



FLACSO
MÉXICO

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales
Sede Académica México

Maestría en Políticas Públicas Comparadas

VII Promoción

2015-2017

*Apropiación e interpretación de la Política Pública de Juventud en México:
Hacia un paradigma de inclusión y desarrollo juvenil*

Tesis que para obtener el grado de Maestra en Políticas Públicas Comparadas

Presenta:

María Esperanza Plaza Ferreira

Director de Tesis

Dr. Mario Torrico

Seminario de Tesis:

Política Social; Patricio Carezzana.

Línea de Investigación:

Familia, Género, Grupos de Edad, Salud

Ciudad de México, Septiembre 2017

*Este posgrado fue cursado gracias al apoyo del
Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT)*

Resumen

El siguiente trabajo categoriza los principales elementos de política pública en materia de juventud de los hacedores de políticas de las instancias del gobierno federal de acuerdo con los ejes estratégicos del Programa Nacional de Juventud 2014-2018 y las líneas de acción establecidas por el Instituto Mexicano de la Juventud. Asimismo, a través de la aplicación del *Modelo de Análisis de la Apropiación del Concepto de Política Pública de Juventud*, se detalla la comprensión teórica y práctica del paradigma actual de esta política en México y se analiza cómo esta interpretación incide en la implementación de la misma.

Palabras clave: política pública de juventud, implementación, exclusión social juvenil y hacedores de políticas.

Abstract

This paper categorizes the main elements for makers of Young Public Policy in Federal Government in Mexico in accordance with the National Youth Program 2014-2018 and the lines of action established by the Mexican Institute of Youth. Furthermore, this investigation applies the Appropriation Analysis Model of the Concept of Public Youth Policy; this model allows to analyze the current paradigm of this policy in Mexico and how this interpretation affects their implementation.

Key words: Young Public Policy, implementation, social exclusion and policy makers.



A la Madriguera

Agradecimientos

Una Tesis no es un producto solitario, parece, y así se ha hecho creer porque en el apartado de grado solamente se menciona a una persona, pero en realidad es un esfuerzo que involucra varios apoyos: económicos, laborales, académicos, sociales y emocionales. En el desarrollo de este trabajo se conjuntaron todos y cada uno de ellos personificados en familiares, amigos, compañeros, colegas, cómplices y profesores, a cada uno: muchas gracias, porque hicieron posible este logro personificado también en este texto.

A los hacedores de política entrevistados directa e indirectamente para esta investigación: les agradezco su tiempo, su paciencia, sus ganas de colaborar (sin saber qué esperarían encontrar) y, por supuesto, el esfuerzo que realizan día con día desde sus actividades cotidianas aportando lo mejor para este país, son un ejemplo de dedicación y vocación: más servidores públicos como ustedes, por favor. Me permití tomar tal cual sus palabras y sus ideas para poder transmitir las con la mayor precisión y dedicación posible, así como ustedes me brindaron su valioso tiempo sólo con un fin: apoyar una Tesis en materia de juventud.

Quisiera dar mención nombre por nombre de todos los que hicieron posible esta investigación con su invaluable apoyo en todos los sentidos: Esperanza, Gerardo, Jesús, Luis, Miguel, Vale, Santiago, María Mercedes, Claudia, María Luisa, Gabriel, Margarita, Verónica, Anahí, Giselle, Brenda, Javier, Celly, Mónica, José Manuel, Berenice, al equipo de la FLACSO (Mario, Patricio, Dorothy, compañeros y profesores), alumnos, jefes, en fin, no me va a alcanzar el límite de cuartillas y puede ser que algún nombre se escape en la premura de este párrafo, sin embargo: gracias a todos ustedes. Gracias también a los más de 37 millones de jóvenes que estamos en el país, cada uno con realidades diversas y que, desde nuestros diferentes esfuerzos, trabajamos por mejorar en la medida de lo posible nuestra comunidad.

Si estás leyendo este documento también te agradezco tu tiempo; te pido sugerir mejoras para fortalecer la política pública de juventud, para quienes hoy, somos el presente. Estoy segura que los jóvenes tenemos la responsabilidad de sembrar el paso para las generaciones futuras y que lo podemos lograr: no hay prorroga, es el momento.

Índice

<i>Resumen</i>	ii
<i>Agradecimientos</i>	iv
<i>Índice de Tabla</i>	vii
I. Introducción	8
Justificación	11
Problema de investigación y unidades de análisis	14
Objetivos, Hipótesis y Diseño de la Investigación	17
Objetivos	17
Supuesto e Hipótesis	18
Diseño de la investigación	18
Capítulo I. Aspectos Teóricos	21
El Ciclo de Políticas Públicas	21
La implementación en el ciclo de políticas públicas.	25
Elementos de Análisis de Política Pública	28
El Discurso como Elemento de Apropiación de Política Pública	31
El Paradigma sobre Juventud en Política Pública	35
El concepto de política pública de juventud.	38
Apropiación del concepto de Política Pública de Juventud: propuesta teórica.	44
Modelo de Análisis	45
Capítulo II. Política Pública de Juventud en México	48
Programa Nacional de Juventud 2014-2018.....	49
Problema Público: Exclusión social juvenil	50
Exclusión Social Juvenil en México.	54
Capítulo III. Interpretación de la Política Pública de Juventud	62
Implementación Metodológica	62
Parte I: Modelo de Análisis de la Apropiación del Concepto de Política Pública de Juventud en el discurso de los hacedores de Políticas Públicas	65
Eje de Prosperidad	66
Eje de Participación	70
Eje de Bienestar	74

Eje de Inclusión	78
Parte II: Análisis comparado de la perspectiva del concepto de política pública de juventud	83
Comprensión conceptual	84
Sobre los elementos de Análisis de Política Pública	87
Sobre los factores que complican la implementación.....	89
Parte III: Implicaciones del enfoque de interpretación de la Política Pública en materia de Juventud en México	90
Conclusiones y Recomendaciones.....	94
II Referencias.....	103
Anexos	108
Anexo 1	108
Anexo 2	109
Anexo 3	110
Anexo 4	112
Anexo 5	114
Anexo 6	116
Anexo 7	183

Índice de Tabla

1.	Esquema 1: Desarrollo Programático de la Política Pública de Juventud en México.	13
2.	Esquema II: Unidades de Análisis.	16
3.	Esquema III: Enfoques de Política Pública.	22
4.	Esquema IV: El Ciclo de Política Pública.	25
5.	Esquema V: Triángulo de actores de una política pública.	30
6.	Cuadro I: Paradigmas de la fase juvenil en los enfoques de políticas y programas.	36
7.	Esquema VI: Propuesta Teórica	44
8.	Esquema VII: Modelo de Análisis de la Apropiación del Concepto de Política Pública de Juventud.	47
9.	Esquema VIII: Inclusión Social Juvenil.	52
10.	Esquema IX: Inclusión Juvenil en el Projuventud.	53
11.	Tabla 1: Distribución porcentual de la población de 15 a 29 años por grupo quinquenal de edad según nivel de escolaridad 2015.	55
12.	Gráfica 1: Tasa de desocupación de la población de 15 y más años 2016.	56
13.	Tabla 2: Distribución porcentual de las defunciones de los jóvenes de 15 a 29 años por principales causas de muerte según sexo, 2014.	57
14.	Tala 3: Porcentaje de la población de 15 a 29 años que realiza actividades seleccionadas en su tiempo libre y promedio de horas semanales dedicadas por actividad. 2014.	59
15.	Cuadro II: Perfiles de los Entrevistados.	64

I. Introducción

Reconociendo que los jóvenes son una fuerza positiva en la sociedad y que tienen un enorme potencial para contribuir a su desarrollo y su progreso [...]

Declaración de Lisboa sobre Políticas y Programas Relativos a la Juventud aprobada en la Conferencia Mundial de Ministros Encargados de la Juventud, Celebrada en Lisboa del 8 al 12 de Agosto de 1998.

A casi tres décadas que el tema de “juventud” se reconociera como una importante área de oportunidad para el desarrollo de los países, hoy en día, su manifestación en el campo de la política pública es una importante área de oportunidad para los tomadores de decisiones. La realidad de la incursión de los jóvenes¹ en el espectro gubernamental es un producto, como en la mayoría de los temas que se insertan en la agenda pública, de los hechos sociales, económicos y políticos que fluctúan en sociedad y que los ha puesto en un escenario visible.

No es el objetivo de este texto interiorizar en el marco definitorio del “concepto de juventud”; otras aportaciones, cuyo fin es explicar qué es ser joven en la construcción social, pueden dar mejores respuestas al respecto, categorizando al joven en un amplio marco definitorio e incluido en el aspecto social y cultural. Sin embargo, sí es un objetivo de la siguiente investigación el acercamiento a la “juventud” como precisión propia del concepto de política pública en México, frente a sus alcances y pertinencias, ante el problema público de la exclusión social juvenil enfrentado desde la acción gubernamental. También es un objetivo de este texto la comprensión de la toma de decisiones en la gestión pública a favor de los jóvenes, para afirmar que existe un modelo de acciones positivas que permitan atestiguar que, hoy en día, existe una política pública en materia de juventud en México en forma y fondo.

Para la decisión gubernamental en México “ser joven” es un aspecto etario: estar incluido en la población que se encuentra entre los 12 y los 29 años con 11 meses permite ser identificado como parte de este sector. Sin embargo, en política pública y, para el complejo ejercicio de la implementación de acciones para enfrentar problemas públicos, este margen de edad es todo un reto dadas las múltiples etapas que, en el desarrollo humano, social, económico y político puede pasar un individuo a lo largo de los 17 años en los que

¹ Utilizando el término de “los jóvenes” de forma incluyente de ambos géneros a lo largo del documento.

puede ser considerado como joven. Por tanto, los esfuerzos encaminados para brindar mejores oportunidades de desarrollo para este grupo poblacional son, en mayor medida, un importante escenario de acción para el gobierno mexicano. De esta forma, impulsar el reconocimiento del tema de juventud es un ejercicio analítico-conceptual de política pública, en donde el sentido e interpretación que se realiza en el momento de la implementación se relacionan directamente con el discurso de una política de juventud. Bajo esta premisa, el siguiente texto reconoce la importancia del tema de juventud en un escenario multidimensional que día con día revitaliza el actuar gubernamental a favor de cerrar las brechas objetivas de la exclusión social juvenil.

Asimismo, el acercamiento teórico, conceptual y práctico que el siguiente texto realiza de la política pública de juventud en México a través de un escenario interpretativo de los propios implementadores de la política pública tiene como eje fundamental el ejercicio del poder, el consenso y el conflicto que cada uno de los participantes realiza en el escenario de la interpretación y en su propia definición de política, sus elementos básicos deducibles y los propósitos para los que se ha diseñado y se implementa en consecuencia. En esta óptica, como lo menciona Luis. F. Aguilar Villanueva (2014) *la política decidida es básicamente el curso de acción eficiente para la realización de los objetivos perseguidos y el curso estratégico frente a otros competidores que supuestamente proceden también según reglas de racionalidad estricta* (Aguilar, 2014; p. 37); este curso de acción y su estrategia se modela en la interpretación de la política que se refleja en el enfoque intelectual y decisorio al momento de su implementación.

En este sentido, como parte de las reglas de racionalidad que delinearán las decisiones, el Programa Nacional de Juventud 2014-2018 retoma un importante papel en México como el instrumento gubernamental que ha abierto una nueva etapa de la política pública en materia de juventud en México; este documento nace del Instituto Mexicano de la Juventud y del ideal de reconocer en la complejidad de los problemas públicos que viven los jóvenes un escenario común para hacerles frente; el Projuventud, por tanto, se convierte en el documento rector de las acciones a favor de los jóvenes en todo el espectro nacional y combina en su propia implementación el reto de la revalorización de una sola política de juventud en el país.

Al respecto, la relevancia del Programa Nacional de Juventud va más allá del cumplimiento de una planificación nacional: formula un nuevo espectro de política que responde a la comprensión de la integralidad del ser joven y la exclusión social como su principal problema público. Este importante reconocimiento moldea una nueva trayectoria en la política pública de juventud que rebasa la concepción que se había construido en años anteriores del joven como sujeto vulnerable y de difícil comprensión para la acción gubernamental: hoy en día, se intenta reconocer al joven como sujeto de derechos en una etapa de transición para incluirse en la sociedad, bajo un escenario de oportunidades en diferentes espacios de su vida a favor de su bienestar, su prosperidad y su participación activa en sociedad.

El Projuventud 2014-2018 es el tercero en la historia de la Administración Pública en México cuyo antecedente son los programas anteriores desarrollados en los sexenios de 2000 a 2006 y de 2006 a 2012. Si bien, el primer Programa de Juventud se diseñó con base en una encuesta a los beneficiarios, el actual nace con importantes ventajas comparativas: la primera de ellas es el diseño ampliado que se logró a través de una Consulta Juvenil, adaptada también a otros sectores como la academia y las Organizaciones de la Sociedad Civil. La segunda ventaja es la incorporación de la metodología del Presupuesto basado en Resultados (PbR) guiada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) misma que homologa el diseño del Programa bajo indicadores que permiten conocer su avance a través de un Comité de Seguimiento. Como tercera ventaja, además de estas características propias y del enfoque ampliado de este Projuventud, es su sectorización a la Secretaría de Desarrollo Social, la cual, en los dos sexenios anteriores, se encontraba en la Secretaría de Educación Pública, ampliando con esta decisión administrativa las dimensiones programáticas y contextuales de la política de juventud.

En este panorama, el siguiente análisis retoma esta importancia coyuntural de los jóvenes en política pública en el marco adoptado por el Programa Nacional de Juventud 2014-2018 bajo los ejes que el Instituto Mexicano de la Juventud ha guiado en la teoría y en la práctica; así, el objetivo del siguiente trabajo es analizar, en un marco comparativo, cómo se interpreta desde el ámbito federal los elementos de política pública en materia de juventud y las implicaciones que esta interpretación tiene en la implementación de

acciones a favor de la inclusión juvenil. Es decir, describir la apropiación del concepto de política pública de juventud con el fin de conocer el avance del paradigma actual de juventud en el ejercicio gubernamental en México para lograr, como meta, la implementación de una política pública en materia de juventud apropiada para los retos actuales.

Justificación

Hoy en día, el concepto de *política pública de juventud* en México es ecléctico y multifacético; basta con descomponer esta frase y preguntarse qué es ser joven para conocer la complejidad que representa una política pública que englobe todo este término². Sumado a ello, la compleja situación que enfrentan los países con el fin último de alcanzar el desarrollo³ obliga a repensar los conceptos de pobreza, equidad y crecimiento económico en el diseño e implementación de programas y políticas para los jóvenes.

En este escenario, el tema de juventud en política pública no es un tema menor, aunque sí desconocido y en muchas ocasiones subutilizado; la condición propia de la juventud responde a complejidades inconscientes de la dinámica de la gestión pública y de las relaciones intergubernamentales, marcadas por un sistema político que no termina de adaptarse a la Nueva Gestión Pública ni a la Gestión para Resultados en el Desarrollo dados los resultados de los programas sociales.

La importancia internacional con la que se ha dotado a la juventud en los últimos años no ha sido la excepción en México. Al siguiente año de la *Declaración de Lisboa sobre Políticas y Programas Relativos la Juventud aprobada en la Conferencia Mundial de Ministros Encargados de la Juventud* en el año de 1998, México publicaría la Ley del Instituto Mexicano de la Juventud⁴, instrumento jurídico que, hasta el día de hoy, formula

² Comenzando por las discusiones gramaticales del concepto; entre el singular, “la juventud” y el plural, “las juventudes”. Aquí es importante rescatar que el siguiente texto considera, más allá del uso gramatical que puede darse al concepto, que “la juventud”, en sí misma, agrupa un escenario de diversidad y de necesaria heterogeneidad que no se detiene en una cuestión gramatical, retomando esta concepción de Klaudio Duarte Quapper.

³ Asumiendo este concepto del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), mismo que rescata tres aspectos condicionantes para hablar de “desarrollo” en los países: (1) la reducción de la pobreza, (2) la promoción de la equidad social y (3) el crecimiento económico sostenible.

⁴ Publicado el miércoles 6 de enero de 1999. Ley del Instituto Mexicano de la Juventud, rescatada de: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/limj/LIMJ_orig_06ene99.pdf [el día 15 de marzo de 2017].

las bases para insertar el tema de juventud en la agenda gubernamental. Este primer esfuerzo alineaba al recién creado Instituto Mexicano de la Juventud (IMJUVE), organismo público descentralizado de la Administración Pública Federal, a la Secretaría de Educación Pública con el fin de definir una política nacional de juventud, asesorar al Ejecutivo Federal en la planeación de políticas relacionadas con el desarrollo de la juventud y promover coordinadamente con las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal el tema⁵. Con este marco jurídico se inaugura la primera etapa⁶ de política de juventud en México alineada en temas de educación, con un Instituto y un Consejo de Jóvenes⁷ como ejes medulares.

Después de catorce años, para el año 2013, el IMJUVE pasaría su dependencia administrativa de la Secretaría de Educación Pública a la Secretaría de Desarrollo Social⁸, una señal de transformación ante la perspectiva ampliada de las políticas públicas para los jóvenes, mismas que van más allá del mero escenario educativo. Asimismo, en seguimiento a la nueva estructura de la Administración Pública Federal que daba comienzo en el país, del 19 de septiembre al 19 de diciembre de 2013 el IMJUVE implementó en el país la Consulta Nacional Juvenil que tendría como fin último la publicación del Programa Nacional de Juventud 2014 -2018.

Como resultado de los trabajos de la Consulta Nacional Juvenil, el 30 de abril de 2014, en el Diario Oficial de la Federación (DOF), se publicó el Programa Nacional de Juventud (Projuventud), documento que tiene como objetivo guiar las políticas y los programas que el Gobierno de la República ejecute en materia de juventud del año 2014 al 2018, dando pie a lo que se ha formulado como la “Política Pública en materia de Juventud” en México desde la visión de la planeación nacional.

Es importante mencionar que el Projuventud 2014-2018 es el tercer Programa Nacional relacionado con jóvenes, uno por cada sexenio después del año 2000; sin embargo, su característica principal, a diferencia de los otros dos formulados igualmente con una

⁵ De acuerdo a lo que menciona el artículo 3 de la Ley del Instituto Mexicano de la Juventud.

⁶ Esta primera etapa es una clasificación de la autora, dada la alineación del Instituto Mexicano de la Juventud a la Secretaría de Educación Pública; la segunda etapa de las políticas de juventud comienza cuando cambia la alineación del IMJUVE a la Secretaría de Desarrollo Social.

⁷ Que sigue funcionando de acuerdo con lo establecido en la Ley.

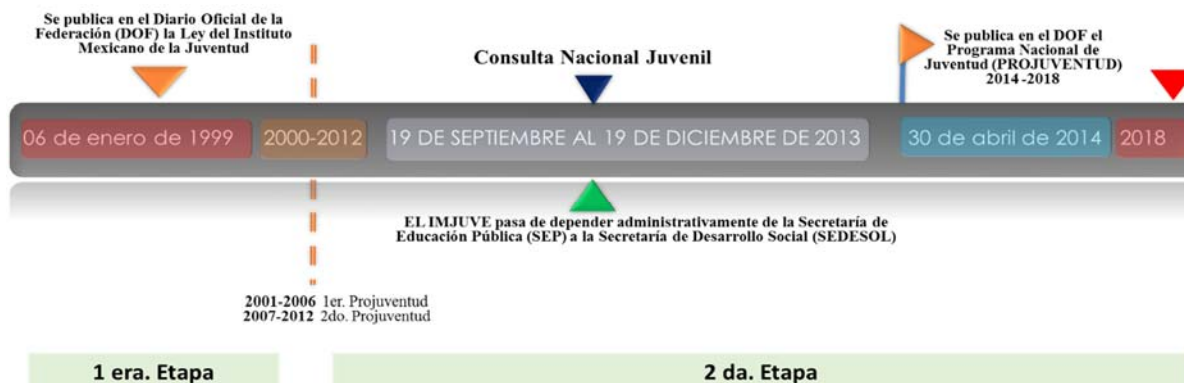
⁸ Se publica el DECRETO por el que se reforman los artículos 3 Bis y 9, fracción XIV, de la Ley del Instituto Mexicano de la Juventud y el artículo 73, primer párrafo, de la Ley de Premios, Estímulos y Recompensas Civiles en el 02-05_2014[http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/limj/LIMJ_ref06_02abr15.pdf]

consulta juvenil, fue la adopción de perspectivas de otros actores económicos y sociales: la academia, los empresarios y la sociedad civil alimentaron la formulación de este Projuventud que permitió innovar en su diseño y delineado para retomar el mayor número de perspectivas y comentarios posibles⁹ (Valdez González, 2017).

Este preámbulo del desarrollo de la política pública de juventud en México de forma esquemática se representa de la siguiente forma:

Esquema 1

Desarrollo Programático de la Política Pública de Juventud en México



Elaboración propia, 2017.

Las diferentes rutas que siguen a partir de este momento las políticas de juventud en México (catalogadas en una segunda etapa) son un reto en todo sentido para el complejo entramado de la Federación (para las más de 32 entidades federativas y los 37 millones de jóvenes en esferas poliédricamente heterogéneas, punteando tendencias y transiciones políticas, culturales, económicas y sociales en diferentes regiones del país).

México es hoy en día un país de jóvenes que vive también sus mismos retos: la edad promedio de la población es de 27 años (INEGI, 2015); el 61.1% de los jóvenes labora en condiciones de informalidad; 62.3% de las mujeres jóvenes de 15 a 29 años han iniciado su vida sexual y de ellas 49.9% no utilizó método anticonceptivo durante su primera relación sexual. Asimismo, del total de la población de 15 a 29 años (2.2%) presentan alguna discapacidad y 37.3% de los adolescentes de 15 a 19 años no asisten a la escuela¹⁰.

⁹ Una característica diferenciadora de acuerdo con lo mencionado en la entrevista realizada a la Mtra. Mónica Valdez González, Directora de Investigación y Estudios sobre Juventud del IMJUVE, el día martes 04 de julio de 2017, quien participó también en la elaboración del primer Programa Nacional de Juventud en el sexenio 2000-2006.

¹⁰ Datos rescatados de http://www.inegi.org.mx/saladeprensa/aproposito/2016/juventud2016_0.pdf [el 12 mayo de 2017]

En este sentido, por primera vez en más de una década, la juventud se incluye dentro de un Programa Nacional que invita a alinear esfuerzos de los diferentes actores políticos y sociales del país en un sólo objetivo: la inclusión de los jóvenes en México.

Problema de investigación y unidades de análisis

Tras la publicación del Programa Nacional de Juventud 2014-2018, los jóvenes se incluyeron en el escenario público como población objetivo potencial de los programas sociales en México¹¹, dado su contexto económico, político y social. Los múltiples esfuerzos y tendencias por conjuntar una política pública para la juventud, con el fin de mermar la exclusión social de este grupo, invita a replantear el cómo se interpreta el concepto de “política pública de juventud” así como el de “inclusión de los jóvenes” por parte de los “hacedores de políticas”¹²; es importante mencionar que la comprensión de la política de juventud es poliédrica y que el acercamiento a su implementación a través de la interpretación de los hacedores de política pública es una de las diferentes formas de acercarse a la misma. Al respecto ¿cómo han adaptado los “hacedores de políticas” el Programa Nacional de Juventud en la dinámica institucional? ¿cómo se ha apropiado este concepto al momento de implementar acciones a favor de los jóvenes?

Estas interrogantes y todo su contexto obligan a reconocer y a replantear el papel de los “hacedores de políticas” y su comprensión tanto del problema público de exclusión como del concepto de política pública de juventud, así como de sus acciones para trasladar ese conocimiento en instrumentos que apoyan la implementación de las políticas para jóvenes, acciones íntimamente relacionadas con la interpretación que le brindan a los elementos de política pública relacionados con el tema.

De esta forma, el Projuventud se delinea como un esfuerzo del gobierno federal para diseñar programas y políticas homogéneas que cumplan con un mismo objetivo: la inclusión de los jóvenes. El documento, diseñado a través de una Consulta Nacional, ha

¹¹ Podríamos hacer mención que el PROJUVENTUD 2014-2018, dio paso a la “primera ola del enfoque de juventud” en política pública en México; previo a ello, las acciones que se hacían a favor de los jóvenes eran aisladas, sin un sustento programático ni estratégico; a pesar del diseño de los dos Programas Nacionales de Juventud anteriores al presente, el actual retomó diferentes voces (actores sociales, academia, sector económico) y ha dado paso a una nueva etapa de implementación de políticas de juventud. Hoy, se puede decir de forma positiva, que está de moda “ser joven” (por todo el escenario social, económico y político que ello implica), por lo menos en el ámbito de la política social en el país.

