo con las disposiciones aplicables.
Tipo de evaluación contratada.	Deberá especificarse el tipo y sus principales objetivos.
Base de datos.	Generada con la información de gabinete y/o de campo para el análisis de la evaluación.
Metodología.	Descripción de las técnicas y los modelos utilizados, acompañada del diseño por muestreo, especificando los supuestos empleados y las principales características del tamaño y dispersión de la muestra utilizada.
Instrumentos de recolección de información.	Cuestionarios, entrevistas y formatos, entre otros.
Resumen ejecutivo.	Debe describir los principales hallazgos y recomendaciones del evaluador externo.
Costo total de la evaluación externa.	Especificando la fuente de financiamiento.

Fuente: Elaboración propia con información de la LDPRH.

Las tablas 10 y 11 parecen confirmar que en las últimas décadas se han logrado importantes avances en materia de evaluación de programas y políticas en México. El período inicial marcó un precedente que obligó a los programas a tener reglas de operación por primera vez, el segundo periodo, se caracterizó por la promulgación de gran número de instrumentos normativos, contribuyendo a sentar las bases de la evaluación y la previsión de la participación ciudadana, pero con miras a sistematizar la evaluación, también para creación de instituciones responsables de la evaluación, sin embargo la participación ciudadana todavía se enfrenta a resistencias técnicas, financieras (Cardozo, 2012) y burocráticas, tal como se menciona en las conclusiones finales de la presente investigación.

El periodo final se inclinó por asignar mayor rigidez al sistema de evaluación, como si se tratara de una receta universal, dando cabida a “la realización de evaluaciones como requisito administrativo para la obtención de presupuesto, más que como una actividad de aprendizaje y mejoramiento de la gestión” (Cardozo, 2009, pág. 106). Pareciera que a mayor sistematización de la evaluación, mayor posibilidad de realizar evaluaciones como requisito administrativo para la obtención del presupuesto público, de ahí que algunos autores reconozcan los importantes avances y sus limitaciones.

La tendencia a mirar las evaluaciones como medio para la obtención de recursos públicos tiene relación con el contexto del Estado de Guerrero, en este caso, los aspectos políticos y sociales que contribuyeron a la institucionalización de la evaluación en el estado de Guerrero fueron: la alternancia política por vez primera, el reconocimiento internacional del Sistema para la Evaluación del Desempeño (Martínez & Olvera, 2008) y la desaparición forzada de estudiantes normalistas que derivó en la designación de un gobernador interino.

El marco jurídico de la evaluación en el Estado de Guerrero se fundamenta en las leyes que se presentan en la tabla 12.

Tabla 12 Andamiaje jurídico de la evaluación en Guerrero

<b>Año</b>	<b>Instrumento</b>	<b>Implicaciones en materia de evaluación</b>
<b>Primer período -2004</b>		

2004	Ley de Desarrollo Social del Estado de Guerrero.	Se crea el Consejo Guerrerense para el Desarrollo Social y la Comisión Técnica Estatal para la Medición de la Pobreza para evaluar la política social. Se prevé evaluar acciones, proyectos y programas que integren las políticas. No contempla la evaluación de diseño.
<b>Segundo período 2005-2011</b>		
2005	Sistema de evaluación del Desempeño de la Gestión Gubernamental.	Orienta a monitorear los resultados de los programas para medir el grado de eficiencia y eficacia del uso de los recursos.
2008	Ley #994 Ley de Planeación del Edo. Libre y Soberano de Guerrero.	Obliga a evaluar los resultados de los programas derivados de los planes municipales cada tres años. No considera la evaluación de diseño. El equipo evaluador es decretado por el gobernador.
2010	Ley de Presupuesto y Disciplina Fiscal.	Control y seguimiento del gasto público. Únicamente contempla la evaluación anual de desempeño bajo los criterios expuestos en la tabla 11. Faculta a la Secretaría de Finanzas y Administración, y la Contraloría General del Edo., para revisar los resultados de las evaluaciones. Promueve la evaluación como instrumento para vigilar el gasto público.
<b>Tercer período 2011-2015</b>		
2014	Reforma a la Constitución Política del Edo. Libre y Soberano de Guerrero.	Se crea el Consejo de Políticas Públicas, puede emitir recomendaciones y opiniones para el diseño, evaluación y seguimiento de políticas públicas del Plan Estatal de Desarrollo, los planes y programas sectoriales municipales. El órgano es dependiente del poder estatal y no cuenta con asignación presupuestal, de ahí su limitada capacidad de acción (Méndez, 2017).
2015	Ley Orgánica de la Administración Pública.	Asigna a la Secretaría de Planeación y Desarrollo Regional coordinar la evaluación de los programas del Plan Estatal de Desarrollo. Puede retroalimentar los programas, promover la participación ciudadana en el diseño y evaluación de las políticas.
<b>Cuarto período 2015-2018</b>		
2016	Integración del Consejo de Políticas Públicas	Legislatura del Congreso del Estado designó a cuatro consejeros y el gobernador designó a un quinto integrante como presidente. El Consejo opera con una platilla personal técnico y administrativa de cuatro empleados.
2017	Decreto del Presupuesto de Egresos del Estado de Guerrero.	Propuesta de asignación de recursos fiscales, tomando en consideración las matrices de indicadores para resultados de los programas estatales. Prevé obtener recursos federales a través de los fondos considerados en la Ley General de Desarrollo Social y la Ley General de Contabilidad Gubernamental, de ahí el uso de la evaluación para la vigilancia continua de los recursos fiscales.

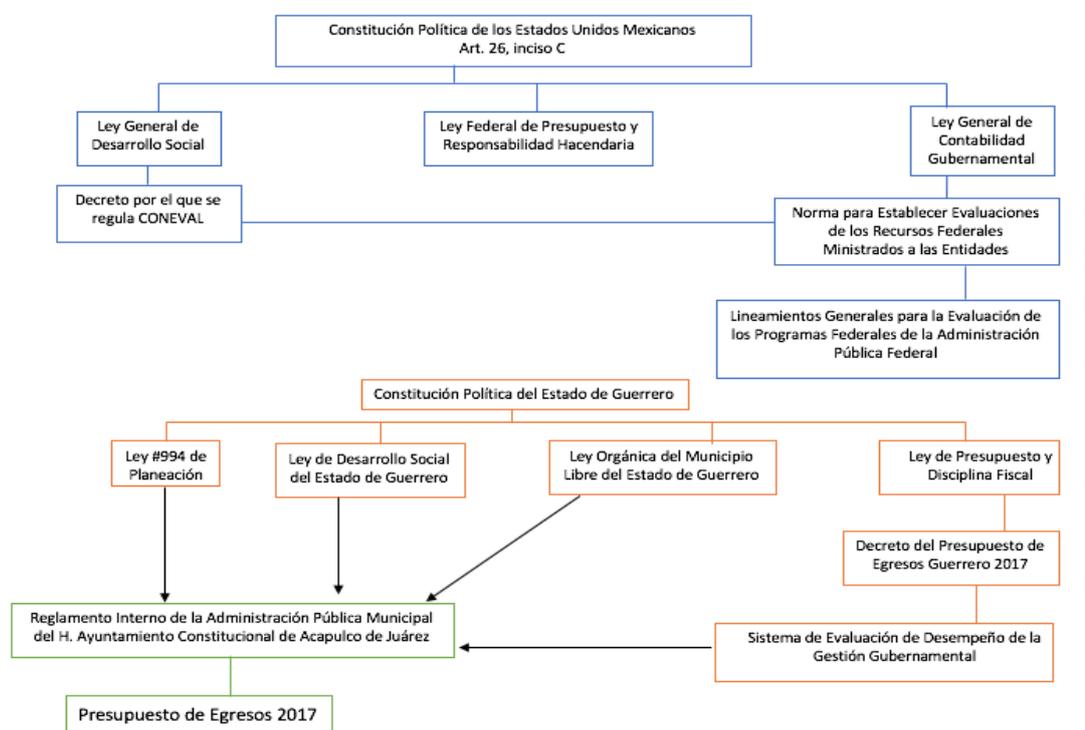
Fuente: Elaboración propia.

Todo esto parece confirmar que no existen sustentos jurídicos que respalden las evaluaciones de diseño a programas públicos en el Estado de Guerrero, tampoco existe norma jurídica alguna a nivel estatal que determine los aspectos que deberían valorarse en este tipo de evaluación. No obstante, si existe un marco normativo a nivel federal, que considera realizar evaluaciones de diseño a programas públicos, y además señala los aspectos que deberán valorarse para la realización de ésta, sin embargo, varios elementos no son retomados por la legislación estatal.

El Estado de Guerrero tiene muchos retos que enfrentar en materia de evaluación (Canepa y Rosendo, 2017) ya que solo reconoce la evaluación como mero requisito para la obtención de recursos federales. La ausencia de instituciones, órganos autónomos y leyes enfocadas a la evaluación dificulta que se evalúen programas a nivel estatal.

El andamiaje jurídico de la evaluación en Guerrero tiene relación con los avances y retos que presentan los municipios del Estado. Entender el caso particular de Acapulco de Juárez remite a la figura 1, para identificar las jerarquías y coordinación entre los instrumentos normativos relativos a la evaluación de diseño en los diferentes niveles de gobierno.

Figura 1. Andamiaje de la evaluación en Acapulco de Juárez



Fuente: Elaboración propia.

La figura 1 identifica el conjunto de instrumentos normativos que sustentan la evaluación de programas en el municipio de Acapulco.

El instrumento rector de la institucionalización de la evaluación en Acapulco es el Reglamento Interno de la Administración Pública Municipal, en él se prevén tres instancias

para aplicación de evaluaciones: (1) la Secretaría de Planeación y Desarrollo Económico (SEPLADE) evalúa el cumplimiento del Programa Operativo Anual y su correspondencia con el gasto de los programas derivados de los planes municipales; (2) la Contraloría revisa el cumplimiento de los objetivos de los programas ; y (3) la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) evalúa la política de desarrollo social. Fue hasta junio del 2016 que el estado de Guerrero contó con una institución dedicada a la evaluación.

El primer Consejo de Política Pública del estado de Guerrero presentó su primer informe de labores, destacando la ausencia de un plan de evaluación a los programas públicos, en su lugar se determinó implementar programas enfocados al acoso callejero y talleres dirigidos a parteras tradicionales, la discusión del logo de la instancia. Además, en su primer año de gestión la institución no contó con asignación presupuestal (Méndez, 2017)

En 2021 se emitió la convocatoria para integrar el nuevo Consejo (Boletín de Congreso del Estado de Guerrero, 2021) Actualmente su página web oficial solo presenta la visión, misión del consejo, dirección, su logo, así como su fundamentación jurídica, el nombre y fotografía del presidente actual.

En un segundo nivel de importancia se encuentra el Presupuesto de Egresos 2017, donde se faculta a la Secretaría de Finanzas para evaluar por el Presupuesto, sin embargo, sus funciones no están orientadas a tales tareas, dando lugar a complicaciones para cumplir las normas que favorecen la institucionalización de la evaluación a nivel local.

También en el Reglamento Interno de la Administración Pública Municipal se reconoce que las evaluaciones podrán ser realizadas por organismos externos calificados por la Contraloría, fortaleciendo la visión de evaluar para fiscalizar los recursos y menoscaba la importancia de evaluar el diseño de los programas con el objetivo de mejorarlos.

Por ejemplo, en 2017 se realizaron dos evaluaciones a programas presupuestarios: una evaluación de diseño al programa Migrantes, y una evaluación de consistencia y

resultados al programa Pinta tu escuela<sup>11</sup>. Inesperadamente, ninguna de las instancias antes mencionadas (SEPLADE, la Contraloría o SEDESOL) realizó dichas evaluaciones, únicamente fueron supervisadas por la Secretaría de Planeación y Desarrollo Económico y en ningún caso evaluaron el cumplimiento del Programa Operativo Anual.

La evaluación de diseño fue realizada entre octubre y diciembre de 2017, integra los temas generales que propone CONEVAL con sus respectivas respuestas binarias; metodología para la cuantificación de las poblaciones potencial y objetivo; base de datos de beneficiarios; matriz de indicadores para resultados del programa; indicadores del programa; propuesta de mejora de la matriz de indicadores para resultados, tema que fue tratado con especial atención; complementariedad y coincidencia entre programas federales y/o acciones de desarrollo social en otros niveles de gobierno, realizaron *focus group* con funcionarios y entrevistas individuales; sin embargo exceptuaron el tema de los gastos del programa y las metas. Además, carece de un apartado único para recomendaciones, ya que son limitadas a presentarse como parte del cuadro: “Principales fortalezas, retos y recomendaciones” en un espacio menor a una página (pág. 18) sin ninguna descripción que permita explicarlas de manera detallada.

Además, el Gobierno Municipal hizo sugerencias a los evaluadores sobre los informes preliminares y la presentación del informe final, previas a la entrega final (Salvador, 2018).

El formato para la difusión de los resultados de las evaluaciones disponible en la página web del H. Ayuntamiento de Acapulco incluye un apartado único de recomendaciones e identifica la fuente de financiamiento, la contratación del equipo evaluador y el costo total. El mismo formato enuncia como responsable de la evaluación a la Dirección de Programación y Control Presupuestal, misma que pertenece a la SEPLADE, limitando la intervención de la Contraloría, la Secretaría de Finanzas y la SEDESOL como lo señala el Presupuesto de Egresos 2017 y el Reglamento.

---

<sup>11</sup> Las evaluaciones fueron realizadas por mismo equipo evaluador y fuente de financiamiento (Ramo 33, fondo IV FORTAMUN) con un costo de \$349,972.00.

En cuanto a los organismos gubernamentales responsables de la evaluación es importante recuperar la Reforma Constitucional aprobada en 2014 e instalada desde junio del 2016, donde se crea el Consejo de Políticas Públicas que puede emitir recomendaciones y opiniones para el diseño, evaluación y seguimiento de políticas públicas derivadas del Plan Estatal de Desarrollo, los planes y programas sectoriales y municipales, así como dar asesoría al Gobernador o alcaldes. El presidente del consejo es designado por el Gobernador y los cuatro integrantes restantes fueron nombrados por el Congreso del Estado. El órgano es dependiente del poder ejecutivo estatal y no cuenta con asignación de presupuesto, de ahí que su capacidad de acción sea limitada (Méndez, 2017). (ver Tabla 12).

En el caso específico de evaluaciones a programas de juventud, el Reglamento Interno de la Administración Pública Municipal reconoce que la instancia municipal de juventud debe “despachar” la evaluación de las políticas públicas dirigidas al sector joven.

Tomando en cuenta lo anterior, es posible afirmar que en Guerrero y particularmente en Acapulco existe legislación que menciona la evaluación, así como organismos gubernamentales responsables de la misma, pero no se reconoce con el objetivo de conocer, explicar y valorar un programa o política para mejorarlo, sino para fiscalizar a la instancia responsable del programa, asemejándose más a una auditoría, que a una evaluación. Además, carece de coordinación entre las instancias evaluadoras.

## **2.2 La evaluación de diseño a programas la de juventud**

El andamiaje normativo que sostiene esta evaluación de diseño a programas de juventud implica la revisión de otras normas jurídicas en los tres niveles de gobierno, mismas que se relacionan con el tema central. La importancia de su revisión es para evidenciar la falta de sustento normativo que incentive a los programas de juventud a mantener un enfoque de derechos, consecuentemente a realizar evaluaciones valorando la integración de la perspectiva de juventud en los programas públicos dirigidos a este sector de la población.

Sin embargo, no se considera necesario una revisión detallada de los instrumentos normativos que refieren a las juventudes, por ello, es indispensable mostrar algunas precisiones de los instrumentos jurídicos que sustentan la evaluación de programas y políticas

en materia de juventud y después reconocer ejercicios exitosos en la materia. A continuación, se presentan.

Por un lado, las facultades del IMJUVE en políticas y programas de juventud están reguladas en una ley poco específica, enfocada a reglamentar el funcionamiento de la instancia. El Programa Nacional de Juventud hace un intento por solventar los vacíos que provoca la ausencia de una ley de juventud a nivel federal.

En el caso del Estado de Guerrero, la juventud ni siquiera es nombrada en la Constitución Estatal, contrario a la Ley de Juventud #607 publicada en Diario Oficial del Estado en el año 2005, donde se reconoce la tendencia histórica del enfoque de riesgo en los programas de juventud y propone directrices para transitar hacia un enfoque de derechos. Desafortunadamente, la Ley #607 fue abrogada por Ley #913 publicada en 2012, la nueva ley mantiene una tendencia a priorizar los recursos fiscales y reforzar el enfoque de riesgo. Además, la Ley Orgánica Municipal se limita a enunciar que el personal administrativo y titular de la instancia municipal de juventud deberán ser jóvenes, generando juvenilismo, en términos de Rodríguez (2015, pág. 61). Por todo lo anterior, es posible reconocer que existen dificultades a nivel normativo en Acapulco de Juárez para realizar una evaluación de diseño a programas de juventud con el objetivo de mejorar el programa, así como planear el programa desde un enfoque de derechos.

Por otro lado, se encontraron casos exitosos y otros limitados de evaluaciones a programas de juventud. En el año 2020 CONEVAL publicó los resultados de la evaluación de diseño con trabajo de campo realizada en 2019-2020 aplicada al programa Jóvenes Construyendo el Futuro (Comunicado No.10, 2020) La evaluación mencionada cumple con los terminos de referencia de una evaluación de diseño presentados en la tabla 7 del capítulo primero de la presente investigación, además dicha evaluación cuenta con un apartado donde se analiza el funcionamiento del programa (CONEVAL, 2020)

A nivel nacional y hasta julio del 2021 el CONEVAL había realizado 12 evaluaciones específicas a programas del Instituto Mexicano de la Juventud, en ningún caso ha sido una evaluación de diseño. En 2011, realizó una evaluación de consistencia y resultados, este tipo de evaluación contempla en los términos de referencia la revisión de algunos aspectos propios

del diseño del programa. En ningún caso se revisó, valoró ni evaluó el enfoque desde el que se diseñan los programas de juventud.

En el mismo periodo de tiempo se encontraron ejercicios de evaluación a programas de juventud, donde convenientemente se prevé identificar el enfoque desde el cual se diseña el programa, sin embargo, carecen de una revisión, valoración y evaluación de su diseño, estas evaluaciones fueron realizadas por organizaciones de sociedad civil y fundaciones en colaboración con organismos internacionales. A continuación, se presentan.

En 2012 Fundación IDEA evaluó 106 programas de juventud de nivel federal en México, de las cuales solo 17 integraban objetivos, lineamientos y mecanismos de monitoreo, además se identificó que “son diseñadas desde una visión adulto-céntrica que mantiene una visión parcial de las necesidades juveniles” (Martínez, 2013) desde este enfoque, el joven no es considerado como sujeto de derechos. La evaluación fue publicada por IMJUVE y el Fondo de Población de Naciones Unidas aportó monetariamente al trabajo realizado.

El caso del Observatorio de Derechos Juveniles (ODJ) del Ateneo Nacional de la Juventud (ATNAJU A.C.) ha realizado seis ediciones de evaluaciones a programas de juventud de nivel federal, metropolitano y de la CDMX (Gallegos, 2015) con la principal característica de ser evaluaciones participativas con protagonismo juvenil, donde se busca rescatar la perspectiva de juventud y el enfoque de derechos. La edición de 2019 fue auspiciada por el Instituto Mexicano de la Juventud y la edición del año 2020 destacó por ser una evaluación de diseño (ATNAJU, 2020).

La evaluación realizada por Fundación IDEA y el Fondo de Población de Naciones Unidas demuestra la prioridad con la que conciben los organismos internacionales a las políticas de juventud. La evaluación realizada por el ODJ es un espacio de reflexión desde el cual jóvenes realizan la evaluación y recomiendan mejoras a los programas evaluados, así como un elemento para presionar al sector gubernamental y cambiar el paradigma de como se miran las juventudes, y sean consideradas como actores estratégicos en la evaluación de políticas de juventud.

La metodología que utilizó el ODJ comprendió tres etapas: primero se capacitó a los jóvenes en materia de evaluación, derechos humanos, perspectiva de juventud e incidencia. Después se realizó la evaluación y finalmente se buscó generar incidencia, para ello, abrieron el diálogo y conversaron sobre las recomendaciones y hallazgos que encontraron, con otras organizaciones civiles, académicos especializados y con funcionarios públicos que intervinieron en el diseño e implementación del programa evaluado (ATNAJU, 2020).

Tomando en cuenta lo anterior, es posible identificar un avance en la evaluación de políticas y programas de juventud en México, ya que se están realizando un tipo de evaluación que es necesaria para mejorar los programas de juventud y que comienza a materializarse por la institución responsable de la evaluación a nivel federal, pero mantiene mayor interés desde la sociedad civil organizada, contribuyendo así a la institucionalización de la evaluación de los programas de juventud en el país.

Una vez presentada la cronología que da sustento a la aplicación de evaluaciones de diseño a programas de juventud, así como presentar lo que se ha hecho, es imprescindible conocer la gestión gubernamental previa al programa Empleo Joven, misma que ha buscado solucionar el problema del desempleo juvenil en Acapulco y con ello demostrar la necesidad de evaluar el diseño y revisar el enfoque de juventud, del programa mencionado. El siguiente capítulo se enfoca en ello.

### **Conclusiones preliminares**

El andamiaje institucional y legal que permite la evaluación federal de diseño en México a través del CONEVAL mantiene una sistematización de la evaluación que genera avances superficiales en la materia. En el estado de Guerrero y el municipio de Acapulco la visión se orienta hacia el control y la vigilancia del gasto público, por parte de las instancias que han intervenido en la institucionalización de la evaluación y en el caso específico del Consejo de Política Pública poco se ha logrado en materia de evaluación.

En el Estado de Guerrero los avances en materia de evaluación de diseño a programas públicos de nivel estatal se limitan a establecer instrumentos normativos que reconocen la evaluación únicamente como requisito para la obtención de recursos federales. Lo anterior

explica porque no se han realizado evaluaciones de diseño a programas públicos de este nivel de gobierno, además no se registró evidencia que muestre interés gubernamental a nivel estatal y municipal por evaluar el diseño de los programas de juventud. Incluso la Constitución estatal no reconoce a las juventudes, a pesar de tener una ley y diversos programas públicos enfocados a esta población.

Al mismo tiempo, se reconoce en el nivel municipal, la propensión por evaluar programas y proyectos con la finalidad de fiscalizar a la instancia responsable del programa con la intención de asignar responsabilidades sobre el uso de los recursos públicos.