¹² Los “hacedores de políticas”, no encontrando un concepto más aterrizado en español para lo que en su término anglosajón se les ha llamado *policy makers*.

sido presentado como el instrumento que rige la política pública en materia de juventud del país (y no sólo a las instancias de juventud); a tres años de su publicación es importante puntualizar su continuidad como un documento que fortalece los programas sociales de las entidades federativas cuya población objetivo son los jóvenes (Anexo I) y que permite ser, a su vez, la guía metodológica que se ha seguido para implementar acciones a favor de este grupo en México.

Es importante considerar que el reciente nacimiento de un modelo de política pública de juventud que enfrenta la exclusión juvenil en México y la priorización de los jóvenes en este escenario es uno de los principales retos Projuventud 2014-2018; las prácticas que se han realizado a favor de los jóvenes en años anteriores (priorizando la administración del tiempo libre, principalmente) propicia que las entidades federativas no cuenten aún con los elementos idóneos para desarrollar en amplitud las líneas estratégicas que propone el Projuventud dentro de sus acciones gubernamentales. Asimismo, existe una amplia diferencia en la estructura política de atención para los jóvenes en las entidades federativas: algunos son institutos descentralizados y otras subsecretarías de juventud; además, es importante destacar que estas estructuras no agrupan todos los esfuerzos de programas para los jóvenes, algunos de ellos se encuentran en otras secretarías o entes públicos sin una misma línea de acción, de ahí la complejidad de un abordaje de la política de juventud a nivel nacional.

El esfuerzo de algunas entidades por visibilizar el enfoque de juventud en sus gobiernos ha propiciado la integración del mismo en sus Planes Estatales de Desarrollo, pero no como un ejercicio por agrupar Programas Estatales o de conformar una política pública, solamente por dar una mención a esta “población objetivo” dentro de estos documentos. Sumado a estos retos administrativos y programáticos, el marco normativo de las entidades federativas en el tema de juventud es una importante área de oportunidad en el país, aunque es este marco regulatorio el que sustenta acciones para los jóvenes en las entidades federativas, no logra construir un concepto amplio de “política pública de juventud” en la expresión ideal de la definición. Por tal motivo, un estudio de esta índole, por entidad federativa, sería un ejercicio aún borroso, no así, un ejercicio desde la perspectiva de las instancias del gobierno federal donde se ha desarrollado el Projuventud, objetivo comparativo de este trabajo.

Por tanto, en este escenario, se considera a la expresión de política pública en materia de juventud como un modelo a ejecutar con base en el Programa Nacional de Juventud 2014-2018, no exclusivo del Instituto Mexicano de la Juventud, sino ampliado a todas las acciones que tengan como objetivo enfrentar la exclusión de los jóvenes. De esta forma se consideran como unidades de análisis a los “hacedores de políticas públicas en materia de juventud” de las siguientes instancias federales (Anexo 2): Instituto Mexicano de la Juventud (IMJUVE); Secretaría de Educación Pública (SEP); Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS); y Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL).

Serán los “hacedores de políticas” de cuatro instancias del gobierno federal las unidades de análisis de esta investigación; una instancia representativa por cada uno de los cuatro objetivos del Programa Nacional de Juventud 2014-2018 y, como marco comparativo, la entrevista realizada a los responsables del diseño del Projuventud en el Instituto Mexicano de la Juventud como ente rector y de entendimiento en la implementación del Programa. El siguiente esquema agrupa las unidades de análisis de acuerdo con los ejes del Programa Nacional de Juventud, estableciendo como eje comparativo transversal lo delineado por el Instituto Mexicano de la Juventud:

Esquema II

Unidades de Análisis



Elaboración propia, 2017.

Para el eje de Prosperidad se ha seleccionado a la Secretaría de Educación Pública dado el escenario de la inversión en educación como uno de los mecanismos más importantes para la construcción de la autonomía juvenil; en el caso del eje de Bienestar se consideró al Instituto Mexicano del Seguro Social por el estado de pleno goce de los derechos sociales de la población joven; el eje de Participación está representado por la Secretaría

de Desarrollo Social por su vinculación con los procesos de ciudadanía, participación y el desarrollo social del país, acciones estrechamente relacionadas con el compromiso ciudadano y la consolidación de la cohesión social; el eje de Inclusión, dada su construcción como un espacio para permitir el mutuo entendimiento entre diferentes actores gubernamentales a favor de los jóvenes, está representado por el Instituto Mexicano de la Juventud en su etapa de implementador de programas y actividades para los jóvenes. Asimismo, es el IMJUVE, en su modelo de seguimiento a la política de juventud, el eje transversal de seguimiento para los cuatro ejes del Projuventud.

El estudio de las unidades de análisis tiene el fin de responder la pregunta de investigación: ¿Cómo interpretan los diferentes actores de las instancias federales los elementos de la política pública en materia de juventud y qué implicaciones tiene esta interpretación en la implementación de la política para enfrentar el problema de la exclusión social juvenil?

Objetivos, Hipótesis y Diseño de la Investigación

El siguiente estudio tiene como eje la siguiente pregunta de investigación: ¿Cómo interpretan los diferentes actores de las instancias federales los elementos de la política pública en materia de juventud y qué implicaciones tiene esta interpretación en la implementación de la política para enfrentar el problema de la exclusión social juvenil?

Objetivos

Objetivo General: Conocer, por parte de los hacedores de políticas de juventud, la apropiación del concepto de Política Pública de Juventud en México en las instancias a nivel federal que implementan programas para jóvenes y analizar las implicaciones de esta interpretación en la implementación de la política.

Objetivos específicos:

- Categorizar las interpretaciones de juventud, política pública de juventud e inclusión juvenil de los hacedores de políticas de acuerdo con el marco comparativo del Programa Nacional de Juventud 2014-2018.

- Detallar la relación de los hacedores de políticas con otras instancias y/o actores para cumplir en la implementación con el objetivo del Programa Nacional de Juventud, así como sus concordancias y diferencias con los cuatro objetivos estratégicos del Programa.
- Identificar la comprensión teórica y de procesos que realizan los hacedores de política para cumplir con la decisión e intención de política del gobierno federal en el tema de juventud.
- Interpretar el mapa de decisiones de los hacedores de políticas para la implementación de la política de juventud enfocada a enfrentar el problema público de la exclusión de los jóvenes de acuerdo con lo establecido en el Programa Nacional de Juventud 2014-2018 y las acciones del Instituto Mexicano de la Juventud.

Supuesto e Hipótesis

- **Supuesto:** las políticas de juventud y su implementación enfocadas a la inclusión de los jóvenes dependen del concepto de juventud que los hacedores de políticas adoptan, de acuerdo también al significado que le dan a la “política pública de juventud”.
- **Hipótesis:** la Política Pública de Juventud en México es un modelo naciente y en desarrollo que se encuentra con interpretaciones heterogéneas por parte de los hacedores de políticas, lo que da como resultado implementaciones con diferentes intencionalidades y objetivos de las que presentan al Programa Nacional de Juventud 2014-2018 y el Instituto Mexicano de la Juventud.

Diseño de la investigación

Bajo el método cualitativo, conocer la apropiación del concepto de política pública de juventud en México en las instancias a nivel federal que implementan programas para jóvenes, implica el siguiente acercamiento metodológico para cumplir con los conceptos fundamentales de validez, confiabilidad y muestra (Álvarez-Gayou Jurgenson, 2012) de una investigación de esta índole:

- Entrevista que aborda los siguientes apartados: comprensión conceptual de política pública en materia de juventud; la capacidad institucional y organizacional de quienes implementan acciones a favor de los jóvenes; las reglas generales y específicas que permiten la implementación de estas acciones; la relación con otros actores para la implementación y, finalmente; el interés de los hacedores de políticas de las instancias del gobierno federal con relación al tema de juventud¹³. Con base en los resultados de la entrevista se categorizará de la argumentación con el fin de realizar un ejercicio comparativo en donde el marco eje es el Programa Nacional de Juventud 2014-2018 y las líneas de acción que establece el Instituto Mexicano de la Juventud a las instancias del gobierno federal participantes.
- Los resultados categorizados darán pie al análisis del discurso de las interpretaciones (Cejudo, 2008) de los hacedores de políticas sobre los elementos de política pública en materia de juventud.
- Finalmente, se realizará un mapa de interpretación de la política pública de juventud en México cuya base comparativa es el Programa Nacional de Juventud 2014-2018 y las líneas de acción establecidas desde el Instituto Mexicano de la Juventud.

Es importante destacar que el análisis de datos en este diseño de investigación, de acuerdo con este marco interpretativo, se centra en la estructura discursiva de los participantes sobre los elementos de política pública en materia de juventud y el significado contextual que se realiza de estos mismos; el perfil de los hacedores de políticas públicas que participan en las entrevistas cumple con las siguientes características:

- Funcionarios del gobierno federal mexicano que participen dentro del diseño y proceso de implementación de políticas para jóvenes desde la instancia del gobierno federal¹⁴.

¹³ El diseño de la entrevista tiene como base el *Modelo de Análisis de la Apropiación del Concepto de Política Pública de Juventud* propuesto a detalle en el Capítulo 1.

¹⁴ El desarrollo de las entrevistas se realizó de mayo de 2017 a julio de 2017.

- Los funcionarios representan una o varias metas de un eje estratégico del Programa Nacional de juventud 2014-2018 y son líderes de la implementación de estas acciones para los jóvenes.
- Funcionarios que en su toma de decisiones permiten influir en el proceso de implementación en programas para jóvenes y, a su vez, tienen a su cargo a un grupo de funcionarios que desarrollan también la implementación.

Al respecto, el diseño de investigación cumple con las siguientes especificaciones a considerar para la implementación del modelo analítico de la interpretación y apropiación de la política pública de juventud en México:

Temporalidad

- Entrevistas de mayo a julio de 2017.
- A tres años de la publicación del Programa Nacional de Juventud 2014-2018.

Espacialidad

- Secretarías e instancias del gobierno federal mexicano.

Perfiles

- Funcionarios públicos en funciones y líderes en la implementación de programas para jóvenes en México de acuerdo a un eje estratégico del Programa Nacional de Juventud 2014-2018.

Capítulo I. Aspectos Teóricos

Para analizar y comparar la interpretación de la política pública de juventud en México dentro de las instancias del gobierno federal, en el siguiente capítulo se realiza una revisión teórica con la siguiente estructura: (1) el enfoque del ciclo de políticas públicas; (2) elementos de análisis de política pública (3) el discurso como elemento de apropiación de política pública; (4) el paradigma sobre juventud en política pública; y (5) la apropiación del concepto de política pública de juventud sección que concluye con un modelo y una propuesta teórica para interpretar la política pública de juventud de los hacedores de políticas en México.

El Ciclo de Políticas Públicas

De acuerdo con Luis F. Aguilar (2010), la política pública se define como:

Un proceso integrado por varias acciones intelectuales y acciones políticas interdependientes y eslabonadas que preceden y preparan la toma de decisión del gobierno y posteriormente la llevan a cabo. En este sentido la política pública no es o no sólo es el acto de decisión de la máxima autoridad pública, sino un proceso cuya estación central es sin duda la toma de decisión, pero que implica actividades que preceden y prosiguen a la decisión gubernamental. La política pública es entonces un proceso más que un acto de decisión (Aguilar, 2010).

Acompañada de esta definición, en el desarrollo teórico que ha acompañado la disciplina de la política pública, varios enfoques han decantado de la mano con diferentes autores con el fin de enfrentar los diferentes problemas públicos de acuerdo con la definición propia de esta disciplina. Algunos de los enfoques más representativos, en un marco de entendimiento de las decisiones públicas, son:

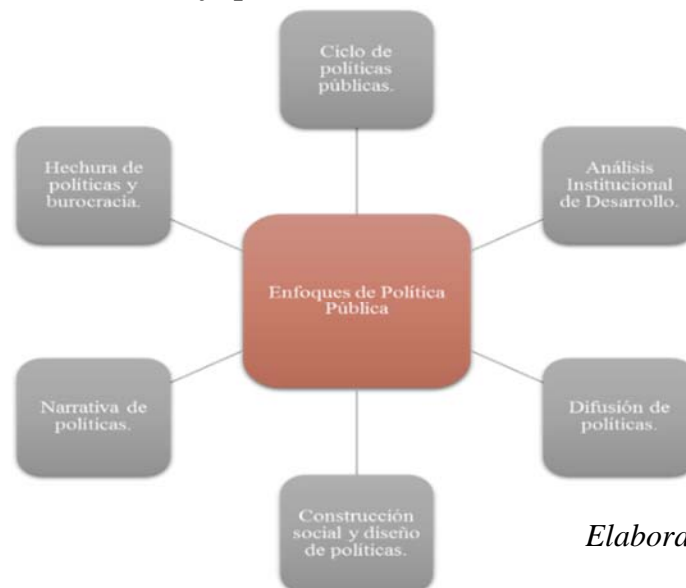
- **Ciclo de Políticas Públicas:** un enfoque que trabaja en las etapas o momentos que surgen desde la comprensión del problema público hasta su evaluación, en un constante espacio de retroalimentación (Aguilar, 1992).

- **Análisis Institucional de Desarrollo:** un enfoque que tiene como base los arreglos institucionales y los acuerdos colectivos para comprender una política (Ostrom, 2007).
- **Difusión de Políticas:** puntualiza que las políticas públicas innovadoras son adoptadas por diferentes contextos al tratarse de políticas exitosas que pueden replicarse en un nuevo escenario (Berry, 2007).
- **Construcción Social y Diseño de Políticas:** es un enfoque que se concentra en la manera en que las actitudes de la población objetivo de una política inciden en el tipo de política que se diseña (Schneider e Ingram, 1993).
- **Narrativa de políticas:** este enfoque ofrece una visión sobre cómo los individuos procesan la información de la política que consideran relevante; de acuerdo con este acercamiento, los individuos entienden los problemas de política en términos de historia (Jones and McBeth, 2010).
- **Hechura de Políticas y Burocracia:** este acercamiento toma en cuenta a la democracia y su papel en la hechura de las políticas, así como la importancia de los burócratas en el proceso y como eje fundamental en la relación causal de la difusión de las mismas (Workman et. al., 2009).

Dadas estas precisiones, los principales enfoques de política pública se pueden observar en el siguiente esquema:

Esquema III

Enfoques de Política Pública



Elaboración propia, 2017.

Con base en la Guía de Estudio de Introducción a la Teoría de las Políticas Públicas de Gloria del Castillo Alemán e Irma Méndez de Hoyos, octubre 2015.

Considerando que existen diferentes aproximaciones para el análisis de política pública, este estudio tomará el Ciclo de Políticas Públicas como eje central de la comparación. Este enfoque comprende el acercamiento de la política pública por sus etapas (Aguilar, 1992): comprensión del problema; definición del problema público; la identificación de alternativas para hacerle frente; evaluación de las alternativas; selección y diseño de la opción de política; implementación; evaluación y comienzo nuevamente del ciclo (Parsons, 2007).

El enfoque del ciclo de vida de políticas públicas, al ser el paradigma dominante en el estudio de las políticas, permite aplicar un modelo de política pública fortalecido y ampliamente estudiado. Asimismo, los tres contextos fundamentales que existen en este enfoque (el contexto público ampliado, el contexto político y el contexto organizacional)¹⁵ logran un acercamiento preciso a la toma de decisiones, diseño, implementación y evaluación de políticas públicas.

Para el caso de la Política Pública de Juventud en México, se infiere lo siguiente, de acuerdo con los momentos que contempla el enfoque del ciclo de política pública:

- *Comprensión del problema:* los diferentes retos que viven las personas de 12 a 29 años y que impiden el pleno desarrollo de sus derechos fueron considerados e incluidos dentro de un problema público: la exclusión juvenil.
- *Definición del problema público:* la exclusión de los jóvenes, como eje rector del Programa Nacional de Juventud 2014-2018, es el marco definatorio de las decisiones gubernamentales que se desprenden para esta población objetivo en México.
- *Alternativas:* ante la construcción del enfoque de juventud en la política pública bajo el problema público de la exclusión, en el año 2013 el Instituto Mexicano de la Juventud realizó la Consulta Nacional Juvenil para comprender qué tipo de

¹⁵ Entre otros atributos del enfoque del ciclo de vida de políticas públicas, rescatado de Del Castillo Alemán, Gloria y Méndez de Hoyos, Irma (2015). *Guía de estudio de la materia: Introducción a la Teoría de las Políticas Públicas, Segunda Parte*. México: FLACSO. Maestría en Políticas Públicas Comparadas 2015-2017.

programas debían de implementarse de forma prioritaria como respuesta al problema público.

- *Evaluación de las alternativas:* las alternativas para enfrentar el problema público de la exclusión de acuerdo con el Programa Nacional de Juventud se catalogaron en cuatro categorías: aquellas relacionadas con la prosperidad, con el bienestar, con la participación y con la inclusión de forma extendida. Con ello, el diseño del Programa Nacional de Juventud 2014-2018, con el fin de guiar las políticas que se desarrollan a favor de los jóvenes en el país da pie a cuatro posibles respuestas de los hacedores de políticas relacionadas con las categorías establecidas en el Projuventud.
- *Selección y diseño de la política:* por tanto, el diseño de toda política de juventud, en este marco programático, tiene como base lo que establece el Programa Nacional de Juventud 2014-2018 en sus cuatro dimensiones y que agrupan en cada uno de ellos los diseños de los programas para los jóvenes.
- *Implementación:* la base para poder implementar una política para los jóvenes en México es el Programa Nacional de Juventud de acuerdo con los indicadores establecidos.
- *Evaluación:* la evaluación de las políticas de juventud en México se relaciona con el cumplimiento de las metas y objetivos que presenta el Programa Nacional de Juventud.

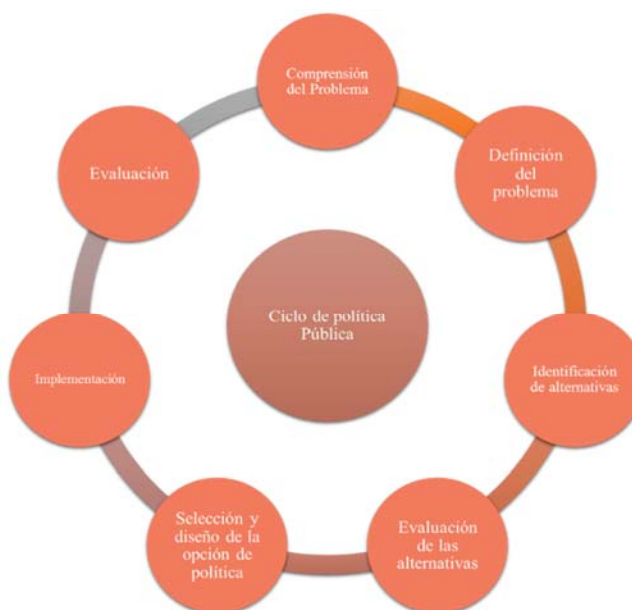
El ciclo de políticas públicas reconoce que éstas son un proceso continuo que se retroalimentan conforme avanza la toma de decisiones gubernamentales y la participación de diferentes actores sociales. Los diferentes momentos de este enfoque permiten reconocer las relaciones causales de la toma de decisión gubernamental y los resultados de la política pública; si bien, es una división teórica (Aguilar, 1992), a través del análisis de las diferentes etapas del ciclo se permite un acercamiento minucioso a los diferentes significados de una política pública; un modelo que permite comprender la secuencia lógica de la decisión gubernamental.

Es importante reconocer que realizar un análisis con base en el ciclo de política pública no significa un acercamiento cronológico de la política; es un desglose al modelo causal de una decisión para enfrentar un problema público (Sabatier, 1999). Este enfoque ha

tenido diferentes acercamientos en cuanto a las etapas que se consideran dentro del mismo (cada una de ellas concatenadas y relacionadas entre sí), se adecuan y consideran las siguientes con base en Wayne Parsons (2007):

- Comprensión del problema.
- Definición del problema.
- Identificación de alternativas.
- Evaluación de las alternativas.
- Selección y diseño de la opción de política.
- Implementación.
- Evaluación.

Esquema IV
El Ciclo de Política Pública



Elaboración propia, 2017.

Con base en Wayne Parsons, 2007.

La implementación en el ciclo de políticas públicas.

La fase de implementación dentro del ciclo de política públicas da comienzo en el momento que el gobierno ha tomado la decisión de la política y ha dotado la estructura funcional para poder llevar a cabo los programas que acompañan a la política; es decir, la implementación inicia donde termina el momento de decisión y el diseño de la política

(Dussauge, 2016). La implementación es un proceso en ocasiones largo, en donde los objetivos que se han diseñado de la política toman forma en la realidad, un proceso que no es lineal y que, por el contrario, radica en un devenir de acciones dentro de los elementos de análisis de política pública (que se abordan en la siguiente sección); por tal razón, esta fase se constituye como una de las más complejas dentro del ciclo de políticas públicas dado el ejercicio práctico de los instrumentos con los que, en su momento, el diseño de la política dotó a los hacedores de política.

La implementación de una política implica (Grindle, 2009): comprensión teórica, períodos de monitoreo de las acciones realizadas; intereses particulares y administrativos; ámbitos espaciales (geográficos) y organizativos (redes y relaciones de poder). La implementación es una constante interacción con las metas de la política, las cadenas causales que ésta formuló y la coordinación de esfuerzos de los múltiples actores involucrados. De acuerdo con Jeffrey Pressman y Aaron Wildavsky (1998), los factores que complican la implementación son:

- | | |
|--|--|
| 1. Incompatibilidad de los compromisos. | 5. Diferencias de opinión y de liderazgos. |
| 2. Preferencia por otros programas. | 6. Diferencias legales y de procedimientos. |
| 3. Compromisos simultáneos. | 7. Acuerdos con actores que carecen de poder y recursos. |
| 4. Actores subordinados a otras entidades. | |

Existen diferentes acercamientos de cómo se pueden controlar estas debilidades de la implementación; por ejemplo, Eugene Bardach (1977) propone el involucramiento de un actor capaz de arreglar las cosas (“fixer”); Paul Sabatier y Daniel Mazmanian (2003), consideran que es importante un esfuerzo intelectual y práctico sobre la “tratabilidad” de los problemas públicos y trabajar, con base en ello, en condiciones que faciliten los procesos de implementación; por otro lado, Brian Hogwood y Lewis Gunn (1976) consideran que una “implementación perfecta” es inalcanzable pero lo que es posible trabajar es en un marco de referencia que prepare y oriente los esfuerzos prácticos en

materia de implementación. En este recorrido, los autores realizan un análisis de implementación en una visión jerarquizada (“top-down”) de la implementación de políticas.

Enfoque “Top-Down” en el análisis de implementación.

Dentro de la implementación se han categorizado dos enfoques para su acercamiento teórico: el “Top-Down” o “de arriba hacia abajo” y el “bottom-up” o “de abajo hacia arriba”. El objetivo de este texto es un análisis comparativo del Programa Nacional de Juventud y en el entendimiento de la apropiación del concepto de Política Pública de Juventud en México en las instancias a nivel federal que implementan programas para jóvenes, por tanto, se retoma la perspectiva de implementación del enfoque “de arriba hacia abajo”, considerando que ambos enfoques son incluyentes, sin embargo, el análisis de los actores que se encuentran en la definición e implementación de política, bajo la intencionalidad de los actores que se encuentran en el mapa de decisiones en el escenario organizativo, político y técnico son el preámbulo principal para considerar este enfoque como base de este documento.

Dada la estructura jerárquica que se mantiene en la Administración Pública, el enfoque “Top – Down” permite comprender los propósitos y motivaciones de los niveles de dirección del Estado a través de los instrumentos de acción que poseen los mismos. De esta forma y dada la naturaleza de la cadena de implementación que presenta este enfoque a través de su visión del ejercicio administrativo y el ejercicio de mando, el análisis se sostiene bajo la visión predominante de la verticalidad en la toma de decisiones gubernamentales.