Todas estas observaciones se relacionan también con el hecho de que los instrumentos normativos en materia de evaluación de nivel estatal y municipal no tienen identificados criterios de evaluación, así como la instancia responsable de seleccionar el tipo de evaluación que requiere un determinado programa público y al equipo evaluador.

Se debe agregar que, la falta de evaluación de diseño a programas de juventud que revise valore y analice el enfoque de juventud desde el cual se diseña es una observación que se encuentra en los tres niveles de gobierno. Por el contrario, se registraron evaluaciones a programas de juventud realizados por fundaciones y asociaciones civiles, donde sí valoran, analizan y evalúan el enfoque desde el cual se diseñan los programas, sin embargo, permanece la dicotomía entre revisar el diseño o el enfoque del programa.

Por ello, llama la atención que las estrategias gubernamentales diseñadas a nivel municipal, para afrontar el desempleo juvenil han modificado su diseño a fin de mejorarse, pero en sus acciones se mantiene el difundir entre la población joven vacantes de empleo precario.

### **Capítulo 3: Evaluando el programa: del diseño al enfoque de juventud**

El tercer capítulo está enfocado a presentar la evaluación de diseño al programa de capacitación y empleo para jóvenes de nivel local en 2017. En el primer apartado se identifican y describen las estrategias gubernamentales que se han diseñado para afrontar el problema público del desempleo juvenil en el municipio de Acapulco. El segundo tiene por objetivo presentar al programa evaluado. En el tercer se muestra la metodología utilizada para realizar la evaluación de diseño. Posteriormente, se desarrolla la evaluación y se presentan las conclusiones preliminares de este capítulo.

Antes de adentrarnos al tema central que nos ocupa, conviene destacar algunas características del proceso interno necesario para gestionar los diversos programas presupuestales de nivel local en la administración pública municipal de Acapulco de Juárez.

La lógica burocrática municipal que enmarca el programa afecta su diseño, ya que se considera de mayor importancia el cumplimiento del Plan Operativo Anual por sobre la necesidad de diseñar un programa prolijo que atienda el problema público. Los tiempos del proceso burocrático que se deben seguir en la administración pública municipal limitan considerablemente el diseño del programa, ya que reduce las posibilidades para poder corregir errores en su diseño.

Lo anterior parece indicar que tanto el proceso relativo a la planeación del programa, incluyendo su presupuesto y comprobación sean condicionados a un trámite. La importancia de presentar el orden de este proceso es para entender la lógica burocrática del contexto en el que desarrolló el programa Empleo Joven 2017.

El Presupuesto de Egresos es un documento jurídico, contable y de política económica aprobado por el H. Cabildo a iniciativa del Presidente Municipal. El IMJUVE presenta a través de un documento físico denominado Protocolos la planeación de los programas que implementará durante el año. La presentación ante los regidores es a través de la Comisión de Educación y Juventud, la cual debe ser “sencilla, clara y enfocada al presupuesto” (Villanueva, Entrevista a funcionario IMJUVE, 2018) simultáneamente se presentan ante la Secretaría de Planeación y Desarrollo Económico (en adelante SEPLADE)

a través de una ficha técnica por cada programa, en su conjunto se denominan expedientes técnicos. El protocolo de cada programa es integrado por los apartados de descripción, público objetivo, número de beneficiarios, duración, desarrollo: convocatoria, ejecución, lugares y fechas, personal necesario y perfil, insumos necesarios, calendario de trabajo y observaciones (IMJUVE, 2014). Sin embargo, el apartado presupuestal para los programas sociales de juventud integra la totalidad de los programas de la instancia, pero de manera interna se realiza una asignación directa y discrecional por el director del IMJUVE (Orbe, 2018).

El proceso antes descrito se realiza a finales de cada año frente al Cabildo Municipal, y de manera simultánea se presenta la comprobación del año que termina, únicamente ante la SEPLADE. La ficha técnica de comprobación integra los apartados de nombre del proyecto, localidad de cobertura, antecedentes, descripción general del proyecto donde se justifica la prioridad, cédula de información básica relativa al fondo del que proviene el presupuesto y la instancia responsable de su ejecución.

### **3.1 Antecedentes: del programa Martes de Chamba al programa Empleo Joven**

Las alternativas de solución gubernamentales que se han diseñado para contribuir a la solución del problema de desempleo juvenil en Acapulco comparten un aspecto en común: orientadas a la capacitación del joven y la promoción de vacantes para lograr su inserción laboral. A continuación, se describen.

En 2014 se presenta y aprueba el nuevo Plan de Trabajo y el Plan Operativo Anual del Municipio de Acapulco por parte del Cabildo Municipal, con ello se da a conocer el programa Martes de Chamba que buscaba “mejorar las condiciones económicas de los jóvenes, a través de la vinculación con empresas, difusión semanal de vacantes disponibles en el puerto y conferencias itinerantes de capacitación” (H. Ayuntamiento Constitucional de Acapulco, Secretaría de Desarrollo Social a través del Instituto Municipal de la Juventud 2014).

Martes de Chamba (MdeCh) fue el primer programa de capacitación y empleo para jóvenes diseñado a nivel local en Acapulco, sus reglas de operación o protocolo representa la primera estrategia gubernamental local frente a la problemática.

En el año 2015 el programa MdeCh, define el problema en torno a las condiciones laborales y falta de orientación sobre búsqueda de empleo y aumento de violencia en el municipio. Aunado a la vinculación empresarial para la difusión de vacantes, el programa se planteó la conferencia Éxito en la Búsqueda del Empleo y la Feria del Empleo. Se establece la población objetivo, de 14 a 29 años con radicación en Acapulco, asimismo define el objetivo en torno a la capacitación a jóvenes como estrategia, para desarrollar habilidades, que incrementen las oportunidades que permitan su acceso al mercado laboral (Instituto Municipal de la Juventud, 2015).

El diseño del programa MdeCh tiene modificaciones al comienzo de la administración municipal 2015-2018, y la nueva aprobación del presupuesto por el Cabildo Municipal. El nombre del programa cambia en los documentos presentados ante Cabildo Municipal como “Capacitación y empleo”, pero con el nombre con que se dio a conocer de manera pública fue Empleo Joven (H. Ayuntamiento de Acapulco de Juárez a través del Instituto Municipal de la Juventud, 2016). La definición de éste, se asocia con la necesidad juvenil de incorporarse al mercado laboral frente a una situación del desempleo, reconoce como causa la falta de experiencia laboral o conocimientos académicos, originada por la dicotomía entre trabajar o estudiar, determinan que “los jóvenes no son aptos para el mercado laboral”, se añade a los objetivos la orientación y fomento de la experiencia laboral y se adhiere la Feria de Empresas Juveniles a las estrategias establecidas en las anteriores reglas de operación (H. Ayuntamiento de Acapulco de Juárez a través del Instituto Municipal de la Juventud, 2016).

El programa Empleo Joven (antes Martes de Chamba) es posible afirmar que el programa ha modificado su diseño en diferentes momentos y apartados, no obstante, mantiene el desempleo juvenil como un problema necesitado de atención gubernamental, pero su estructura interna nunca ha sido expuesta a una evaluación de diseño que permita la mejora de éste. En el siguiente capítulo se profundiza en las características de este programa.

A pesar de las diferentes modificaciones a los programas Martes de Chamba y Empleo Joven, en sus protocolos no se encontró ninguna definición precisa del término desempleo juvenil, por ello, se considera oportuno hacer mención que para la presente investigación el concepto desempleo juvenil se entiende como un fenómeno complicado relacionado con la inserción laboral, el nivel educativo y el crecimiento anual de jóvenes buscadores de empleo con periodos extensos en situación de desempleo (CEPAL, 2003) de manera concreta es la dificultad para insertarse en el mercado laboral (Vicens, 1999).

El desempleo juvenil para esta investigación se entiende como el fenómeno que enfrentan las personas jóvenes que, por distintas razones buscan sin éxito, insertarse en el mercado laboral.

La posición contraria al desempleo es acceder a una posición estable en el sistema de empleo, a través de actividades concretas que requieran el uso de habilidades y conocimientos para recibir un salario, y “conlleva una situación de cierta estabilidad o permanencia en una ocupación, de manera que genere cierta autonomía económica y una probabilidad alta de poder mantenerla”, significando salir del estado de desempleo (Donoso y Figueroa, 2009).

Rodríguez (2004) reconoce el desempleo juvenil como un “fenómeno estructural y sumamente difícil de encarar desde las políticas públicas” (pág. 49), este autor sostiene que el problema se concentra en los jóvenes urbanos con escolaridad media superior y pobres, coincide con Narro y otros (2012) al afirmar que, “las tasas de desempleo juvenil son más elevadas en las mujeres” (pág. 55) Rodríguez sostiene que los programas de capacitación y empleo para jóvenes del estilo<sup>12</sup> Proyecto Joven de Argentina en 1993; Capacitación Solidaria de Brasil en 1996; Chile Joven de Chile en 1993; Programa Jóvenes en Acción de Colombia en 2003; Programa de Capacitación Laboral Juvenil y Programa de Capacitación

---

<sup>12</sup> Estos programas de capacitación y empleo para jóvenes comparten algunas características similares, sin embargo, cada uno tiene particularidades específicas, relativas al contexto de su aplicación.

Laboral de Perú en 1995, y finalmente, Programa Opción Joven en 1994 y Projoven en 1996, de Uruguay (Abdala, 2009).

Estos programas fueron pioneros en el diseño de las nuevas estrategias de capacitación laboral e importantes para mostrar las limitaciones de modelos tradicionales, de propuestas inorgánicas y sin estructuras institucionales sólidas Rodríguez (2004). Estos programas fueron evaluados, pero en ningún caso fue una evaluación de diseño (Abdala, 2009).

El caso mexicano es distinto, recientemente se publicaron los resultados de la evaluación de diseño con trabajo de campo al programa Jóvenes Construyendo el Futuro realizada entre 2019-2020. CONEVAL ha reportado que la Secretaría del Trabajo y Previsión Social ha modificado el programa JCF en función de las recomendaciones señaladas en la evaluación de diseño aplicada (Comunicado No.10, 2020)

A nivel local en el país existe un programa similar: Mi primer empleo, mi primer salario en el estado de Hidalgo, este programa inicio en febrero del 2022, el programa planea desde su diseño capacitar e insertar a personas jóvenes en empleos y les otorga una beca de \$4,000.00 (Periódico Oficial del Estado de Hidalgo, 2022). Este programa local no ha sido evaluado.

### **3.2 El programa Empleo Joven**

Balardini afirma que las políticas de juventud son desarrolladas por organismos gubernamentales de juventud, y que "la restricción presupuestaria actúa habitualmente como limitante para la ejecución de programas de juventud" (1999, pág, 5) por ello, a continuación, se presenta la evolución del presupuesto de IMJUVE y los programas de juventud, incluyendo Empleo Joven.

El programa Empleo Joven inició en el año 2015 con la presentación y asignación de presupuesto del Cabildo Municipal para el año 2016, es decir, su primer año de gestión fue en 2016. La gráfica 1 muestra la evolución de los recursos financieros. El mayor presupuesto total al IMJUVE se registró en 2013 seguido por el presupuesto del año 2015. El presupuesto

de la instancia presentó una caída importante en 2014, seguida por otra caída de menor profundidad en 2016. La línea punteada marca la tendencia del presupuesto total IMJUVE, destaca su inclinación hacia su disminución.

En la misma gráfica, la línea gris representa la trayectoria del presupuesto destinado a los programas de juventud. La asignación financiera a los programas de juventud (incluyendo los programas Martes de Chamba y Empleo Joven) fue constante de 2013 a 2015, independientemente de la variación que mantuvo el presupuesto total asignado a la instancia ejecutora. En el año 2016 aumenta notoriamente el presupuesto a programas, acercándose a la totalidad del presupuesto total asignado a la instancia<sup>13</sup>. En el año 2017 se registró una disminución importante comparada con el presupuesto del año anterior, significando el menor presupuesto de 2013 a 2017, sin embargo, se acerca a la constante registrada en los años 2013-2015.

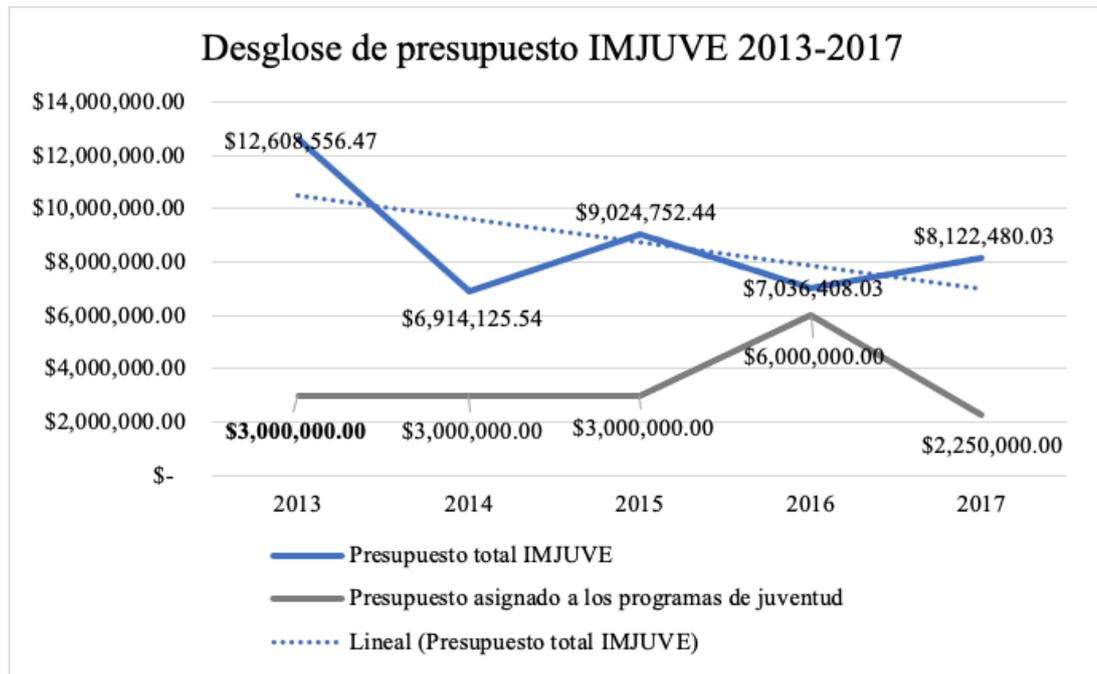
La manera en como se relacionan las dos trayectorias parece evidenciar que, la variación del presupuesto total IMJUVE, no afecta de manera negativa la asignación financiera a los programas de juventud. Para corroborar la afirmación anterior se presentan la gráfica 2 y la tabla 14 en un periodo de tiempo más amplio, del 2013 al 2022<sup>14</sup>.

Gráfica 1. Presupuesto IMJUVE 2013-2017

---

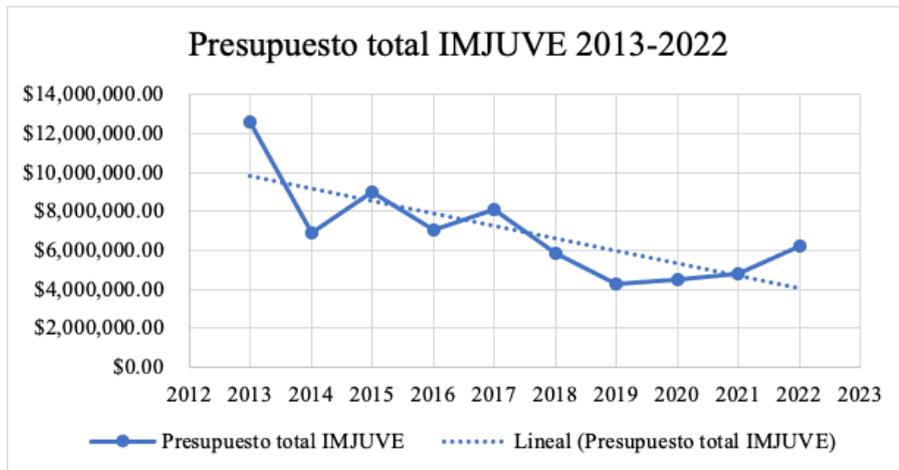
<sup>13</sup> Es importante señalar que la cifra del presupuesto total asignado a la instancia no fue un dato público, se obtuvo para esta investigación a través de una solicitud a la Dirección de Transparencia de Acapulco. Esta anomalía solo presente en el Presupuesto de Egresos del año 2016, se desconoce la razón.

<sup>14</sup>A partir de 2018 los presupuestos de egresos no indican las asignaciones presupuestales específicas a los programas de juventud, por ello, no fueron incluidos.



Fuente: Elaboración propia con base a Presupuesto de Egresos 2013 a 2017.

Gráfica 2. Trayectoria el presupuesto IMJUVE 2013-2022



Fuente: Elaboración propia con base a Presupuesto de Egresos 2013 a 2021.

En la gráfica 2 la línea punteada representa la tendencia del presupuesto del IMJUVE, confirmando la inclinación hacia la disminución del presupuesto de la instancia en este período más amplio. La restricción presupuestaria podría generar limitaciones para la ejecución de los programas y acciones de juventud, por ello, se esperaría que la disminución

del presupuesto afectara de manera negativa al programa Empleo Joven, sin embargo, esto no sucede.

La tabla 14 muestra los montos totales asignados al IMJUVE y a los programas de juventud por año, así como su porcentaje. Se observa que el mayor porcentaje a programas de juventud fue en el año 2016, siendo el primer año de gestión del programa Empleo Joven, sin embargo, al año siguiente en 2017 se registró la menor cantidad de presupuesto asignado a los programas de juventud.

Además, el menor porcentaje a programas de juventud se localiza en el año 2015, año que ocupa el segundo lugar del presupuesto más alto registrado en todo el periodo de tiempo revisado. Todo lo anterior significa que, no hay correlación entre las dos series de datos, no se mueven de igual forma.

Tabla 13. Presupuesto al IMJUVE y porcentaje a programas de juventud

<b>Año</b>	<b>Presupuesto total IMJUVE</b>	<b>Presupuesto asignado a los programas de juventud</b>	<b>Presupuesto de programas de juventud en porcentaje</b>
<b>2013</b>	\$12,608,556.47	\$3,000,000.00	24%
<b>2014</b>	\$6,914,125.54	\$3,000,000.00	43%
<b>2015</b>	\$9,024,752.44	\$3,000,000.00	33%
<b>2016</b>	\$7,036,408.03	\$6,000,000.00	85%
<b>2017</b>	\$8,122,480.03	\$2,250,000.00	28%

Fuente: Elaboración propia con base a Presupuesto de Egresos 2013 a 2017.

A partir de la tabla 14, así como las gráficas 1 y 2 se concluye:

- (1) el primer año de gestión del programa Empleo Joven se asignó el mayor porcentaje a los programas de juventud. En oposición, el siguiente año que registró la menor cantidad del presupuesto destinada a los programas de juventud.
- (2) aumentar el presupuesto a la instancia no garantiza aumentar el presupuesto a los programas de juventud, tampoco su disminución, incluyendo el programa Empleo Joven.

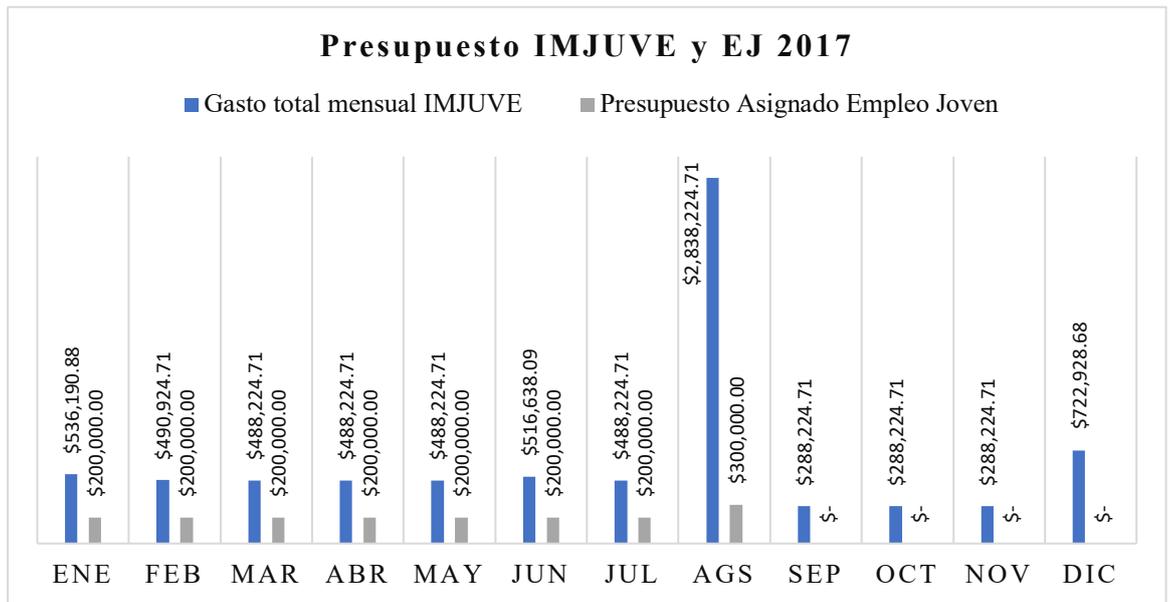
- (3) hay una tendencia en disminuir el presupuesto a la instancia facultada para el diseño, implementación y coordinación de los programas de juventud, del municipio de Acapulco.

Los objetivos y acciones del programa han sido modificados cada año, de manera simultánea que los presupuestos asignados por el H. Cabildo Municipal. Debido a la estructura de los presupuestos de egresos no es posible rastrear de manera específica el presupuesto del programa Empleo Joven antes del 2017.

Sin embargo, con los “datos abiertos del presupuesto de egresos 2017” fue posible comparar el presupuesto mensual de la instancia con el presupuesto del programa Empleo Joven. Los resultados se muestran en la gráfica 2, registrando un incremento en el mes de agosto, donde se asume que tiene relación con el día internacional de la juventud y las actividades que se organizan para celebrar durante una semana, evidenciando cual es la prioridad presupuestaria: eventos masivos que requieren grandes cantidades del presupuesto con duración de un día o una semana, en decremento de los programas que se desarrollan durante todo el año como el programa Empleo Joven.

De acuerdo con la misma gráfica, el programa Empleo Joven cuenta con recursos financieros, únicamente los primeros ocho meses del año.

Gráfica 3. Asignación presupuestaria al IMJUVE en 2017

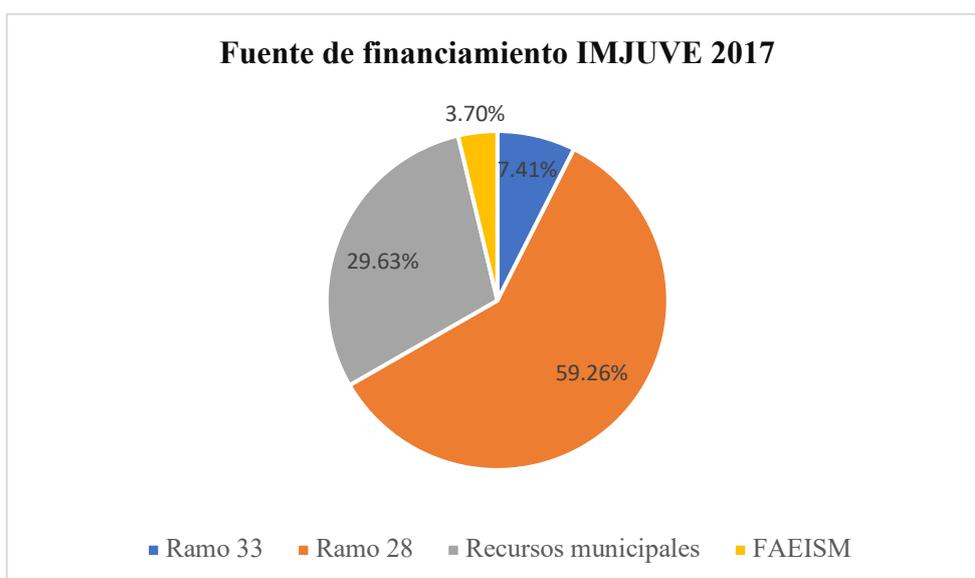


Fuente: Terrazas, 2019, pág. 61.

El programa Empleo Joven no cuenta con reglas de operación (ROP), pero si con un Protocolo el cual integra los apartados: justificación, descripción (del programa), objetivos generales, objetivos específicos, población objetivo, duración, desarrollo del programa (dónde se describen las acciones y los documentos necesarios para ser beneficiado por el programa), seguimiento del programa, evaluación del programa, personal necesario, insumos y finalmente la calendarización de las actividades. El protocolo es aprobado con anterioridad por el Cabildo Municipal y la Secretaría de Planeación y Desarrollo Económico, de tal manera que el protocolo es el documento de mayor semejanza a las ROP, por lo tanto, fue el documento base para aplicar la evaluación de diseño.

En cuanto a la fuente de financiamiento del programa, se identificó en los datos abiertos del Presupuesto de Egresos 2017 el origen del recurso federal a través del Ramo 28 y 33, relativo a los Fondos de Participaciones Entidades Federativas y Municipios, así como al de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FONDO IV FORTAMUNDF), tal como se aprecia en la gráfica 3.

Gráfica 4. Fuentes de financiamiento del presupuesto IMJUVE en 2017



Fuente: Terrazas, 2019, pág. 61.

El Protocolo del programa enuncia que busca atender las “necesidades de los jóvenes en materia laboral”, por ello, ofrece un servicio de difusión de vacantes para las empresas, es decir, funge como un agente tercero entre los jóvenes en búsqueda de empleo y empleadores.

Al momento de la evaluación IMJUVE implementa únicamente este programa, es decir, el programa Empleo Joven, se ha convertido en la política de juventud a nivel municipal. En su diseño se establecen dos acciones; conferencias de “capacitación y orientación sobre como elaborar su propio curriculum vitae y como presentarse a una entrevista de trabajo”, además de una “vinculación empresarial” para obtener y dar difusión a vacantes disponibles a través de su página en Facebook, sin embargo, solo se han implementado la difusión de vacantes y la orientación a los jóvenes que acuden a la instancia para obtener el servicio, en algunos casos, por razones de veda electoral y falta de conexión a internet, se ha tenido que suspender el servicio de publicación en redes sociales.

De manera interna el programa fue responsabilidad del Departamento de Capacitación y Desarrollo, conformado por el Jefe de Departamento, un coordinador, auxiliar administrativo, conferencista y orientador, no obstante, a través de las entrevistas realizadas, se identificó a un coordinador, quien también realiza las funciones de orientador y dos

auxiliares administrativos que de manera simultánea son enlaces de la Dirección de Calidad y Modernización Administrativa.

### 3.3 Metodología de la evaluación

La metodología se realizó tomando en cuenta elementos que diversos autores señalan como imprescindibles para la evaluación de diseño de un programa, particularmente para un programa orientado al desempleo juvenil, estos aspectos fueron revisados en el capítulo primero de la presente investigación. A continuación, se presentan. La Tabla 13 integra los temas o dimensiones utilizados para la evaluación de diseño, ubicándose en la primera fila, seguidos por sus definiciones y finalmente, se presentan las 31 características observables por tema, razón por la que guiará la evaluación de diseño presentada en el apartado 3.3.

Tabla 13. Cuadro de consistencia metodológica

Temas/Dimensiones	Definición	Aspectos por evaluar
<b>Entorno</b>	Elementos relativos al contexto del problema que atiende el programa Empleo Joven.	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Definición oportuna del problema o necesidad pública que atiende el programa.</li> <li>-Presenta árbol de problemas, causas y efectos encadenados en torno a la situación problemática.</li> <li>-Formula el problema como un estado negativo.</li> <li>-Identifica soluciones viables frente a la problemática.</li> <li>-Presencia de fuentes de información de nivel informativo (primarias, secundarias y terciarias).</li> <li>-Presencia de fuentes de información de nivel especializado (generales, especializadas y multidisciplinarias).</li> <li>-Retoma la opinión sobre el problema identificado de juventudes, grupos organizados de la sociedad civil y sector privado.</li> </ul>
<b>Objetivos</b>	Propósitos que planea alcanzar el programa.	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Define y jerarquiza los objetivos para la solución del problema central.</li> <li>-Compatibles con instrumentos normativos de mayor, menor o igual jerarquía.</li> <li>-Coherentes con la visión de la institución responsable del programa.</li> </ul>

		<ul style="list-style-type: none"> <li>-Acordes al problema que se plantea.</li> <li>-Objetivos con enfoque de riesgo.</li> </ul>
<b>Acciones</b>	Estrategias diseñadas para atender el problema.	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Coherentes al problema identificado.</li> <li>-Orientados hacia la población objetivo.</li> <li>-Especifica los servicios o productos que ofrece.</li> <li>-Acciones con enfoque de riesgo.</li> </ul>
<b>Cobertura</b>	Población que el programa tiene planeado atender y la que ha sido atendida.	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Presenta una metodología para su cuantificación desagregada por género, grupos de edad, residencia rural y nivel de escolaridad.</li> <li>-Especifica la población objetivo.</li> <li>-Establece un plazo para su revisión y actualización.</li> <li>-Planea contar con padrón de beneficiados.</li> </ul>
<b>Recursos</b>	Planeación de los recursos humanos (empleados, colaboradores y aliados), materiales (bienes tangibles e intangibles) y presupuestales asignados al programa.	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Recursos humanos suficientes y adecuados de acuerdo con las acciones diseñadas para atender el problema identificado.</li> <li>-Recursos materiales necesarios.</li> <li>-Prioridad presupuestaria.</li> <li>-Planeación de recursos presupuestales necesarios para el funcionamiento óptimo del programa.</li> <li>-Recursos presupuestales suficientes para alcanzar los objetivos del programa.</li> </ul>
<b>Mecanismos de seguimiento</b>	Procedimiento que permite identificar logros y debilidades del programa a tiempo para las acciones correctivas recomendadas.	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Sistema de monitoreo dirigido al aprendizaje.</li> <li>-Prevé establecer una guía para la toma de decisiones futuras.</li> </ul>

Fuente: elaboración propia.

Para recopilar los insumos necesarios para la aplicación de la evaluación de diseño se realizaron dos solicitudes de información referentes a los recursos financieros del año 2017 a través de la página oficial del Gobierno Municipal de Acapulco, se aplicaron y analizaron un total de 14 entrevistas semi-estructuradas (ver Anexo 1), además la instancia responsable del programa proporcionó el Diagnóstico Municipal Joven y la Base de Datos General del programa.

La tipología de informantes se precisó con el objetivo de recuperar la opinión de las personas implicadas en el programa, especialmente la opinión de la población objetivo, por ello, se entrevistaron a siete funcionarios del IMJUVE Acapulco (incluyendo 1 exdirector, y la directora de ese momento), tres miembros del Consejo Consultivo Juvenil, dos jóvenes beneficiados por el programa y dos jóvenes desempleados.

El análisis de entrevistas se realizó con Atlas.ti versión 8.1.3, mismas que fueron codificadas en función de los seis temas o dimensiones de la tabla 13.

### **3.4 Evaluación de diseño del programa Empleo Joven**

La evaluación de diseño al programa Empleo Joven se realiza recuperando los temas o dimensiones especificadas en tabla 12. La manera en que se presentan los hallazgos se acerca al orden de los temas expuestos de acuerdo con la lógica interna de la misma.

#### **3.4.1 Entorno**

##### ***3.4.1.1 Definición de problema público***

El Protocolo no cuenta con una definición de problema clara ni específica, solo se destacan enunciaciones generales que hacen alusión a problemas de educación y empleo de los jóvenes. Es así, que en la justificación se afirma que: “en Acapulco se crean jóvenes carentes de experiencia laboral y conocimientos académicos, no son aptos para el mercado laboral” (pág. 1). De igual forma, en la descripción del programa, se enuncia que el programa “es una respuesta gubernamental a las necesidades de los jóvenes en materia laboral” (pág. 1).

Cabe destacar que estas enunciaciones no se acompañan de un sustento jurídico que permita la intervención del gobierno en los problemas relacionados con los jóvenes, ni de un abordaje teórico conceptual que permita, por ejemplo, saber sobre que enfoque se están enmarcando o quiénes son los jóvenes. De igual forma carece de un proceso metodológico que ayude a la definición de un problema. Tampoco presenta una descripción que permita sostener que tan grande o pequeño es el problema en Acapulco, solo se limita a presentar un conjunto de indicadores que dan un panorama general sobre la educación en los jóvenes, los

cuales son recuperados exclusivamente del Diagnostico Municipal Joven<sup>15</sup> realizado en 2015, el cual fue realizado por SYLA a petición del propio IMJUVE. Menos aún, se identifican alternativas de solución que hayan sido implementadas en gobiernos anteriores en Acapulco o en otros gobiernos.

En cuanto a fuentes de información de nivel especializado se puede concluir que el Protocolo carece de ellas. Tampoco retoma la opinión de las juventudes, del sector privado, ni organizaciones civiles. Además, es un desacierto la no inclusión del Consejo Consultivo Juvenil, siendo éste el órgano de participación de las juventudes para el diseño, implementación y seguimiento de la política pública de juventud en el municipio (Cuadrante Azul, 2019).

A pesar, de que no existe una definición del problema es posible apreciar que el programa se enmarca en un enfoque de riesgo, ya que está asumiendo al joven como un problema en sí mismo y no como sujeto de derechos. Resulta ilustrativo presentar algunos fragmentos de las entrevistas realizadas a los miembros del Consejo Consultivo Juvenil, que evidencian el enfoque de riesgo que mantiene el IMJUVE:

Piensan que tu como joven no puedes. Entregué tres propuestas de proyectos que, aunque para eso están ellos mejor capacitados -para diseñar proyectos- tampoco les han dado seguimiento. No nos toman en serio, hemos tenido muchas sesiones, pero ni siquiera nos dicen nuestras funciones porque no tenemos Reglamento. Me da pena decir que soy Consejero, porque no sabré que cuentas dar a los otros jóvenes<sup>16</sup>.

---

<sup>15</sup> Dicho Diagnostico fue realizado a partir de fuentes de información primarias (entrevistas, encuestas y leyes) terciarias (INEGI), pero no incluyen su propia base de datos estadísticos, ni las guías de entrevista aplicadas y erróneamente, niegan la existencia de un marco teórico conceptual que permita analizar los programas que atienden las problemáticas juveniles.

<sup>16</sup> Juan Carlos Esparza, Acapulco, Guerrero, enero de 2018. Cuenta con 23 años de edad y estudios de licenciatura en economía por la Universidad Autónoma de Guerrero, es miembro del Bufete de Asesoría Económica-BAE, como miembro del Consejo propuso por escrito tres acciones en materia de emprendimiento, ninguna fue retomada por el IMJUVE.

Es muy difícil que te tomen en serio, que te tomen en cuenta, nosotros no somos de parte de IMJUVE no nos toman en cuenta, de hecho, la directora nos dijo que por favor dejáramos el cargo y no nos ha dejado trabajar<sup>17</sup>.

Que sentido tiene dar tu opinión acerca de los sectores que estás representando, si no tiene un impacto en la forma en la que están estructurando el programa, piensan que tu como joven no puedes. El Consejo era un buen proyecto, pero no se está llevando a cabo como tal, no tiene una estructura, no tiene algo que lo avale no tenemos el apoyo de IMJUVE para que nos puedan dejar hacer algo<sup>18</sup>.

En estos fragmentos se da evidencia del desinterés que existe por parte de IMJUVE por recuperar e incluir a los jóvenes como sujetos de derechos con capacidad para participar en las decisiones de gobierno.

#### ***3.4.1.2 Causas y efectos del problema***

El Protocolo carece de un diagnóstico que identifique causas y efectos y sus conexiones. Esta debilidad, aunado a la falta de una definición del problema permite entender por qué no se cuenta con un árbol de problema. En consecuencia, no hay claridad sobre qué problema busca atender y que causa y efecto seleccionaron para diseñar su alternativa de solución.

#### **3.4.2 Objetivos**

El Protocolo cuenta con un apartado específico de cinco oraciones para enunciar tanto los objetivos generales, como los objetivos específicos. Los generales son: “acercar al mercado laboral a jóvenes de 18 a 29 años de edad; y, disminuir la posibilidad de que los jóvenes del puerto no tengan acceso al mercado laboral y empresarial”. Los tres específicos: “(1) ofertar vacantes disponibles en la localidad y periferia; (2) capacitar a jóvenes de nivel medio superior en la elaboración de su curriculum vitae y presentación de una entrevista de

---

<sup>17</sup> Salma Kaufman, Acapulco, Guerrero, enero de 2018. Al momento de la entrevista Kaufman era integrante del Consejo Consultivo Juvenil y también se desarrollaba profesionalmente como asistente de coordinación en un partido político.

<sup>18</sup> Juan Carlos Esparza, Acapulco, Guerrero, enero de 2018. Como miembro del Consejo propuso por escrito tres acciones en materia de emprendimiento, ninguna fue retomada por el IMJUVE.

trabajo; y, (3) orientar en la elección de empleo según habilidades y conocimientos del joven” (pág. 1).

El apartado designado para los objetivos es insuficiente y débil. Las deficiencias en este apartado del Protocolo son numerosas, como podrá constatarse en los siguientes párrafos. Tal parece que el programa carece de una definición lógica de propósitos que busca alcanzar.

#### ***3.4.2.1 Correspondencia entre problema y objetivos***

Los objetivos generales y específicos no están orientados a la atención de las causas más desagregadas que generan el desempleo juvenil en Acapulco. Esta ausencia tiene relación con las observaciones descritas en el apartado 3.3.1.1 relativas a la definición del problema. Sin embargo, es posible identificar algunas causas relacionadas a la problemática a partir del trabajo desarrollado para esta evaluación: la calidad educativa y su conexión con la deserción escolar, así como la consecuente inserción laboral débil o tardía, entre otras.

La enunciación de los objetivos tal como están en el Protocolo fortalecen el *statu quo*, ya que solo buscan “acercar al mercado laboral a jóvenes de 18 a 29 años de edad y disminuir la posibilidad de que los jóvenes del puerto no tengan acceso al mercado laboral y empresarial”, estos objetivos son factibles, hay correspondencia entre el problema y los objetivos plasmados en el Protocolo, pero en ningún sentido están orientados realmente a la atención del problema del desempleo juvenil en Acapulco. Además, la no previsión de empleos dignos genera otro tipo de consecuencias negativas, tales como la promoción de empleos precarizados y el desempleo.

Así, por ejemplo, el primer objetivo específico: “ofertar vacantes disponibles en la localidad y periferia”, busca la difusión de empleos sin importar que éstos respeten los derechos laborales mínimos, un ingreso justo y proporcional al esfuerzo realizado, así como la protección y dialogo social, es decir, el programa promueve empleos precarios. La definición del problema presentada en el Protocolo es ambigua. A pesar de hacer alusión a problemas de educación y empleo juvenil como parte del problema, estas enunciaciones no son recuperadas en los objetivos.

### **3.4.2.2 Definición y jerarquización de objetivos**

Si bien en el Protocolo se jerarquizan los objetivos, los mismos no son definidos sino únicamente enunciados, es decir son expuestos en una oración de manera desordenada, no se aclara cuáles son los propósitos que persigue el programa. Esta enunciación no es acompañada de una argumentación detallada que describa los objetivos seleccionados ni explique porque razón fueron seleccionados estos y no otros.

Aunado a este desacierto, en los objetivos se argumenta que los jóvenes son el problema en sí mismo, entendiendo como causa del problema a las propias juventudes, ya que no son “aptos”<sup>19</sup> a las necesidades del mercado, generando una contradicción sustancial; a pesar de enunciarse como un programa de capacitación y empleo para jóvenes, sus objetivos priorizan y centralizan la difusión de vacantes como los propósitos que desean alcanzar, con ello, evidencian el marcado enfoque de riesgos en materia de programas de juventud en los objetivos del programa, incluso algunos actores que intervinieron en el diseño del programa lo confirman:

El propósito que se busca es que tengan la oportunidad de obtener un empleo en vez de utilizar el tiempo en cosas ilegales<sup>20</sup>.

### **3.3.2.3 Compatibilidad entre objetivos e instrumentos normativos e institucionales**

Por lo que se refiere a la compatibilidad entre los objetivos con los instrumentos normativos e institucionales es fundamental mencionar que el Protocolo no cuenta con un apartado que recupere los instrumentos mencionados y muestre la relación lógica entre ellos con los objetivos del programa, esta incongruencia limita los alcances de los propósitos planeados, ya que carecen de un respaldo legal e institucional.

---

<sup>19</sup> El Protocolo del programa presentado por IMJUVE describe que los jóvenes no son aptos para los tipos de empleo que se ofertan en Acapulco, bajo esta lógica es que son los jóvenes a quienes habrá que capacitar para adecuar a las necesidades del mercado y de esta manera solucionar la problemática.

<sup>20</sup> El informante 1, Acapulco, Guerrero, julio de 2018. Es asistente del enlace de calidad y cuenta con licenciatura en derecho, sus funciones al interior del IMJUVE están relacionadas a la administración de los recursos financieros y el cumplimiento de la norma ISO:9000, además, participó en el diseño del programa Empleo Joven.

La ausencia de una visión institucional propia del IMJUVE y el nulo reconocimiento de normas de mayor, menor o igual jerarquía origina una insuficiencia en este apartado. En el mismo sentido, un elemento no previsto que se halló fue una marcada tendencia a burocratizar los objetivos, de tal forma que la asignación presupuestal al programa determinó los objetivos mencionados y no en función de la contribución a la solución del problema que se planea alcanzar. El exdirector Orbe, da evidencia de ello:

Es un proceso molesto, que termina volviéndose ridículo, todas las políticas públicas se convierten en el famoso POA, ahí los objetivos y las metas deben de coincidir, y al final todo se vuelve número, es un tema de comprobación de gastos, y es así como se hacen las políticas públicas desde el ayuntamiento. Siempre la Secretaría de Planeación debe dar visto bueno a los objetivos es muy sencillo; tienen que comprobar gastos, la Secretaría de Planeación es la que se encarga de comprobar todo, uno se esforzaba siempre en decir; bueno voy a poner el mejor diagnóstico pero ya cuando llegas a Planeación y metes 10 páginas de justificación y dos páginas de los objetivos, ¡no les importan tus 10 páginas!, lo único que les importa es que coincidan tus 10 personas que van a recibir capacitación con tus 10 personas que tienen que conseguir empleo, y al final todo termina siendo ridículo y ficticio, porque a ellos lo único que les interesa es que coincida el dinero que vas a destinar con los objetivos y las metas, todo al final se va reduciendo a una tablita donde todo debe de coincidir, porque es un tema de comprobación de gastos<sup>21</sup>.

### 3.4.3 Acciones

El Protocolo tiene un apartado específico denominado “Desarrollo del programa” (pág. 2), es el apartado del documento que más se acerca a la descripción de los cursos de acción diseñados para atender el problema público definido. Las acciones son: (1) capacitar y orientar en elaboración del curriculum vitae y presentación a una entrevista de trabajo, a través de conferencias en escuelas de nivel y medio superiores; (2) vinculación empresarial, a través de convenios de colaboración con dos cámaras empresariales con la finalidad de captar vacantes y difundirlas en redes sociales.

A pesar de ser el apartado más extenso en el cuerpo del documento, la descripción es dispersa, con multiplicidad de ideas insuficientes ya que se enfoca en describir la logística

---

<sup>21</sup> Ignacio Orbe López, Acapulco, Guerrero, junio de 2018.

interna necesaria para la implementación de las acciones, es decir, oraciones imperativas dirigidas al mismo IMJUVE para materializar las acciones, en lugar de explicar los procedimientos que integran las estrategias diseñadas para atender el problema.

#### ***3.4.3.1 Correspondencia entre problema y acciones***

En el apartado señalado no se recuperan las causas más desagregadas del problema, tampoco mantiene una coherencia con los enunciados sobre empleo y educación presentados en la justificación del programa. Lo anterior, muestra la nula correspondencia entre el problema definido y las acciones, es decir, no hay un sentido lógico entre los cursos de acción y el problema, generando acciones desarticuladas e imprecisas con limitada contribución a la solución del problema. Estas imprecisiones son reflejadas en el discurso del personal del IMJUVE:

No vas a acabar con el desempleo, pero sí ha habido casos que se llegan a contratar, se llegan a quedar los jóvenes, pero son casos que también pueden durar una quincena o un mes<sup>22</sup>.