Por tal motivo, en un escenario de legitimación de las decisiones de política pública de juventud, en el seguimiento de los objetivos y etapas del Programa Nacional de Juventud y en la distribución de responsabilidades para los hacedores de políticas del gobierno federal, el enfoque “de arriba hacia abajo” permite un acercamiento más próximo a la estructura organizacional y a las relaciones de autoridad de la fase de implementación (Dussauge, 2016). Asimismo, es importante considerar, en este escenario de la implementación, a los hacedores de políticas como instrumentos propios de la política pública a favor de la homogeneidad en la implementación de sus decisiones.

Elementos de Análisis de Política Pública

Como menciona Paul A. Sabatier (1999) “el proceso de políticas públicas se caracteriza por su complejidad”; en este sentido, son varios elementos que interactúan en tiempo y contexto con las decisiones gubernamentales: actores, recursos, contenido de la política pública y reglas institucionales (Subirats et al., 2008). Esta complejidad se suma a los valores e intereses que cada “hacedor de política” realiza de la misma de acuerdo con su comprensión y construcción del problema (Schneider, 1985) de acuerdo con la apropiación de la política pública en los siguientes ejes:

- *Capacidad institucional y organizacional.*

Este eje de análisis hace referencia a las técnicas y los sistemas que coexisten en los espacios burocráticos (Rosas, 2008). La dicotomía *institución-organización* relaciona directamente la capacidad de respuesta de un aparato técnico-administrativo con las herramientas con las que cuenta para realizar sus funciones. Esta relación de herramientas se asume como “una visión más compleja y un enfoque de sistemas que ubica los problemas organizaciones dentro de un entorno con varios niveles, actores e influencias, y con importantes interdependencias entre éstos”¹⁶. Esta categorización también depende de una percepción propia de los hacedores de políticas, reconociendo los elementos y habilidades que les permitan desempeñar sus funciones y resolver el problema público de acuerdo con lo delineado en la política pública.

La capacidad institucional y organizacional se construye con base en los siguientes atributos (Rosas, 2008): el nivel de responsabilidad con los que cuenta el sector público para operar de forma eficiente le política pública; la aproximación administrativa con la que se cuenta relacionada con los valores de la política (aproximación jurídica, económica y política-social); disponibilidad y aplicación efectiva de los recursos humanos, materiales y tecnológicos. Asimismo, además de estos atributos, Nico Nelissen (2002) considera que la capacidad también depende de los siguientes factores:

- Que los actores involucrados fijen o acepten en su interacción ciertas reglas;

¹⁶ Rescatado de Huerta, que a su vez rescata esta definición de Sonia B. Ospina, “Construyendo capacidad institucional en América Latina: el papel de la evaluación como herramienta modernizadora”, ponencia presentada en el VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, Portugal, octubre de 2002, p. 3

- Que sus responsabilidades y relaciones se basen en acuerdos y compromisos preestablecidos;
- Que las competencias y actividades institucionales sean asignadas a los responsables de producir, intervenir o controlar los procesos de gestión;
- Que los recursos materiales y humanos sean suficientes en cantidad y calidad;
- Que las políticas de recursos humanos sean congruentes con las existencias de la función pública;
- Que las capacidades individuales de los participantes sean apropiadas en su correspondencia con los perfiles de los cargos.

Más allá de realizar las actividades de una política con efectividad, eficiencia y sustentabilidad, la capacidad institucional y organizacional es una comprensión entre la política pública y la realidad en donde se diseña e implementa la intervención.

- ***Reglas institucionales generales y específicas.***

De acuerdo con Subirats et al. (2008), las reglas institucionales generales son las que se aplican a todas las políticas públicas y las reglas institucionales específicas son las propias a una política pública. Las reglas institucionales generales son parte del sistema político mexicano, la adopción de acciones legislativas que México ha desarrollado, en conjunto con la visión de la planeación nacional¹⁷, en este caso, el Plan Nacional de Desarrollo, dan origen a las reglas generales aplicables. En este sentido la concepción de reglas institucionales no es un referente directo a la esencia del derecho (desprendida en leyes, normativas o reglamentos), incluye también la negociación política y los arreglos contractuales que permiten el desarrollo de una política (Knoepfel et al., 2007).

Por otro lado, en este contexto, el cambio de adscripción del Instituto Mexicano de la Juventud de la Secretaría de Educación Pública a la Secretaría de Desarrollo Social en 2013 es un cambio en las reglas específicas, mismas que se adaptan al contexto gubernamental, político y social en el momento de la operacionalización de las acciones de la política pública. Así, el Programa Nacional de Juventud 2014-2018 es parte de las reglas institucionales específica que sigue construyéndose con base en un enfoque de

¹⁷ Retomando la conferencia del Dr. Tomislav Lendo en la FLACSO, noviembre 2015, para la Maestría en Políticas Públicas Comparadas.

planeación nacional como regla institucional general, bajo un formato homogéneo que será ajustado a las reglas institucionales específicas de acuerdo con el diseño y regulación realizada por los responsables de la implementación.

En este panorama, cada una de las instancias federales que diseñen e implementen políticas de juventud están insertas en las reglas institucionales generales y, a su vez, en las reglas institucionales específicas de acuerdo con sus capacidades y a la pertinencia de la implementación con base en los arreglos contractuales.

- ***Relación con otros actores y responsables de la política.***

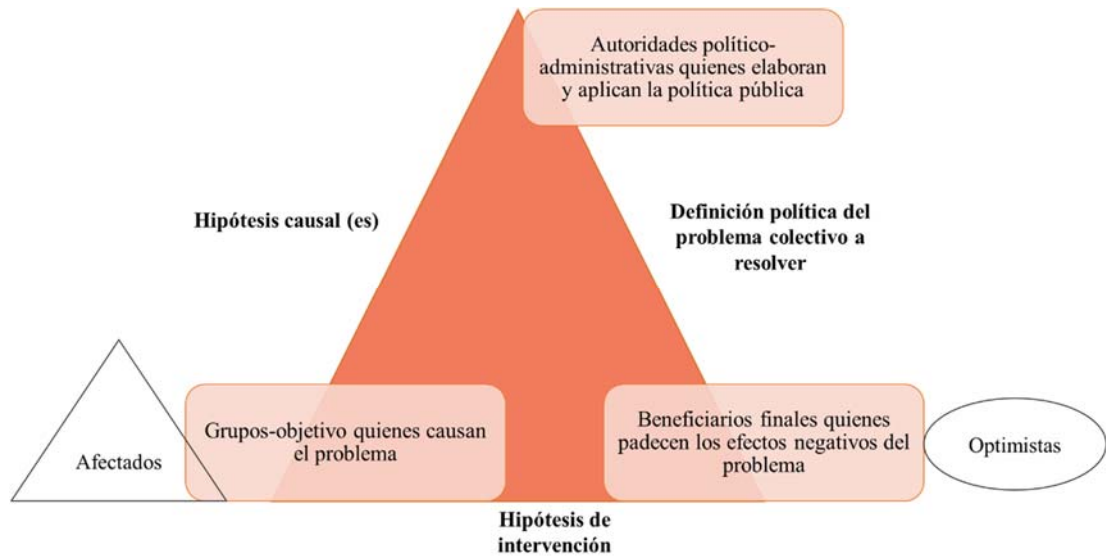
Todo individuo o grupo social involucrado en una política son clave para comprender la viabilidad y el riesgo de la misma (Ahumada, 2016). Cada uno de los actores y responsables proporcionan información individual en la comprensión teórica y operativa de la política pública. Así, la actividad y/o pasividad de un actor frente a determinada política depende de: sus intereses, su capacidad para manejar recursos y negociaciones, y decidir estratégicamente de acuerdo con la comprensión de la política (Knoepfel et al., 2007). Dentro de la toma de decisiones en política se encuentra la “zona de incertidumbre” (Knoepfel et al., 2007), misma que es parte del funcionamiento interno de la organización política y administrativa de una política, en donde cada actor incluye sus propios valores, ideas e intereses, una zona de libertad que permite acoplar la individualidad de los hacedores de políticas en la intencionalidad de las mismas.

De acuerdo con el triángulo de actores de una política pública¹⁸, la posición de la autoridad política administrativa dirige la intervención y los procesos por el cual se elaboran y ejecutan las políticas, como se observa en el siguiente diagrama:

Esquema V

Triángulo de actores de una política pública

¹⁸ Utilizado en la política pública y retomado de Peter Knoepfel, Corinne Larrue, Frédéric Varone y Miriam Hinojosa, 2007 en *Hacia un modelo de análisis de políticas públicas operativo*. ISSN 1909-230X.



*Elaboración propia, 2017.
Con base en el modelo de Peter Knoepfel, Corinne Larrue,
Frédéric Varone y Miriam Hinojosa, 2007.*

En este análisis de los elementos de política pública es importante destacar:

Entendemos que, lejos de ser una simple decisión racional basada en la identificación de problemas, la revisión exhaustiva de alternativas y la decisión informada y la implementación sin restricciones, cada política pública está moldeada por las instituciones, el entorno organizacional, el marco legal, las condiciones políticas y económicas y los valores sociales en juego. A esta lista, de por sí larga, de elementos que definen las políticas públicas, este texto agrega uno más: el discurso. (Cejudo, 2008).

Es así como el discurso en la política pública aparece e incide en el enfoque del ciclo de vida de la política, una aproximación que involucra a la capacidad institucional y organizacional; las reglas institucionales generales y específicas; a los actores y a los responsables de la propia política.

El Discurso como Elemento de Apropiación de Política Pública

Los elementos de análisis de política pública se integran en una narrativa propia de los hacedores de políticas, eso es lo que se ha categorizado como el discurso de la política pública. El discurso, de acuerdo con Michel Foucault (2012), es la referencia propia que

un actor (en este caso hacedor de política pública) realiza de un conjunto de características propias de la época y la constitución propia del sujeto, en términos de los códigos existentes en las prácticas que forman sistemáticamente los objetivos de los que se hablan, es entonces, un conjunto de reglas determinadas por el tiempo y el espacio (Foucault, 2012).

Al respecto, Guillermo M. Cejudo (2008) presenta una aproximación dirigida a comprender las políticas públicas en torno al contenido de las mismas de acuerdo con el discurso y puntualiza lo siguiente:

La construcción de discursos asociados a políticas públicas incide en las diversas etapas del proceso de política no sólo como una herramienta de comunicación sino como un factor que contribuye a explicar a) por qué ciertos temas se adoptan como problemas públicos y entran en la agenda gubernamental, b) cómo el discurso vinculado con un problema define las soluciones escogidas, c) cómo se construyen discursos para convencer y para legitimar decisiones, y d) cómo el discurso afecta también los procesos de implementación y evaluación de políticas. (Cejudo, 2008).

En esta afirmación, la creación colectiva de significados fundamenta y da orden a los supuestos conceptuales de la política pública. El análisis del discurso en política públicas ha sido un recurso explotado de forma limitada para el caso de México, el conjunto de ideas, conceptos y categorizaciones que dan sentido a la política pública se vincula con los objetivos y propósitos que se construyen de forma teórica y conceptual a través de las reglas institucionales. Sin embargo, son estas reglas institucionales las que, más allá del análisis exhaustivo de su conceptualización, toman forma a través del discurso de los diferentes actores. Es en este punto que la interpretación ocupa una importante área de oportunidad en política pública en los diferentes momentos del ciclo de la política, de manera principal, en la implementación, como lo menciona Scheider: “cuando las burocracias reciben las demandas de los ciudadanos, estas demandas son transformadas por un lenguaje que es creado y controlado por expertos o burócratas” (1985, pp. 2016-2017).

En este sentido, la estructura argumentativa de los hacedores de políticas públicas incide en la capacidad de causalidad de la política; por lo que el discurso transforma a la

implementación no sólo en la retórica, también en la argumentación propia de la implementación. Así lo menciona Dunn (1994) quien explica que los argumentos no sólo incluyen una conclusión de las acciones de la política pública, demuestran también el vínculo causal con el que se han construido (o la que entienden los hacedores de política) y que justifica la toma de decisiones. De esta forma, no basta con una política pública estructurada y aceptada teóricamente, también es necesario reconocer en los hacedores de políticas cómo su discurso estructura un impacto en la implementación de la misma.

Al respecto, se consideran seis elementos que atribuyen a mejorar el factor de aceptación o de construcción discursiva en política pública (Majone, 1996; Moore, 1995):

1. **Simetría:** entre la solución ofrecida y la percepción sobre el problema.
2. **Metáforas:** que relacionan los argumentos de política con las ideas y conceptos usados regularmente por la audiencia objetivo.
3. **Ambigüedad:** que parece responder a un defecto en el ámbito de la política pública, pero puede convertirse en un elemento importante en el “ámbito de libertad” de cada uno de los hacedores de política pública, adecuados a su contexto.
4. **Bienestar común:** una idea que se ha adoptado como la justificación máxima en la implementación de una política.
5. **Manejo de la información de selección:** en orden de la selección de ideas a expresar (o en la omisión de las mismas).
6. **Manejo de la información de petición:** en la petición del beneficio de la duda y la descalificación de otros argumentos.

Estos elementos puntualizan que el contenido formal de la política pública de juventud en México (el Programa Nacional de Juventud 2014-2018 en este caso) no es suficiente para transmitir de forma correcta las relaciones de causalidad de la misma: el discurso de los hacedores de política interfiere ampliamente en cómo se cumplirán los cuatro ejes que conforman el Programa Nacional; es decir, más allá de la planeación nacional (que es la comparación técnica) es importante reconocer en el discurso las metas, los instrumentos y la construcción de significado que los responsables de la política dotan en la implementación y que inciden directamente en la calidad del contenido de la política. El análisis del discurso en política pública es un enfoque en construcción en México; sin

embargo, en algunos casos dentro de Latinoamérica se han realizado diferentes acercamientos principalmente en política de equidad de género, educación y diversidad sexual.

Al respecto, un análisis del discurso y política pública se ejemplifica en el artículo de Mariana Lima Bandeira y Nadia M. Rubaii¹⁹, las autoras abonan al valor del análisis del discurso en el marco de estudios comparativo de política pública para reconocer el contexto histórico, cultural social y simbólico donde la política es construida e implementada. Las autoras comparan instituciones de educación superior de Colombia y Ecuador a través de los retos y valores que convierten los responsables de las políticas en el momento de implementar las acciones, respondiéndose las siguientes interrogantes: a. ¿En qué medida y de qué manera, en palabras, imágenes, símbolos y números, se asegura la calidad en la educación superior?, b. ¿En qué medida y de qué manera el discurso de la garantía de calidad y sus programas en Colombia y Ecuador reflejan el cambio o la estabilidad política? Sumado a ello, las unidades de análisis fueron construidas como categorías de la calidad y garantía de la educación, elementos que comparan a través del análisis del discurso.

Genoveva Echeverría y José Martín Maturana (2015) en su *Análisis crítico del discurso de políticas públicas en diversidad sexual en Chile*²⁰ utilizan también como método de comparación y diferencia el análisis del discurso, categorizando las resistencias de la sociedad de la inclusión de la diversidad sexual desde la línea seguida por los responsables de políticas. Para ambos autores, es importante evidenciar cómo el discurso que parece incluyente, enfrenta el entendimiento de los actores sociales e institucionales dentro de un campo aún resistente a la diversidad sexual (a pesar de lo que marca la teoría de política o la definición operacional de la misma en Chile); el método desarrollado por Genoveva y José Martín (2015) fue la selección de cuatro documentos nacionales pertenecientes a salud, educación y derechos civiles mismos que fueron unidades de análisis en tres

¹⁹ Retomado de Mariana Lima y Nadia M. Rubaii (2016). El valor del análisis de discurso en los estudios comparativos de políticas públicas. El caso de aseguramiento de calidad en la educación superior en Colombia y Ecuador. Rescatado de <http://aprendeenlinea.udea.edu.co/revistas/index.php/estudiospoliticos/article/view/26070/20781977> el 12 de marzo de 2017.

²⁰ Por ejemplo, en el texto de Genoveva Echeverría y José Martín (2015). *Análisis crítico del discurso de políticas públicas en diversidad sexual en Chile*. Retomado de: <file:///C:/Users/Mar%C3%ADaEsperanza/Downloads/15590-55469-1-PB.pdf> el día 12 de marzo de 2017.

sentidos: el primero a nivel textual, el segundo a nivel práctico, el tercero a nivel social. Finalmente, los autores concluyen en una disonancia de significados en los tres niveles de análisis.

Bajo esta misma referencia, Sandra Soler Castillo (2011) en su trabajo *Análisis crítico del discurso de documentos de política pública en educación*, realiza un acercamiento a los conceptos de poder e ideología a través de su relación con las políticas de educación en Colombia. A través de las líneas discursivas de los textos de los principales actores, determina qué justifica y legitima la exclusión, discriminación o explotación de los otros a través de los propios documentos de política pública; la comparación se realiza en tres documentos: la Declaración Mundial sobre Educación para Todos; la Conferencia Regional sobre Políticas y Estrategias para la Transformación de la Educación Superior en América Latina y el Caribe y el Plan Decenal de Educación 2006.

De esta forma, el análisis de discurso como elemento de entendimiento de política pública es una herramienta que se encuentra en exploración y que permite distinguir la implementación y la evaluación de las políticas en un análisis profundo con base en un marco comparativo entre la teoría y la práctica. El sentido ontológico de esta evidencia radica en el comprender cómo una decisión de política pública se transforma e interpreta con base en los intereses y estrategias de los actores: un importante escenario de oportunidad para el enfoque de Política Pública.

El Paradigma sobre Juventud en Política Pública

Considerar a la política pública como un proceso, y no como una mera acción singular y aislada del gobierno, permite un acercamiento más robusto a la comprensión del concepto de política pública en materia de juventud. El crecimiento de los problemas públicos y su amplia relación con la respuesta gubernamental para hacerles frente involucra nuevos retos y escenarios de actuación por parte de los gobiernos; en este panorama se encuentran los procesos que, desde la acción gubernamental se diseñan e implementan para hacer frente a la exclusión juvenil en México, como el problema público a enfrentar para beneficio de los jóvenes.

Al respecto, retomando la definición de política pública de Luis. F. Aguilar (2010), desagregada en sus principales elementos en relación con una política pública en materia

de juventud (Anexo 3) es posible considerar al enfoque de política pública como la expresión de la completa articulación y racionalización de la hechura de las políticas, una expresión que se basa en criterios de racionalización y en el conocimiento del problema público al que ha dado su origen. En este sentido, la máxima fortaleza de la política pública es la red de causalidad²¹ que se genera a través de sus acciones (en cumplimiento de un proceso de operación lógico) y que, como menciona Subirats, et al (2008): *toda política pública apunta a la resolución de un problema reconocido como tal, este síntoma de conciencia permite la construcción de mejores decisiones para hacerle frente*, para el caso de las políticas de juventud no es diferente; sin embargo, la concepción misma de juventud representa nuevos retos para la plena expresión de esta política.

En este escenario, de acuerdo con el estudio realizado por Dina Krauskopf (2003) que se incluye en diferentes informes iberoamericanos de juventud²² se identifican cuatro paradigmas que han dominado en los supuestos estatales de la comprensión del paradigma de juventud y del tipo de definición de las políticas para los jóvenes. El siguiente cuadro es tomado tal cual la puesta de la autora de acuerdo con de esta concepción:

Cuadro I
Paradigmas de la fase juvenil en los enfoques de políticas y programas

Paradigma de la fase juvenil	Políticas	Características de los programas	Tipos	Objetivos
1. Transición de adultez (etapa de preparación)	Orientadas a la preparación para la adultez. Extensión de la cobertura educativa. Tiempo libre sano y recreativo, con baja cobertura. Servicio Militar.	Universales. Indiferenciados. Aislados.	Programas educativos. Programas de uso del tiempo libre y actividades deportivas, recreativas o culturales.	Integración de los jóvenes. Potenciamiento de factores protectores de la adolescencia. Prevención de la violencia en la etapa predelictiva.
2. Riesgo y transgresión (etapa problemática para la sociedad)	Compensatorias. Sectoriales (predominante justicia y salud). Focalizadas.	Asistencialidad y control de problemas específicos.	Programas de rehabilitación. Programas de reinserción social.	Control social de sectores juveniles movilizados. Prevención de la violencia.

²¹ Para validar esta causalidad la Metodología de Marco Lógico sigue siendo una de las prácticas más precisas para el seguimiento y monitoreo de los programas que dan origen a la política pública.

²² Incluidos el de CEPAL/OIJ/IMJUVE, 2014.

Paradigma de la fase juvenil	Políticas	Características de los programas	Tipos	Objetivos
		Relevancia a la juventud urbano-popular. Dispersión de ofertas.	Programas en torno al sistema carcelario.	
3. La juventud ciudadana (etapa de desarrollo social)	Articuladas en la política pública. Intersectoriales. Inclusión de los jóvenes como sujetos explícitos de derechos políticos, sociales, culturales y económicos.	Integrales. Participativos. Extensión de alianzas entre programas y ejecutores.	Políticas nacionales de reducción de la pobreza. Programas de transferencia directa o condicionada de recursos. Programas de voluntariado.	Estrategia comunitaria. Prevención de la violencia. Estrategias participativas. Capital social.
4. La juventud como actor estratégico del desarrollo (etapa de formación y aporte productivo)	Articuladas en política pública intersectoriales. Orientadas a la incorporación de la juventud como capital humano y desarrollo de capital social.	Equidad y transversalidad institucional. Enfrentamiento de la exclusión. Aporte juvenil a estrategias de desarrollo.	Programas de empleo de emergencia. Programas de capacitación. Programas de desarrollo productivo y empresarial.	Prevención de la violencia. Inserción al mercado laboral. Capital económico.

Tomado de Daniela Trucco y Heidi Ullmann, 2015.

*Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Organización Iberoamericana de Juventud (OIJ), Juventud y cohesión social en Iberoamérica: un modelo para armar (LC/G.2391) Santiago, 2008, sobre la base de D. Krauskopf, “La construcción de las políticas de juventud en Centroamérica”, *Políticas públicas de juventud en América Latina: políticas nacionales*, O. Dávila (comp.), Viña del Mar, CIDPA Ediciones.*

De esta forma es importante considerar que los paradigmas aparecen en diferentes momentos y no son excluyentes entre sí (Trucco & Ullman, 2015; p. 265); en este caso, el Programa Nacional de Juventud 2014-2018 los retoma dentro de sus cuatro ejes estratégicos, considerando que cada uno de estos paradigmas responden a una formulación de política para la juventud; si bien, es un esfuerzo contextual de las políticas y programas que existen en México, se considera, por parte de la CEPAL (Trucco & Ullman, 2015; p. 265) que el primer y segundo paradigma no constituye al joven como un sujeto de

derechos y de bienestar y se construyen bajo una mirada restringida y estigmatizada, mientras que los últimos dos paradigmas constituyen un nuevo sentido a los esfuerzos de la política pública de juventud para proporcionar a las nuevas generaciones las capacidades que requieren para el pleno desarrollo de la igualdad.

El concepto de política pública de juventud.

El concepto de juventud, en el marco de política pública, se enfrenta a un constante devenir definitorio que va desde la complejidad de la construcción social hasta la simplicidad y singularidad de un enfoque demográfico. Las diferentes aproximaciones teóricas sobre los estudios de juventud (Alpízar y Bernal, 2003), comprenden el “ser joven” dentro de las siguientes categorizaciones.

- a. Como etapa de desarrollo psicobiológico humano.
- b. Como clave para la integración social.
- c. Como dato sociodemográfico.
- d. Como agente de cambio.
- e. Como problema de desarrollo.
- f. Juventud en la integración de generaciones.
- g. Construcción sociocultural.

Al respecto, considerando estas aproximaciones, la política pública en materia de juventud en México, en su primera etapa²³, se destacó por considerar el concepto de juventud meramente sociodemográfico; la evolución del Modelo de Política Pública de Juventud en México (Esquema 1) tras la publicación del Programa Nacional de Juventud 2014-2018, optó por agrupar a esa definición sociodemográfica la categorización de “sujetos de derechos”, lo que define al joven como clave para la integración social y como agente de cambio, de acuerdo a lo que destacan sus objetivos y principales indicadores del Projuventud.