Un elemento imprescindible de mencionar es la tendencia hacia el enfoque de riesgo en las acciones. El Protocolo tiene un apartado denominado: “Sobre el perfil del participante” donde se establece a las empresas como participantes que se reservan el derecho de admisión, es decir, pueden o no aceptar a los jóvenes solicitantes, ¿en el mismo sentido la Base de Datos General del programa muestra el registro de vacantes en términos numéricos. Esta Base de Datos no contiene ninguna información referida a considerar la calidad de las vacantes, evidenciando que lo más importante para el programa es ofertar el mayor número de vacantes posibles sin importar la calidad de estos.

Esta incongruencia además de expresar el enfoque de riesgo en el diseño de las acciones del programa también prueba que desde las acciones se prioriza la atención a las

---

<sup>22</sup> Aarón Becerra. Acapulco, Guerrero, julio de 2018. Es trabajador del IMJUVE responsable del programa Empleo Joven. Cuenta con estudios de nivel básico, manifestó interés por la presente evaluación, por ello, facilitó información indispensable para el desarrollo de la investigación.

necesidades empresariales y no la de las juventudes. Así es expresado por los propios jóvenes participantes del programa:

Simplemente buscan la opción de acomodarte en cualquier trabajo, sea en hotelería, sea en restaurantes y los sueldos son mínimos vas y buscas vacantes, pero no te quedas. Es una burla, es como te digo yo que tengo licenciatura, voy a ir a ponerme de garrotera<sup>23</sup>, de ayudante de cocinero, ¿qué puedo crecer en eso, las aspiraciones para ellos es quedarte en lo más bajo, es así como que, por mientras, pero no puedes crecer<sup>24</sup>.

La percepción juvenil no es diferente a la opinión de algunos funcionarios, tal como lo explica el funcionario responsable del programa:

Todos son de 12 horas, requieren -las empresas- casi casi unos *terminator*, unas máquinas, porque hay una explotación masiva de varias empresas para con los jóvenes. Tu mandas a un joven porque, le interesó una vacante quizás de *steward* viene con nosotros porque vio la vacante en el portal de Facebook del IMJUVE, él viene confiado de conseguir esa vacante, hacemos el trámite correspondiente; se le da la carta de recomendación, con la que él acude al hotel, a la entrevista, pero pues hay veces que no se quedan porque la paga es poca, las porciones de los alimentos son mínimas, los turnos son quebrados, hay turnos que son de 12 horas o 14 horas, a veces tienen que doblar turnos, los uniformes en algunas ocasiones son cobrados por parte de la empresa, no son prestados ni regalados, pero pues la empresa no te da prestaciones a veces, los explota, esta muy loco, el salario promedio es de 800 a 1500 pesos quincenal.

#### **3.4.3.2 Identificación de la población objetivo**

Las acciones no están orientadas hacia la población objetivo, sin embargo, se enuncia a la población juvenil en situación de desempleo como las personas que se busca beneficiar, el diseño de las estrategias para atender el problema focalizan su atención hacia los negocios y comercios con quienes mantiene una vinculación empresarial que deriva en la difusión de vacantes.

El Protocolo no tiene un apartado determinado donde señale la población que el programa ha planeado atender y la que ha sido atendida, sin embargo, hay uno referido a la

---

<sup>23</sup> Este empleo consiste en realizar labores propias del ayudante de mesero, tales como poner el servicio en la mesa, servir la comida, limpiar la mesa y dar soporte en el servicio al cliente.

<sup>24</sup>Guadalupe Santibañez, Acapulco, Guerrero, junio del 2018. Licenciada en educación preescolar, tiene una hija de nueve años, razón por la que comentó se inclina por aceptar empleos que le permitan tener mayores ingresos económicos (mesera, promotora y ventas), a pesar de no estar relacionados a su profesión.

población objetivo, aquí se especifica que el programa se orienta a: “Jóvenes de entre 18 a 29 años de edad que requieran capacitación y orientación. Jóvenes de 18 a 29 años de edad que deseen ingresar al mercado laboral” (pág. 2).

### ***3.4.3.3 Especificación de servicios o productos***

En el Protocolo se hace un intento por especificar los servicios que el programa ofrece, pero la descripción resulta insuficiente, únicamente se limita a enunciar que los beneficiarios del programa obtendrán un empleo o serán capacitados. Las enunciaciones sobre la capacitación se limitan a: “como elaborar un curriculum vitae” y “como presentarte a una entrevista de trabajo”. En cuanto a la descripción de los empleos, ningún enunciado explica los requisitos mínimos que deberían cumplir las vacantes. En ambos casos, no se considera si estos servicios permiten al joven acceder a una vida digna con estabilidad laboral.

### **3.4.4 Cobertura**

La inexistencia de un apartado de cobertura genera múltiples debilidades en el programa debido a que no hay una planeación que oriente hacia cuántos se buscan atender y qué características específicas deberían de reunir, ya que en sus objetivos específicos solamente se dice que son jóvenes, entre 18 a 29 años de edad y que soliciten los servicios del programa.

El Protocolo no especifica la población objetivo que planea atender, únicamente condensa la población que ya ha sido atendida en una Base de Datos General. La Base de Datos General fue proporcionada por la instancia durante el trabajo de campo, en ella se observó que cuantifican a la población atendida por semana, mes y año, además la clasifican tomando en cuenta su género, edad, nivel de escolaridad, vacantes seleccionadas, recupera la opinión de las empresas y la de los jóvenes solicitantes después de acudir a la entrevista e identifica quienes logran obtener la vacante (la mayor parte de este segmento está en blanco en la Base de Datos).

La Base de Datos mencionada, representa un intento por atender las insuficiencias del Protocolo en el tema de cobertura, sin embargo, no consideran la zona urbana o rural del domicilio de los beneficiados, aunado a la nula identificación de la población objetivo, generando insuficiencias importantes en este aspecto evaluado.

#### ***3.4.4.1 Metodología para identificar a la población objetivo***

El Protocolo no cuenta con una metodología que permita identificar la población objetivo que busca atender.

#### ***3.4.4.2 Padrón de beneficiados***

El Protocolo del programa no tiene un apartado que contemple la creación de un padrón de beneficiarios, empero en la sección “Seguimiento del Programa” se enuncian cuatro indicaciones que dan la posibilidad de crear una base de datos que puede proveer un padrón de beneficiarios: “(1) Se hará un registro de los jóvenes solicitantes, (2) A las 15:00 horas, se hará cierre de recepción de solicitudes con la intención de llamar a las empresas y confirmar la asistencia de los jóvenes, o en su caso, de hacer la cita pertinente, (3) Se llamará a jóvenes para confirmar cita y/o monitorear resultados, (4) Al final del mes, se llamará a las empresas para monitorear cuantos fueron reclutados, cuantos no y la razón, que deberá quedar registrado en la base de datos general” (pág. 3).

Destaca mencionar que el punto uno y el cuatro hacen referencia a la creación de dos documentos, sin especificar si refieren al mismo o son distintos y las características que debería tener cada uno de ellos, en el primero se hace referencia a un registro y en el cuarto a una base de datos. Durante las entrevistas al personal de la instancia, se constató que se refieren al mismo documento.

Por otro lado, la Base de Datos General construida para darle seguimiento al programa es la misma de la que extrae la información para identificar a la población atendida. La Base de Datos está integrada por variables segmentadas por año, donde se registra el género, edad, nivel de escolaridad, vacantes seleccionadas, también recupera la opinión de las empresas y la de los jóvenes solicitantes después de acudir a la entrevista e identifica quienes logran

obtener la vacante. Una fortaleza de la Base de Datos es que con estas características se puede conocer al joven y en algunos casos, su percepción con respecto a la vinculación que estableció con la empresa. Es importante señalar que la información que contiene en muchos casos es incompleta debido a la existencia de muchas celdas vacías, específicamente las destinadas a recuperar la opinión de los jóvenes donde prevalece la falta de información y la ausencia de preguntas que guíen el tipo de información que se busca registrar.

Otra debilidad de este padrón es que se construye conforme los jóvenes van solicitando los servicios del programa, y no se tiene antes de la implementación del programa.

Desafortunadamente, la información que contiene la Base de Datos no es homogénea, ya que las variables consideradas han sido modificadas en cada año registrado. Durante el trabajo de campo se preguntó al responsable del programa por estas cuestiones y explicó que tiene relación con la movilidad del personal a cargo.

#### ***3.4.4.3 Tiempos establecidos para su revisión y actualización***

El Protocolo no plantea los tiempos necesarios para la revisión y actualización del avance de la cobertura del programa.

### **3.4.5 Recursos**

El Protocolo contiene tres apartados relativos a la dimensión de recursos: “Personal Necesario”, “Insumos” y “Calendarización”. Los tres apartados son mencionados en una sola página, en ningún caso se desarrollan o explican con claridad, la presentación se asemeja a un listado de requerimientos y no a la planeación de los recursos humanos (empleados, colaboradores y aliados), materiales (bienes tangibles e intangibles) y presupuestales necesarios para desarrollar el programa y el alcance de sus objetivos.

#### ***3.4.5.1 Correspondencia entre acciones y recursos humanos suficientes***

En el apartado “Personal Necesario” se enuncia como personal requerido los siguientes: “Jefe de Capacitación y Desarrollo, Coordinador del programa Empleo Joven, Auxiliar Administrativo, Conferencista, Persona capacitada para brindar la orientación y

capacitación a jóvenes en busca de empleo” (pág. 4). Como se puede observar es una simple lista que no detalla los perfiles requeridos, las funciones a desarrollar, tampoco se presentan elementos jerárquicos que permitan identificar el nivel de responsabilidad de cada uno, en consecuencia, se motivan duplicación de funciones, por ejemplo, los perfiles de conferencista y orientador, ya que ambos dan asesorías a jóvenes desempleados. Otra debilidad de este aspecto es que se desconocen la cantidad de personal necesario para alcanzar los objetivos específicos planteados.

Lo anterior evidencia la inadecuada planeación de los recursos humanos, sin considerar las acciones diseñadas.

#### ***3.4.5.2 Recursos materiales necesarios***

En el apartado “Insumos” únicamente se enuncian como material necesario lo siguiente: “hojas blancas, tinta, documento de presentación de programa, cartas de recomendación, impresora, scanner, plumas, teléfono y computadora”. Seguido de la presentación de la “Calendarización” que es un cronograma anual con seis actividades.

En relación con los insumos se observa que en el Protocolo únicamente se prevén artículos de papelería y oficina. No se consideran bienes materiales tangibles como una oficina u escritorio propio, o intangibles como acceso a internet, o línea telefónica.

En relación con el cronograma no esclarece los tiempos necesarios para el desarrollo de las actividades ni los relaciona con los recursos humanos y materiales previstos. Si bien dentro de los aspectos a valorar no se contempló la calendarización, lo cierto es que es un aspecto importante de revisar en una evaluación de diseño. Por ello, revisando lo presentado en el Protocolo se observa que la calendarización es difusa y no explica las diferentes actividades ni los plazos para su cumplimiento, por ejemplo, dos actividades son: (1) la preparación del convenio de colaboración con cámaras de comercio; (2) la firma de éste, durante el mes de enero; (3) orientación y capacitación; (4) vinculación empresarial; (5) enviar vacantes a síndicos y regidores; (6) vacantes en redes sociales. Las últimas cuatro actividades se desarrollan todas las semanas del año, excepto vacaciones de verano y

decembrina. Además, en ningún caso, las actividades se relacionan con las acciones diseñadas.

#### **3.4.5.3 Prioridad Presupuestaria**

Las áreas de prioridad presupuestal dan evidencia de los temas que son considerados como urgentes y de donde se concentra el presupuesto, como ya se hizo mención, el Protocolo no integra ningún apartado aludiendo al presupuesto, sin embargo, en entrevista con el ex director de la instancia se abordó el tema de las designaciones presupuestales:

De manera directa yo le asigno presupuesto al programa, es decir, es una decisión de manera discrecional, cada año, cada responsable de área hace una proyección de que es lo que quiera gastar su dinero, esa proyección la manda de Presidencia a Planeación y pasa por un primer rasero que es el Presidente, entonces tengo que reestructurar mi gasto, lo envío y así lo mandan a Cabildo quien lo analiza y empieza ahí el jaloneo, pero de manera directa, cada director establece que es lo que quiere, después te autoriza el Presidente Municipal y luego son los Regidores del Cabildo los que te dicen si o no te lo aprueban<sup>25</sup>.

Lo anterior muestra que la prioridad presupuestaria puede o no ser encaminada a contribuir al problema que originó la creación del programa, sino al interés personal del titular de la instancia, o incluso, limitarse a ser parte de negociaciones políticas.

#### **3.4.5.4 Planeación presupuestaria**

El Protocolo carece de un apartado que aborde la planeación de los recursos presupuestales del programa, tales como el arrendamiento, pago de servicios de luz y agua de la instancia, pero necesarios para el funcionamiento óptimo del programa. Durante el trabajo de campo, se pudo observar que el Instituto Municipal de la Juventud en Acapulco (IMJUVE) está ubicado en calle Andrés de Urdaneta esquina con Juan Rodríguez Cabrillo, en el Fraccionamiento Hornos Insurgentes, a unos pasos de “Plaza de la Esperanza 9 de octubre” espacio donde viven personas en situación de calle.

---

<sup>25</sup> Ignacio Orbe López, Acapulco, Guerrero, junio de 2018.

El edificio es de cuatro niveles, no cuenta con elevador, luz eléctrica, ni recepcionista o alguna señalética que indique en qué piso se encuentran las oficinas del IMJUVE. En el recibidor del edificio se pudo observar basura por doquier, mal olor y una gruesa capa de polvo que cubría todo el espacio visible. Las escaleras son de metal y cemento. En cada piso se observaron múltiples oficinas, todas en el mismo estado que el recibidor, las ventanas cerradas provocaban una baja nitidez y aspecto lúgubre del lugar. En el tercer piso se localizaron las oficinas del IMJUVE, siendo el único sitio del edificio donde se identificaron personas, en este piso tampoco había luz, pero a diferencia de los otros no había basura, ya que el edificio, excepto estas oficinas, se encontraba abandonado. (ver fotografías 1, 2 y 3).

Fotografía 2. Fachada del edificio IMJUVE



Fuente: Tomada en Acapulco en julio de 2018.

Fotografía 1. Interior del edificio IMJUVE



Fuente: Tomada en Acapulco en julio de 2018.

La Foto 1, muestra la entrada principal del edificio y la única publicidad visible de la instancia, la cual es muy pequeña y mal ubicada para ser visible. La Foto 2, evidencia la condición abandonada en que se encuentra el inmueble. Los jóvenes solicitantes deben subir por escaleras al tercer piso para llegar a las oficinas del IMJUVE.

Fotografía 5. Interior de las oficinas IMJUVE



La Foto 3, presenta la oficina principal del instituto. Es el único sitio del instituto que tiene acceso a electricidad, misma que es proporcionada por el sindicato de taxis ubicado junto al edificio, a través de una extensión eléctrica que entra por la ventana y desde la cual se pueden encender dos equipos de cómputo y un ventilador, tal como se aprecia en la Foto 3.

Fuente: Tomada en Acapulco en julio de 2018.

La falta de planeación de los recursos presupuestales se refleja cuando jóvenes interesados en el programa acuden a las oficinas del IMJUVE y los funcionarios deciden:

Tenemos que mentir, decimos que ya se acabó el presupuesto, o que este año no nos dieron<sup>26</sup>.

### 3.4.6 Mecanismos de seguimiento

El Protocolo cuenta con un apartado denominado “Seguimiento del programa” pero las oraciones imperativas son orientadas a la integración de la Base de Datos General del programa, ninguna referida a dar seguimiento al programa. Otro apartado del Protocolo llamado “Evaluación del programa” se enuncia: “cruzar las siguientes variantes: número de jóvenes registrados como candidatos a empleo en nuestra bitácora de registro, número de vacantes ofertadas, número de jóvenes que fueron aceptados por la empresa ofertante” (pág. 3). En ningún caso especifica mecanismos de seguimiento o evaluación, esto representa una debilidad ya que no se establecen actividades que permitan evidenciar errores o retrasos que se puedan corregir y lograr un aprendizaje que permita identificar con mayor facilidad las

---

<sup>26</sup> Informante 2, Acapulco, Guerrero, junio de 2018. Licenciada en contaduría y Enlace de Calidad.

debilidades y tomar decisiones correctivas en un futuro. Una de las funcionarias de IMJUVE reconoce que:

Se entrega un informe mensual, que por el Sistema de Calidad no puedes pasar o superar la meta, sino te dicen que no planeaste bien, tenemos que maquillar las cifras para Calidad<sup>27</sup>.

En relación con las decisiones correctivas, el Sistema de Calidad incluye una plataforma digital que permanece abierta los primeros 10 días de cada mes, a fin de subir a la web la información mensual relativa al programa Empleo Joven. La única evidencia que se sube a esta plataforma es la información cuantitativa que afirma el personal del IMJUVE, en la plataforma:

Viene lo que ya planeaste, un cronograma digital, cada indicador tiene un valor, solo puedes modificar el mes que está corriendo, el objetivo es medir si se está cumpliendo con lo que estás planeando, por ejemplo, el número de jóvenes beneficiados, número de vacantes y número de jóvenes capacitados, sino cumples la meta, se crea una “situación subestándar o situación correctiva, que viene siendo la propuesta de como lo vas a corregir<sup>28</sup>.

El informe presentado para el Sistema de Calidad es lo más cercano a los mecanismos de seguimiento del programa. Desafortunadamente, se desconoce si el informe se revisó y retroalimentó. La situación subestándar o correctiva que se menciona genera que el seguimiento esté orientado a convertir las experiencias en lecciones para mejorar el programa, sin embargo, mantiene una tendencia burocrática en lugar de una orientación al aprendizaje que guíe la toma de decisiones futuras.

### **Conclusiones preliminares**

En los resultados de la evaluación, se encontraron importantes hallazgos. Todas las dimensiones o temas revisados durante la evaluación de diseño tienen notables carencias, éstas ya fueron detalladas, sin embargo, es indispensable recuperar algunas precisiones.

---

<sup>27</sup> Informante 2, Acapulco, Guerrero, junio del 2018.

<sup>28</sup> Informante 2, Acapulco, Guerrero, junio del 2018.

En primer lugar, el programa no cuenta con una definición oportuna ni específica del problema que atiende, tampoco reconoce sus causas y efectos, es decir, el programa desconoce el problema que se dispone a enfrentar, generando problemas en efecto cadena en todo su diseño. Por lo tanto, no hay un sentido lógico entre los cursos de acción y el problema, menos aún que éstas estén orientadas hacia la población objetivo, también carece de una descripción detallada de los servicios que ofrece. El programa no planea su cobertura, tampoco reconoce sustento jurídico que, dé estabilidad al programa.

En segundo lugar, en la dimensión o tema referente a los recursos presentó una inadecuada planeación de recursos humanos y recursos materiales necesarios de gran alcance, tales como la ubicación de las oficinas en el último piso de un edificio abandonado, sin luz ni línea telefónica, elementos imprescindibles para dar diseño programas de atención a las problemáticas juveniles.

Otro elemento sustancial que se revisó durante la evaluación de diseño fueron los enfoques en materia de juventud. Se encontró que los enfoques de derechos y de riesgo en materia de políticas de juventud no son mutuamente excluyentes. En el caso particular del programa Empleo Joven se identificó que el diseño del programa contiene elementos de ambos enfoques. Es así como se recupera el caso del Consejo Consultivo Juvenil, figura que únicamente se reconoce a nivel discursivo, ya que no cuenta con reglamento que regule sus funciones ni es reconocido por los instrumentos que norman el funcionamiento del IMJUVE en Acapulco, fortaleciendo la simulación del enfoque de derechos presente de manera constante en el diseño del programa.

En resumen, el diseño del programa Empleo Joven presenta importantes inconsistencias en todas sus dimensiones o temas evaluados, así también, no representa un avance innovador en el diseño de los programas de capacitación y empleo para jóvenes, ni tampoco un diseño exitoso que, en términos metodológicos, permita transcender de un enfoque de riesgos al de derechos en materia de políticas de juventud. En el siguiente capítulo se expone una propuesta que permite mejorar el diseño del programa evaluado.

A pesar de ser una evaluación de diseño aplicada hace cinco años, resulta oportuna conocer las recomendaciones y la propuesta de mejora en el año 2022 dado que el programa Empleo Joven sigue vigente y no ha modificado su diseño.

Aunado a lo anterior, el presente ejercicio evaluativo encuentra hallazgos similares a la evaluación de diseño aplicada al programa Jóvenes Construyendo el Futuro. En ambas evaluaciones de diseño se encuentran objetivos imprecisos, que en consecuencia generan dificultades para medir el avance de la contribución del programa desde su diseño al problema que busca atender. Las evaluaciones también coinciden en que ambos programas no consideran a las poblaciones que radican en zonas rurales (Comunicado No.10, 2020)

Además, con base en el marco teórico presentado en el capítulo primero se puede afirmar que tanto Empleo Joven como Jóvenes Construyendo el Futuro son programas de juventud, sin embargo, los dos carecen de la inclusión de la perspectiva de juventud desde su diseño.

En consecuencia, el siguiente capítulo se enfoca específicamente en proponer elementos que permitan la mejora del diseño del programa Empleo Joven, pero también podría contribuir a fortalecer diseños de programas juventud bajo un enfoque de derechos, incluyendo el programa Jóvenes Construyendo el Futuro.



## **Capítulo 4. Un programa: muchas recomendaciones**

El capítulo ofrece elementos a considerar para mejorar el diseño del programa Empleo Joven, partiendo de la evaluación de diseño aplicada al programa y considerando los hallazgos encontrados. Este capítulo se estructura en seis grandes apartados emulando las dimensiones analizadas en el capítulo anterior, cada apartado explica y desarrolla las recomendaciones que se ajustan en la medida de lo posible a las dimensiones que se trabajaron en la evaluación.

### **4.1 Entorno**

#### **4.1.1 Definición de problema público**

La evaluación de diseño arrojó que la definición del problema que atiende el programa es la gran necesidad que debe resolverse, dado que el protocolo del programa Empleo Joven carece de una. Es por ello que, la recomendación es identificar la problemática central y definirla claramente.

La definición del problema público es una delimitación oportuna del problema o necesidad pública que atiende el programa (Bustelo, 2001; CONEVAL, 2017; Stufflebeam y Shinkfield, 1987) identificando sus causas y consecuencias (Stufflebeam y Shinkfield, 1987), dicho de otra forma, si no hay definición del problema, no se identifican causas y, por ende, no se encausan las opciones de solución (Wildasvsky, 1999) Además, esta definición debe evidenciar que el problema se puede y debe ser atendido (Aguilar, 1993).

El momento de la definición del problema también se caracteriza por ser un “proceso de construcción de imaginarios” (Stone, 1989 en Subirats, 2012) con la intervención de diversos actores que buscarán ponderar sus subjetividades respecto del problema, adjudicándole visibilidad pública (Subirats, 2012) y haciéndolo un “proceso artesanal” (pág. 134), ya que definir el problema implica la reconstrucción del contexto a través de variables que permitan su posterior análisis.

Moore (1976) advierte que los riesgos de pasar por alto variables importantes que influyen en el contexto de donde se desarrolla la problemática, podrían conducir a un

programa público inadecuado. Para hacer frente a este obstáculo, se reconocen algunas características que pueden considerarse en la definición del problema:

- 1) La inclusión de un criterio preciso de solución para comprobar la solución, orientado a conocer qué y cómo resolver el problema (H. Simón, 1973 en Aguilar, 1993). Esta característica general es imprescindible para no definir el desempleo juvenil en Acapulco como un problema irresoluble, sino para identificar una solución plausible.
- 2) Detentar un conocimiento teórico del tema (Bardach, 1981), es decir, contar un referente teórico que permita abordar el desempleo juvenil. Al respecto se recomienda que la definición del problema se enmarque en el enfoque de derechos. Esto permite incorporar la perspectiva de juventud, mirando a las juventudes como sujetos de derechos capaces de incidir en la solución de sus problemas. Hay literatura que evidencia la importancia de diseñar programas de juventud desde un enfoque de derechos, destaca Duarte, (2000) Rodríguez, (2011; 2015) y ONU para la Educación, la Ciencia y la Cultura (2011).

En este punto, resulta pertinente mencionar a Bendit, (1998) y Krauskopf, (2015) quienes hacen señalamientos precisos en materia de políticas de juventud, identificando elementos en su diseño desde los cuales puede valorarse el enfoque con el que se mira a las juventudes, resaltando que es necesario transitar del enfoque de riesgos al de derechos, para la necesaria inclusión de las voces juveniles desde el proceso de definición de problemas públicos.

- 3) Identificar el alcance (Stone, 1989), es decir, reconocer la cantidad de población afectada por las consecuencias dañinas del problema, así como ubicar en tiempo y espacio en el que se ha extendido el problema. En esta característica es recomendable hacer uso de literatura de nivel informativo, como la revisión de la Encuesta de Ocupación y Empleo de INEGI acotada geográficamente y temporalmente. Recuperar otros textos que analicen estadísticamente el problema, también podrían ser considerados para atender esta recomendación, por ejemplo, el Diagnóstico Municipal Joven

publicado por el Instituto Municipal de la Juventud en 2015 y los datos analizados en el Informe del Gobierno del Estado de Guerrero en 2016.

También se puede apoyar de literatura en que se ha investigado la problemática del desempleo juvenil, entre ellas destaca la realizada por: Weller (2006) quien revisa y analiza la problemática a nivel regional; Reguillo (2010), Margulis y M., Urrest M. (2000) que dan cuenta de la realidad de las juventudes en el país, y Narro y Pérez Islas (2012) que dotan de características concretas a la población joven desempleada del país, reconociendo efectos negativos del desempleo juvenil, principalmente en mujeres jóvenes con hijos en situación de desempleo.

- 4) Evidenciar la gravedad del problema (Stone, 1989), es decir, conocer qué tan grande o pequeño es el problema. En esta característica es conveniente recuperar indicadores estadísticos que ha publicado el INEGI en los informes trimestrales de la actividad económica estatal o algunos diarios de la localidad que dan cuenta de lo actual y complejo de la problemática, la cual, de acuerdo con algunos diarios locales, se ha agudizado por la pandemia por COVID-19 (El sol de Acapulco, 2021) y ha colocado a Guerrero en el segundo estado del país con mayor informalidad laboral, afectando especialmente a personas de 25 años de edad en adelante (El sol de Acapulco, 2022).
- 5) Finalmente, la calidad de los sentimientos (Bardach, 1981), es relativa al malestar, la incomodidad o insatisfacción en la población resultado de la situación desagradable que genera el problema. Para definir el problema de desempleo juvenil, es recomendable recuperar la voz de la población afectada, que en el caso de este problema son los jóvenes, por las consecuencias negativas de la problemática (Subirats, 2012; y Wildasky, 1999) no solo porque dota de legitimidad al problema (Bardach, 1981) sino que además permite que los jóvenes desempleados en Acapulco sean escuchados y se sientan tomados seriamente en cuenta, tal como quedó asentado en las entrevistas realizadas.

Para ello se aconseja revisar el texto de Feixa (2015) quien luego de reconocer el problema de desempleo en los jóvenes, usa la metáfora del “Triángulo mágico” para proponer la intervención de representantes de la política, investigación y trabajo social con jóvenes para el diseño de programas de juventud que atiendan problemas relacionados al desempleo juvenil. Así mismo, Corzo (2012) formula dos fichas para obtener información de dos de los tres representantes propuestos.

Además, incorporar la participación de los representantes mencionados a través de espacios de diálogo de manera periódica, contribuiría a eficientar las acciones del gobierno municipal en materia de juventud desde su diseño, es decir, contemplar en la forma de gobernar las opiniones de los que gobiernan y los que son gobernados incentiva la gobernanza (Pardo, 2007).

Sin embargo, no se omite mencionar que articular la definición del problema resultado de un trabajo intelectual con la definición del problema que resulta de los sentimientos de la población afectada, es un desafío no menor (Bardach, 1981). La definición que se obtenga respecto del desempleo juvenil en Acapulco afectará la vida las juventudes que sufren sus efectos negativos.

No omito mencionar que la definición del problema también conlleva la identificación de causas y efectos, es decir, ¿qué origina el desempleo juvenil en Acapulco? y ¿qué consecuencias tiene? Se trata de identificar las principales causas asociadas al problema central y proceder a la identificación causal; ¿qué es causa de qué? Excluir causas que no estén relacionadas. Después, definir la prioridad de cada causa asociada, y desagregar lo más posible. Es necesario realizar un trabajo de especulación, indagando el origen primario o/y autónomo de todas las causas. La identificación de los efectos tiene la misma lógica, partiendo de la reflexión ¿qué es efecto de qué? Excepto que estos representan las ramas del árbol, es decir, están por encima del problema central.

Para la identificación de las causas se recomienda utilizar la técnica del árbol de problemas, la cual es útil porque permite presentar visualmente el conocimiento necesario para comprender el alcance de la problemática (Ortegón & Pacheco, 2005) y es flexible al momento de incorporar las diversas opiniones que se han propuesto en el punto 5 sobre la

calidad de los sentimientos. El árbol del problema se plasma en un gráfico que se caracteriza por presentar en la parte inferior las causas que representan las raíces del problema central; en el centro se coloca el problema y en la parte superior las consecuencias.

El problema deberá enunciarse en estado negativo, es decir como algo superado, ya resuelto en el árbol de objetivos, y no como una ausencia que cree la solución, por ejemplo, el “aumento del desempleo juvenil en Acapulco” y las condiciones que podrían ser consideradas como las más importantes que originan la problemática (causas), entre las cuales, se proponen: la deserción escolar, la deficiente calidad en la educación, el desfase desigual entre la educación y la demanda laboral, así como la decreciente diversificación de los empleos. En cuanto a las consecuencias que provoca el problema (efectos), se podrían considerar las siguientes: la inserción laboral precaria, temprana y débil, la exclusión de jóvenes que ingresan por primera vez al mercado laboral y la fuga de cerebros.

## **4.2 Objetivos**

Como se mencionó en el capítulo anterior, otra de las debilidades del protocolo se ubica en los objetivos, ya que carecen de una definición lógica de los propósitos que el programa busca alcanzar. El inadecuado planteamiento de los objetivos promueve la identificación de acciones que no correspondan a la solución del problema (Stufflebeam y Shinkfield, 1987; Reboloso, 2008), en ocasiones orientados desde intereses políticos (Bueno y Osuna, 2013). Hay que recordar que los objetivos de un programa o política pública representan la problemática identificada solucionada, su ausencia evidencia que el programa no identifica con claridad el problema que busca atender.

Es necesario transitar de los actuales objetivos evaluados como insuficientes y débiles a otros que sean adecuados para contribuir a la solución del problema que atiende el programa. Una manera de lograrlo es definir y jerarquizar los objetivos teniendo claridad del problema identificado y considerar los instrumentos normativos e institucionales en un marco de referencia del enfoque de derechos en materia de juventud. A continuación, se desarrollan.

#### 4.2.1 Definición y jerarquización de objetivos

Los objetivos actuales del programa Empleo Joven son meramente enunciativos desde un enfoque de riesgo que mira a las juventudes como el problema en sí mismo, y jerarquizados de manera laxa, ya que no explican la razón del orden lógico, tampoco argumentan la elección de esos objetivos y su relación con el problema.

Los objetivos definidos y jerarquizados (Bustelo, 2001; Robolloso, 2003; CONEVAL, 2017) permiten expresar con claridad el propósito que el programa desea alcanzar, marcando una guía que permita orientar las acciones para su cumplimiento.

Por lo anterior, se recomienda que la descripción de los objetivos integre las siguientes características (Ortegón & Pacheco, 2005):

1. Que sean realistas. Se deben considerar los recursos disponibles en el contexto de la problemática identificada. En este punto es necesario considerar el presupuesto del programa.
2. Que sean eficaces. Tener el compromiso de prever la atención a problemas actuales y futuros. Conseguir este paso, requiere del uso de técnicas y herramientas metodológicas que permitan identificar claramente todos los posibles efectos del problema, por ejemplo, utilizar la técnica del árbol de objetivos. Esto significa que, para proceder al cumplimiento de este paso, es necesario primero tener un planteamiento del problema definido, identificando causas y efectos; así como construir el árbol del problema.
3. Que sean cuantificables. Calcular el avance de su cumplimiento en un periodo de tiempo. Para ello, es necesario expresar el objetivo en forma técnica, en términos de volumen, especificando distribución en tiempo y espacio (Corzo, 2012)
4. Que sean coherentes. Revisar que su cumplimiento no se traslapa con el cumplimiento de otros.

Además, la definición deberá realizarse en el marco de un enfoque distinto para lograr trascender hacia una mirada institucional que sitúe a las juventudes como sujetos de derecho al empleo digno. Algunos textos que podrían contribuir a la definición de objetivos desde

este enfoque de derechos son: la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Convención Iberoamericana de los Derechos de los Jóvenes, el Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, el Pacto Iberoamericano de la Juventud y la Ley Federal del Trabajo, Ley IMJUVE, así como la Ley #913 del Estado de Guerrero.

#### **4.2.2 Compatibilidad entre objetivos e instrumentos normativos e institucionales**

De acuerdo con la evaluación realizada, se recomienda identificar y armonizar los objetivos con normas de mayor, menor o igual jerarquía (Bueno y Osuna, 2013) así como con la filosofía de la institución responsable del programa (Bustelo, 2001).

El respaldo y legitimidad que puede ofrecer el hecho de guiar los objetivos a través de normas de mayor, menos o igual jerarquía, así como en la filosofía de la institución elude la posibilidad de que los objetivos no logren ser traducidos a estrategias o acciones concretas para atender el problema, sino quedar en simples intenciones (Bueno y Osuna, 2013).

Para ello, se sigue revisando la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Convención Iberoamericana de los Derechos de los Jóvenes, el Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, el Pacto Iberoamericano de la Juventud y la Ley Federal del Trabajo, Ley IMJUVE, así como la Constitución Política del Edo. Libre y Soberano de Gro., la Ley #607 y #913 del Estado de Guerrero, el Reglamento de la Secretaría de la Juventud y Niñez, la Ley Orgánica del Municipio, el Bando de Policía y Gobierno y el Reglamento Interno de la Administración Pública Municipal.

Otros documentos que podrían contribuir a este apartado son el PROJUVENTUD, la revisión de los programas de Apoyo al Empleo y Martes de Chamba, así como el subprograma Bécate. Asimismo, considerar la visión del H. Ayuntamiento Municipal, ya que el IMJUVE no tiene una visión institucional.

### 4.2.3 Correspondencia entre problema y objetivos

Planear los objetivos del programa Empleo Joven, necesariamente requiere de la identificación de la problemática que se busca atender. Desafortunadamente, el programa no tiene claridad en este punto, por ello los objetivos generales y específicos del programa no están orientados a la atención del problema identificado, es decir a la solución del desempleo juvenil en Acapulco. De ahí que se recomiende que los objetivos sean pertinentes con la definición del problema identificado (Stufflebeam y Shinkfield, 1987; Reboloso, 2003; Bueno y Osuna, 2013; CONEVAL, 2017).

En este sentido, es necesario reformular los objetivos en función del problema planteado, para lograr atender la causa más desagregada que motiva el desempleo juvenil en Acapulco. Existen diferentes herramientas para definir los objetivos de un programa en función de la problemática que se atiende, sin embargo, se recomienda el uso del árbol del problema y el árbol de “medios a fines”, también llamado árbol de objetivos (Ortegón & Pacheco, 2005) por su sencillez de elaboración y porque da seguimiento al árbol del problema descrito en el apartado de Entorno.

La utilidad de esta herramienta radica en su practicidad. Por una parte, permite visualizar en un mismo gráfico los medios necesarios para atender las causas del problema, al mismo tiempo representa el futuro deseado frente a la situación negativa o desagradable que genera el problema identificado y expone todas las posibles alternativas de solución. Lo anterior dotará de recursos al *policy maker* para conocer el problema en su contexto y tomar decisiones orientadas a la mejora de su diseño.

El árbol de objetivos tiene la misma estructura que el árbol del problema, sin embargo, son distintos. En primer lugar, porque las causas se transforman en medios (los medios necesarios para solucionar el problema), es decir, todos los estados negativos del árbol del problema pasan a ser positivos, de tal manera que las causas cambian a ser medios, los efectos en fines y el problema central cambia a ser el objetivo central del programa.

Por otro lado, permite relaciones lógicas y aplicar el criterio de selectividad para eliminar objetivos inalcanzables considerando los recursos disponibles, su coherencia,

medición y eficacia. Así como incluir objetivos nuevos que sean pertinentes con la definición del problema identificado. Este proceso dará las pautas necesarias para identificar las alternativas de solución.

### **4.3 Acciones**

En cuanto a las acciones del programa Empleo Joven, se recomienda identificar acciones que correspondan al problema identificado, orientadas a la atención de la población objetivo, así como describir de manera detallada los servicios y/o productos que ofrece. Es decir, las acciones deben atender efectivamente la problemática juvenil del desempleo y no limitarse a la simple difusión de vacantes, en favor de la población más afectada por las consecuencias negativas del problema que son los jóvenes desempleados, además se deben describir los servicios y/o productos.

Para la identificación y planeación de las acciones se requiere de la agudeza y *expertise* de los actores responsables del programa, para identificar lo que se puede hacer, es decir, diseñar acciones factibles (May,1981 en Aguilar, 1993) para seleccionar cuáles acciones pueden conducir a resolver el problema del desempleo juvenil en Acapulco y cómo llevarlas a cabo.

Para ello, conviene ubicar los factores del contexto que causan el problema y que se pueden manipular a fin de cambiar la problemática central (May,1981 en Aguilar, 1993). Precisamente, las acciones son la operacionalización de esas causas identificadas (Ortegón & Pacheco, 2005). No se omite mencionar que, una identificación errónea de las causas conducirá al diseño de acciones que no contribuirán a la solución del problema identificado, significando un desperdicio de inversión de recursos públicos.

#### **4.3.1 Correspondencia entre problema y acciones**

Es necesario identificar cursos de acción que conduzcan a resolver el problema. Una herramienta útil para indagar cuáles son las acciones o procedimientos viables para atender el problema es el uso del árbol del problema (presentado en el apartado Entorno) y el árbol de medios y fines o también llamado árbol de objetivos (presentado en el apartado anterior).

En el gráfico del árbol del problema se incluyen las causas del problema y en el árbol de objetivos es posible visibilizar los medios que ofrecen las posibles soluciones. En esta lógica, las causas más desagregadas del problema generan el medio que conducirá a las acciones que podrían atender el problema identificado (Ortegón & Pacheco, 2005) esta expresión es posible visualizarse con el apoyo de los dos gráficos de árbol.

#### **4.3.2 Identificación de la población objetivo**

La evaluación encontró que no existe una identificación de la población objetivo en el protocolo del programa y que, las acciones se concentran en la difusión de las vacantes, dando atención prioritaria a las empresas y con ello, desvirtuando la población objetivo real.

El programa Empleo Joven tiene la intención de contribuir a la solución del problema del desempleo juvenil, pero desafortunadamente no focaliza sus acciones hacia esta población. Lo anterior se debe que no se identificaron las causas más importantes que generan el problema, por lo tanto, no se pueden operacionalizar para identificar acciones encaminadas a su solución, orientadas a la población objetivo y menos enmarcarlas en un enfoque que mire a las juventudes como sujetos de derechos.

Identificar a la población objetivo es conveniente para racionalizar los recursos disponibles y también para evitar el beneficio de personas que no requieran los servicios o/y productos del programa, en detrimento de aquellas que si lo necesiten (Corzo, 2012).

Existen diversas maneras para identificar a la población objetivo con el fin de diseñar acciones en función de las características específicas de esta población. Una forma práctica y sencilla es la siguiente (Corzo, 2012):

1. Identificar la población total de afectados. Esto refiere a la identificación de la población potencial.
2. Seleccionar criterios de medición. El objetivo es reducir la cantidad de personas potenciales a personas que serán beneficiadas, a través de criterios como la edad, sexo, lugar de residencia (reconociendo nivel de ruralidad y urbanidad), cuestiones socioeconómicas, étnicas, en su caso nivel de escolaridad (Benditt,

1998), además de dar prioridad a juventudes más vulnerables, es decir, aquellas que además de no tener empleo tampoco tienen acceso a la educación (Rodríguez, 2011).

3. Cuantificar la población objetivo. Este punto es útil para calcular los recursos necesarios para cada posible solución. Resulta imperativo recuperar documentos que den evidencia de la evolución de la población con el paso del tiempo, tales como la Encuesta de Ocupación y Empleo de INEGI acotada geográfica y temporalmente o el Censo de Población y Vivienda 2020 de INEGI.
4. Expresar la población objetivo en un enunciado. Identificando edad, sexo, ubicación geográfica, nivel de escolaridad y características específicas.

### **4.3.3 Especificación de servicios o productos**

En el protocolo del programa únicamente se enuncian los servicios y/o productos que se ofrecen, pero no se describen ni explican por qué son estos servicios los otorgados y no otros, tampoco se establecen los requisitos mínimos que deberían integrar las vacantes para orientar a transformar a los jóvenes en los actores del desarrollo a través de un empleo digno (Rodríguez, 2011).

Especificar los servicios o productos que se ofrecen permitirá identificar la capacidad y recursos que serán necesarios frente a los asignados al programa (Stufflebeam y Shinkfield, 1987) además de identificar el tipo de empleos que se ofrecen, es decir, si se están considerando servicios o/y productos que permitan a las juventudes desempleadas en Acapulco insertarse en un empleo digno.

En consecuencia, se recomienda incorporar una descripción detallada de los servicios y/o productos que se ofrecen, la selección de estos debería surgir a partir de su relación lógica con la problemática identificada y ser planeados desde un enfoque que permita distinguir vacantes que contribuyen al desarrollo activo y la participación de los jóvenes en el mercado laboral de Acapulco.

Para ello es necesario, corroborar la contribución a la solución del problema identificado desde los servicios y/o productos, acuñar el término empleo digno (OIT, 2004)

y establecer requisitos mínimos que deberán cumplir las vacantes para poder darles difusión. Además de considerar el presupuesto asignado al programa para la planeación de estos servicios y/o productos.

#### **4.4 Cobertura**

La ausencia de una cobertura representa problemas importantes en el programa, ya que sin una estrategia de cobertura se pueden beneficiar a personas que no requieren el programa en detrimento de personas que sí lo requieren, además es inasequible establecer parámetros para reconocer si efectivamente, se atiende a la población y las áreas geográficas más afectadas por las consecuencias negativas del problema y que tienen mayor urgencia para recibir la atención y poder atenuar esas consecuencias negativas.

En consecuencia, se recomienda hacer uso de una metodología para su cuantificación (Stufflebeam y Shinkfield, 1987; Tejedor, 2000; CONEVAL, 2017) desagregada por género, grupos de edad, residencia rural y nivel de escolaridad (Bendit, 1998) (Abdala 2009) (Rodríguez, 2015) (CONEVAL, 2017) así como establecer un plazo para su revisión y actualización, además de integrar un padrón de beneficiados (CONEVAL, 2017).

La metodología deberá permitir identificar, caracterizar y cuantificar la población afectada por el problema identificado, así como establecer su referencia geográfica, su volumen y estimación del crecimiento durante los siguientes años (Ortegón & Pacheco 2005) Esto es útil para identificar la población potencial, es decir, la población total afectada y podría ser seleccionada por el programa (CONEVAL, 2017) Además, es necesario identificar la población objetivo, siendo la población que cubre los requisitos para ser atendida (Ortegón & Pacheco, 2005) y está en condiciones más vulnerables ya que presupuestalmente no es posible atender a todos los afectados por el problema.

Para atender esta recomendación se sugiere el uso de censos de población y estudios específicos sobre el crecimiento de la población afectada a partir de datos censales que permitan ubicar el problema geográficamente. Realizar este análisis AGEB (Área Geoestadística Básica) para identificar la problemática tanto en áreas urbanas como rurales

dentro del mismo municipio. Algunos ejemplos son: el Censo de Población y Vivienda que realizó INEGI en 2020, así como la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo.

Planear la integración de un padrón de beneficiarios permite analizar la pertinencia de los beneficiarios a la población objetivo, además identifica quienes reciben los apoyos del programa, sus características y el tipo de apoyo recibido (CONEVAL, 2017) y genera información para el seguimiento del programa.

No se omite mencionar que la Base de Datos General del programa es un ejercicio que podría perfeccionarse con la creación del Padrón de Beneficiarios, es decir, los actores que intervienen en el diseño del programa ya tienen experiencia en la importancia de reconocer a los y las beneficiarias, solo es necesario aplicar mayor detalle.

Las recomendaciones antes mencionadas darán la pauta necesaria para poder establecer tiempos para reconocer el avance de cobertura que ha tenido el programa, así como su actualización.

#### **4.5 Recursos**

Dado que no se identifica la cobertura, no hay previsión de los recursos necesarios que implicaría el desarrollo del programa. En consecuencia, es posible afirmar que, los recursos no fueron planeados sino enlistados de manera superficial.