Hoy en día, el ámbito del concepto de juventud se ha ensanchado y asume diferentes dimensiones (CEPAL, 2004); si bien, el consenso que se establece de la edad para considerar a la juventud como sujetos de acción gubernamental es un aporte que permite

²³ Si podemos categorizarla así del año 1999 hasta 2013, de acuerdo con la autora de este texto y como se ha mencionado en el Esquema I.

mejorar el manejo de la población objetivo, es necesario resaltar también el importante aporte de la juventud en el funcionamiento de la sociedad, principalmente, enfrentando su exclusión social e invitando a realizar acciones de inclusión en términos de oportunidades. Por ello, la Comisión Económica Para América Latina y el Caribe (CEPAL) visualiza a las políticas de juventud en términos de oportunidades de inclusión social, en un escenario multidimensional, como lo es también la juventud y su contexto. De esta forma, y a pesar de existir un relativo consenso en el rango de edad establecido que caracteriza a los jóvenes (15 a 29 años), es importante aludir a un contexto ampliado en la práctica de la política pública de juventud, especialmente en Latinoamérica (CEPAL, 2015).

De esta forma, el Organismo Internacional de Juventud para Iberoamérica (OIJ), acompaña el concepto de juventud con el discurso que considera a los jóvenes como actores estratégicos en el desarrollo y, por consecuencia, es necesario un canal orientador de la cooperación internacional dirigida a los jóvenes. En este panorama, para el caso de México, el Programa Nacional de Juventud 2014-2018 es una respuesta institucional de la exigencia a nivel internacional y regional de una política de juventud de inclusión. Retomando estos principios, los principales acercamientos del concepto de política pública de juventud se resumen de la siguiente manera:

Concepto de Política Pública de Juventud	Comisión Económica Para América Latina y el Caribe (CEPAL)	<ul style="list-style-type: none"> Acciones encaminadas a la generación de oportunidades de inclusión social para personas de 15 a 29 años considerados como sujetos de derechos en los ámbitos de educación, empleo, salud, violencia, cultura y participación política.
	Organismo Internacional de Juventud para Iberoamérica (OIJ) ²⁴	<ul style="list-style-type: none"> Acciones enfocadas a personas de 15 a 29 años; se considera que estos límites de edad representan un punto de entrada y de salida de lo que culturalmente se define como juventud. Se conciben a las personas jóvenes como actores estratégicos del desarrollo y, por consecuencia, como una oportunidad demográfica con claras implicancias que se proyectan en la economía, la cultura, el desarrollo social y la política.

²⁴ Organización Iberoamericana de la Juventud. *Todos los jóvenes valen*. Rescatado de: http://www.oij.org/file_upload/publicationsItems/document/20120521163830_60.pdf [el día 20 de marzo de 2017]

	<p>México Programa Nacional de Juventud 2014- 2018.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • El Programa Nacional de Juventud es la respuesta institucional para la inclusión, de personas y grupos, al desarrollo del país para personas de 12 a 29 años. De acuerdo con el artículo 2° de la Ley del Instituto Mexicano de la Juventud, los jóvenes son considerados como sujetos de derechos, impulsando sus capacidades y dotándolos de herramientas para mejorar sus condiciones de vida. • Se considera como política pública de juventud en México a la acción gubernamental integrada por varias actividades interdependientes y eslabonadas que, a través de patrones de causalidad y objetivos estructurados e intencionales buscan resolver el problema de la exclusión juvenil en México en sus cuatro dimensiones: prosperidad, bienestar, participación e inclusión.
--	---	--

En este panorama, por la condición propia de los jóvenes en un escenario heterogéneo, el concepto sociodemográfico de juventud para delinear la política pública en la materia acorta sus posibilidades de acción, razón por la que es indispensable reconocer cómo se ha trasladado el enfoque ampliado del concepto de juventud²⁵ en política pública en programas dentro de la región Latinoamericana a partir de una nueva reconceptualización de las políticas en la materia.

Por tanto, frente a esta ampliación del concepto de juventud, los acercamientos conceptuales en el marco de políticas públicas en la materia se desarrollan principalmente en una de las diferentes dimensiones que conforman la inclusión social juvenil²⁶. Es así como los principales estudios de política pública de juventud se enfocan en un solo elemento de la inclusión social (salud, violencia, educación, participación) y el impacto que estas acciones tienen en la vida de los jóvenes, lo que puede llamarse un *acercamiento tradicional* a los esfuerzos desarrollados en el ámbito de la juventud por parte del gobierno.

Algunos acercamientos teóricos de nuevas perspectivas en el ámbito de juventud se encuentran en desarrollo. Por mencionar un ejemplo, Ernesto Rodríguez (2003), en su

²⁵ Es decir, el que el Programa Nacional de Juventud ha decidido tomar: la definición sociodemográfica más la categorización de los jóvenes como “sujetos de derechos”.

²⁶ Dimensiones dadas por la CEPAL: empleo, educación, salud, violencia, cultura y participación.

artículo *Políticas públicas de juventud en América Latina: de la construcción de espacios específicos, al desarrollo de una perspectiva generacional* reconoce la importancia de brindar a las políticas públicas una nueva dinámica que permita una perspectiva ampliada de los jóvenes dentro del escenario político y dentro de las políticas públicas, no sólo en programas aislados de salud o educación, sino en un escenario multidimensional.

Por otro lado, para el caso mexicano, Rogelio Marcial (2012) realiza una revisión histórica de las instituciones, las acciones y los discursos oficiales en torno a la atención de los jóvenes en México desde las políticas públicas. En su artículo *Políticas públicas de juventud en México: discursos, acciones e instituciones* realiza un recorrido por los principales programas que se han ejercido para el desarrollo de los jóvenes, haciendo énfasis principalmente en las agrupaciones y organizaciones juveniles.

Asimismo, a nivel nacional y regional se han dirigido diferentes esfuerzos por conocer las mejores prácticas en materia de Políticas Públicas de Juventud. Al respecto, destaca el documento de *20 Buenas Prácticas en Políticas Pública de Juventud* (2012)²⁷ desarrollado por la Organización Iberoamericana de Juventud, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, el Fondo de Población de las Naciones Unidas, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe y la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura. El documento es un ejemplo por reconocer la complejidad del concepto de Política Pública de Juventud para los propios países tanto en capacidades institucionales, teóricas y de actores que las llevan a cabo; de acuerdo con el documento, es posible rescatar las siguientes prácticas ejemplificativas con respecto a los programas dirigidos a la juventud y que se relacionan con alguna de las dimensiones que conforman la inclusión social juvenil de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)²⁸, se presentan a continuación a manera de ejemplo:

1. Bolivia: **Programa Semillas**. Institución: Viceministerio de Igualdad de Oportunidades. Edad de la población: entre 18 y 25 años.

²⁷ Documento de la Organización Iberoamericana de Juventud, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, el Fondo de Población de las Naciones Unidas, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe y la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (2012). *20 Buenas Prácticas en Políticas Públicas de Juventud*. AECID.

²⁸ Tomado de Daniela Trucco y Heidi Ullmann (2015). *Juventud: realidades y retos para un desarrollo con igualdad*. Santiago de Chile: CEPAL

Objetivo: el Programa busca consolidar el patrimonio productivo con el que las mujeres y su familia puedan encontrar un futuro en sus propios espacios, a partir de su propia iniciativa y su propio desarrollo. Se considera que El Programa Semilla es la única política pública de alcance nacional que ha incidido directamente en el ejercicio de los derechos económicos de las mujeres jóvenes bolivianas.

2. Chile: **Casas Integrales de Juventud.** Institución: Instituto Nacional de la Juventud (INJUV). Edad de la población: 15 a 29 años.

Objetivo: Las Casas Integrales de Juventud constituyen una de las principales acciones estratégicas de la Línea de Promoción de la Ciudadanía y Asociatividad Juvenil del INJUV. Se trata de centros de información y desarrollo integral para la juventud donde se busca propiciar la inclusión social y laboral y el mejoramiento de la calidad de vida de las y los jóvenes de Chile. En los Centros, la juventud accede a información, recibe orientación y capacitación en las temáticas de su interés y se brindan servicios.

3. Colombia: **Política Pública de Juventud del Valle de Cauca.** Instituto: Gobernación del Valle del Cauca (apoyo de la AECID). Edad de la población: 14 a 26 años.

Objetivo: La política nace del reconocimiento de los jóvenes como un sector poblacional con múltiples capacidades y potencialidades que deben ser fortalecidas e incorporadas en los planes, proyectos y agendas de las instituciones y organizaciones para impulsar la democracia, la participación y la organización social. La política pública fue formulada de manera participativa desde una perspectiva de fortalecimiento de la democracia y de la ciudadanía juvenil. El objetivo consiste en consolidar a los jóvenes del Valle del Cauca como actores sociales capaces de negociar su representación en las diferentes instancias culturales, políticas, sociales y económicas, para generar condiciones que aseguren su inclusión con equidad.

4. El Salvador. **Projóvenes.** Institución: Instituto Nacional de la Juventud. Edad de la población: 15 a 29 años.

Objetivo: Proyecto de Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia Juvenil. Las principales acciones fueron:

- Infraestructura y comunidades de intervención definidas por las municipalidades.

- Planes de acción comunitarios trabajados juntamente con los referentes municipales.
 - Instalación de unidades territoriales dentro de las municipalidades.
 - Oportunidades económicas ampliadas y brindadas a jóvenes para incluirlos en el campo laboral.
5. Uruguay: **Compromiso Educativo**. Institución: Institución ejecutora: Consejo Directivo Central (CODICEN); Consejo de Educación Secundaria (CES); Consejo de Educación Técnico Profesional (CETP); Consejo de Formación en Educación (CFE); Ministerio de Educación y Cultura (MEC); Universidad de la República (UdelaR); Instituto Nacional del Niño y el Adolescente (INAU); Instituto Nacional de la Juventud-Ministerio de Desarrollo social (INJU-Mides). Edad de la población: 15 a 28 años.

Objetivo: el Compromiso Educativo cuenta con tres componentes: 1) *Espacio de Referencia entre pares*: son instancias donde convergen estudiantes del centro educativo apoyados por estudiantes de nivel terciario en calidad de referentes. Es de destacar el carácter intergeneracional y de compromiso solidario de esta propuesta. Estos Espacios de Referencia están abiertos a todos los estudiantes del centro educativo que quieran participar. 2) *Acuerdo Educativo*: es un compromiso formal en el que cada parte, los estudiantes, sus familias (referente adulto) y el centro educativo, asume responsabilidades interconectadas, habilitando el cobro de la beca de estudio. En este Acuerdo, el estudiante que recibe la beca de estudio se compromete a participar de las instancias curriculares correspondientes a su plan de estudio, a formar parte del Programa Compromiso Educativo y a participar del espacio con los referentes pares donde se definirán las estrategias de trabajo conjunto. 3) *Beca*: implica por parte del estudiante la suscripción del Acuerdo Educativo y la utilización de los Espacios de Referencia entre Pares.

En este recorrido de las que fueron catalogadas como las mejores políticas públicas de juventud en la región es importante destacar que pocos esfuerzos, de los que aquí se han presentado, se construyen como una política pública y varios de los ejemplos mencionados son más un ejercicio de programas en ocasiones asilados de otros esfuerzos. Sin embargo, presentan una perspectiva general de cómo existen en la práctica las acciones de los

gobiernos dirigidas a los jóvenes en un paradigma que cuenta con varias áreas de oportunidad en los diferentes países latinoamericanos.

Apropiación del concepto de Política Pública de Juventud: propuesta teórica.

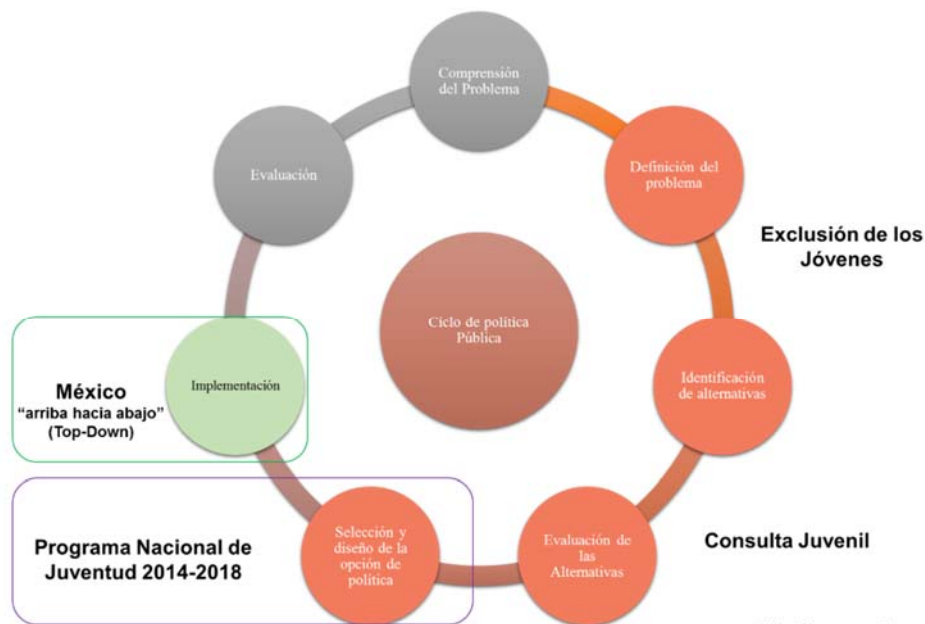
La propuesta teórica de la apropiación del concepto de Política Pública de Juventud en México en las instancias a nivel federal que implementan programas para jóvenes tiene como eje de definición el concepto de Política Pública de Juventud del Programa Nacional de Juventud 2014-2018, considerada como:

Una respuesta institucional para la inclusión de personas y grupos al desarrollo del país, para personas de 12 a 29 años; de acuerdo con el artículo 2° de la Ley del Instituto Mexicano de la Juventud, considerados como sujetos de derechos, impulsando sus capacidades y dotándolos de herramientas para mejorar sus condiciones de vida (Projuventud, 2014).

En este sentido, la ventaja del enfoque del ciclo de políticas públicas permite categorizar las acciones de la política en un ciclo constante de retroalimentación (Subirats, 1999); esto favorece al análisis de la apropiación del concepto en la etapa de implementación; en este caso, reconocer qué significado tiene la política de juventud en México en la etapa de la implementación recae en el enfoque “de arriba hacia abajo” (Top-Down).

La perspectiva de este análisis que sustenta la investigación y es base de la interpretación y comprensión de la política pública en materia de juventud se ve de la siguiente forma:

Esquema VI Propuesta Teórica



Elaboración propia, 2017.

Con base en Wayne Parsons, 2007.

Modelo de Análisis

Retomando el ciclo de política pública, sumando los factores que complican la implementación, los elementos de análisis de política pública y el concepto de política pública de juventud, el modelo de acercamiento para conocer la perspectiva de los hacedores de política pública tiene como eje principal el análisis del discurso y la comprensión del mismo a través de la categorización argumentativa en seis elementos: simetría, metáforas, ambigüedad, bienestar común, manejo de la información de selección y manejo de la información de petición. Este análisis tiene como eje comparativo el Programa Nacional de Juventud 2014-2018 y los conceptos de juventud, exclusión social juvenil y política pública de juventud.

Este *Modelo de Análisis de la Apropiación del Concepto de Política Pública de Juventud*²⁹ en la etapa de la implementación se compone de tres elementos de análisis de política pública: la Capacidad Institucional y Organizacional (CIO); las Reglas Institucionales

²⁹ Como se llamará a lo largo del texto a la propuesta teórica de análisis comparativo de la interpretación de la política pública de juventud de los hacedores de políticas.

Generales y Específicas (RIGE) y la Relación con otros actores y responsables de la Política (RA); estos elementos desprenden dos niveles de categorías:

- a. El primer nivel categórico data sobre las generalidades de cada uno de los elementos de Análisis de Política Pública: aquí se reconoce la existencia de ciertos elementos de forma general que cumplen con la mención general de las categorías.
- b. El segundo nivel categórico es de mayor especificidad. En un segundo momento se puede profundizar sobre el nivel de análisis, lo que permite mayor precisión en la interpretación del hacedor de políticas públicas en materia de juventud.

De esta forma, la apropiación del concepto de política pública de juventud será representado por dos niveles de acuerdo con el avance por nivel categórico y por elemento de análisis de política. Asimismo, dentro de cada elemento de política pública se contemplarán los factores que complican la implementación (bajo el análisis del discurso correspondiente a la entrevista).

Posteriormente, la apropiación del concepto de política de juventud determinará el tipo de paradigma que los hacedores de política pública de juventud han construido en sus discursos y a su vez, se relacionan y comparan con lo que el Programa Nacional de Juventud y el Instituto Mexicano de la Juventud han diseñado para la implementación de políticas y programas para jóvenes.

En este marco interpretativo se realizará, a través del análisis del discurso, la forma en la que se percibe la política pública de juventud en México de acuerdo con los hacedores de políticas, puntualizando que, cada uno, en su contexto, construye y realiza esfuerzos en la mejora de la implementación de las mismas. De esta manera, el *Modelo de Análisis de la Apropiación del Concepto de Política Pública de Juventud* en la implementación se representa de la siguiente forma³⁰:

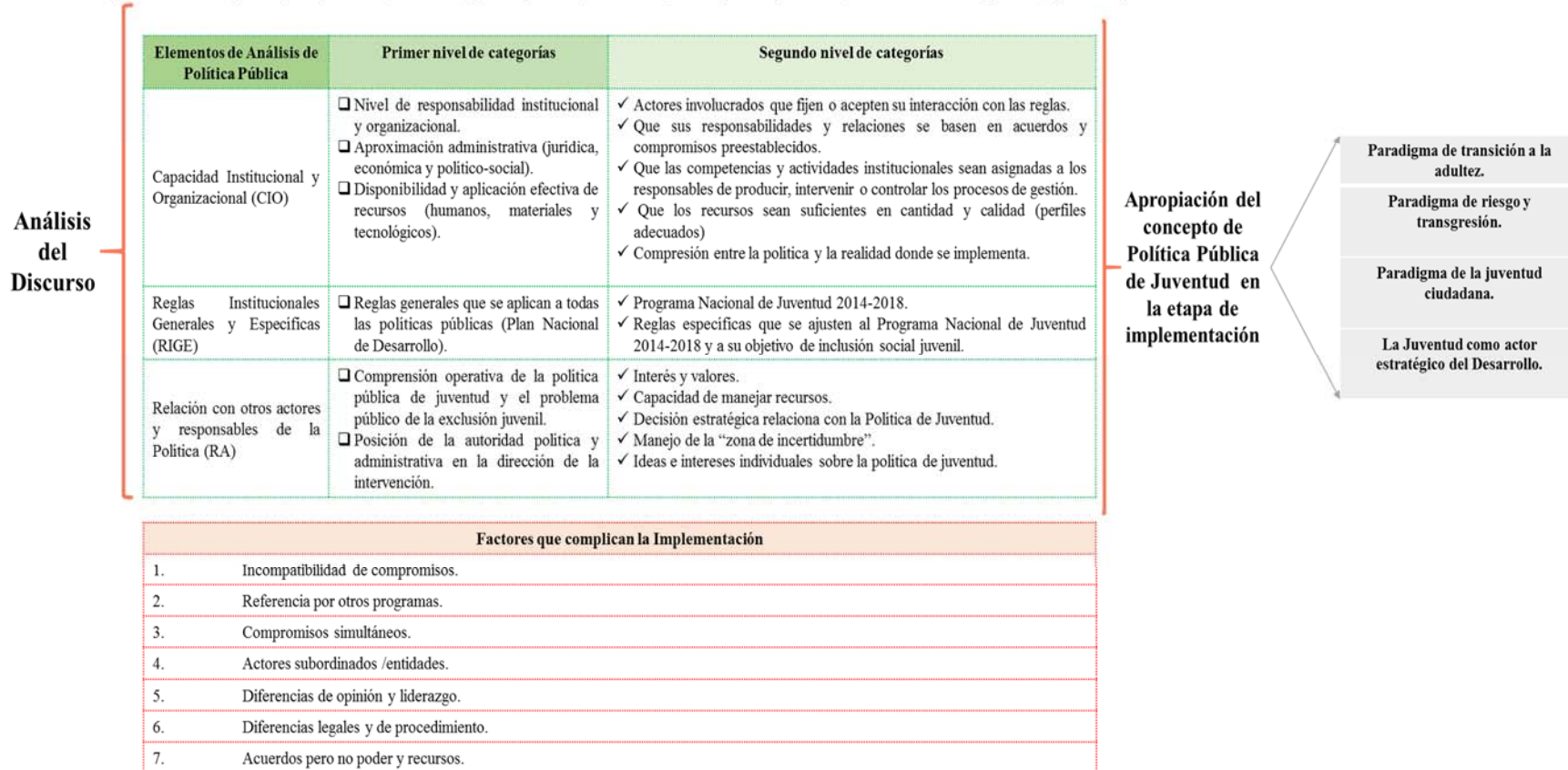
Esquema VII

Modelo de Análisis de la Apropiación del Concepto de Política Pública de Juventud

³⁰ Se puede consultar posteriormente en el Anexo 7 al final del documento.

Programa Nacional de Juventud 2014-2018

Comprensión conceptual: prosperidad, bienestar; participación, inclusión, concepto de juventud, exclusión social juvenil; política pública



Elaboración propia, 2017.

Capítulo II. Política Pública de Juventud en México

El estatus que ha ganado en México el paradigma sobre juventud en políticas públicas no es menor. Los jóvenes (personas de 12 a 29 años)³¹ representan una tercera parte de los habitantes del país (37 millones) y a su vez, el rol político, económico y social que encaran los jóvenes en su dimensión cotidiana, y el contexto demográfico que hoy en día vive México³², obliga a repensar la forma en cómo las decisiones gubernamentales se conducen (y conducirán) en beneficio de la población de la que depende en mayor medida el capital, la participación política y la productividad del país.

En este panorama, el concepto de Política Pública en Materia de Juventud en México se construye con base en el Programa Nacional de Juventud³³ principal eje de comparación de la apropiación del concepto de Política Pública de Juventud en México en las instancias a nivel federal que implementan programas para jóvenes, con base en la siguiente definición de Política Pública de Juventud delineada en esta investigación:

Política Pública de Juventud	Acción gubernamental integrada por varias actividades interdependientes y eslabonadas que, a través de patrones de causalidad y objetivos estructurados e intencionales buscan resolver el problema de la exclusión juvenil en México en sus cuatro dimensiones: prosperidad, bienestar, participación e inclusión.
------------------------------	---

Con base en esta definición, el ejercicio cotidiano de una política pública de juventud en México se construye a través de los diferentes esfuerzos de las instancias gubernamentales por realizar acciones que fomenten la prosperidad, el bienestar, la participación y la

³¹ En México, de acuerdo con la Ley del Instituto Mexicano de la Juventud, la edad comprendida para ser joven es entre los 12 y 29 años. Artículo 2° de la Ley del Instituto Mexicano de la Juventud, rescatada de: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/87_020415.pdf [el 20 de marzo de 2017]. Asimismo, considerando a México como un país joven en donde la edad promedio de su población es de 27 años (INEGI, 2015),

³² Un contexto demográfico con tendencia de “juventud” hasta el 2025. Consultar: México, país joven con bono de crecimiento a 2025. Del Financiero: <http://www.elfinanciero.com.mx/pages/mexico-pais-joven-con-bono-de-crecimiento-a-2025.html> [rescatado el 20 de marzo de 2017]

³³ Respuesta institucional para la inclusión de personas y grupos al desarrollo del país, para personas de 12 a 29 años; de acuerdo con el artículo 2° de la Ley del Instituto Mexicano de la Juventud, considerados como sujetos de derechos, impulsando sus capacidades y dotándolos de herramientas para mejorar sus condiciones de vida.

visibilidad de los jóvenes (inclusión), ejes estratégicos del Programa Nacional de Juventud.

Programa Nacional de Juventud 2014-2018

A partir de su publicación, el modelo de política pública en materia de juventud que desencadenó el Projuventud tiene como pieza fundamental enfrentar el problema público de la exclusión social juvenil, manifestado textualmente en su contenido:

El Programa se diseñó para convertirse en el principal instrumento de referencias de los esfuerzos del Estado para reducir las condiciones de exclusión de las y los jóvenes y dar relevancia al aporte de estos grupos al desarrollo del país, mediante estrategias de inclusión social y de acceso pleno a sus derechos.

PROJUVENTUD 2014-2018

El Projuventud, tiene, por tanto, dos resultados que guiarán la siguiente investigación:

1. **Esclarece, como guía, que el gran problema público que afecta a los jóvenes, por lo menos en México, es la exclusión, principal causa de violación a sus derechos.** Este es el problema público en el que se basa la siguiente investigación y que fundamenta el *Modelo de Análisis de la Apropiación del Concepto de Política Pública de Juventud*; reconociendo si este problema público forma parte de una visión ampliada en los instrumentos de política pública que desarrollan los “hacedores de políticas” en el marco de la implementación.
2. **Establece un marco estratégico para que la toma de decisión gubernamental se homologue a un modelo de política pública en materia de juventud.** El Projuventud es el primer paso para reconocer que, en materia de juventud, la toma de decisiones gubernamentales es un escenario complejo, que involucra diferentes instancias de las 32 entidades federativas; gobernar con base en una estructura programática es el primer paso para promover la homogeneidad en la toma de decisiones, por supuesto, si así se ha comprendido en el momento de diseñar e implementar una política.