Frente a esta situación se recomienda identificar y planificar los recursos humanos y materiales suficientes, adecuados y viables de acuerdo con las acciones diseñadas para atender el problema identificado (Reboloso, 2013; Tejedor, 2000) así como la previsión de recursos organizativos idóneos y oportunos (Bustelo, 2001) y la planeación de recursos presupuestales necesarios para alcanzar los objetivos del programa (CONEVAL, 2017) y la concentración del mismo en acciones encaminadas a atender los problemas de las juventudes (Rodríguez, 2015; Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, 2011).

Para atender esta recomendación es necesario primero identificar como parte de los recursos humanos a los empleados (funcionarios del IMJUVE Acapulco y otras instancias

gubernamentales que tengan programas públicos dirigidos a personas jóvenes en situación de desempleo), colaboradores (empresas y sector privado que busca difundir sus vacantes) y aliados (organizaciones civiles que también atienden la problemática del desempleo juvenil) Después establecer un orden jerárquico en función de las responsabilidades que se planean desarrollar para efectivamente contribuir a la solución del problema identificado (Reboloso, 2008; Tejedor, 2000).

También se debe reconocer los recursos materiales como los bienes tangibles e intangibles, que además sean idóneos y viables requeridos para la implementación de las acciones (Bustelo, 2001) por ejemplo, elementos básicos como una oficina u escritorio propio, o intangibles como acceso a internet, o línea telefónica. Además, de incluir recursos organizativos necesarios como un cronograma que precise los tiempos para el desarrollo de las actividades que se deben con los recursos humanos y materiales previstos.

En relación con los recursos presupuestales, éstos son los referidos a los montos asignados al programa (CONEVAL, 2017), en estos recursos se pueden valorar dos elementos: la prioridad y la planeación presupuestal. La primera se refiere a los temas que son considerados como urgentes y donde se concentra el presupuesto. Algunos estudios realizados a programas sociales en materia de juventud (Rodríguez, 2015; Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, 2011) han encontrado que en muchos casos los presupuestos se concentran en papelería, nómina o en eventos y no en la atención de las problemáticas juveniles. El programa Empleo Joven se enmarca en esta lógica.

Es necesario que el programa trascienda hacia un enfoque de derechos en materia de políticas de juventud, desde la planeación de la prioridad presupuestal, es decir, concentrar la mayor parte del presupuesto en el desarrollo de las acciones y la previsión de los recursos necesarios para atender el problema identificado que afecta principalmente a las personas jóvenes.

En cambio, la planeación de los recursos presupuestales del programa debe identificar requerimientos necesarios para el óptimo funcionamiento del programa, tales como el pago de servicios de luz y agua de la instancia. Esta recomendación es fundamental para que la

instancia responsable del programa sea capaz de mejorar o cambiar sus oficinas del edificio abandonado donde se encontraban al momento de la evaluación a un espacio físico donde puedan realizar su labor.

#### **4.6 Mecanismos de seguimiento**

Esta importante ausencia motiva que los errores del programa puedan repetirse sin la posibilidad de generar un aprendizaje que guíe las decisiones futuras a fin de corregirlas.

Se aconseja incluir un sistema de monitoreo constituido por procedimientos orientados a identificar logros y debilidades del programa (CONEVAL, 2017) con el objetivo de construir una guía para la toma de decisiones (Tejedor 2000) se podría, además considerar dispositivos que promuevan la participación juvenil en esta fase del programa (Bendit, 1998) (Rodríguez, 2015) (Rodríguez, 2011) con la finalidad de empoderar a los participantes y logren ser vistos como actores capaces de incidir en la solución de sus problemas públicos, además de generar cohesión social, legitimidad y contribuir a la cultura de la evaluación, todo ello en el marco de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental así como la Ley #207 de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Guerrero.

El sistema de monitoreo deberá estar armonizado con los instrumentos normativos existentes, tales como la Norma para Establecer el Formato para la Difusión de los Resultados de las Evaluaciones de los Recursos Federales Ministrados a las Entidades Federativas para recuperar los Criterios que en él se emiten para realizar evaluaciones. Así también deberá seguir los Lineamientos Generales para la Evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública Federal para dar seguimiento y difusión de resultados.

Además, a nivel estatal se encuentra la Ley #994 Ley de Planeación del Edo. Libre y Soberano de Guerrero, esta ley obliga a evaluar los resultados de los programas derivados de los planes municipales cada tres años. Finalmente, la Ley Orgánica de la Administración Pública asigna funciones a la Secretaría de Planeación y Desarrollo Regional para retroalimentar los programas y promover la participación ciudadana en el proceso.

También podría vincularse con el Consejo de Políticas Públicas del Estado de Guerrero que tiene la obligatoriedad de dar seguimiento a los programas públicos municipales.

No menos importante, se propone de manera concreta la inclusión del Consejo Consultivo Juvenil como órgano autónomo con recursos financieros propios, marco jurídico que le asigne facultades para incidir con voz y voto en el diseño, implementación y evaluación de los programas de juventud a cargo del Instituto Municipal de Acapulco.

Así como recuperar la opinión especializada de académicos de la Universidad Autónoma de Guerrero y de organizaciones civiles juveniles como el Ateneo Nacional de la Juventud, Capítulo Guerrero y su Observatorio de Derechos Juveniles.

Además, se aconseja rescatar las acciones correctivas que actualmente se registran en la plataforma del Sistema de Calidad y dotarlas de una orientación hacia el aprendizaje, por ejemplo, integrarlas en un documento que sirva de guía para identificar logros y debilidades. El mismo documento podrá orientar las decisiones futuras frente a posibles problemas.

Así también se sugiere solicitar evaluaciones subsecuentes para la mejora continua del programa Empleo Joven.

### **Conclusiones preliminares**

Tomando en cuenta todos los elementos presentados a lo largo de este último capítulo se concluye que, las recomendaciones están clasificadas en dos temas de fondo: en primer lugar, lo referente a la planeación del programa. En segundo lugar, entender y analizar desde qué enfoque de política de juventud se proyectó dicha planeación.

Lo anterior significa que, por un lado, la recomendación más urgente e importante de atender es aquella que aconseja definir el problema que el programa busca atender. El programa no está diseñado hacia la atención de la problemática juvenil, por lo tanto, las acciones difícilmente contribuirán a la solución del problema público existente. En consecuencia, los apartados subsecuentes del programa presentan esbozos de lo que podrían ser buenas intenciones gubernamentales, pero no se trasladan a una planeación básica con un

problema público delimitado, por el contrario, se asemeja a lo que García llama “políticas de la improvisación” (2017, pág.14). Ergo, el programa Empleo Joven es urgente de rediseñar porque se están destinando recursos públicos humanos, organizativos y presupuestales a un programa que no tiene claridad en cuanto a qué busca solucionar.

Es necesario que los actores que intervienen en el diseño del programa logren atender las recomendaciones, especialmente las relacionadas a la identificación del problema, para después incorporar objetivos adecuados para contribuir a la solución del problema identificado, así como acciones correspondientes a esa problemática y que se pretenda atender a la población objetivo, describiendo los servicios y/o productos que se ofrecen. Asimismo, diseñar una cobertura que use una metodología para cuantificarla, desagregada por género, grupos de edad, residencia geográfica, nivel escolar, teniendo claridad en los plazos para su actualización y revisión, así como un padrón de beneficiarios y una estrategia de evolución. De igual manera, los recursos humanos, organizativos y presupuestales deberán planearse adecuadamente siendo viables, idóneos y oportunos para poder alcanzar los objetivos del programa. Así como planear un sistema de monitoreo a fin de identificar fortalezas y debilidades que permita orientar las decisiones futuras, incluyendo dispositivos que promuevan la participación juvenil.

Igual de significativo es concluir sobre el enfoque en materia de política de juventud, y la marcada tendencia del enfoque de riesgo desde cual fue planeado el programa Empleo Joven, aspecto que guarda relación intrínseca con la ausencia de la definición del problema.

Por ello, los actores que intervienen en el diseño del programa deberán transitar hacia un enfoque de derechos, para lograr enfocar la atención gubernamental hacia los problemas de las personas jóvenes, considerar sus opiniones y asumirlos como sujetos de derechos capaces de incidir en la solución de sus problemas.

## **Conclusiones finales**

Finalmente, se presentan las conclusiones generales derivadas de la investigación realizada. Las conclusiones versan sobre cuatro grandes temas: (1) conclusiones conceptuales, (2) conclusiones metodológicas, (3) conclusiones empíricas sobre la evaluación realizada y (4) recomendaciones. Antes de abordar cada uno de ellos, es necesario recordar la pregunta de investigación que guió este trabajo: ¿El diseño del programa Empleo Joven 2017, responde a un claro análisis del contexto del problema donde identifica con claridad las causas y consecuencias, integra objetivos coherentes y pertinentes con las acciones planeadas, cuenta con estrategia de cobertura, presupuesto suficiente y mecanismos de seguimiento adecuados, formulados desde un enfoque de derechos en materia de política de juventud?

Derivado de la investigación es posible confirmar la hipótesis que esta investigación supuso, que fue que la estructura del programa Empleo Joven operado en Acapulco de 2017 a 2018, no responde a una definición de la problemática concreta, no integra objetivos explícitos y coherentes con las acciones planeadas, carece de una estrategia de cobertura, presupuesto necesario y mecanismos de seguimiento adecuados para el logro de sus objetivos, por lo tanto, no contribuye desde el diseño a la solución del problema juvenil.

### ***Conclusiones conceptuales***

En cuanto a las conclusiones conceptuales se desprende que, la evaluación a políticas y programas contribuye a mejorar la asignación y control de las funciones internas del programa, además, genera información relevante para continuar, mejorar o terminar la intervención, identificar la contribución del programa a la solución del problema que atiende y contribuir a legitimar las acciones de la administración gubernamental en turno y a la rendición de cuentas.

El objetivo de la evaluación de diseño es revisar la planeación de la estructura del programa público, por ello al menos deberá revisar el entorno del problema que atiende el programa, los propósitos que planea alcanzar, las estrategias diseñadas para atender el

problema, la cobertura, la planeación de los recursos humanos, organizativos y presupuestales, así como los mecanismos de seguimiento y su orientación al aprendizaje.

El enfoque de derechos en materia de programas de juventud es el marco desde el cual se propone identificar a la población objetivo joven como sujetos de derechos, capaces de incidir en la solución de los problemas públicos que les aquejan, por ello, desde el diseño del programa se deberían plantear mecanismos que motiven y permitan su participación en la planeación del mismo.

### ***Conclusiones metodológicas***

Las propuestas metodológicas presentadas a lo largo del trabajo fueron útiles para conocer los aspectos que idealmente deberían integrar una evaluación de diseño, sin embargo, siguiendo con Bustelo (2015) y Weiss (1990), las metodologías para evaluar son una construcción artesanal, dado que ésta deberá ser adecuada para cada caso específico. Por ello, en la formulación de nuestra metodología de evaluación se buscó identificar los aspectos más importantes que deberían integrar las evaluaciones de diseño, y considerar las características específicas del programa. Además, la búsqueda de literatura especializada nos condujo a los enfoques de riesgo y de derechos presentes en los programas públicos con población objetivo joven, en el marco de los estudios y políticas de juventud.

Por lo anterior, se concluyó que los elementos por evaluar en este programa se componían de seis dimensiones o temas: entorno, objetivos, acciones, cobertura, recursos y mecanismos de seguimiento. Las dimensiones se concentran en evaluar el diseño del programa y en ellas se incluyeron aspectos que también permitieran revisar el enfoque de riesgo.

La metodología formulada para realizar la evaluación al programa Empleo Joven fue adecuada. Su construcción se identifica como una fortaleza, ya que, ésta sería de las primeras evaluaciones de diseño aplicada a un programa para jóvenes en México, el estado de Guerrero y el municipio de Acapulco. En este punto, es importante recordar que en Guerrero y en Acapulco ni siquiera existen criterios para evaluar el diseño de los programas, y la evaluación no se orienta a mejorarlos, sino a fiscalizarlos y menos a revisar el enfoque de riesgo en los

programas de juventud. Es por ello que, esta evaluación representa un ejercicio evaluativo innovador.

A pesar de considerar que la metodología utilizada fue una decisión adecuada, también se encontraron obstáculos y debilidades que son importantes de mencionarse. La principal debilidad y obstáculo fue que, al momento de salir a campo, se encontró con un objeto de estudio muy limitado en cuanto a calidad y cantidad, con un diseño de programa endeble, obstaculizando en gran medida el ejercicio de evaluación, dado que el programa carece de la mayoría los elementos a evaluar.

Otro obstáculo fue el fracaso por realizar un análisis estadístico a través de encuestas probabilísticas, ya que el personal de la instancia mostró resistencias para recuperar información, y recoger la opinión de la población beneficiada, generando complicaciones en los tiempos, haciendo imposible la aplicación de técnicas cuantitativas. Además, los funcionarios del IMJUVE presentaron apertura a ser entrevistados, sin embargo, algunos mostraron temor ante el riesgo de generarles problemas laborales, de ahí que algunos prefirieran el anonimato. Asimismo, se entregó a destiempo y en algunos casos insuficiente, como la base de datos general e información financiera oficial, por parte de la instancia.

### ***Conclusiones empíricas sobre la evaluación realizada***

Actualmente el programa sigue funcionando con el mismo nombre y diseño de su protocolo, es decir, se siguen destinando recursos públicos a un programa que no contribuye a la solución del problema que lo originó, en detrimento de las juventudes, ya que replica acciones gubernamentales desde el enfoque de riesgo, que además no se desprenden de una definición del problema.

La evaluación de diseño aplicada arrojó importantes hallazgos que señalan insuficiencias en todas las dimensiones evaluadas, además se encontró evidencia que constata lo señalado por Rodríguez (2011) y Bendit (1988) cuando afirman que es necesario evaluar el diseño de los programas públicos para jóvenes, con el objetivo de fortalecer elementos relativos a la planeación del programa y poder contribuir a la solución del problema que lo originó y para ver a la población joven como sujetos de derechos.

De ahí que, se concluya que los programas para jóvenes como es el caso del programa Empleo Joven, deben contar con un diseño que integre una planeación básica donde defina el problema público y juvenil que se atiende, los objetivos, las acciones diseñadas para atender el problema, una cobertura identificada, así como la planeación de los recursos humanos, organizativos y presupuestales, además de los mecanismos de seguimiento, todo ello en el marco del enfoque de derechos en materia de programas de juventud.

### ***Recomendaciones***

En IMJUVE Acapulco existe una verdadera preocupación por atender a las juventudes desempleadas, tan es así que el programa permanece vigente, sin embargo, no es adecuado desde su diseño, para atender la problemática.

A pesar de que este nivel de gobierno representa la confrontación directa y primaria con los diversos problemas públicos, parece que el rigor esperado en un programa público disminuye al ser un programa de nivel municipal. Lo que ha motivado realizar programas con diseños endebles. Tal es el caso del programa evaluado, que se limita a obtener vacantes y darles difusión, sin importar si con esta acción, contribuye a sacar a las personas jóvenes de la situación de desempleo en que se encuentran.

Es por ello que, esta investigación invita a los actores que intervienen en la formulación del programa Empleo Joven a leer la investigación presentada y asumir el desafío que contiene el último capítulo para considerar las recomendaciones y con ello, mejorar su diseño, transitar del enfoque riesgo al de derechos, y así contribuir a la solución de la problemática.

## **Anexos**

### **Anexo 1. Guiones de las entrevistas aplicadas**

#### **Guía de las entrevistas aplicadas a la población beneficiada del programa**

Mi nombre es María Fernanda Terrazas de la Vega, soy estudiante de la Universidad Autónoma Metropolitana y actualmente realizo mi tesis sobre evaluación de diseño al programa Empleo Joven para identificar errores y aciertos del programa con la finalidad de mejorarlo. Esta entrevista es con el propósito de conocer tu opinión acerca del diseño del programa Empleo Joven. Tu opinión será tratada de manera confidencial.

Edad:                      Grado de estudios:                      Ocupación:

1. ¿De todas las veces que has asistido al programa, cuántas ha sido beneficiado?
2. En tu opinión ¿el desempleo juvenil en Acapulco es un problema?, ¿por qué?
3. ¿Considera que fueron tomados en cuenta sus opiniones y comentarios para el diseño del programa?
4. El programa tiene dos acciones; capacitación y orientación en escuelas; y la publicación semanal de vacantes en el perfil del IMJUVE en Facebook, ¿consideras que estas acciones contribuyen a resolver o disminuir el problema del desempleo juvenil en Acapulco?, ¿por qué?
5. ¿Qué esperas de obtener un empleo?, ¿por qué?
6. Desde tu experiencia, ¿el programa te sirvió para obtener un empleo permanente?, ¿cómo?
7. ¿Consideras que sea necesario mejorar el diseño del programa? ¿por qué?
8. ¿Qué le agregarías o quitarías? ¿por qué?
9. ¿Has solicitado a través del Consejo Consultivo Juvenil o grupos organizados de la sociedad civil o sector privado participar en el diseño o/y en la evaluación del programa?
10. ¿Te gustaría participar en el procedimiento que permite identificar logros y debilidades en el diseño del programa para recomendar acciones correctivas?

#### **Guías de las entrevistas aplicadas a la población objetivo del programa**

Edad:                      Grado de estudios:                      Ocupación:

1. ¿Conoces el programa Empleo Joven?
2. En tu opinión ¿el desempleo juvenil en Acapulco es un problema?, ¿por qué?
3. El programa tiene dos acciones; capacitación y orientación en escuelas; y la publicación semanal de vacantes en el perfil del IMJUVE en Facebook, ¿consideras que estas acciones contribuyen a resolver o disminuir el problema del desempleo juvenil en Acapulco?, ¿por qué?
4. ¿Consideras que se toman en cuenta tus opiniones para el diseño del programa?
5. ¿Consideras que el programa pueda ayudarte a obtener un empleo permanente?, ¿por qué?
6. ¿Qué esperas de obtener un empleo?

7. Con lo que ya sabes del programa, ¿consideras que sea necesario mejorar el diseño del programa?, ¿por qué?
8. ¿Qué le agregarías o quitarías y por qué?
9. ¿Has solicitado a través del Consejo Consultivo Juvenil o grupos organizados de la sociedad civil o sector privado participar en el diseño del programa?
10. ¿Has solicitado a través del Consejo Consultivo Juvenil o grupos organizados de la sociedad civil o sector privado participar en la evaluación del programa? ¿Te gustaría participar en el procedimiento que permite identificar logros y debilidades en el diseño del programa para recomendar acciones correctivas?

### **Guía de las entrevistas aplicadas a miembros del Consejo Consultivo Juvenil**

Edad:

Género:

Ocupación:

Último grado de estudios:

1. Podría por favor proporcionarme el nombre de la organización a la que representa y su cargo al interior del Consejo
2. ¿Cuáles son las funciones más importantes que realiza como miembro del Consejo?
3. ¿Hace cuánto tiempo pertenece al consejo?
4. ¿Cuál fue el proceso de selección que transitó para obtener el cargo?
5. ¿A qué sector de las juventudes representa al interior del Consejo?
6. ¿Cuándo fue la última vez que se reunió el consejo?
7. ¿Cuánto duran las sesiones?
8. ¿Las sesiones son abiertas?
9. ¿Dónde sesiona el Consejo?
10. ¿Cuáles son las obligaciones y derechos del Consejo?, ¿Esta información esta escrita en un documento de acceso público?
11. ¿Considera que el Consejo puede intervenir en el mejoramiento del programa?
12. ¿El Consejo sesiona con la presencia de algún representante del IMJUVE o con otro representante del gobierno municipal?
13. ¿Cuál considera es la principal tarea del Consejo?
14. ¿El Consejo sesiona con la presencia de jóvenes que no sean miembros del mismo?
15. ¿El Consejo prevé mecanismos de participación de juventudes no representadas al interior del mismo?
16. ¿El Consejo ha propuesto o analizado el programa Empleo Joven?
17. ¿El Consejo ha evaluado el programa Empleo Joven?, ¿Por qué?
18. ¿El Consejo ha emitido sugerencias o recomendaciones sobre el programa Empleo Joven?
19. ¿Las minutas o acuerdos derivados de las sesiones son públicas?
20. ¿El Consejo participo en el diseño del programa Empleo Joven? ¿De qué manera?
21. ¿Cuál es el problema que el Consejo considera que el programa busca resolver?
22. ¿Cuáles son las acciones más importantes del programa?
23. ¿Cuál es el tipo de población que considera el programa busca atender?
24. ¿Considera el diseño del programa prevé ofertar empleos que brinden la protección social a los a quien está dirigido?

25. ¿Considera que el diseño del programa plantea ofrecer empleos que respeten los derechos en el trabajo de las juventudes a quien está dirigido?
26. ¿Considera que el diseño del programa prevé ofertar empleos que permitan la autonomía económica de las juventudes a quien está dirigido?
27. ¿Considera que el diseño del programa establece mecanismos para el dialogo entre la sociedad civil y sector privado que permita su intervinieron en el programa?
28. ¿Considera que el programa contempla la opinión del sector privado? Mencione algún ejemplo
29. ¿Considera que el programa contempla la opinión de la sociedad civil? Mencione algún ejemplo
30. ¿Considera que el programa contempla la opinión de los jóvenes que busca atender? Mencione algún ejemplo
31. ¿El diseño del programa registra un diagnóstico que reconozca las causas y consecuencias del problema que identifica el programa?
32. ¿Este diagnóstico retoma las necesidades y opiniones de la población joven a quien está dirigido?
33. ¿Cuál considera es la principal contribución del programa a la solución del problema?
34. ¿Considera suficiente el recurso asignado para los objetivos y estrategias que planea el programa?
35. ¿Considera que el presupuesto está orientado en su mayoría a?
36. 01 papelería      02 nómina      03 actividades del programa (mencionar las respuestas a la pregunta 3)
37. ¿Considera que el programa planea el personal suficiente para cumplir los objetivos y las estrategias diseñadas?
38. ¿El programa cuenta con mecanismos de seguimiento y monitoreo? ¿Considera suficiente el recurso asignado para el programa?, ¿por qué?
39. ¿Los mecanismos de seguimiento y monitoreo del programa contemplan la trayectoria laboral de la población objetivo?, ¿Deberían contemplarla?
40. ¿Ha recibido cursos de capacitación en temas de juventud?
41. ¿Cuenta con experiencia en temas de juventud?
42. ¿Considera que el existe leyes que dotan de personalidad jurídica a la población que busca atender el programa?
43. ¿Considera que el programa ha elevado el prestigio de la institución?
44. ¿Es de su conocimiento que actores de la sociedad civil, sector privado o juventudes que identifiquen el problema que atiende el programa?
45. ¿Sabe si actores de la sociedad civil, sector privado o juventudes han diseñado proyectos o acciones similares al programa?
46. ¿el programa Empleo Joven sea modificado o adecuado, derivado de recomendaciones, sugerencias, análisis o evaluaciones del Consejo? ¿los considera oportunos y adecuados, por qué?
47. ¿Considera que el Consejo podría mejorar el programa, de qué manera?