En este contexto, el Programa Nacional de Juventud 2014-2018 es el documento que articula la política de juventud en México, estableciendo una ruta de trabajo para hacer

transversal la atención de los jóvenes y cuenta con 4 grandes objetivos que enfrentan la exclusión de este grupo: prosperidad, bienestar, participación e inclusión. En la Gestión Pública, gobernar con base en estructuras programáticas permite establecer indicadores pertinentes para reconocer el avance y el impacto de las políticas públicas; actualmente el Comité de Seguimiento al Programa Nacional de Juventud forma parte de las acciones gubernamentales para identificar debilidades y fortalezas de los programas que se desprenden del Programa Nacional de Juventud³⁴; sin embargo, a pesar de la ruta que trazó el Programa Nacional de Juventud 2014-2018, muy pocas entidades federativas poseen este esquema preciso y homólogo en su diseño de política pública, aunque también desarrollan programas de juventud que son ejemplo para otras entidades (Anexo 4)³⁵. Dado el ejercicio de gobernar por planes y política pública, las instancias federales han participado de este Comité de Seguimiento en un proceso de reconocer el avance y la evaluación de las 28 estrategias, 279 líneas de acciones, 8 indicadores y 3 ejes transversales, en virtud de dotar de importancia las actividades que se realizan a nivel nacional a favor de los jóvenes.

Problema Público: Exclusión social juvenil

Las inequidades sociales afectan en mayor medida a los jóvenes como grupo en proceso de desarrollo e integración a la sociedad. En este escenario, el principal reto en Latinoamérica y en México, de acuerdo con la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL, 2015), es lograr el desarrollo de las capacidades de las nuevas generaciones en un proceso constante de desarrollo e inclusión.

Al respecto, es la propia CEPAL la que retoma el contexto heterogéneo de la juventud y la igualdad como aspiración en las políticas públicas en la materia, valorando, como objetivo principal, la inclusión social juvenil³⁶, misma que:

Trasciende el eje básico de educación y empleo y abarca otras dimensiones que también son clave para que los jóvenes avancen no sólo en los parámetros

³⁴ Se ha reunido tres veces de acuerdo con <http://www.gob.mx/imjuve/prensa/se-reune-comite-de-seguimiento-al-programa-nacional-de-juventud> rescatado el 16 de junio de 2017.

³⁵ Acciones destacadas dentro de las mejores prácticas de juventud en las entidades federativas.

³⁶ Trucco, Daniela y Ullmann Heidi (2015). *Juventud: realidades y retos para un desarrollo con igualdad*. Santiago: CEPAL.

objetivos de la inclusión, sino también en los subjetivos, y que con ello puedan sentirse parte de una sociedad que se construye en conjunto.

(Trucco & Ullmann, 2015, p.18).

Pero ¿cuál es el problema público que enfrenan la política pública en materia de juventud en este contexto? Como hace referencia la propia CEPAL, en las primeras fases de políticas para jóvenes en la región se condicionó el problema público educativo y de empleo como los principales problemas con los que se identifican a los jóvenes; sin embargo, hoy en día, garantizar en pleno las capacidades de los jóvenes como sujetos de derechos implica hacer parte integral y dotar de una mirada multidimensional a las políticas de juventud con base en la inclusión de los jóvenes; por tanto, el problema al que refiere la política pública de juventud, tanto para Latinoamérica, como para México, es la exclusión social juvenil, pero ¿qué es la exclusión social juvenil?

Para definir la exclusión social juvenil, retomemos lo que CEPAL (2015) comprende como inclusión para jóvenes:

Una perspectiva de derechos que aporta una mirada multidimensional e integral que abarca los ámbitos de educación, empleo, salud, violencia, cultura y participación política³⁷.

(Trucco & Ullmann, 2015, p.18)

En este reflejo del marco de inclusión social juvenil de la CEPAL, el Programa Nacional de Juventud 2014-2018, cuyo núcleo principal³⁸ es la inclusión, la transversalidad y las alianzas multisectoriales que permitan progresar en el mejoramiento de la calidad de vida de la población juvenil (IMJUVE, 2014), resaltan cuatro ejes estratégicos para la política nacional de juventud: la prosperidad, la participación, el bienestar y la inclusión. Por tanto, es la inclusión social juvenil el eje que, en México y en Latinoamérica (de acuerdo con la

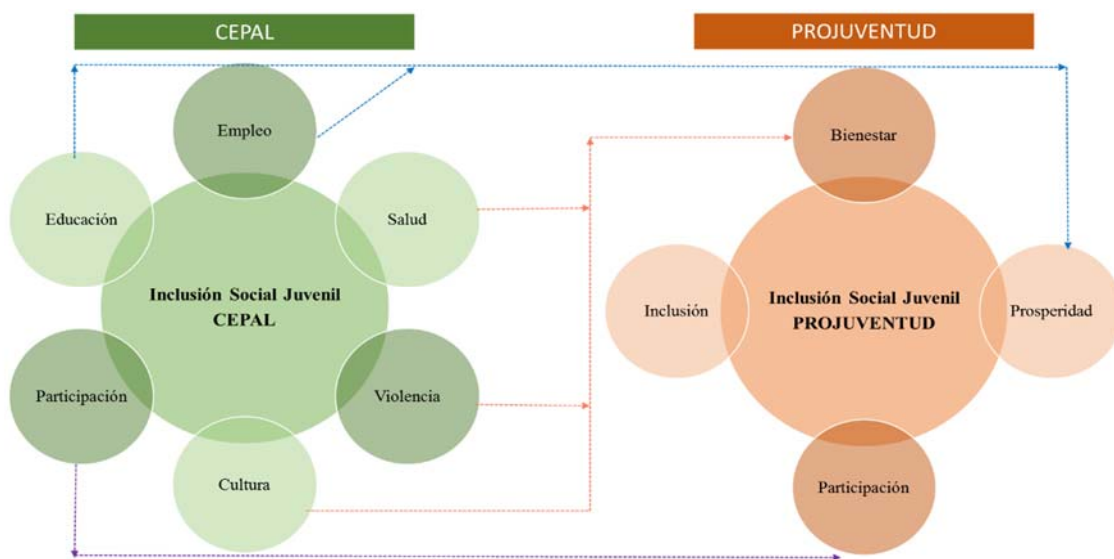
³⁷ Es importante acotar lo que mencionan las editoras en el texto de CEPAL, en donde no se han considerado los temas de migración, recreación, deporte, medio ambiente y religión, además de otros temas relacionados con la familia y las comunidades, dado que, aunque la unidad de análisis es el joven, está situado en la valoración de un contexto general de inclusión, más allá de lo individual. Retomado de Trucco & Ullmann, 2015, p.19.

³⁸ Retomando el Informe Anual 2014 del Instituto Mexicano de la Juventud en su sección del PROJUVENTUD 2014-2018, p. 17.

CEPAL) agrupa y delinea los esfuerzos para los jóvenes a través de la Política Pública en materia de juventud.

El siguiente esquema demuestra una comparación de cómo se aterriza esta constante de identificación del problema público (la exclusión social de los jóvenes) en relación con el Programa Nacional de Juventud en México bajo la constante de la inclusión social juvenil como objetivo de política pública de juventud:

Esquema VIII *Inclusión Social Juvenil*

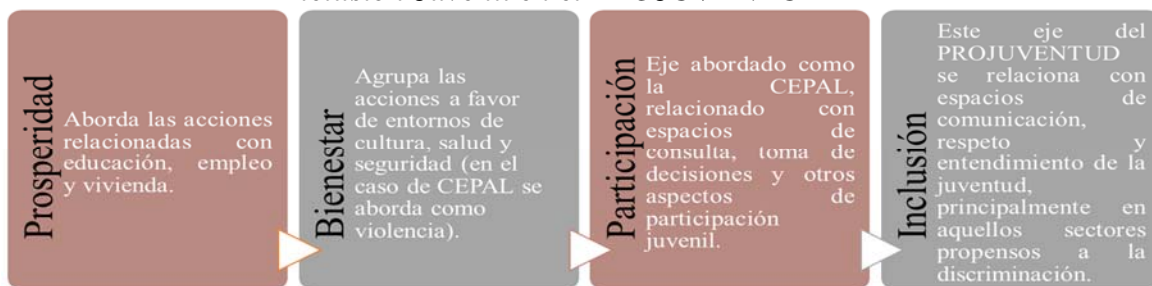


Elaboración propia, con base en los ámbitos de la inclusión social en la juventud de CEPAL y de los ejes del PROJUVENTUD, 2017.

En este escenario, dentro de la perspectiva del Programa Nacional de Juventud 2014-2018, la inclusión social juvenil es el pleno desarrollo de los aspectos de bienestar, prosperidad y participación de los jóvenes, acompañados de espacios de comunicación y entendimiento a su condición de juventud con el fin de evitar la discriminación y agrupar a los jóvenes en el desarrollo de los países. De forma específica, el PROJUVENTUD 2014-2018 cuenta con cuatro grandes ejes que enfrentan la exclusión juvenil de forma multidimensional, cada uno con un propósito puntual de seguimiento. Los ejes son los siguientes:

Esquema IX

Inclusión Juvenil en el PROJUVENTUD



Elaboración propia, con base en los ámbitos de la inclusión social en la juventud de CEPAL y de los ejes del PROJUVENTUD, 2017.

Es importante resaltar que el cuarto eje del PROJUVENTUD es el de la inclusión, mismo que tiene como objetivo delinear las acciones que enfrentan la discriminación de los sectores juveniles más propensos a la misma, así como a las acciones de comunicación y entendimiento de juventud en el ámbito institucional; es importante no confundir este sólo eje con el concepto de inclusión social juvenil, objetivo integral del Projuventud que abarca los cuatro ejes que tienen como fin integrar a los jóvenes en el desarrollo.

En este contexto, el concepto de exclusión social es comprendido de la siguiente forma:

Como una acumulación de procesos confluyentes con rupturas sucesivas que, arrancando del corazón de la economía, la política y la sociedad, van alejando e ‘inferiorizando’ a personas, grupos, comunidades y territorios con respecto a los centros de poder, los recursos y los valores dominantes (Estivill, 2003. Pp.29-30)³⁹.

Esta definición se inserta en la conceptualización de la exclusión social juvenil entendida como aquella condición indeseable que “inferioriza” a los jóvenes y que, ante los cuatro ámbitos que componen la inclusión social juvenil, violenta alguno de los aspectos que la conforman, mostrándose como una desviación de las normas sociales habituales (Fuller, 1941) y que puede ser remediada mediante una acción colectiva (Sullivan, 1980).

³⁹ Concepto tomado de Rizo López, Ana Esmeralda (2006). *¿A qué llamamos exclusión social?* Polis, Revista de la Universidad Bolivariana, vol. 5. Núm. 15, 2006. Universidad de los Lagos: Santiago, Chile.

De esta forma, en el supuesto que todo problema público es una construcción social y política reconocible (Subirats, 2008), el problema de la exclusión social de los jóvenes en México cumple con las siguientes características que lo describen como tal⁴⁰:

- *Interdependiente*: difícilmente aislado, se interrelaciona con todo el sistema de problemas. Dada la heterogeneidad de la juventud, este aspecto se mueve constantemente en las diferentes problemáticas que se incluyen en el eje de bienestar, prosperidad, participación e inclusión.
- *Inestable*: se transforma constantemente conforme evolucionan también los jóvenes y sus necesidades.
- *Subjetivo*: se ha definido según las creencias, valores o intereses de los involucrados; en este caso, de acuerdo con lo definido por el Programa Nacional de Juventud.
- *Oscuro*: su percepción es parcial e incompleta, de acuerdo con las categorías anteriores, la exclusión social juvenil puede tener varias perspectivas.
- *Resistentes*: por su misma oscuridad, es de difícil y compleja solución: por ello, la importancia del seguimiento de los cuatro ejes del Programa Nacional de Juventud.

En esta perspectiva considera el problema público de la exclusión social como el factor clave en las políticas públicas de juventud y reconfigura el paradigma que consideraba los jóvenes como una población vulnerable⁴¹, así, esta nueva perspectiva los construye como sujetos dotados de derechos, que requieren de las herramientas y oportunidades propicias para incluirse positivamente en la sociedad en cualquiera de los escenarios multidimensionales que ocupan en su vida cotidiana.

Exclusión Social Juvenil en México.

Dentro de los cuatro ejes que conforman el Programa Nacional de Juventud 2014-2018, atendiendo el problema público de la exclusión social juvenil, podemos destacar los siguientes datos representativos de este problema público, eje de la política pública de

⁴⁰ Se rescata de Méndez Martínez, José Luis (2015). *Guía de estudio de la materia: Formación de la Agenda en Política Pública, Primera Parte*. México: FLACSO. Maestría en Políticas Públicas Comparadas 2015-2017.

⁴¹ Desprotegida e incapaz por su condición propia dada esta comprensión del concepto de “vulnerable”.

juventud en México. Las siguientes estadísticas se presentan a manera de manera ilustrativa como ejemplo de la gama de problemas que enfrentan los jóvenes en México actualmente; con los mismos, no se pretende agotar todos los indicadores o líneas de acción del Projuventud, si establecer un abordaje general a manera de contexto.

De esta manera, el siguiente acercamiento se realizará por eje estratégico del Projuventud de acuerdo con estos datos representativos:

Eje 1: Prosperidad	Educación	Transición escuela- trabajo	Trabajo	Construcción del Hogar propio

De acuerdo con las *Estadísticas a propósito del Día Internacional de la Juventud* del INEGI (2016), el 32.9% de los jóvenes cuentan con educación media superior, mientras que 19.4% cuentan con educación superior. Asimismo, 1.2% de los jóvenes no cuentan con escolaridad y 2.9% solo cuentan con primaria incompleta. En los adolescentes de 15 a 19 años, 52.8% reportan escolaridad de nivel básico: 9% con primaria (6.7% completa y 2.3% incompleta), mientras que el 43.7% tienen al menos un grado de secundaria.

Tabla 1

Distribución porcentual de la población de 15 a 29 años por grupo quinquenal de edad según nivel de escolaridad. 2015

Grupos de edad	Total	Sin instrucción y preescolar	Primaria incompleta (a)	Primaria completa (b)	Secundaria (c)	Media Superior (d)	Superior (e)
Total	100	1.2	2.9	8.3	34.8	32.9	19.4
15 a 19	100	0.8	2.3	6.7	43.7	41.8	4.1
20 a 24	100	1.2	2.7	8.1	29.3	30.5	27.5
25 a 29	100	1.6	3.9	10.2	30.8	25.3	27.8

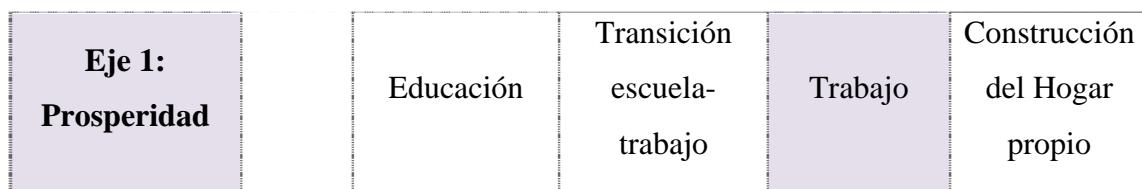
Nota: El total del nivel de escolaridad no da 100 por ciento debido al no especificado.

- a. Incluye a los jóvenes con al menos un grado no específico.
- b. Primaria completa incluye a población joven con al menos un grado de primaria técnica terminada.
- c. Incluye a la población joven con secundaria completa o incompleta.
- d. Considera estudios técnicos con secundaria terminada, normal básica y preparatoria completa e incompleta.
- e. Considera estudio técnico superior con preparatoria terminada y estudios.

Estadísticas a propósito del Día Internacional de la Juventud.

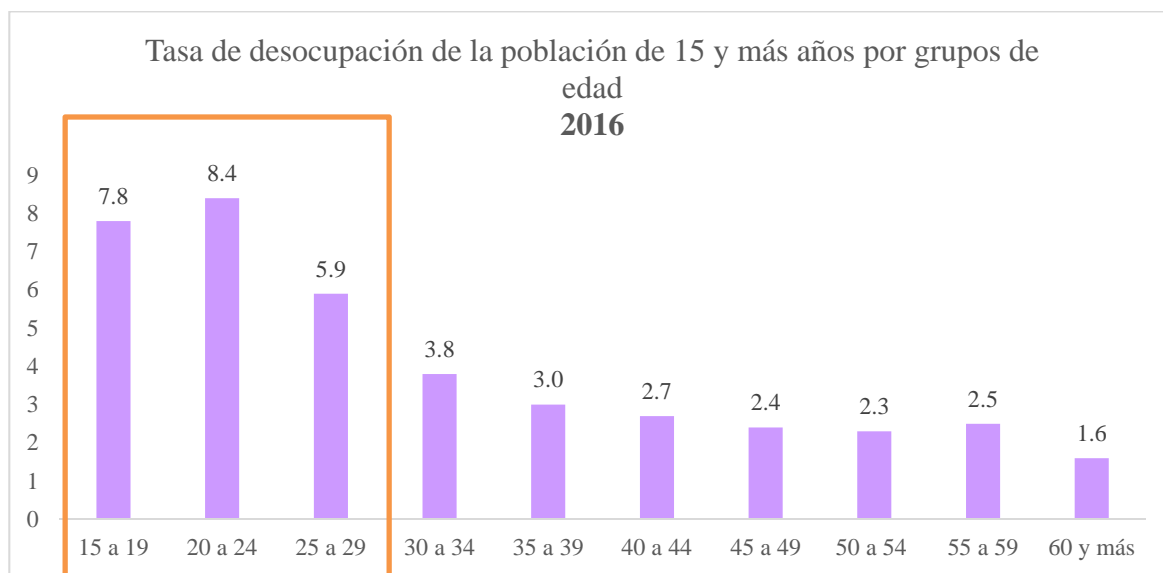
Fuente: INEGI. Encuesta Intercensal 2015.

Se observa en este dato que el rezago educativo forma parte aún de los elementos que excluyen a los jóvenes en diferentes momentos de su vida; cabe destacar que, del grupo de edad de 25 a 29 años, el porcentaje de quienes cuentan con primaria incompleta es mayor en comparación con las personas de 15 a 24 años.



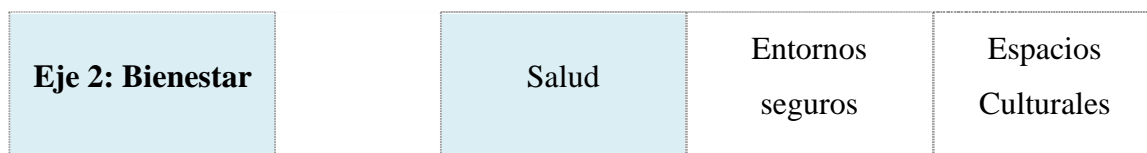
La tasa de desocupación de los jóvenes para el primer trimestre de 2016 es de 7.2%. En la siguiente gráfica se puede observar la tasa de desocupación por grupo de edad, nuevamente, la población con mayor tasa corresponde a la población joven:

Gráfica 1



Estadísticas a propósito del Día Internacional de la Juventud.

Fuente: INEGI. Encuesta Intercensal 2015.



A pesar de la constante inferencia en donde los jóvenes son considerados como sujetos saludables, es importante destacar la importancia de las acciones preventivas para este grupo demográfico. Si bien, se cuenta con una proporción de jóvenes que por su condición son propensos a ciertas enfermedades (por ejemplo, para 2013, uno de los problemas de salud presentados por los jóvenes de entre 15 y 29 años de acuerdo con el INEGI, fue la insuficiencia renal crónica (IRC), causados por efectos tóxicos de ciertas drogas o la glomerulonefritis), una importante área de oportunidad que trabaja el Programa Nacional de Juventud es la prevención de embarazos no deseados y las enfermedades de transmisión sexual. De acuerdo con la Encuesta Nacional de la Dinámica Demográfica (ENADID, 2014) 62.3% de las mujeres jóvenes de 15 a 29 años han iniciado su vida sexual; de ellas una de cada dos (49.9%) no utilizó un método anticonceptivo durante su primera relación sexual.

Además, las principales conductas de riesgo de los jóvenes son las relacionadas con enfermedades con tumores (neoplasias); seguidas de las muertes provocadas por accidentes de transporte; agresiones; enfermedades del sistema circulatorio; y lesiones autoinfligidas intencionalmente. A continuación, la siguiente tabla demuestra la distribución de las defunciones de los jóvenes entre 15 a 29 años:

Tabla 2

Distribución porcentual de las defunciones de los jóvenes de 15 a 29 años por principales causas de muerte según sexo, 2014.

Causas de muerte	Total	15-19 años	20-24 años	25-29 años
Hombres				
Agresiones	24.4	21.0	25.7	25.2
Accidentes de transporte terrestre	17.9	20.1	18.5	16.0
Lesiones autoinfligidas intencionalmente	8.1	9.1	9.1	6.5
Tumores (neoplasias)	7.3	10.0	6.6	6.5
Enfermedades del sistema circulatorio	5.4	4.3	5.2	6.4
Las demás causas	36.9	35.5	34.9	39.4
Mujeres				
Tumores (neoplasias)	12.9	12.0	11.7	14.8
Accidentes de transporte terrestre	10.5	11.1	11.6	9.1
Agresiones	9.7	10.5	10.0	8.8
Enfermedades del sistema circulatorio	8.4	6.7	9.2	8.9

Lesiones autoinfligidas intencionalmente	6.6	10.2	5.9	4.5
Embarazo, parto y puerperio	6.4	5.6	6.9	6.7
Las demás causas	45.6	43.9	44.7	47.2

Fuente: INEGI. Estadísticas de mortalidad 2014.

En este eje también se valora la distribución porcentual de las tasas de fecundidad, en donde, de acuerdo con la Encuesta Nacional de la Dinámica Demográfica (ENADID, 2014) siete de cada diez nacimientos ocurridos en el trienio 2011-2013 se dieron entre las mujeres de 15 a 29 años de edad. Asimismo, uno de cada seis nacimientos (17.4%) ocurridos en el trienio 2011-2013 son de adolescentes de 15 a 19 años de acuerdo con la ENADID, 2014.



Otro de los aspectos que influye en el bienestar, de acuerdo con el Programa Nacional de Juventud, es la presencia de entornos seguros para desarrollarse. En este aspecto, el problema de la inseguridad es uno de los principales factores que impiden la plena inclusión de los jóvenes en sociedad. De acuerdo con la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE, 2016), se estima a nivel nacional que 59.1% de la población de 18 años y más considera la inseguridad y delincuencia como el problema más importante que aqueja hoy en día su entidad federativa, seguido del desempleo (40.8%) y la pobreza (31.9%).

Asimismo, de acuerdo con el Banco Mundial (2013), los jóvenes mexicanos representan el 38% de las víctimas de homicidios en el país, una tasa que se triplicó de 2008 a 2010. De acuerdo con el informe *la violencia juvenil en México*⁴² una de las principales causas del aumento de la violencia en México han sido las disputadas entre organizaciones criminales lo que ha generado un aumento del homicidio juvenil, principalmente en Chihuahua, Sinaloa, estado de México, Baja California y Guerrero.

⁴² *La violencia Juvenil en México*. Documento que puede ser consultado en: <http://documents.worldbank.org/curated/en/277681468155375869/pdf/NonAsciiFileName0.pdf> [rescatado el 20 de mayo de 2017]

**Eje 3:
Participación**

**Diversas formas de organización y participación
juvenil para la toma de decisiones**

En el proceso de construir ciudadanía, la participación de los jóvenes en movimientos sociales y en la vida política significan acciones positivas para integrarse en comunidad y en recibir tanto derechos como obligaciones en la toma de decisiones; al respecto, el uso de su tiempo libre categoriza su inclusión en estas actividades y los potencializa como ciudadanos activos, en contraste con aquellos considerados como pasivos, al involucrarse en actividades en beneficio de su localidad. En este panorama se presenta la Encuesta Nacional sobre Uso del Tiempo (ENUT, 2014) para reconocer cómo los jóvenes distribuyen su tiempo, detonando la importancia de construir ciudadanía en el ámbito público desde la oferta de oportunidades para que los jóvenes se desarrollen como ciudadanos activos:

Tabla 3

Porcentaje de la población de 15 a 29 años que realiza actividades seleccionadas en su tiempo libre y promedio de horas semanales dedicadas por actividad. 2014

Actividad seleccionada	Porcentaje de la población de 15 a 29 años que realiza la actividad	Promedio de horas semanales dedicadas a la actividad
Vio televisión	67.1	9.7
Dedicó tiempo especial a los integrantes de su hogar para platicar de las actividades diarias, consolar o aconsejar.	56.6	5.5
Revisó el correo, consultó redes sociales o chateó.	54.8	8.9
Hizo deporte o ejercicio físico.	42.4	5.3
Asistió a parques, cines, ferias, estadios o canchas, museos u otros sitios culturales o de entretenimiento.	33.1	3.7
Consultó información o navegó por internet.	32.1	4.7
Leyó algún libro, revista, periódico u otro material impreso.	31.0	3.1

Actividad seleccionada	Porcentaje de la población de 15 a 29 años que realiza la actividad	Promedio de horas semanales dedicadas a la actividad
Escuchó la radio u otros medios de audio.	21.6	5.3
Participó en juegos de mesa o azar, videojuegos, aficiones o pasatiempos.	17.4	4.3
Realizó actividades artísticas o culturales (tocar un instrumento musical, pintar o realizar artes plásticas, gráficas, literarias, escénicas).	8.3	4.6

Nota: El porcentaje se calculó respecto al total de población de 15 a 29 años de edad. El promedio se realizó dividiendo el número de horas a la semana entre la población que realizó dicha actividad, destacando que los jóvenes ocupan su tiempo principalmente con los integrantes de su hogar y en la consulta de redes sociales.

Fuente: INEGI. Encuesta Nacional sobre Uso del Tiempo 2014. Base de datos.

Estadísticas a propósito del Día Internacional de la Juventud.

Fuente: INEGI. Encuesta Intercensal 2015.

Eje 4: Inclusión	Impulsar un marco conceptual, normativo y operativo que proteja los derechos de los jóvenes	Visibilizar a los jóvenes implementando una perspectiva de juventud
-------------------------	---	---

Este cuarto eje llamado de inclusión describe los esfuerzos normativos por visibilizar a los jóvenes en la esfera gubernamental a través del diálogo con diferentes actores gubernamentales⁴³. Por mencionar un aspecto general de este eje relacionado con la discriminación, en 2012 el 6.8% de la población juvenil hablaba alguna lengua indígena (poco más de 2.5 millones de jóvenes, de los cuales, 48,933 no hablan español). Las principales lenguas indígenas habladas por la población juvenil son el náhuatl (18.0%),

⁴³ Es importante mencionar que los cuatro ejes del Projuventud tienen como objetivo enfrentar la exclusión juvenil. En este caso, el cuarto eje llamado de *inclusión* no es el antónimo directo al problema público, es una expresión que, dentro de los cuatro esfuerzos, el Programa Nacional de Juventud lo toma para hacer visibles las relaciones institucionales para enfrentar una de las áreas de la exclusión: la discriminación.

chol (11.3%) y maya (10.6%), este grupo juvenil, en particular, presenta rezagos en términos del acceso a los derechos sociales con respecto al total nacional juvenil (Projuventud, 2014).

En este contexto, el panorama que se ha construido en el conocimiento y entendimiento de una política pública de juventud requiere de esfuerzos que contemplen las múltiples realidades y retos que actualmente viven los jóvenes para lograr su plena inclusión en el desarrollo del país. En este caso, los jóvenes comparten múltiples condiciones que pueden llegar a invisibilizarlos o a interpretar de forma diferenciada su contexto de exclusión: un reto mayor para el ejercicio cotidiano de los hacedores de políticas.

Capítulo III. Interpretación de la Política Pública de Juventud

Tras establecer el recorrido teórico y coyuntural de la política pública de juventud en México en el marco del Programa Nacional de Juventud 2014-2018 es importante puntualizar el eje principal de este texto: la interpretación de los hacedores de políticas de las instancias del gobierno federal sobre los elementos de política pública en materia de juventud y las implicaciones de esta interpretación en la implementación de las políticas o programas para enfrentar el problema de la exclusión social juvenil.

En este sentido, este capítulo se divide en tres estructuras: (I) la primera de ellas data sobre los hallazgos del análisis del discurso de las entrevistas realizadas a los hacedores de políticas públicas haciendo uso del *Modelo de Análisis de la Apropiación del Concepto de Política Pública de Juventud* en la momento de la implementación propuesto tras la revisión teórica (II) el segundo apartado data sobre el análisis comparativo de los esfuerzos realizados a favor de los jóvenes de las diferentes instancias del gobierno federal participantes en las entrevistas en relación con el Programa Nacional de Juventud y la apropiación del concepto de política pública de juventud expresada por el Instituto Mexicano de la Juventud. Finalmente, (III) el tercer apartado presenta un análisis general del enfoque de la interpretación de política pública en materia de juventud compartida por los participantes, bajo una perspectiva comparada, estableciendo el paradigma de política pública en materia de juventud en México, el mapeo de sus decisiones de acuerdo con esta interpretación y sus implicaciones en el momento de la implementación.

Implementación Metodológica

La estrategia metodológica de esta investigación es de índole cualitativa que tiene como base la entrevista semiestructurada (Peláez, 2016) y el análisis del discurso (Cejudo, 2008). La entrevista (Anexo 5) plantea preguntas formuladas de acuerdo al Modelo de Análisis propuesto, con la finalidad de contar con una narración personal de los hacedores de políticas públicas, líderes en el proceso de implementación de acciones a favor de los jóvenes en México; el instrumento cuenta con seis apartados: (1) *preguntas generales*: tiene como fin conocer los programas o acciones que implementa el entrevistado o su área;

(2) *comprensión conceptual*: en donde se encuentra el significado de ser joven para el gobierno mexicano y el principal problema que enfrentan los jóvenes en el país, así como la relación de los programas implementados con el problema público identificado; (3) *capacidad institucional y organizacional*: que tiene como fin conocer la estructura, los recursos (humanos, materiales o tecnológicos) y los principales factores que pueden complicar la implementación de la política o programa; (4) *reglas generales y específicas*: que guían la implementación y que se relacionan con la planeación nacional, incluido el Programa Nacional de Juventud; (5) *relación con otros actores responsables*: este apartado permite reconocer la implementación como una acción estructurada y compartida con otros actores y, finalmente; (6) *interés en la política de juventud*: que permite reconocer el panorama general del entrevistado sobre el futuro de la política o los programas que se está implementando para los jóvenes.

A través de las categorizaciones que se desprenden de la entrevista como base del Modelo, se implementa el análisis del discurso, primero de forma individual y, posteriormente, de manera comparada, con el fin de identificar la comprensión de los elementos de análisis de política pública aplicados en sus decisiones y establecer un estándar de comparación general entre los entrevistados, tanto de los elementos presentes en su entrevista, como de los que conforman el marco conceptual de la política pública de juventud en México con base en el Programa Nacional de Juventud y las líneas de acción del Instituto Mexicano de la Juventud. Este método reconoce las acciones de los hacedores de política pública de juventud y el contexto en el que se desarrollan; así, el Modelo y el análisis del discurso permiten puntualizar el tipo de paradigma de política de juventud en el que México se encuentra actualmente a través de sus hacedores de políticas.

En este sentido, los hacedores de políticas entrevistados son los siguientes:

Cuadro II
Perfil de los Entrevistados

Fotografía	Nombre	Cargo	Entrevista (Anexo 6)	Eje rector PROJUVENTUD
	Javier González Garrigós	Secretario Técnico de la Coordinación de Becas de la Subsecretaría de Educación Media Superior. Secretaría de Educación Pública (SEP)	Jueves 22 de junio de 2017. Duración: 31:52	Prosperidad
	Celly Martínez Camacho.	Directora General Adjunta de Planeación. Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL)	Martes 11 de julio de 2017. Duración: 27:01	Participación
	Gerardo Dasyel Mendoza Capetillo	Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS)	Viernes 29 de julio de 2017. Duración: 17:08	Bienestar
	Mónica Valdez González.	Directora de Investigación y Estudios sobre Juventud. Instituto Mexicano de la Juventud (IMJUVE)	Martes 04 de julio de 2017. 41:12	Inclusión Eje Comparativo

En un escenario contextual es importante mencionar que el momento político que acompaña a las entrevistas data del último año de gobierno del sexenio actual (2012 – 2018); se menciona la importancia de fortalecer las propuestas programáticas que se iniciaron entre el año 2013 y 2014 y el panorama de Reformas Estructurales que emprendió esta administración. Asimismo, es importante mencionar que entre los meses de mayo y julio de este 2017, los índices de aprobación gubernamental han sido los más bajos de todo el sexenio; la importancia de mejorar en la percepción ciudadana y electoral depende en gran medida de los resultados visibles que puedan presentarse a través de la implementación de los programas. Asimismo, para puntualizar este contexto, cabe mencionar que los entrevistados de Sedesol, IMSS y el IMJUVE se han desempeñado en el ejercicio público de manera transexenal; solamente el entrevistado de la SEP su experiencia previa ha sido en el área académica.

Bajo este panorama, se abordó cada eje estratégico del Programa Nacional de Juventud a través de las instituciones que representan los entrevistados como hacedores de políticas públicas en materia de juventud. Dado el perfil de cada entrevistado, servidor público en funciones a cargo del seguimiento de la implementación de programas o políticas para jóvenes, se logró una entrevista homogénea y con diferentes aportaciones sustanciales; en este sentido, en el siguiente apartado, se presentan los hallazgos de la interpretación de política pública de juventud que realizan los hacedores de políticas de acuerdo con el eje estratégico de juventud que representan.

Parte I: Modelo de Análisis de la Apropiación del Concepto de Política Pública de Juventud en el discurso de los hacedores de Políticas Públicas

El discurso en políticas públicas tiene efectos no sólo teóricos, también sustanciales (Cejudo, 2008) y, entre estos aspectos sustanciales, se reconoce la importancia que cada uno de los hacedores de políticas públicas brinda de la implementación de la propia política o programa que tiene a su cargo, esta interpretación diseña un espacio de entendimiento propio o compartido por sus colegas del panorama de la política pública de juventud en México. Con base en esta afirmación se aplica el *Modelo de Análisis de la Apropiación del Concepto de Política Pública de Juventud* (Anexo 7) por cada uno de los

entrevistados, divididos de acuerdo con el eje estratégico que representan de acuerdo con el Programa Nacional de Juventud 2014-2018.

Eje de Prosperidad

De acuerdo con el análisis de la entrevista realizada a Javier González Garrigós, Secretario Técnico de la Coordinación de Becas de la Subsecretaría de Educación Media Superior (CBSEMS) de la Secretaría de Educación Pública (SEP), se muestran los siguientes hallazgos de acuerdo con el *Modelo de Análisis de la Apropiación del Concepto de Política Pública de Juventud* en la implementación. El primer apartado del Modelo corresponde a la comprensión conceptual del entrevistado, mismo que se observa de la siguiente manera:

Número de Menciones en Comprensión Conceptual							
Eje Prosperidad	1	Concepto de Juventud	4	Exclusión/inclusión social juvenil	7	Política Pública	4
Programa Nacional de Juventud 2014 - 2018							
Eje de Prosperidad: incrementar las oportunidades de las y los jóvenes para acceder a los sistemas escolares, productivos y de obtención de vivienda (7 estrategias).							

Javier González muestra un amplio conocimiento de los conceptos de inclusión social juvenil y se apega al objetivo del eje estratégico de Prosperidad del Programa Nacional de Juventud 2014-2018; asimismo, relaciona las acciones que implementa desde la CBSEMS con el concepto de problema público que comparte en su discurso, dando cifras al respecto:

Otra parte fundamental del Programa es que todo, el 99.3% de los beneficiarios están igual o por debajo del 4° decil de ingreso per cápita, entonces, esa es la parte también muy, muy importante (Javier González Garrigós).

En este sentido, reconoce en su discurso las estrategias 1 y 2 del eje de Prosperidad del Projuventud: contribuir al derecho de la población joven a la educación mediante el acceso y permanencia; y, diseñar e implementar programas que garanticen procesos de educación y que atiendan necesidades y contextos de las y los jóvenes.

Asimismo, reconoce los elementos del ciclo de política pública en diferentes momentos, por ejemplo, la relación con otros actores para su implementación:

Realmente, te digo, en el Programa tenemos que hacer alianzas, sí efectivamente, o sea es mucha coordinación entre las instancias locales. El tema con los gobiernos estatales es fundamental, con las Direcciones Generales, por ejemplo, CONALEP, DGETI, DGETA, DGECYTM, los CECYT (Javier González Garrigós).

El hacedor de política pública añade también en su discurso el concepto de inclusión como un tema de relevancia para los jóvenes y para el trabajo que realiza desde su posición, presenta en la estrategia 3 del eje de Prosperidad del Projuventud: lograr una educación libre de violencia, sin discriminación y con perspectiva de derechos para las y los jóvenes. Así lo puntualiza Javier González en su discurso:

Ahorita con CDI (Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas) el tema de inclusión y equidad es muy presente, CDI también es una parte fundamental. Más o menos, cuando empezó esta administración, el % de los alumnos indígenas o que hablaban una lengua indígena era el 2%, el 2% del total de los beneficiarios. Hoy en día, del total de los beneficiarios, el 12% son indígenas (Javier González Garrigós).

Sobre los elementos de Análisis de Política Pública, el hacedor de política pública cuenta con las siguientes menciones en su discurso:

Elementos de Análisis de Política Pública	Primer nivel de categorías	Segundo nivel de categorías
Capacidad Institucional y Organizacional (CIO)	5 menciones: <input type="checkbox"/> Disponibilidad y aplicación efectiva de recursos (humanos, materiales y tecnológicos).	4 menciones: <input checked="" type="checkbox"/> Actores involucrados que fijen o acepten su interacción con las reglas. 1 mención: <input checked="" type="checkbox"/> Que sus responsabilidades y relaciones se basen en acuerdos y compromisos preestablecidos. 1 mención: <input checked="" type="checkbox"/> Que los recursos sean suficientes en cantidad y calidad (perfiles adecuados). 1 mención: <input checked="" type="checkbox"/> Compresión entre la política y la realidad donde se implementa.

Elementos de Análisis de Política Pública	Primer nivel de categorías	Segundo nivel de categorías
Reglas Institucionales Generales y Específicas (RIGE)	2 menciones: <input type="checkbox"/> Reglas generales que se aplican a todas las políticas públicas (Plan Nacional de Desarrollo).	4 menciones: <input checked="" type="checkbox"/> Reglas específicas que se ajusten al Programa Nacional de Juventud 2014-2018 y a su objetivo de inclusión social juvenil.
Relación con otros actores y responsables de la Política (RA)	1 mención: <input type="checkbox"/> Comprensión operativa de la política pública de juventud y el problema público de la exclusión juvenil. 4 menciones: <input type="checkbox"/> Posición de la autoridad política y administrativa en la dirección de la intervención.	2 menciones: <input checked="" type="checkbox"/> Interés y valores. 1 mención: <input checked="" type="checkbox"/> Capacidad de manejar recursos. 5 menciones: <input checked="" type="checkbox"/> Decisión estratégica relaciona con la Política de Juventud.

En este escenario, el hacedor de política pública en el Eje de Prosperidad comprende la implementación de la política pública en un panorama que prioriza la relación con otros actores y responsables (RA) para contar una política exitosa. Asimismo, identifica la exclusión social juvenil como parte del problema que, desde las acciones y programas que implementa busca enfrentar. En su discurso, la capacidad institucional y organizacional (CIO) ocupan un lugar importante en cuanto a la disponibilidad y aplicación efectiva de los recursos, mientras que, el apartado de Reglas Institucionales (RIGE) es mencionado de forma general sin comentar el Programa Nacional de Juventud, pero dando énfasis a las reglas de operación de los programas que implementa. Por el número de menciones categóricas, el hacedor de política pública se encuentra principalmente en el segundo nivel de categorías.

En cuanto a la mención de los factores que complican la implementación su discurso abordó los siguientes:

Factores que complican la Implementación	No. de menciones
1. Incompatibilidad de compromisos.	6
2. Referencia por otros programas.	1

Factores que complican la Implementación	No. de menciones
3. Compromisos simultáneos.	5
4. Actores subordinados /entidades.	2
5. Diferencias de opinión y liderazgo.	4
6. Diferencias legales y de procedimiento.	2
7. Acuerdos pero no poder y recursos.	3

En este aspecto, el discurso de Javier González es preciso: al priorizar la relación con otros actores y responsables de la política (RA) en el marco de su implementación, considera que, dentro de los principales factores que la complican son, precisamente, la incompatibilidad de compromisos, los compromisos simultáneos y las diferencias de opinión y liderazgo. En este caso, Javier González relaciona lo que menciona Merilee Grindle (2009) en el momento de la implementación de la política, la necesaria comprensión de los intereses particulares y administrativos; ámbitos espaciales (geográficos) y organizativos (redes y relaciones de poder) diferenciados.

Dentro del análisis del discurso del hacedor de política, los principales elementos discursivos priorizados en la entrevista son:

Elementos del discurso	Comentarios del entrevistado
Simetría (10 menciones)	Yo lo veo de hace unos años para acá, antes el Programa no quería salir porque pues sí estaba mal en muchos aspectos. Entonces, entró en un proceso de mejora muy importante y hoy en día es un Programa digno de presumirse, entonces, nunca va a ser suficiente, obviamente.
Ambigüedad (4 menciones)	También ese es otro tema, muchas veces queremos innovar, pero nos salimos de esto (<i>reglas de operación</i>) entonces no podemos.
Bienestar (6 menciones)	(...) y que muchos de ellos necesitan una beca para estudiar y esa es la, lo que nosotros tenemos que darle el argumento y apoyarlos como las políticas públicas que se implementen tienen que ir encaminadas a que realmente se traduzcan.

Sus principales elementos discursivos aplicados al Modelo de Análisis permiten reconocer que el paradigma dominante para el entrevistado en cuanto a la política de juventud es el número 3 de acuerdo con Trucco & Ullman (2015): **la juventud ciudadana como etapa de desarrollo**, bajo programas integrales, participativos y de extensión de alianzas entre programas y ejecutores. Asimismo, su interpretación se acompaña de considerar, para la

implementación de la política, los múltiples intereses de los actores involucrados, lo que incide directamente en el mapa de decisiones al momento de la acción gubernamental.

Eje de Participación

De acuerdo con el análisis de la entrevista realizada a Celly Martínez Camacho, Directora General Adjunta de Planeación de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) se muestran los siguientes hallazgos de acuerdo con el *Modelo de Análisis de la Apropiación del Concepto de Política Pública de Juventud* en la implementación y a la mención de las categorías en su discurso dentro del primer apartado del Modelo que corresponde a la comprensión conceptual de la entrevistada:

Número de Menciones en Comprensión Conceptual							
Eje Participación	1	Concepto de Juventud	4	Exclusión/inclusión social juvenil	1	Política Pública	6
Programa Nacional de Juventud 2014 - 2018							
Eje de Participación: fortalecer la participación juvenil en los espacios de decisión públicos, sociales y comunitarios (7 estrategias).							

Celly Martínez muestra un amplio conocimiento de los conceptos de Política Pública, así como los retos de este mismo concepto con relación al tema de juventud y a la estructura programática:

A ver déjame te pongo un ejemplo, por ejemplo, la MIR, la Matriz de Indicadores para Resultados, ha sido muy buena para darle una estructura general a todos los programas, una organización que al menos tengan un lenguaje común y un mínimo necesario de organización para evaluar; que esto no los hace necesariamente mejores, lo que hace es que sea más transparente la evaluación, o sea, tienen requisitos mínimos a cumplir los cuales se pueden ir verificando (Celly Martínez Camacho).

Reconoce, dentro del ciclo de política pública, la importancia de identificar el problema público y menciona algunas interpretaciones:

Pero creo que es lo que todavía nos falta imaginarnos, no sé si es eso, o sea creo que ya me abrí un poco más, pero creo como política pública es eso, justo es primero qué es el problema público de la juventud y te digo, no creo

que todo tenga que ver necesariamente con el trabajo remunerado, creo que es una gran parte y es muy importante pero creo que tiene que ver al final con los incentivos, ¿no? y creo que es un tema más elusivo, por ejemplo género, como que género identificamos las brechas (Celly Martínez Camacho).

Sobre el principal problema que enfrentan los jóvenes, su discurso se remite a la estrategia 1 y 3 del eje de Participación: contribuir a la garantía del ejercicio de los derechos de la población juvenil; y, contribuir al reconocimiento de las diversas formas de organización y participación juvenil para su incorporación en la toma de decisiones. Al respecto, aporta lo siguiente de acuerdo con su perspectiva:

Igual suena un poco como cliché, pero creo que el principal problema es a lo mejor dónde implementar el talento, ¿no? o las, no sé cómo decirlo, pues las ganas de contribuir, o sea donde implementar sus conocimientos o sus talentos o su voluntariado (Celly Martínez Camacho).

Sobre los elementos de Análisis de Política Pública, la hacedora de política pública cuenta con las siguientes menciones en su discurso:

Elementos de Análisis de Política Pública	Primer nivel de categorías	Segundo nivel de categorías
Capacidad Institucional y Organizacional (CIO)	<p>1 mención:</p> <ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> Nivel de responsabilidad institucional y organizacional. <p>1 mención:</p> <ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> Disponibilidad y aplicación efectiva de recursos (humanos, materiales y tecnológicos). 	<p>2 menciones:</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Que las competencias y actividades institucionales sean asignadas a los responsables de producir, intervenir o controlar los procesos de gestión. <p>1 mención:</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Que los recursos sean suficientes en cantidad y calidad (perfiles adecuados).
Reglas Institucionales Generales y Específicas (RIGE)	<p>3 menciones:</p> <ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> Reglas generales que se aplican a todas las políticas públicas (Plan Nacional de Desarrollo). 	<p>1 mención:</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Programa Nacional de Juventud 2014-2018. <p>2 menciones:</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Reglas específicas que se ajusten al Programa Nacional de Juventud 2014-2018 y a su objetivo de inclusión social juvenil.

Elementos de Análisis de Política Pública	Primer nivel de categorías	Segundo nivel de categorías
Relación con otros actores y responsables de la Política (RA)	1 mención: <input type="checkbox"/> Comprensión operativa de la política pública de juventud y el problema público de la exclusión juvenil.	1 mención: <input checked="" type="checkbox"/> Interés y valores. 1 mención: <input checked="" type="checkbox"/> Capacidad de manejar recursos. 1 mención: <input checked="" type="checkbox"/> Ideas e intereses individuales sobre la política de juventud.

En este escenario, la hacedora de política pública en el Eje de Participación comprende la implementación de la política pública en un panorama que prioriza las reglas institucionales generales y específicas (RIGE), coordinando su ejercicio diario con las actividades que realiza desde la Dirección General Adjunta de Planeación, misma que tiene, entre otros objetivos, la responsabilidad de reconocer cómo los programas sociales cumplen precisamente con la planeación nacional.

En su discurso menciona la importancia de reconocer qué es una política de juventud, concepto que no ha logrado ser detallado y definido dadas las múltiples percepciones de los participantes y las prioridades de otros programas (14 programas nombrados por la entrevistada); asimismo, en este escenario de planeación, comenta la importancia de seguir trabajando en la perspectiva de un mismo concepto para el entendimiento de lo que es el enfoque de juventud. Por el número de menciones categóricas, la hacedora de política pública se encuentra principalmente en el segundo nivel de categorías, dando una mención indirecta al diseño del Programa Nacional de Juventud.

En cuanto a los factores que complican la implementación su discurso abordó los siguientes:

Factores que complican la Implementación	No. de menciones
1. Incompatibilidad de compromisos.	2
2. Referencia por otros programas.	1
3. Compromisos simultáneos.	2
4. Actores subordinados /entidades.	0
5. Diferencias de opinión y liderazgo.	7

6.	Diferencias legales y de procedimiento.	3
7.	Acuerdos pero no poder y recursos.	3

En este aspecto, el discurso de Celly Martínez gira en torno a las diferencias de opinión y liderazgo que complican la implementación, así como de las diferencias legales, de procedimiento y de los acuerdos. Estos factores se relacionan con las actividades que realiza cotidianamente Celly Martínez como hacedora de políticas al priorizar las reglas institucionales generales y específicas (RIGE) al momento de evaluar la implementación de un programa. Cuando se ha decidido gobernar en un escenario de planes nacionales y por política pública, estos tres aspectos constantes en el discurso de Celly Martínez son prioridad para las acciones gubernamentales.