### **Guías de entrevistas aplicadas a funcionarios y ex funcionarios del IMJUVE Acapulco**

Edad:

Género:

Escolaridad:

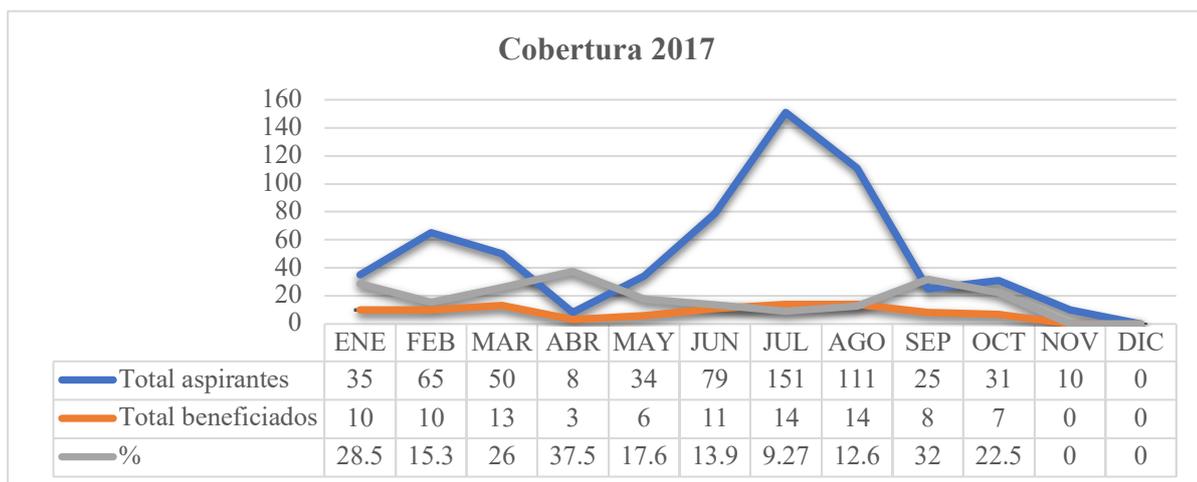
1. ¿Usted participo en el diseño del programa Empleo Joven? ¿De qué manera?

2. ¿Cuál es el problema que busca resolver el programa?
3. ¿Cuáles son las acciones más importantes del programa?
4. ¿Cuál es el tipo de jóvenes que busca atender?
5. ¿Cuál es el objetivo central del programa?
6. ¿Considera que los objetivos son coherentes con la filosofía, misión y visión del instituto?
7. ¿Considera que el diseño del programa prevé ofertar empleos que brinden protección social a las juventudes que atiende?
8. ¿Considera que el programa prevé ofertar empleos que respeten los derechos en el trabajo de las juventudes?
9. ¿Considera que el diseño del programa prevé ofertar empleos que permitan la autonomía económica de las juventudes que atiende?
10. ¿Considera que el programa contempla la opinión de la sociedad civil, como organizaciones no gubernamentales o asociaciones civiles? Mencione alguna
11. ¿Considera que el programa contempla la opinión del sector privado? Mencione alguna
12. ¿Considera que el programa contempla la opinión de los jóvenes que busca atender? Mencione un ejemplo
13. ¿Considera suficiente el recurso asignado para los objetivos y estrategias que planea el programa?
14. ¿Considera que el presupuesto está orientado en su mayoría a?
15. 01 papelería 02 nómina 03 actividades del programa (mencionar las respuestas a la pregunta 3)
16. ¿Considera que el programa planea el personal suficiente para cumplir los objetivos y las estrategias diseñadas?
17. ¿El programa cuenta con mecanismos de seguimiento y monitoreo?
18. ¿Cuáles son los factores que contempla el programa para realizar el seguimiento y monitoreo?
19. ¿Los mecanismos de seguimiento y monitoreo del programa contemplan la trayectoria laboral de la población objetivo?
20. ¿La administración le ha ofrecido cursos de capacitación en temas de juventud?
21. ¿Considera que existe leyes que dotan de personalidad jurídica a la población que busca atender el programa?
22. ¿Considera que el programa ha elevado el prestigio de la institución?
23. ¿Considera que el diseño del programa prevé asignar al personal más competente a su estructura en detrimento de otros programas o áreas?
24. ¿Es de su conocimiento que actores de la sociedad civil, sector privado o juventudes que identifiquen el problema que atiende el programa?
25. ¿Conoce si han previsto alternativas de solución distintas a las diseñadas por el programa?
26. ¿Ha percibido si existen actores de la sociedad civil, sector privado o juventudes que estén inconformes con el diseño del programa?
27. ¿Sabe si actores de la sociedad civil, sector privado o juventudes han diseñado proyectos o acciones similares al programa?
28. ¿El programa ha tenido adecuaciones o modificaciones?
29. ¿A qué considera que se deben estos cambios?, ¿los considera oportunos y adecuados?
30. ¿De acuerdo con su opinión, qué debería cambiar el programa para mejorar?

31. ¿Por qué no fueron consideradas las causas y efectos del desempleo juvenil en el DMJ? ¿Por qué no define de forma concreta el problema que atiende el programa?
32. ¿Cómo se llama el programa EJ en los informes financieros reportados al Municipio en los años 2016 y 2017?
33. ¿Los objetivos del programa son compatibles con la norma ISO: 9000 que el ayuntamiento busca cumplir?
34. ¿Los objetivos del programa han tenido que ser aprobados por la Secretaría de Planeación o la dirección Control Presupuestal?
35. ¿Quién establece los parámetros que debe contener el protocolo del programa?
36. ¿Considera que los objetivos del programa son coherentes con la filosofía, misión y visión del Ayuntamiento?
37. ¿Se discutieron los objetivos del programa entre actores de la sociedad civil, sector privado o juventudes?
38. ¿Por qué el programa tiene 4 páginas?
39. ¿El diseño de las estrategias fue sugerido o comentado por la Secretaría de Planeación o la Dirección de Control Presupuestal?
40. ¿Por qué las estrategias se limitan al acceso a servicios?
41. ¿Cómo identificaron a la población que desean atender?
42. ¿Cómo es la relación del Instituto, particularmente del programa con las organizaciones de la sociedad civil, sector privado o juventudes?
43. ¿Cuáles son las características de los empleos que se ofertan (y por qué)?
44. ¿Los documentos de apoyo organizativo (organigrama, diagrama de flujo del ISO: 9000) para realizar las actividades planeadas de que manera afectan el protocolo del programa?
45. ¿Se cuenta con una guía para tomar decisiones informadas de continuar o cambiar actividades?
46. ¿El protocolo del programa es analizado anualmente?
47. ¿Cómo se decide analizar el programa?
48. ¿Cómo son las auditorías que se han aplicado al programa?
49. ¿Se ha planeado evaluar al programa?
50. ¿Se prevé la participación con protagonismo juvenil para realizar futuras evaluaciones al programa?
51. ¿Cómo deben ser diseñados los programas del Instituto Municipal de la Juventud?
52. ¿Por qué el protocolo del programa EJ fue diseñado con los apartados que contiene?
53. ¿Por qué fue aprobado el programa EJ?
54. ¿Por qué se ha realizado auditoría al programa EJ, y por qué no se ha evaluado?

## **Anexo 2. Cobertura del programa en 2017**

La siguiente figura muestra el total de jóvenes beneficiados por el programa respecto de los atendidos, tomando en cuenta que en el mes de noviembre no se realizó el seguimiento y en diciembre no dio el servicio.



Fuente: Elaboración propia con la Base de Datos Empleo Joven 2017

En esta gráfica destacan los meses de julio y agosto por mayor asistencia de jóvenes aspirantes, que de acuerdo con el calendario de la Secretaría de Educación Pública edición 2017 fue el receso vacacional, además fueron los meses donde se logró incorporar al sistema de empleo a un mayor número de jóvenes. En cambio, los porcentajes reflejan que los meses más representativos fueron abril y septiembre con 37 y 32 por ciento respectivamente, es decir, en esos meses se logró beneficiar a la mayoría de los aspirantes, de acuerdo con el calendario oficial de la SEP de ese año, abril tiene asueto obligatorio por la semana santa y septiembre marca la conmemoración de la independencia. Lo anterior evidencia que la población objetivo real del programa: jóvenes estudiantes. Además, se realizó un análisis de contenido a la Base de Datos General del año 2017 y arrojó que las vacantes más solicitadas fueron: auxiliar de piso de ventas, asesor y *hostess*, obtenidos principalmente por mujeres jóvenes con nivel académico de preparatoria, seguido por licenciatura.

## Referencias bibliográficas

- Abdala, E. (enero-marzo de 2009). La evaluación de los programas de capacitación laboral para jóvenes en Sudamérica. *Papeles de población*, 15(59), 11-82, [en línea] <http://www.redalyc.org/pdf/112/11205902.pdf>, última visita: 01 septiembre de 2018.
- Aguilar Villanueva, L. F. (1993). *Estudio Introductorio*. México: Miguel Ángel Porrúa.
- Animal Político. (14 de 11 de 2017). Recuperado el 06 de 2018, [en línea] de <https://www.animalpolitico.com/2017/11/estados-mexico-desempleo-inegi/>
- Arellano, G. D., & Blanco, F. (2013). *Políticas públicas y democracia*. CDMX: Instituto Federal Electoral.
- Ateneo Nacional de la Juventud. (s.f.). *Caso institucional*. CDMX: Manuscrito no publicado.
- ATNAJU. (2020). *Observatorio de Derechos Juveniles*. Obtenido de Manual de Metodología de Evaluación del ODJ 2020: <https://observatoriocdmx18.wixsite.com/juventudmx/informe-y-documentos>
- Balardini, S. (mayo de 1999). *Políticas de juventud: conceptos y la experiencia Argentina. Última década*(10).
- Banco Mundial. (2009). "Mexico: Diagnostic of Target Population to Determine Actions that Increase Labor Market Performance of Urban Youth Living in Poverty. Washington, DC: El Banco Mundial.
- Bardach, E. (1981). Problemas de la definición de problemas en análisis de políticas. En V. L. Aguilar, *Problemas públicos y agenda de gobierno* (págs. 215-230). México: Miguel Ángel Porrúa.
- Belmonte, A., Marino, T., & Pereyra, V. (2016). ¿Y si evaluamos las políticas públicas? Claves para entender la necesidad de la evaluación, a partir del diagnóstico de Mendoza [en línea] [http://www.politicaspUBLICAS.uncu.edu.ar/upload/Y\\_si\\_evaluamos\\_las\\_politicaspUBLICAS7.pdf](http://www.politicaspUBLICAS.uncu.edu.ar/upload/Y_si_evaluamos_las_politicaspUBLICAS7.pdf). Obtenido

de [http://www.politicaspUBLICAS.uncu.edu.ar/upload/Y\\_si\\_evaluamos\\_las\\_politicaspUBLICAS7.pdf](http://www.politicaspUBLICAS.uncu.edu.ar/upload/Y_si_evaluamos_las_politicaspUBLICAS7.pdf), última visita: 01 septiembre de 2018

Bendit, R. (1998). Juventud y políticas de juventud entre la sociedad civil y el Estado: la problemática de las estructuras adecuadas. En P. Hünermann, & M. Eckholt (Eds.), *La juventud latinoamericana en los procesos de globalización. Opción por los jóvenes* (págs. 323-355). Buenos Aires, Argentina-Alemania: Universidad de Buenos Aires, FLACSO, Intercambio Cultural Alemán-Latinoamericano ICALA.

Boletín de Congreso del Estado de Guerrero. (11 de marzo de 2021). Aprueban diputados las convocatorias para integrar el Consejo de Políticas Públicas y un comisionado de ITAIGRO. págs. <https://congresogro.gob.mx/62/inicio/2021/03/11/aprueban-diputados-las-convocatorias-para-integrar-el-consejo-de-politicaspUBLICAS-y-un-comisionado-del-itaigro/>.

Bueno, S. C., & Osuna, L. J. (2013). Evaluación del diseño de políticas públicas: propuesta de un modelo integral. *Revista del CLAD Reforma y Democracia* (57), 37-66.

Bustelo, R. M. (2001). *La evaluación de políticas públicas de igualdad de género de los gobiernos central y autonómicos en España: 1995-1999*. Madrid: Universidad Complutense de Madrid, [en línea] <http://webs.ucm.es/BUCM/tesis/cps/ucm-t25225.pdf>, última visita: 01 septiembre de 2018.

Casillas, C., Macía, M., & Rico, J. (2020). *Guía de evaluación de diseño de políticas públicas*. España: Gobierno de España.

Canepa, S. M., & Rosendo, O. A. (junio de 2017). *Organismos de evaluación de las políticas públicas estatales en México*. Tesis. Acapulco, Guerrero: Universidad Autónoma de Guerrero.

Canto, C. M. (2002). Introducción a la ciencia de políticas públicas. En C. M. Canto, & S. O. Castro, *Participación Ciudadana y Políticas Públicas en el municipio* (págs. 59-78). CDMX: Movimiento Ciudadano por la Democracia.

Cardozo, B. M. (2006). *La evaluación de políticas y programas públicos. El caso de los programas de desarrollo social en México*. CDMX: Cámara de Diputados.

- Cardozo, B. M. (2012). Evaluación y metaevaluación en las políticas y programas públicos. Estado del arte. CDMX: Universidad Autónoma Metropolitana.
- Cardozo, B. M. (2013). Políticas públicas: los debates de su análisis y evaluación. 10(21 enero-abril [en línea]. Disponible en: <http://www.redalyc.org/pdf/628/62828836003.pdf>).
- Cardozo Brum, M. (2015). *Institucionalización de procesos de evaluación. Calidad y utilización de sus resultados*. México: Centro de estudios sociales y de opinión pública. UAM
- Carrasco Hernández, M. d., & Ibarra, M. E. (1996). Aprendizajes actitudinales y conductuales de los hijos de campesino migrante.
- CELAJU. (s.f. de 2018). Recuperado el 06 de 2018, de <http://www.celaju.net/quienes-somos/>
- Chen, H.-T., & Rossi, P. H. (2015). La evaluación con sentido: el enfoque basado en la teoría. En T. C. Maldonado, & Y. G. Pérez, *Antología sobre evaluación*. CDMX: CIDE.
- CEPAL. (12 de 2003). La problemática inserción laboral de los y las jóvenes. Obtenido de <http://archivo.cepal.org/pdfs/2003/S0312870.pdf>
- CEPAL. (2008). *Juventud y cohesión social en Iberoamérica. Un modelo para armar*. Santiago de Chile: CEPAL; Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo; Secretaría General Iberoamericana; Organización Iberoamericana de Juventud; .
- CEPAL; OIJ; IMJUVE; OIT; AECID; CAF. (2014). *Invertir para transformar. La juventud como protagonista del desarrollo*. CEPAL; OIJ; IMJUVE; OIT; AECID; CAF.
- Corzo, J. F. (2012). *Diseño de Políticas Públicas*. México: IEXE.
- Conde, B. C. (marzo-junio de 2017). Avances y retrocesos de la evaluación en México. *La perspectiva de los evaluadores. Política y cultura* (47).
- CONEVAL. (enero de 2017). Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. *Términos de referencias de la evaluación de diseño*. Recuperado el 06 de 10 de 2017, de

[http://www.coneval.org.mx/Evaluacion/MDE/Paginas/Evaluaciones\\_Disenio.aspx](http://www.coneval.org.mx/Evaluacion/MDE/Paginas/Evaluaciones_Disenio.aspx)199  
5-1999. Madrid: Universidad Complutense de Madrid.

CONEVAL. (2020). *Evaluación de diseño con trabajo de campo del programa JCF 2019-2020*. México: CONEVAL.

Comunicado No.10. (2020). *CONEVAL*. Obtenido de [https://www.coneval.org.mx/SalaPrensa/Comunicadosprensa/Documents/2020/Comunicado\\_10\\_JOVENES\\_CONSTRUYENDO\\_EL\\_FUTURO.pdf](https://www.coneval.org.mx/SalaPrensa/Comunicadosprensa/Documents/2020/Comunicado_10_JOVENES_CONSTRUYENDO_EL_FUTURO.pdf)

Convenio de colaboración institucional. (2016). *Transparencia CDMX*. Recuperado el junio de 2022, de <https://transparencia.cdmx.gob.mx/storage/app/uploads/public/Con/ven/io%20/Convenio%202016%2052.PDF>

CONAPRED. (25 de julio de 2012). Recuperado el junio de 2022, de [http://www.conapred.org.mx/index.php?contenido=noticias&id=2744&id\\_opcion=446&op=447](http://www.conapred.org.mx/index.php?contenido=noticias&id=2744&id_opcion=446&op=447)

Cuadrante Azul. (26 de marzo de 2019). *Instalan Consultivo Juvenil*. págs. <https://www.cuadranteazul.com/acapulco/instalan-consejo-consultivo-de-la-juventud-2018-2021/>.

Donoso, V. T., & Figuera, G. M. (2007). Niveles de diagnóstico en los procesos de inserción y orientación profesional. *Investigación psicoeducativa*, 5 (1)(11), 103-124. Recuperado el 09 de 10 de 2017, de [http://www.investigacion-psicopedagogica.org/revista/articulos/11/espagnol/Art\\_11\\_153.pdf](http://www.investigacion-psicopedagogica.org/revista/articulos/11/espagnol/Art_11_153.pdf)

Duarte, K. (septiembre de 2000). *¿Juventud o Juventudes? Acerca de cómo mirar y remirar a las juventudes de nuestro continente*. Última década (13).

El sol de Acapulco. (03 de octubre de 2021). *Aumenta fuga de cerebros por falta de empleo en Acapulco*. págs. <https://www.elsoldeacapulco.com.mx/local/estado/aumenta-fuga-de-cerebros-por-falta-de-empleo-en-acapulco-pandemia-economia-negocios-universidad-profesion-7287883.html>.

- El sol de Acapulco. (17 de febrero de 2022). Mejoran cifras de desempleo, pero crece informalidad, págs. <https://www.elsoldeacapulco.com.mx/finanzas/informalidad-rescata-cifras-de-desempleo-al-cierre-de-2021-7874774.html>.
- El financiero. (29 de junio de 2016). Jóvenes de 20 a 29 años con más desempleo en 11 años. págs. <https://www.elfinanciero.com.mx/economia/jovenes-de-20-a-29-anos-con-mas-desempleo-en-11-anos/>.
- El Sistema de Evaluación del Desempeño de la Gestión Gubernamental en Guerrero. (octubre de 2008). Presupuesto y Gasto público (02), 34-46.
- Espolea. (19 de marzo de 2012). Recuperado el 10 de 2019, de <http://www.espolea.org/juventud/gpd-qu-es-la-perspectiva-de-juventud>
- Evangelista, M. E. (2017). Políticas de juventudes: conceptos, contextos y alternativas desde el enfoque de derechos. En D. A. Nateras, *Juventudes sitiadas y resistencias afectivas* (Vol. II). CDMX: GEDISA, UAM-I.
- Feixa, C., Cabasés, M. À., & Pardell, A. (2015). Juvenicidio moral de los jóvenes...al otro lado del charco. En J. M. Valenzuela, *Juvenicidio. Ayotzinapa y las vidas precarias en América Latina y España*. Barcelona & México: El Colegio de la Frontera Norte-ITESO.
- Fundación Idea; IMJUVE; UNFPA. (2012). Evaluación transversal: políticas y programas para el desarrollo de la juventud. CDMX: Fundación Idea; UNFPA: [https://website-c230-consultores.nyc3.digitaloceanspaces.com/IDEA/files/Fundacion%20IDEA-%20Propuesta%20de%20un%20Programa%20de%20Inclusion%20Laboral%20para%20Jovenes%20Urbanos%20en%20Situacion%20de%20Pobreza-20130521\\_1536699258.pdf](https://website-c230-consultores.nyc3.digitaloceanspaces.com/IDEA/files/Fundacion%20IDEA-%20Propuesta%20de%20un%20Programa%20de%20Inclusion%20Laboral%20para%20Jovenes%20Urbanos%20en%20Situacion%20de%20Pobreza-20130521_1536699258.pdf)
- Fundación, Idea. (2014). Recuperado el 05 de 2022, de Las y los jóvenes en el centro de las políticas públicas: [https://fundacionidea.org.mx/storage/IDEA/files/FundacionIDEA\\_baja\\_1536360326.pdf](https://fundacionidea.org.mx/storage/IDEA/files/FundacionIDEA_baja_1536360326.pdf)

- Fundación Idea; (2013). Buenas prácticas locales en materia de juventud en México. CDMX: Fundación Idea; UNFPA: <https://fundacionidea.org.mx/publication/26>
- Gaceta Oficial de la CDMX. (15 de diciembre de 2016). Consejo de Evaluación de Desarrollo Social de la CDMX. págs. <https://evalua.cdmx.gob.mx/storage/app/media/uploaded-files/files/Atribuciones/Programasevaluacion/PEE2016.pdf>.
- Gallegos, J. L. (12 de 03 de 2015). El punto crítico. Obtenido de <http://www.elpuntocritico.com/noticias-metropoli/noticias-df/111283-observatorio-de-derechos-juveniles-cdmx,-propuesta-ciudadana.html>
- García, G. V. (06 de enero-junio de 2017). Evaluación de políticas públicas en tres municipios del Estado de México (2013-2015). Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales, Niñez y Juventud, 15(1), 403-418. Recuperado el 8 de 12 de 2017, de <http://revistaumanizales.cinde.org.co/index.php/Revista-Latinoamericana/article/view/2971>
- Gobierno Municipal de Acapulco. (11 de 06 de 2018). Obtenido de Evaluaciones de Programas Presupuestarios 2017: <http://www.acapulco.gob.mx/transparencia/informacion-presupuestaria/evaluaciones-de-programas-presupuestarios-2017/>
- Gobierno del Estado de Guerrero. (2011). Plan Estatal de Desarrollo. Chilpancingo de los Bravo, México, Guerrero.
- Gobierno del Estado de Guerrero. (2016). Plan Estatal de Desarrollo 2016-2021. Recuperado el 20 de 02 de 2017, de [ii.guerrero.gob.mx/uploads/2016/04/Plan-Estatal-de-Desarrollo-2016-2021.pdf](http://ii.guerrero.gob.mx/uploads/2016/04/Plan-Estatal-de-Desarrollo-2016-2021.pdf)
- H. Ayuntamiento Constitucional de Acapulco, Secretaria de Desarrollo Social a través del Instituto Municipal de la Juventud. (2014). Proyectos para el desarrollo de la juventud. Acapulco de Juárez, Guerrero.
- H. Ayuntamiento de Acapulco de Juárez a través del Instituto Municipal de la Juventud. (2016). Protocolo del programa Capacitación y Empleo. Acapulco de Juárez, Gro.