En este caso, la entrevistada cuenta en su discurso con la concepción de las reglas institucionales no como un referente directo a la esencia del derecho (desprendida en leyes, normativas o reglamentos), sí como parte de la inclusión de la negociación política y los arreglos contractuales que permiten el desarrollo de una política, tal y como lo menciona Peter Knoepfel (2007).

En este escenario, los principales elementos del discurso de la hacedora de políticas son:

Elementos del discurso	Comentarios de la entrevistada
Simetría (5 menciones)	Por eso te decía que somos el punto nodal porque o sea como que casi todo pasa por aquí o pasa a través de nosotros.
Metáfora (3 menciones)	Que es justo lo que te decía, yo creo que los programas, o sea los más grandes, yo creo que cuentan con, o sea la misma sostenibilidad es el apoyo de las personas, como dicen “palo dado”.
Manejo de la información de selección (2 menciones)	Que para mí, te decía, son los recursos organizacionales, porque, por ejemplo, ya estamos tan regulados, que no creo que necesariamente sea malo, que, por ejemplo, un programa es cómo es, entonces ya es prácticamente, no sé si imposible, pero es muy difícil cambiar la manera en que opera.
Manejo de la información de petición (2 menciones)	Que mira, justo ahorita que terminé de decir eso, me acordé que, porque eso hacemos desde adentro, pero hacía afuera, o sea, los programas, nosotros somos el enlace con los programas.

Sus principales elementos discursivos permiten reconocer que el paradigma dominante para la entrevistada en cuanto a la política de juventud es el número 2 de acuerdo con Trucco & Ullman (2015): **Riesgo y transgresión**, bajo la dispersión de ofertas por la falta de definición de un enfoque de juventud (que no ha sucedido como en los casos de

perspectiva de género o alimentación de acuerdo con la hacedora de políticas públicas). Asimismo, su interpretación se acompaña de considerar la importancia de contar con reglas institucionales y específicas no sólo para delinear el mínimo indispensable de los programas, también para abrir el escenario e ir más allá de ese mínimo en el momento de la implementación.

Eje de Bienestar

De acuerdo con el análisis de la entrevista realizada a Gerardo Dasyel Mendoza Capetillo, Coordinador de Asesores de la Dirección de Administración del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) se muestran los siguientes hallazgos de acuerdo con el *Modelo de Análisis de la Apropiación del Concepto de Política Pública de Juventud* en la implementación y a la mención de las categorías del apartado conceptual del Modelo:

Número de Menciones en Comprensión Conceptual							
Eje Bienestar	4	Concepto de Juventud	1	Exclusión/inclusión social juvenil	2	Política Pública	1
Programa Nacional de Juventud 2014 – 2018							
Eje de Bienestar: promover condiciones para que las y los jóvenes tengan un entorno digno a través de esquemas de salud, convivencia y seguridad (7 estrategias).							

Gerardo Mendoza, desde su discurso, representa un amplio conocimiento del concepto de bienestar dado el contexto y las actividades prioritarias que realiza desde el Instituto Mexicano del Seguro Social:

La más cercana y yo creo que la más, que ha roto paradigmas, es la afiliación a 6.6 millones de estudiantes. Afiliación qué quiere decir para el Instituto, que estas cayendo en una responsabilidad fiscal en garantizarles salud a un estudiante de Universidad y Prepa abierta, a que tenga posibilidades de atenderse en el Instituto. Otro enfoque muy importante es el Modelo de Prevención que está haciendo el IMSS (Gerardo Dasyel Mendoza Capetillo).

De esta forma, retoma la estrategia 1 y 2 del Eje de Bienestar del Projuventud: participar en el fomento de políticas para la salud integral de las personas jóvenes; y, diseñar estrategias para la reducción de conductas de riesgo que afecten la salud de las y los jóvenes. Asimismo, dentro del ciclo de política pública y del reconocimiento del problema

público principal de los jóvenes en México, Gerardo Mendoza prioriza la situación de salud como la principal problemática que enfrenta este grupo:

Entonces, en materia de salud yo creo que como joven todavía no eres consciente de las repercusiones que puedes tener tú en tu salud, ya que hay enfermedades que son hereditarias, hay enfermedades que son adquiridas (Gerardo Dasyel Mendoza Capetillo).

Sin embargo, en su discurso, también menciona el problema de exclusión social juvenil dentro de una metáfora y desde una experiencia propia como joven dentro de la Administración Pública:

Entonces [como joven] son esas tres cargas: carga de que eres burócrata, carga de que estás chavo y no sabes y pues la carga que no tienes vocación y haces el trabajo nada más por hacer (Gerardo Dasyel Mendoza Capetillo).

Durante la entrevista realizada a Gerardo Mendoza, además, se puntualiza la importancia de realizar acciones transexenales, en sus palabras, el IMSS puede lograrlo gracias a la forma en la que se maneja su estructura:

Afortunadamente el IMSS tiene contra pesos, tiene un Consejo Técnico, tiene un Sindicato, tiene un Director General y tiene toda la estructura; entonces, a diferencia de cualquier otra entidad o Secretaría estatal, no es que cambien los programas o no; no es que cambió el cuadro básico de medicinas, uno o el otro, aquí es una Institución que el próximo año se cumplen 75 años (Gerardo Dasyel Mendoza Capetillo).

Sobre los elementos de Análisis de Política Pública, el hacedor de política pública cuenta con las siguientes menciones en su discurso:

Elementos de Análisis de Política Pública	Primer nivel de categorías
Capacidad Institucional y Organizacional (CIO)	<p>1 mención: <input type="checkbox"/> Nivel de responsabilidad institucional y organizacional.</p> <p>1 mención: <input type="checkbox"/> Aproximación administrativa (jurídica, económica y político-social).</p>

Elementos de Análisis de Política Pública	Primer nivel de categorías
	1 mención: <input type="checkbox"/> Disponibilidad y aplicación efectiva de recursos (humanos, materiales y tecnológicos).
Reglas Institucionales Generales y Específicas (RIGE)	1 menciones: <input type="checkbox"/> Reglas generales que se aplican a todas las políticas públicas (Plan Nacional de Desarrollo).
Relación con otros actores y responsables de la Política (RA)	1 mención: <input type="checkbox"/> Posición de la autoridad política y administrativa en la dirección de la intervención.

En este escenario, el hacedor de política pública en el Eje de Bienestar se encuentra en un primer nivel de categorías de acuerdo con el Modelo de Análisis. En su contexto y, de acuerdo con su cargo como Coordinador de Asesores, se prioriza el seguimiento de la implementación de acciones ya establecidas, más allá de la evaluación del impacto de las mismas en el momento de la implementación, lo que significa, precisamente, que el primer nivel de categorías sea el que cuenta con mayor número de menciones dadas sus acciones como responsable de guiar los esfuerzos y las indicaciones del Director de Administración del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS).

En su discurso también menciona la importancia del concepto de Bienestar para la implementación de políticas públicas, lo que indica las prioridades del Instituto y de sus acciones dentro de él; la estructura con la que cuenta el IMSS es uno de los factores más importantes para el hacedor de políticas, es decir, la Capacidad Institucional y Organizacional (CIO) ocupan un espacio prioritario para la implementación de las acciones de juventud que se realizan desde esta instancia dentro de su magna estructura con más de 440,000 empleados de acuerdo con lo comentado por el entrevistado.

En este panorama, los factores que complican la implementación dentro del discurso de Gerardo Mendoza son los siguientes:

Factores que complican la Implementación	No. de menciones
1. Incompatibilidad de compromisos.	0
2. Referencia por otros programas.	0
3. Compromisos simultáneos.	1

Factores que complican la Implementación	No. de menciones
4. Actores subordinados /entidades.	0
5. Diferencias de opinión y liderazgo.	1
6. Diferencias legales y de procedimiento.	0
7. Acuerdos pero no poder y recursos.	4

En este aspecto, el tema de salud dentro del eje de Bienestar cuenta con un factor dominante que complica la implementación: los compromisos simultáneos, principalmente por los diferentes servicios de salud en México o, por otro lado, la falta de los mismos, como lo menciona Gerardo Mendoza; las diferencias de opinión y de liderazgo relacionadas con esta precisión de los diferentes esfuerzos por impartir los servicios de salud ; y, los acuerdos, pero no poder y recursos como principal problemática de la implementación forman parte del paradigma actual al ofertar los servicios de salud o el modelo de prevención de enfermedades para los jóvenes.

El factor principal que identifica el hacedor de políticas como problemática de implementación se relaciona con la prioridad que Gerardo Mendoza realiza de la Capacidad Institucional y Organizacional (CIO) para impartir salud a la juventud, rescatando lo que Daniela Trucco y Heidi Ullmann (2015) puntualizan como una revalorización de los esfuerzos de las políticas y los programas en materia de salud para el número de jóvenes latinoamericanos (y en este caso, para los jóvenes en México)

En este escenario, los principales elementos del discurso del hacedor de políticas públicas son:

Elementos del discurso	Comentarios del entrevistado
Bienestar Común (2 menciones)	Uno: es la Institución que pudiera aspirar al ideal de justicia social en México y estoy empezado desde 1943 cuando no existía nada, repito. Dos, la labor del equipo médico: de los doctores, enfermeras, nutriólogas, camilleros, conductores de ambulancias, etc, es el más importante que lo que estoy haciendo hoy.
Metáforas (1 mención)	Cargas con esa imagen como joven; yo lo comparto con mis amigos, oigan, yo la verdad no me siento burócrata, me siento como servidor público porque la diferencia es el tema de vocación. Ese es uno, el reto de cargar con esa imagen.
Manejo de la información de selección.	La cobertura de universalidad, universal de salud es un tema que se ha discutido desde Calderón 2008, con Córdoba, es una aspiración.

Elementos del discurso	Comentarios del entrevistado
(1 mención)	
Manejo de la información de petición (1 mención)	Sí se vuelve muy complicado y mucha gente, pues encuentras perfiles jóvenes que, pues bueno están dispuestos a aprender, a colaborar y encuentras perfiles.

Sus principales elementos discursivos permiten reconocer que el paradigma dominante para el entrevistado en cuanto a la política de juventud es el número 2 de acuerdo con Trucco & Ullman (2015): **Riesgo y transgresión**, bajo el entendido discursivo donde menciona que, actualmente en México, la política de salud se implementa mediante acciones compensatorias y sectoriales con el fin de incrementar la proporción de personas que gozan de protección de salud. El tipo de programas existentes, a pesar del reciente modelo de prevención de enfermedades mencionado por el hacedor de políticas, sigue dispersando las ofertas de salud para los jóvenes bajo un escenario asistencial y de control de problemas específicos. Sin embargo, la propia interpretación de política dada por el entrevistado considera la importancia de articular esfuerzos integrales que utilicen la estructura del sector salud como áreas de oportunidad para ir más allá de ese mínimo en el momento de la implementación de las acciones para los jóvenes.

Eje de Inclusión

El eje de Inclusión en el Projuventud tiene como fin fortalecer la plena inclusión y no discriminación de los jóvenes en los procesos de desarrollo social y económico, en esta definición se analizará este eje con base en los elementos de la entrevista realizada a Mónica Valdez González, Directora de Investigación y Estudios Sobre Juventud del Instituto Mexicano de la Juventud⁴⁴.

De acuerdo con el análisis de la entrevista realizada a Mónica Valdez González, se muestran los siguientes hallazgos de acuerdo con el *Modelo de Análisis de la Apropiación del Concepto de Política Pública de Juventud* en la implementación y a la mención de las categorías en su discurso en el apartado de Comprensión Conceptual:

Número de Menciones en Comprensión Conceptual							
Eje Inclusión	2	Concepto de Juventud	2	Exclusión/inclusión social juvenil	2	Política Pública	10
Programa Nacional de Juventud 2014 - 2018							

⁴⁴ Cabe destacar que, en el marco de comparación de los cuatro ejes del Projuventud se tendrá esta entrevista como eje en el siguiente apartado.

Eje de Inclusión: fortalecer la plena inclusión y no discriminación de las y los jóvenes en los procesos de desarrollo social y económico (7 estrategias)

Mónica Valdez, desde su discurso, representa un amplio conocimiento de los conceptos alrededor del Modelo de Análisis; como diseñadora del Projuventud y con amplia experiencia en el tema de juventud y en la programación relacionada con el tema, sus argumentos son sólidos y precisos, lo que se demuestra también en su discurso:

PROJUVENTUD, hay un resumen de este ejercicio; lo que no está escrito ahí es que tuvimos estados muy buenos, o sea con una diversidad padrísima que nos permitió justo ver diferencias regionales, diferencias locales; pero tuvimos otros estados en que teníamos que trabajar con dos grupos de secundaria, que eran los invitados; o de pronto nos llegaban las primarias, que era muy complicado trabajar con menores de 10 años o en realidad teníamos adultos y no teníamos a jóvenes, entonces tuvimos de todo (Mónica Valdez González).

En este panorama, la estrategia 2 del Eje de Inclusión menciona: visibilizar a las y los jóvenes mediante la implementación de una perspectiva de juventud, misma que la hacedora de políticas desarrolló para el Projuventud y promueve dentro de sus actividades cotidianas. En este caso, dentro del ciclo de política pública, Mónica Valdez compartió cómo se trabajó a través de una Consulta Juvenil que permitió, desde el diseño, la inclusión de los comentarios de los jóvenes y de otros actores económicos, académicos y sociales:

Por lo cual, tuvimos que trabajar y, en general lo que te puedo decir, la información sirvió mucho, de todas las acciones recomendadas a través de esta consulta, el 75% está contenida en el resultado final. En realidad, el sentir de los jóvenes no era muy distinto a la propuesta inicial diseñada aquí, desde el escritorio, digamos (Mónica Valdez González).

En su discurso también menciona la relación con otros actores para un diseño de Projuventud que fuera incluyente, como se refleja en el objetivo del eje de Inclusión, impulsando un marco conceptual que promueva y garantice los derechos de los jóvenes, como se menciona en la estrategia 4.1 del Projuventud 2014-2018:

Entonces, eran reuniones muy complicadas porque estabas, digamos de frente con los que operan directamente la política pública, o con los que han criticado por décadas la política pública o quiénes son los golpeadores de la política pública, eran como las reuniones más densas y en los cuales la apuesta era distinta. No llegábamos con el esqueleto, sino con un documento teórico conceptual de hacia dónde ver la política (Mónica Valdez González).

Durante la entrevista se menciona la importancia de contar con una estructura propicia para el desarrollo de una política pública de juventud, esto se incluye en la estrategia 4.2 del Projuventud que menciona la importancia de visibilizar a los jóvenes mediante la implementación de una perspectiva de juventud, así como la revalorización de la política de juventud a través del diseño de política que articulen el período juvenil con otros ciclos de vida y promuevan el desarrollo de oportunidades en los distintos sectores juveniles (Estrategias 4.3 y 4.4 del Projuventud):

(...) los Institutos de Juventud desde su creación en este país, han tenido bajo su resguardo y responsabilidad cosas que tienen que ver con recreación y con cultura o con deporte o con el sano esparcimiento en el tiempo libre y nada más.

Es decir, la política real no pasa por los Institutos, la política pública pasa por donde tiene que pasar: la política educativa por SEP, la política por productiva economía, la política económica, la política de empleo, la política de salud: esas grandes políticas que verdaderamente incide en las condiciones de vida de las personas no pasan por los Institutos de Juventud; entonces, el resto, que es la apuesta del Programa Nacional de Juventud, el resto, todo el andamiaje de las Secretarías de Estado son las que tienen que estar pensando en política de juventud (Mónica Valdez González).

Sobre los elementos de Análisis de Política Pública, Mónica Valdez menciona los siguientes:

Elementos de Análisis de Política Pública	Primer nivel de categorías	Segundo nivel de categorías
Capacidad Institucional y Organizacional (CIO)	<p>1 mención</p> <ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> Nivel de responsabilidad institucional y organizacional. <p>1 mención</p> <ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> Aproximación administrativa (jurídica, económica y político-social). <p>2 menciones</p> <ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> Disponibilidad y aplicación efectiva de recursos (humanos, materiales y tecnológicos). 	<p>1 mención</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Actores involucrados que fijen o acepten su interacción con las reglas. <p>1 mención</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Que sus responsabilidades y relaciones se basen en acuerdos y compromisos preestablecidos. <p>1 mención</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Que las competencias y actividades institucionales sean asignadas a los responsables de producir, intervenir o controlar los procesos de gestión. <p>1 mención</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Que los recursos sean suficientes en cantidad y calidad (perfiles adecuados). <p>1 mención</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Compresión entre la política y la realidad donde se implementa.
Reglas Institucionales Generales y Específicas (RIGE)	<p>1 mención</p> <ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> Reglas generales que se aplican a todas las políticas públicas (Plan Nacional de Desarrollo). 	<p>2 menciones</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Programa Nacional de Juventud 2014-2018.
Relación con otros actores y responsables de la Política (RA)	<p>1 mención</p> <ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> Comprensión operativa de la política pública de juventud y el problema público de la exclusión juvenil. <p>3 menciones</p> <ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> Posición de la autoridad política y administrativa en la dirección de la intervención. 	<p>3 menciones</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Interés y valores. <p>2 menciones</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Capacidad de manejar recursos. <p>3 menciones</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Decisión estratégica relaciona con la Política de Juventud.

En este escenario, Mónica Valdez abarcó el Modelo de Análisis en todos sus elementos, solamente quedaron de lado en su discurso los siguientes: en Reglas Institucionales Generales y Específicas (RIGE) el elemento de la segunda categoría sobre las Reglas Específicas que se ajustan al Programa Nacional de Juventud; en el segundo nivel de

categorías en Relación con otros actores y responsables de la Política (RA): el manejo de la “zona de incertidumbre” y las ideas e intereses individuales sobre la política de juventud. En este sentido, el modelo replicado con base en el discurso de la Directora de Investigación y Estudios sobre Juventud del IMJUVE concuerda en plenitud, en sus áreas de oportunidad y en el ejercicio práctico, con lo establecido dentro de los modelos de juventud de la CEPAL, de acuerdo con Daniela Trucco y Heidi Ullmann (2015).

En este panorama, los principales factores que complican la implementación dentro del discurso de la hacedora de políticas son los siguientes:

Factores que complican la Implementación	No. de menciones
1. Incompatibilidad de compromisos.	5
2. Referencia por otros programas.	1
3. Compromisos simultáneos.	3
4. Actores subordinados /entidades.	2
5. Diferencias de opinión y liderazgo.	7
6. Diferencias legales y de procedimiento.	2
7. Acuerdos pero no poder y recursos.	3

En este aspecto, de acuerdo con los factores que complican la implementación con base en Jeffrey Pressman y Aaron Wildavsky (1998), Mónica Valdez puntualiza en su discurso los siete factores de acuerdo con estos autores, resaltando las diferencias de opinión y liderazgo y la incompatibilidad de compromisos como los principales. En este panorama y en relación con el discurso de la hacedora de políticas, se distingue la concepción de una política pública de juventud en México fragmentada, que no ha logrado fortalecer una misma opinión de implementación por los actores y que, a su vez, incide en el tipo de responsabilidad y compromiso en el momento de concebir acciones a favor de la juventud. En este escenario, los principales elementos del discurso de la hacedora de políticas públicas son:

Elementos del discurso	Comentarios del entrevistado
Simetría (11 menciones)	Se supone que hay un mecanismo de comprobación de los recursos federales, pero es un mecanismo de comprobación meramente administrativo, es decir no sabemos si esta

Elementos del discurso	Comentarios del entrevistado
	acción, si la acción a, la acción b, la acción c, funcionaron, en qué medida.
Metáforas (6 menciones)	De la movilidad internacional, que finalmente les pagas un boleto de avión, les abres una puerta para irse a pasarla bien, pero a otro lugar, pero es lo único, no hay una incidencia real.
Ambigüedad (1 mención)	Pues muy complicado, el panorama es muy complicado. Por ejemplo, hay acciones, hay una acción, que no sé si te tocó conocerla, que justo lo que estamos tratando de hacer es cómo pasa el sexenio, cómo hacemos que trascienda, que es la Estrategia Nacional de Trabajo
Manejo de la información de selección (2 menciones)	Entonces, me parece que esa innovación que viene desde quien concentra planeación, programación y presupuesto, dio un espaldarazo técnico muy fuerte, porque ya teníamos una guía de los componentes básicos de un programa, qué teníamos que mirar.
Manejo de la información de petición (3 menciones)	Entonces bueno, como verás, se hacen pocas cosas innovadoras para jóvenes, el Instituto, el Presupuesto que tiene, pues no le alcanza para operar para jóvenes, entonces deberíamos estar operando la política pública.

Sus principales elementos discursivos permiten reconocer que el paradigma dominante para la oscila entre el número 3 y el número 4 de acuerdo con Trucco & Ullman (2015): **La juventud ciudadana y la juventud como actor estratégico del desarrollo**, bajo el sentido de dotar a los jóvenes de programas integrales y participativos enfrentando así la exclusión. Sin embargo, su interpretación se enfrenta a su propia reflexión de reconocer que, llegar al cumplimiento de estos paradigmas implica importantes compromisos de los actores que forman el entramado de la política pública de juventud en México, mismos que se encuentran en paradigmas diversos y diferenciados.

Parte II: Análisis comparado de la perspectiva del concepto de política pública de juventud

El eje comparativo de las acciones que realizan los hacedores de políticas públicas en las instancias del gobierno federal se realiza de acuerdo con la entrevista eje realizada a la Mtra. Mónica Valdez González, Directora de Investigación y Estudios sobre Juventud del Instituto Mexicano de la Juventud (IMJUVE), quien participó en el diseño del Programa Nacional de Juventud 2014-2018.

En este apartado se comentan las precisiones de la entrevista realizada a la Directora de Investigación y Estudios sobre Juventud y se realiza un marco comparativo relacionado con los principales hallazgos del primer apartado con base en lo mencionado por las entrevistas a los hacedores de políticas públicas de acuerdo con el Modelo de Análisis implementado.

Comprensión conceptual

Al respecto, en relación con el marco conceptual de los elementos de política pública y la percepción de la Política Pública de Juventud en México, la Mtra. Mónica Valdez menciona lo siguiente:

Sobre el problema público de la exclusión social juvenil:

La desigualdad. O sea, el acceso desigual a todo, a todo -jajaja- iba a decir al propio bienestar, pero bueno, considerando el bienestar como educación, empleo digno, vivienda, escenarios de participación real y congruentes, cultura; el tema de la desigualdad social es lo que se agrava en general en los mexicanos pero se exacerba especialmente en los jóvenes (Mónica Valdez González).

Javier González Garrigós SEP	Celly Martínez Camacho SEDESOL	Gerardo Mendoza Capetillo IMSS
(...)del abandono escolar; ellos detectan que hay un problema y son postulados; pero pues yo creo que, por problemas, el tema económico está muy fuerte, la inseguridad, la localización de las, o sea, por ejemplo, ahorita estamos haciendo un estudio de, varios estudios de ver, nos ha tocado, y también la política pública como te decía no se puede tomar desde un escritorio (...) Por ejemplo, ahorita con	Igual suena un poco como cliché, pero creo que el principal problema es a lo mejor dónde implementar el talento, ¿no?	Entonces, en materia de salud yo creo que como joven todavía no eres consciente de las repercusiones que puedes tener tú en tu salud, ya que hay enfermedades que son hereditarias, hay enfermedades que son adquiridas que, por problemas, el tema económico está muy fuerte, la inseguridad.

Javier González Garrigós SEP	Celly Martínez Camacho SEDESOL	Gerardo Mendoza Capetillo IMSS
CDI el tema de inclusión y equidad es muy presente.		
Programa Nacional de Juventud 2014-2018		
La acción social encaminada a la exigibilidad de los derechos de las y los jóvenes debe incluir elementos de garantías mínimas, de protección y de impulso que gradualmente les vayan otorgando las capacidades y herramientas necesarias para mejorar sus condiciones de vida. De esta forma so cuatro objetivos del Projuventud: Prosperidad, Bienestar, Participación e Inclusión.		