- H. Ayuntamiento de Acapulco. (2013). Presupuesto de Egresos <http://www.acapulco.gob.mx/transparencia/informacion-presupuestaria/evaluaciones-de-programas-presupuestarios->
- H. Ayuntamiento de Acapulco. (2014). Presupuesto de Egresos <http://www.acapulco.gob.mx/transparencia/informacion-presupuestaria/evaluaciones-de-programas-presupuestarios->
- H. Ayuntamiento de Acapulco. (2015). Presupuesto de Egresos <http://www.acapulco.gob.mx/transparencia/informacion-presupuestaria/evaluaciones-de-programas-presupuestarios->
- H. Ayuntamiento de Acapulco. (2016). Presupuesto de Egresos <http://www.acapulco.gob.mx/transparencia/informacion-presupuestaria/evaluaciones-de-programas-presupuestarios->
- H. Ayuntamiento de Acapulco. (2017). Presupuesto de Egresos <http://www.acapulco.gob.mx/transparencia/informacion-presupuestaria/evaluaciones-de-programas-presupuestarios-2017/>
- H. Ayuntamiento de Acapulco, IMJUVE. (2014). Plan Operativo Anual.
- H. Ayuntamiento de Acapulco, IMJUVE. (2015). Programa Martes de Chamba.
- H. Ayuntamiento de Acapulco, IMJUVE. (2016). Programa Empleo Joven.
- H. Ayuntamiento de Acapulco, IMJUVE. (2017). Base de Datos General del Programa Empleo Joven
- Hernández, E. (01 de 2017). Forbes México. Recuperado el 14 de 02 de 2017, de <http://www.forbes.com.mx/desempleada-la-mitad-de-los-jovenes-en-mexico-stps/#gs.D6UdD3Y>
- Hernández, E. (5 de noviembre de 2017). Emigran a EU y Canadá. Urgen frenar la fuga de cerebros. *El Sol de Acapulco*, pág. 2A.
- Hilgh-Level Political Forum. (s.f.). Recuperado el 06 de 2018, de SUSTAINABLE DEVELOPMENTKNOWLEDGE PLATFORM: <https://sustainabledevelopment.un.org/hlpf#intro>

- IMJUVE. (2014). Expediente técnico. Acapulco, Guerrero, México.
- Instituto Municipal de la Juventud. (01 de 10 de 2015). Diagnostico Municipal Joven 2015. Recuperado el 20 de 02 de 2017, de [es.calameo.com/read/004402212cb165c112d65](http://es.calameo.com/read/004402212cb165c112d65)
- INEGI. (14 de Noviembre de 2019). Recuperado el 01 de 2020, de <https://www.inegi.org.mx/programas/enoe/15ymas/>
- INEGI. (2002). *Guía de conceptos, uso e interpretación de la estadística sobre la fuerza laboral en México*. México.
- INEGI. (s.f). *Conociendo la base de datos de la ENOE*. Obtenido de [http://www.beta.inegi.org.mx/contenidos/proyectos/enchogares/regulares/enoe/doc/con\\_basedatos\\_proy2010.pdf](http://www.beta.inegi.org.mx/contenidos/proyectos/enchogares/regulares/enoe/doc/con_basedatos_proy2010.pdf)
- Jones, C. (1970). *An Introduction to the Study of Public Policy*. Belmont: Duxbury Press.
- Krauskopf, D. (2015). Desafíos en la construcción e implementación de las políticas de juventud en América Latina. *Nueva Sociedad* 200, 141-153.
- Lasswell, Harold. (1951), La orientación hacia las políticas. En A. V. Luis F., *El estudio de las políticas públicas* (pág. 79). CDMX, México: Miguel Ángel Porrúa .
- Lasswell, Harold. (1971), La concepción emergente de las ciencias políticas. En A. V. Luis F., *El estudio de las políticas públicas* (pág. 105). CDMX, México: Miguel Ángel Porrúa .
- Levaggi, V. (9 de agosto de 2004). Organización Internacional del Trabajo. Recuperado el 5 de 12 de 2017, de [http://www.ilo.org/americas/sala-de-prensa/WCMS\\_LIM\\_653\\_SP/lang--es/index.htm](http://www.ilo.org/americas/sala-de-prensa/WCMS_LIM_653_SP/lang--es/index.htm)
- Libertad. Periodismo independiente. (15 de marzo de 2013). Recuperado el 27 de 02 de 2018, de <http://www.libertadguerrero.net/2013/03/aprueba-cabildo-presupuesto-historico.html?m=1>
- Lineamientos para la operación del programa JCF. (junio 2019). *Diario Oficial de la Federación*. Obtenido de

[https://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5564450&fecha=28/06/2019#gsc.tab=0](https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5564450&fecha=28/06/2019#gsc.tab=0)

- Maldonado, T. C., & Pérez, Y. G. (2015). *Antología sobre evaluación*. CMDX: CIDE.
- Margulis, M., & Urresti, M. (2000). *La juventud es más que una palabra* (2da ed.). (M. Margulis, Ed.) Buenos Aires, Argentina: Biblos.
- Martínez, N. R. (2007). Una mirada estratégica y generación de la implementación de los programas sociales. En V. J. Cortázar, *Entre el diseño y la evaluación. El papel crucial de la implementación de los programas sociales*. Estados Unidos de América: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Martínez, P. (2013). De 106 programas para jóvenes, solo 17 funcionan: Fundación Idea. *Animal Político*, <https://www.animalpolitico.com/2013/04/de-106-programas-para-jovenes-solo-17-funcionan-fundacion-idea/#axzz2QAcDOwgU>.
- May, P. J. (1981). Claves para diseñar opciones de política. En A. V. F, *Problemas públicos y agenda de gobierno* (págs. 231-252). México: Miguel Ángel Porrúa.
- Méndez, L. M. (12 de 09 de 2017). Conflictos de interés en el Consejo de Políticas Públicas. *El Sur*, págs. <https://suracapulco.mx/2017/09/12/conflictos-de-interes-en-el-consejo-de-politicas-publicas/>.
- Mény, I., & Thoenig, J.-C. (1992). *Las políticas públicas*. Barcelona: Ariel.
- Miranda, L. F. (2006). *Nuevos yacimientos de empleo para jóvenes*. CDMX: Instituto Mexicano de la Juventud.
- Moore, M. H. (1976). Anatomía del problema de la heroína: un ejercicio de definición de problema. En A. V. F, *Problemas Públicos y Agenda de Gobierno* (págs. 185-214). México: Miguel Ángel Porrúa.
- Mora Salas, M., & de Oliveira O., (agosto de 2011). Jóvenes mexicanos en medio de la crisis económica: los problemas de la integración laboral. Obtenido de *Sociedad e Estado*: <http://dx.doi.org/10.1590/S0102-69922011000200017>
- Naciones Unidas República Dominicana. (2018). Recuperado el 06 de 2018, de <http://portal.onu.org.do/republica-dominicana/objetivos-desarrollo-milenio/7>

- Naciones Unidas. (s.f.). Recuperado el 06 de 2018, de <http://www.un.org/es/events/youthday/background.shtml>
- Nappi, J. (12 de 08 de 2017). Dianova. Obtenido de <https://www.dianova.ngo/es/advocacy-articles/los-jovenes-y-la-agenda-2030/>
- Narro, R. J., Pérez, I. J., Moctezuma, N. D., & Muñoz, G. H. (2012). Políticas de Juventud. Una propuesta para el México del siglo XXI. CDMX: Porrúa.
- Observatorio de derechos juveniles de la Ciudad de México. (2014). Informe ejecutivo. CDMX: Ateneo Nacional de la Juventud.
- Ofina regional de ONUSIDA para América Latina y el Caribe. (25 de julio de 2012). *ONUSIDA*. Obtenido de <http://onusidalac.org/1/index.php/listado-completo-de-noticias/item/1179-espolea-una-de-las-diez-organizaciones-comunitarias-que-recibe-el-prestigioso-premio-cinta-roja-por-su-innovadora-respuesta-al-sida>
- O. Martínez, J. D., & Olivera, I. N. (octubre de 2008). El Sistema de Evaluación del Desempeño de la Gestión Gubernamental en Guerrero. *Presupuesto y Gasto Público* (2), 34-46.
- OIT. (s.f.). Organización Internacional del Trabajo. Recuperado el 28 de 11 de 2017, de <http://www.oit.org/global/topics/decent-work/lang--es/index.htm>
- OIT. (agosto de 2004). ¿Qué es el trabajo decente?, págs. [https://www.ilo.org/americas/sala-de-prensa/WCMS\\_LIM\\_653\\_SP/lang--es/index.htm](https://www.ilo.org/americas/sala-de-prensa/WCMS_LIM_653_SP/lang--es/index.htm).
- ONU. (2008). *Juventud y cohesión social en Iberoamérica. Un modelo para armar*. Santiago de Chile: Naciones Unidas; Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo; Secretaría General Iberoamericana; Organización Iberoamericana de Juventud.
- ONU México. (s.f.). Recuperado el 06 de 2018, de *Agenda 2030*: <http://www.onu.org.mx/agenda-2030/>
- Orbe, L. I. (2018). Entrevista a ex funcionarios del IMJUVE [Grabado por d. I. Terrazas]. Acapulco, Guerrero, México.

- Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura. (2011). Políticas de juventud y desarrollo social en América Latina: Bases para la construcción de respuestas integradas (Vol. Documento de Trabajo. VIII Foro de Ministros de Desarrollo Social de América Latina). El Salvador: <http://www.unesco.org/fileadmin/MULTIMEDIA/HQ/SHS/pdf/Youth%20Policies%20and%20Social%20Development%20-%20Building%20Integrated%20Responses%20ES.PDF>.
- Ortegon, E., & Pacheco, J. F. (2005). Metodología general de identificación, preparación y evaluación de proyectos de inversión pública (Vol. Serie Manual 39). Santiago de Chile, Chile: CEPAL, Manual 39.
- Pardo, M. d. (abril-junio de 2007). Reseña de "Gobernanza y gestión pública" de Luis F. Aguilar Villanueva. Foro Internacional, XLVII (2), <https://www.redalyc.org/pdf/599/59911149010.pdf>.
- Planas-Lladó, A., Soler-Masó, P., & Feixa-Pámpols, C. (2014). Juventud, políticas públicas y crisis en España ¿Triangulo mágico o triangulo de las bermudas? Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales, Niñez y Juventud, 12(2), 551-564.
- Parsons, W. (2007). Políticas públicas. Una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas. CDMX: FLACSO-México.
- Pérez Yarahuán, G., & Maldonado Trujillo, C. (. (2015). Panorama de los sistemas nacionales de monitoreo y evaluación en América Latina. CDMX: CIDE.
- Periódico Oficial del Estado de Hidalgo. (28 de febrero de 2022). Reglas de operación del programa Mi primer empleo, mi primer salario. ([http://miprimerempleo.hidalgo.gob.mx/images/descargables/reglas\\_operacion\\_veda.pdf](http://miprimerempleo.hidalgo.gob.mx/images/descargables/reglas_operacion_veda.pdf)), pág. 15.
- Portal oficial del Gobierno de Acapulco de Juárez. (2015-2018). Obtenido de Plan Municipal De Desarrollo: [https://www.acapulco.gob.mx/transparencia/wp-content/uploads/marcojuridico/planes/PLAN\\_MUNICIPAL\\_DE\\_DESARROLLO\\_2015-2018.pdf](https://www.acapulco.gob.mx/transparencia/wp-content/uploads/marcojuridico/planes/PLAN_MUNICIPAL_DE_DESARROLLO_2015-2018.pdf)

- Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo México. (2016). Recuperado el 06 de 2018, de Agenda de desarrollo post-2015: <http://www.mx.undp.org/content/mexico/es/home/post-2015/sdg-overview.html>
- Reboloso, E., Fernández-Ramírez, B., & Pilar, y. C. (2003). Evaluación de programas en el ámbito organizacional. Granada: GEU.
- Reglas de operación del programa JCF. (diciembre 2021). *Diario Oficial de la Federación*.
- Rendón, T., & Salas, C. (1996). Educación y empleo juvenil. Ciudad Universitaria, Distrito Federal, México.
- Resolución aprobada por la Asamblea General [sin remisión previa a una Comisión Principal (A/50/728)] 50/81. Programa de Acción Mundial para los Jóvenes hasta el año 2000 y años subsiguientes. (1996). Naciones Unidas. Recuperado el 06 de 2018, de <http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/RES/50/81>
- Reguillo, S. (2017). Los jóvenes en México (Vol. 1era edición electrónica). CDMX, México: Fondo de Cultura Económica.
- Rivera, C. M. (23 de 01 de 2015). Desaparición de estudiantes normalistas de Ayotzinapa suma 120 días. *El economista*, págs. <https://www.eleconomista.com.mx/politica/Desaparicion-de-estudiantes-normalistas-de-Ayotzinapa-suma-120-dias-20150123-0113.html>.
- Rodríguez, E. (enero-junio de 2004). Políticas y estrategias de inserción laboral y empresarial de jóvenes en América Latina: el desafío de la empleabilidad. *Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales, Niñez y Juventud*, 2(1), "http://biblioteca.clacso.org.ar/Colombia/alianza-cinde-umz/20130724061635/RevistaLatinoamericanaVol.2N.1enero-junio2004.pdf". Obtenido de <http://www.scielo.org.co/pdf/rlcs/v2n1/v2n1a04.pdf>
- Rodríguez, E. (2016). Bases para la construcción de un índice de desarrollo de políticas sectoriales de juventud en América latina. Uruguay: CELAJU; UNESCO; OIJ.
- Rodríguez, E. (marzo-abril 2011). Empleo y juventud: muchas iniciativas, pocos avances. Una mirada sobre América Latina. (232).

- Roth, D. A.-N. (2006). Políticas públicas. Formulación, implementación y evaluación. Bogotá: Aurora.
- Schkolnik, M. (2005). Inserción laboral de los jóvenes. (104).
- Sánchez, G. L. (12 de 04 de 2014). Cesan a director de la Juventud después de manifestaciones en su contra. págs. <https://guerrero.quadratin.com.mx/cesan-a-director-de-la-juventud-despues-de-manifestaciones-en-su-contra/>.
- Sánchez, K. C. (abril 2018). Observatorio de derechos juveniles, políticas públicas y juventud. El punto sobre la i, <http://www.puntosobrelai.net/observatorio-de-derechos-juveniles-politicas-publicas-y-juventud/>.
- Salazar, B. M. (2017). *Historias de pintas, bardas y calles: la construcción de los sujetos pintantes a partir de sus narrativas y prácticas del espacio*. (Vol. Tesis). Puebla, México: Universidad Iberoamericana Puebla.
- Salvador, J. A. (2018). Informe final de la evaluación de diseño del programa municipal de oportunidades para migrantes. Recuperado el 07 de 2018, de Gobierno Municipal de Acapulco 2015-2018: <http://www.acapulco.gob.mx/transparencia/informacion-presupuestaria/evaluaciones-de-programas-presupuestarios-2017/>
- SAGARPA. (14 de Octubre de 2016). Evaluaciones y análisis de política. Compendios de indicadores e informes estatales 2001-2016. Recuperado el 27 de 02 de 2018, de <http://fao-evaluacion.org.mx/pagina/documentos/>
- Secretaría de Desarrollo Rural del Estado de Guerrero. (julio de 2009). Evaluación Ambiental del Programa PESA Guerrero Sin Hambre. <http://www.sagarpa.gob.mx/Delegaciones/guerrero/Documents/Comit%C3%A9%20T%C3%A9cnico%20Estatad%20de%20Evaluaci%C3%B3n/PESA%20COLMEX/INFORME%20FINAL%20GSH%20AMBIENTAL.pdf>.
- Secretaría de Gobernación. (2016). Pacto Internacional de derechos económicos, sociales y culturales. Obtenido de <http://www.ordenjuridico.gob.mx/TratInt/Derechos%20Humanos/D50.pdf>

- SHCP. (1 de julio de 2011). Transparencia Presupuestaria. Observatorio del Gasto. (S. d. Público, Productor, & Gobierno de México) Recuperado el 27 de Septiembre de 2019, de [https://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/es/PTP/enfoques\\_transversales](https://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/es/PTP/enfoques_transversales)
- Sitio Oficial del Gobierno Municipal de Acapulco. (2016). Sala de prensa. Recuperado el 27 de febrero de 2017, de Toma protesta como presidente municipal de Acapulco Evodio Velázquez Aguirre e instala el Ayuntamiento 2015-2018: <http://acapulco.gob.mx/2015/09/30/toma-protesta-como-presidente-municipal-de-acapulco-evodio-velazquez-aguirre-e-instala-el-ayuntamiento-2015-2018/>
- Soberanes, Hernández, M. (Julio de 2009). Informe final de la evaluación externa del impacto <http://www.sagarpa.gob.mx/Delegaciones/guerrero/Documents/Comit%C3%A9%20T%C3%A9cnico%20Estatal%20de%20Evaluaci%C3%B3n/PESA%20COLMEX/INFORME%20FINAL%20GSH%20CAPACITACI%C3%93N.pdf>.
- Stufflebeam, D. L., & Shinkfield, A. J. (1987). Evaluación sistémica. Guía teórica y práctica. Barcelona: Paidós.
- Subirats, J., Knoepfel, P., Larrue, C., & Varone, F. (2012). Análisis y gestión de políticas públicas. Barcelona: Ariel.
- Terrazas, d. I. (20 de enero-junio de 2019). Evaluación del diseño del programa Empleo Joven. *Contraste Regional*, 7(13), 61.
- Tejedor, F. (2000). El diseño y los diseños en la evaluación de programas. *Revista de Investigación Educativa*, 18(2), 319-339.
- UNICEF. (2020). *¿Qué es la adolescencia?* Recuperado el junio de 2022, de <https://www.unicef.org/uruguay/que-es-la-adolescencia>
- Urteaga, C. P. (2014). Diplomado Políticas de Juventud: hacia una nueva gestión. Recuperado el 14 de 10 de 2017
- Urteaga, E. (2012). Historia de la evaluación de las políticas educativas en Francia. *Foro De educación*, [en línea] <https://dialnet.unirioja.es/download/articulo/4184228.pdf>(14), 139-155.

- Villanueva, C. (2018). Entrevista a funcionario IMJUVE [Grabado por d. I. Terrazas]. Acapulco, Guerrero, México.
- Weller, J. (jul./sep. 2006). Problemas de la inserción laboral de la población juvenil en América Latina. 12(49). Obtenido de [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1405-74252006000300002#notas](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1405-74252006000300002#notas)
- Weiss, C. G. (1990). Investigación evaluativa: métodos para determinar la eficiencia de los programas de acción. México: Trillas.
- Weiss, C. H. (2015). Preparando el terreno. En T. C. Maldonado, & Y. G. Pérez, Antología sobre evaluación. CMDX: CIDE.
- Weiss, H. C. (2015). La interfaz entre la evaluación y las políticas públicas. En T. C. Maldonado, & Y. G. Pérez, Antología sobre evaluación. CMDX: CIDE.
- Valenzuela, Juvenicidio (2015) Ayotzinapa y las vidas precarias en América Latina y España. Barcelona & México: El Colegio de la Frontera Norte-ITESO.
- Vicens, J. (1999). La inserción profesional de los jóvenes. En busca de una definición. Calificaciones & Empleo, 23
- Zedillo, P. d. (06 de mayo de 1996). El doctor Ernesto Zedillo Ponce de León presentó el Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000, durante una ceremonia efectuada en el salón Adolfo López Mateos de la residencia oficial de Los Pinos. pág. <http://zedillo.presidencia.gob.mx/pages/disc/may96/06may96.html>.

### **Fuentes Jurídicas Consultadas**

- Comisión Nacional de los Derechos Humanos. (04 de 2012). Convención Iberoamericana de derechos de los jóvenes. Obtenido de [http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/cartillas/7\\_Cartilla\\_PIDESCyPF.pdf](http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/cartillas/7_Cartilla_PIDESCyPF.pdf)
- Pacto Iberoamericano de Juventud. (2016). Recuperado el 06 de 2018, de la UNESCO: <http://www.unesco.org/new/fileadmin/MULTIMEDIA/FIELD/Montevideo/pdf/SHS-PactoIberoamericanoJuventudratificado.pdf>
- Ley Constitucional CONEVAL. (2014). México.

Ley #207 de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Guerrero. (2016). México.

Ley #607 de la Juventud del Estado de Guerrero. (2005). México.

Ley #913 de la Juventud Guerrerense. (2012). México.

Ley #913 de la Juventud Guerrerense. (2012). México.

Ley #994 Ley de Planeación del Edo. Libre y Soberano de Guerrero. (2008). México.

Ley del Instituto Mexicano de la Juventud. (1999). México.

Ley de Desarrollo Social del Estado de Guerrero. (2004). México.

Ley de Fiscalización Superior de la Federación. (2000). México.

Ley de Presupuesto y Disciplina Fiscal. (2010). México.

Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil. (2004). México.

Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria. (2006). México.

Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental. (2002). México.

Ley General de Contabilidad Gubernamental. (2008). México.

Ley General de Desarrollo Social. (2004). México.

Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de Guerrero. (1990). México.

Ley Orgánica de la Administración Pública. (2015). México.

Lineamientos Generales para la Evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública Federal. (2008). México.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Art.123. (1917). México.

Decreto del Presupuesto de Egresos del Estado de Guerrero. (2017). México.

Norma para Establecer el Formato para la Difusión de los Resultados de las Evaluaciones de los Recursos Federales Ministrados a las Entidades Federativas. (2013). México.

Reforma a la Constitución Política del Edo. Libre y Soberano de Guerrero. (2014). México.

Reglamento Interno de la Administración Pública Municipal. (2009). México.

Reglamento Interno de la Administración Pública Municipal. (2009). México.

Reglamento y Estatuto Orgánico de CONEVAL. (2006). México.