Al respecto, dentro del análisis que se realizó del discurso de los hacedores de políticas públicas, es posible reconocer que existe un factor común que identifica el problema público que enfrentan los jóvenes en un escenario complejo y diverso. En este caso, los hacedores de política identifican elementos del concepto de exclusión juvenil; sin embargo, la dinámica institucional y los objetivos que desarrollan dentro de sus actividades cotidianas acortan el espectro de comprensión de este problema público (muchas veces sólo retomado desde su área de experiencia), a pesar de ello, se precisa que existe un entendimiento común de la complejidad contextual que viven los jóvenes en México sin mencionar con precisión que se trata de un problema público de exclusión social.

Sobre la política pública de juventud

(...) Ese tipo de esfuerzos de fortalecimiento local es, me parece a mí, uno de los principales aciertos. Pero si pensamos realmente en que debemos ser los articuladores, pues hay que pensar necesariamente en una estructura mucho más pequeña, un CONEVAL de Juventud. O sea, técnicamente muy fuerte, en donde si tu no das el visto bueno eso no va, con candados específicos desde la Ley de Planeación; entonces, te creas un andamiaje muy especializado, pequeño, que en realidad no necesita tampoco los grandes recursos económicos para ello.

(...) Sí, o sea, exacto, para tener eso: una política de juventud. Porque lo que tienes ahora son acciones y programas vario pinto. Además, con perspectivas contradictorias (Mónica Valdez González).

Javier González Garrigós SEP	Celly Martínez Camacho SEDESOL	Gerardo Mendoza Capetillo IMSS
Realmente, te digo, el Programa tenemos que hacer alianzas, sí efectivamente, o sea es mucha coordinación entre las instancias locales.	Por ejemplo, que los diagnósticos que detectan las problemáticas de los programas, las matrices de indicadores y los padrones de beneficiarios sean congruentes con lo que los objetivos de los programas dicen y estos sean congruentes con lo que dice el programa sectorial de desarrollo social.	Pero a través de los medios que yo pueda transmitir, poder cambiar una perspectiva de un joven que es la clave de cualquier política pública.
Programa Nacional de Juventud 2014-2018		
El Programa Nacional de Juventud avala la forma en la cual escuchamos las inquietudes y las aspiraciones de la población juvenil. El Projuventud permitirá al Gobierno de la República coordinar de manera efectiva y eficaz a los distintos actores involucrados en la planeación, diseño y ejecución de intervenciones que tengan como meta la inclusión equitativa de los jóvenes al desarrollo del país (Presentación del Projuventud, Mensaje del director del IMJUVE, José Manuel Romero Coello).		

En este sentido, la percepción de Mónica Valdez sobre la política pública de juventud radica en dos ejes: el primero de ellos es delinear las acciones clave para formular una política de juventud homogénea, que permita fortalecer, en la pluralidad, las acciones que se realizan para los jóvenes en las diferentes instancias diseñadas para ello. En un segundo eje percibe y propone un área técnica fortalecida que permita la construcción de un andamiaje que guíe los esfuerzos a favor de la juventud y, en este panorama, cada una de las instancias tendrían en su responsabilidad fortalecer el bienestar, la prosperidad, la participación y la inclusión al momento de operar las políticas y programas para jóvenes. Su percepción se inserta dentro de dos paradigmas: de juventud ciudadana y como actor estratégico del desarrollo (Trucco & Ullmann, 2015) fortalecidas en una planeación nacional que guíe este ejercicio.

De esta forma, la responsabilidad de la operación de programas de juventud radica no sólo en un Instituto, sino en cada una de las áreas responsables de implementar acciones a favor de la prosperidad, bienestar, participación e inclusión, guiadas por un Instituto que coordine los elementos del enfoque de juventud en política pública. Este argumento, de

facto, guía las acciones de los hacedores de políticas a favor de la juventud de las otras instancias; sin embargo, el reflejo de sus perspectivas relacionadas con la política de juventud es ecléctica, por lo que, la propuesta de Mónica Valdez es un elemento de cambio para futuras intervenciones y acciones del gobierno mexicano con el fin de formular una política pública en materia de juventud.

Sobre los elementos de Análisis de Política Pública

CIO: Pues es total, el nivel de responsabilidad es altísimo. Sobre todo, considerando que, los Institutos de Juventud desde su creación en este país, han tenido bajo su resguardo y responsabilidad cosas que tienen que ver con recreación y con cultura o con deporte o con el sano esparcimiento en el tiempo libre y nada más.

Es decir, la política real no pasa por los Institutos, la política pública pasa por donde tiene que pasar: la política educativa por SEP, la política por productiva economía, la política económica, la política de empleo.

RIGE: tener, no sólo el Instituto, sino todo mundo, es dejar una MIR y dejar un PAT para el 2019, bien. los que lleguen tengan libertad de movimiento o tan bien diseñadas que sean la guía que estructure la nueva administración. Ese me parece que es el compromiso que todos deberíamos tener.

RA: Replicar. El tema también es, me parece a mí, deberíamos ser una Institución que generará los modelos ideales, el tipo ideal de incidencia o de planteamiento o de programa y soltarlo. O sea, los responsables son ustedes, no soy yo; yo ya diseñé el modelo, operen (Mónica Valdez González).

Javier González Garrigós SEP	Celly Martínez Camacho SEDESOL	Gerardo Mendoza Capetillo IMSS
Realmente, te digo, el Programa tenemos que hacer alianzas, sí efectivamente, o sea es mucha coordinación entre las instancias locales. El tema con los gobiernos estatales es fundamental.	A ver déjame te pongo un ejemplo, por ejemplo, la MIR, la Matriz de Indicadores para Resultados, ha sido muy buena para darle una estructura general a todos los programas, una organización que al menos tengan un lenguaje común y un mínimo	Al haber una estructura enorme, al dimensionar la cantidad de, creo que son 440,000 empleados: gestionar nóminas, gestionar capacitaciones, gestionar satisfacción, gestionar rotaciones, gestionar x cantidad de

Javier González Garrigós SEP	Celly Martínez Camacho SEDESOL	Gerardo Mendoza Capetillo IMSS
	necesario de organización para evaluar; que esto no los hace necesariamente mejores, lo que hace es que sea más transparente la evaluación, o sea, tienen requisitos mínimos a cumplir los cuales se pueden ir verificando.	procesos sí se vuelve muy complicado y mucha gente.
Programa Nacional de Juventud 2014-2018		
El IMJUVE, por ley, es el responsable de promover, de manera coordinada, con las autoridades de los tres órdenes de gobierno, en el ámbito de sus respectivas competencias, las acciones para mejorar el nivel de la población juvenil; para ello, el principal instrumento es el presente Projuventud que define los objetivos, estrategias y líneas de acción que se realizarán e incidirán directamente en beneficio de la población.		

Sobre los elementos de Análisis de Política Pública, los hacedores de política pública dimensionan los principales conceptos de acuerdo con las acciones que realizan desde sus áreas de trabajo; si bien, estas actividades radican en elementos propios de Teoría de la Organización, es posible distinguir, a través del análisis del discurso, las prioridades que cada instancia realiza en las acciones para los jóvenes. En el caso de la Secretaría de Educación Pública, la relación con otros actores y responsables de la política (RA) es un elemento vital para sus actividades; en el caso de la Secretaría de Desarrollo Social, las Reglas Institucionales Generales y Específicas (RIGE) validan todo el entramado de los programas; mientras que, en el caso del Instituto Mexicano del Seguro Social, las Capacidad Institucional y Organizacional (CIO) para brindar atención oportuna a los problemas de salud es un elemento prioritario. Por estas razones, la mención que realiza Mónica Valdez de visualizar al IMJUVE como la instancia delineadora de políticas está basada en lo que presenta el Projuventud y los objetivos de cada una de las instancias que implementan y operan programas a favor de los jóvenes sin incidir en la priorización de los elementos de política pública, dando espacio al contexto particular de cada instancia del gobierno federal en el momento de la implementación de la política.

Sobre los factores que complican la implementación

En el tema de hablar del Gobierno es como si hubiera una visión única, pero es algo que, no tenemos una visión de Estado, de Estado Nación de las cosas son así. O sea, me parece que la característica de estos últimos gobiernos en lo particular es justo la heterogeneidad no sólo de las visiones, sino de las acciones. Las distintas Secretarías o los distintos Organismos Públicos tenemos perspectivas muy distintas de las cosas, que es como parte del error me parece a mí de la Política Pública (Mónica Valdez González).

Javier González Garrigós SEP	Celly Martínez Camacho SEDESOL	Gerardo Mendoza Capetillo IMSS
Entonces, nos topamos muchísimo con se les condicionan apoyos, si no pagas tu cuota escolar no te doy la Beca. Entonces andamos persiguiendo todos estos casos porque efectivamente, o el tema político también, o sea, va a ver muchos actores políticos que se quieren colgar de un beneficio.	Eso es lo que le decíamos a Mónica (IMJUVE), cuando nos decía, “pues hay que incorporar la perspectiva de juventud en los programas” y todos le decíamos, “ok solamente nada más dínos qué es la perspectiva de juventud” y vemos cómo la vamos incorporando. Pero creo que es lo que todavía nos falta imaginarnos.	De recursos, temas de estar en el gabinete federal, temas de ser independiente a su presupuesto que es el caso del IMSS, tiene 3 millones de presupuesto.
Programa Nacional de Juventud 2014-2018		
El Programa no se limita a acciones institucionales del IMJUVE, sino que dicta a incita a todos los niveles de gobierno, actores públicos, privados, sectores productivos, organizaciones de la sociedad civil y sociedad en general a contribuir en la mejora de la calidad de vida de las y los jóvenes.		

Los diferentes factores que complican la implementación de los programas tienen un sentido común en los cuatro entrevistados: la necesaria organización y distinción del enfoque de juventud a nivel nacional. Para Mónica Valdez y Celly Martínez, el principal factor que impide la implementación son las diferencias de opinión y de liderazgo que existen en todos los niveles. Para el caso de Javier González, la incompatibilidad de compromisos incide en las acciones a favor de los jóvenes; mientras que, para el caso de Gerardo Mendoza, son los acuerdos, pero no poder y recursos los que complican la implementación. Si bien, cada uno de los actores define las problemáticas desde su

experiencia y principales retos, se coincide en reconocer que no existe todavía un factor común reconocido como política pública de juventud en México, pero una de las razones de esta situación es la falta de acuerdos entre los diferentes responsables, que, a su vez, se relaciona con el poder y los recursos que se encuentran operados por cada uno de ellos.

Parte III: Implicaciones del enfoque de interpretación de la Política Pública en materia de Juventud en México

Tras la aplicación del *Modelo de Análisis de la Apropiación del Concepto de Política Pública de Juventud* y el seguimiento del análisis del discurso aplicado a los hacedores de políticas públicas, es posible puntualizar que el paradigma de los enfoques de política y programas de juventud en México se encuentran en un proceso de fortalecimiento y transición. Es decir, de acuerdo con los 4 paradigmas que mencionan Daniela Trucco y Heidi Ullman (2015), la política pública de juventud en México se encuentra en un escenario en donde los hacedores de políticas públicas consideran importante superar el paradigma de transición de adultez (paradigma 1) en donde las políticas para jóvenes son una extensión de la cobertura educativa y el aprovechamiento del tiempo libre a través de actividades recreativas.

En este panorama, dos de los cuatro entrevistados (SEDESOL e IMSS), de acuerdo con la perspectiva que retoman del enfoque de juventud y la priorización de sus actividades, puntualizan un paradigma de juventud de riesgo y transgresión (paradigma 2), en donde, a falta de una definición del enfoque de juventud, de acuerdo con el análisis del discurso, las políticas y programas siguen siendo focalizadas, asistenciales y de control a problemas específicos. Con base en el discurso de ambos hacedores de política pública y del paradigma de la política pública de juventud en México que rescatan, se considera lo siguiente:

*Mapa de decisiones*⁴⁵:

- Tomadas bajo una mirada estigmatizaste (positiva o negativa) sobre la población juvenil.

⁴⁵ En el análisis se compara lo que mencionan Daniela Trucco y Heidi Ullmann (2015) como parte de las implicaciones de los paradigmas de juventud.

- Amplio control de las Reglas Institucionales (RIGE) para una coordinación de esfuerzos efectiva.
- Consideración de los jóvenes como población objetivo de los programas, sin llegar a construir un enfoque de juventud⁴⁶.

Implicaciones:

- Políticas limitadas a la atención y al control de problemas específicos de acuerdo con la perspectiva tomada del mapa de decisiones.
- Los principales factores que complican la implementación en este paradigma son:
 - Las diferencias de opinión y de liderazgo: dada la mirada que se tiene de los jóvenes.
 - Acuerdos pero no poder y recursos: ya que en la implementación de programas focalizados a enfrentar un problema específico se comprende que no alcanzan los medios ni los recursos en su totalidad dada la magnitud de las problemáticas de los más de 37 millones jóvenes en México.
 - Diferencias legales y de procedimiento: ocasionado por la dispersión de ofertas de los programas que toman a los jóvenes (definidos en el sentido demográfico) como población objetivo.

Por otro lado, el hacedor de políticas públicas de la SEP y la hacedora de política pública del IMJUVE enfrentan el devenir de los paradigmas de políticas de juventud en México rescatando que, los esfuerzos actuales están incidiendo en considerar a la juventud como ciudadana y como actor estratégico del desarrollo (paradigmas 3 y 4); si bien, los retos en la implementación de las políticas para jóvenes todavía se fusionan con maneras distintas de reconocer a los jóvenes, un escenario de planeación técnica, en donde se reconozca a los jóvenes como sujetos de derechos con el fin de incluirlos socialmente, permite el desarrollo de nuevos elementos de política pública en materia de juventud en México de acuerdo con:

Mapa de decisiones:

- Decisiones que visualicen a los jóvenes desde una perspectiva de derechos en donde la exclusión social sea el problema público por enfrentar.

⁴⁶ Mismo que considera a los jóvenes como sujetos de derechos bajo el preámbulo de la inclusión social.

- Asumir tanto la CIO, las RIGE y las RA como elementos de política pública que alimentan el enfoque de juventud en las acciones gubernamentales.
- Establecer una Instancia de alto valor técnico para el seguimiento del enfoque de la política de juventud en México de las diferentes acciones, políticas y programas de las instancias del gobierno federal encargadas de implementar y operacionalizar la política pública del país.

Implicaciones:

- Considerar a los jóvenes como actores sociales y como elemento estratégico en el desarrollo de los países.
- Los principales factores que complican la implementación en este paradigma son:
 - Las diferencias de opinión y de liderazgo: que depende, de la misma manera, de la mirada que se tiene de los jóvenes.
 - Incompatibilidad de compromisos: que depende de la cultura de la organización, el desconocimiento del enfoque de juventud, los acuerdos políticos, entre otros.
 - Compromisos simultáneos: que se relacionan con la jerarquización de políticas a nivel gubernamental, así como los problemas públicos que alcanzan prioridad en el momento.

En los hallazgos de las entrevistas realizadas a los hacedores de políticas públicas es posible identificar que, en el discurso, los cuatro retoman aspectos del Programa Nacional de Juventud 2014 – 2018 sin nombrarlo específicamente, aludiendo a las líneas de acción que, desde sus actividades cotidianas, relacionan a favor de la implementación de políticas para jóvenes. En este escenario es importante rescatar lo que menciona Celly Martínez, quien manifiesta la importancia de ir más allá del mínimo establecido por la planeación nacional y fomentar, desde una perspectiva ampliada, la mejora de los programas públicos.

De esta forma, es posible identificar que, dentro de las implicaciones de la interpretación de los hacedores de política pública de juventud en México se cuenta como hallazgo el no contar, en este momento, con un paradigma de juventud dominante en materia de políticas y programas. Esta implicación incide directamente en la implementación de las acciones gubernamentales que oscilan entre los diferentes enfoques: intentando superar el enfoque

de transición a la adultez, pero estacionados en considerar a los jóvenes como una etapa de riesgo y transgresión, a pesar de identificar la importancia de revalorizar a la juventud como ciudadana y como actor estratégico en el desarrollo.

En este sentido, la apropiación del concepto de juventud se encuentra en un segundo nivel de categorías de acuerdo con el Modelo aplicado para el análisis, lo que significa que ha logrado adaptarse a la toma de decisiones de los hacedores de políticas; sin embargo, dentro del análisis del discurso, este nivel de categorías sigue afianzando paradigmas dispersos y comprensiones diferenciadas de los jóvenes, del Programa Nacional de Juventud y de las acciones que se desprenden del mismo, lo que tiene como consecuencia la implementación de acciones dispersas en políticas y programas para jóvenes.

En el ejercicio cotidiano, la política pública en materia de juventud está en desarrollo: el Programa Nacional de Juventud 2014 -2018 delimita el problema público de exclusión social juvenil como prioritario en atención a favor de los jóvenes, sin permea aún, en totalidad, en todas las instancias del gobierno federal. Esto ha permitido a los hacedores de políticas contar con una guía para implementar sus acciones a favor de los jóvenes, pero, sin contar con una interpretación homogénea de este mismo concepto.

Aún queda por fortalecer la interpretación de la política pública de juventud para contar con un mismo patrón de este paradigma, mismo que permita identificar los factores comunes que complican la implementación de las políticas y programas y controlar de esta forma sus principales debilidades (Bardach, 1977). Esto con el fin de trabajar en un marco de referencia que prepare y oriente los esfuerzos prácticos en materia de implementación (Hogwood & Gunn, 1976) y encarar positivamente el desarrollo de los jóvenes en México desde una misma comprensión de lo que es una política pública de juventud.

Conclusiones y Recomendaciones

El eje rector que ha guiado esta investigación ha sido la interpretación de los actores de las instancias del gobierno federal sobre los elementos de política pública en materia de juventud. Estos elementos, precisados en la propuesta teórica del *Modelo de Análisis de la Apropiación del Concepto de Política Pública de Juventud*, permiten a los hacedores de políticas, guiados por su experiencia y por los códigos constituidos alrededor de su ejercicio profesional, formular una serie de significados que construyen el discurso de una política pública (Foucault, 2012), mismo que permea en su ejercicio cíclico, puntualmente, a lo largo de su implementación.

El análisis discursivo de los elementos de implementación de la política pública de juventud en México, aporte principal de este análisis, es un marco de referencia de recién estudio en el país; sin embargo, a pesar de su novedad, este elemento permite explorar y fortalecer el escenario teórico y práctico de los problemas públicos. Asimismo, bajo el referente directo del método cualitativo, esta disciplina complementa el ciclo de las políticas y los programas públicos en un escenario ecléctico y complejo del entorno público.

En este panorama se ha delineado la interpretación de los elementos de política pública en materia de juventud y sus implicaciones al momento de enfrentar el problema de la exclusión social juvenil. Para ello, se ha realizado el acercamiento con los hacedores de política pública en cuatro instancias del gobierno federal mexicano: la Secretaría de Educación Pública, el Instituto Mexicano del Seguro Social, la Secretaría de Desarrollo Social y el Instituto Mexicano de la Juventud. Para el cumplimiento de este objetivo se utilizó, como ya se ha expuesto a lo largo de esta investigación, el *Modelo de Análisis de la Apropiación del Concepto de Política Pública de Juventud* en el momento de la implementación, producto de las propuestas teóricas, conceptuales y prácticas que permiten codificar el discurso de los entrevistados en tres planos:

1. La comprensión conceptual que en materia de política pública de juventud se identifica como prioritaria (los ejes del Projuventud, el problema público de la exclusión social juvenil y el diseño de la política de juventud).
2. Los elementos de análisis de política pública priorizados en el momento de la implementación, como son: la Capacidad Institucional y Organizacional (CIO), las

Reglas Institucionales Generales y Específicas (RIGE) y la Relación con otros actores y responsables de la Política (RA).

3. Los principales factores que complican la implementación de acuerdo con Jeffrey Pressman y Aaron Wildavsky (1998): la incompatibilidad de compromisos; la referencia por otros programas: los compromisos simultáneos; los actores subordinados; las diferencias de opinión y liderazgo; las diferencias legales y de procedimiento y; los acuerdos, pero no poder y recursos.

Con base en este Modelo y la metodología de análisis del discurso se tomó como guía el Programa Nacional de Juventud 2014 - 2018 y las líneas de acción implementados por el Instituto Mexicano de la Juventud para realizar el acercamiento de lo que, hoy en día, se comprende como política de juventud por parte de los hacedores de política pública en México a nivel federal.

No ha sido el objetivo de este análisis evaluar los resultados de la implementación de los programas a favor de los jóvenes en México; en próximos acercamientos, dado el período de tiempo de implementación de un Programa Nacional, podrá lograrse este ejercicio bajo diferentes métodos de análisis. Por tal motivo, es importante resaltar la complejidad de la política de juventud y de su ejercicio en lo público bajo un escenario abierto y plural que requiere no sólo esfuerzos administrativos y políticos, también, académicos y sociales. Sin embargo, es posible, en este primer acercamiento, fortalecer un marco en común de lo que se comprende como política pública de juventud. Dadas estas precisiones el análisis desarrollado en este texto desprende las siguientes conclusiones y recomendaciones:

En primer lugar, las interpretaciones de política pública de juventud e inclusión social juvenil de los hacedores de políticas dependen del contexto institucional y organizacional de los propios involucrados. Estos incentivos condicionan su actuación y permean en el marco de las decisiones que realizan de forma cotidiana en el ejercicio de sus funciones. Esto significa, que, de acuerdo con lo que en el contexto institucional esté guiado para la política social, de educación o de salud, será la forma en la que los hacedores definan los principales conceptos de política pública. Ante esta situación, el área de oportunidad para el seguimiento del Projuventud es dilucidar y comunicar los elementos del enfoque de juventud para guiar una interpretación homogénea de lo que significa, hoy en México,

implementar acciones a favor de los jóvenes y la implicación de resolver el problema público que se intenta enfrentar.

En este contexto, la relación de los hacedores de políticas con otras instancias no depende directamente de las líneas de acción del Programa Nacional de Juventud (aunque las cumplan indirectamente) sino del momento de la implementación y de sus necesidades inmediatas; esto significa que la coordinación entre instancias se relaciona principalmente con los retos inmediatos que surgen en el instante de llevar a cabo la política (pueden ser retos relacionados con los recursos o los aliados estratégicos, por mencionar un par de ejemplos).

Asimismo, el Programa Nacional de Juventud se percibe como un programa secundario dados otros programas que, por prioridad, anteceden las acciones de las instancias federales (ya sea la SEP, SEDESOL o el IMSS quienes fueron partícipes de esta investigación). Esto quiere decir que, si bien, se reconoce la estructura programática de la administración pública bajo el Plan Nacional de Desarrollo 2013 - 2018 y los programas que se desprenden del mismo como elementos prioritarios e incluso, novedosos, el seguimiento de los indicadores que se plantean en el Programa Nacional de Juventud queda en segundo plano dada la dinámica cotidiana de las instancias del gobierno federal, de la jerarquización de prioridades en el marco gubernamental y de la ecléctica interpretación del enfoque de juventud naciente en el contexto mexicano.

Cada uno de los hacedores de políticas que participaron en esta investigación manejan de forma puntual los elementos de política pública que inciden en su eje estratégico (ya sea de participación, inclusión, bienestar o prosperidad), pero no existe, como tal, un enfoque integrador para que, en el camino, el ejercicio de cada una de las instancias se agrupe en un mismo resultado. De esta forma, la realidad de la política pública de juventud en México supera la relación programática de las instancias: depende de la interpretación de los responsables y de la adopción que ellos le den al enfoque de política pública. De esta manera, las implicaciones de la interpretación en el ámbito de la implementación van más allá de los resultados de las evaluaciones del cumplimiento de indicadores y estrategias: es una construcción discursiva que los hacedores de políticas públicas realizan en materia de juventud.

Dentro de los elementos que el Modelo abarca sobre el análisis de política pública, las principales concordancias dentro de la Capacidad Institucional y Organizacional (CIO) ha sido la importancia y valorización que le han brindado los hacedores de políticas a la disponibilidad y aplicación efectiva de los recursos (humanos, materiales y tecnológicos). En este apartado se cuenta con dos perspectivas de acuerdo con los entrevistados: la primera de ellas, en la que coinciden la SEP, la SEDESOL y el IMSS es la importancia de incrementar los recursos en el momento de la implementación que, desde su perspectiva, nunca serán suficientes dado el número de jóvenes considerados como tal demográficamente. Sin embargo, la perspectiva que se delinea desde el IMJUVE, por el contrario, enfatiza que, si se hace un seguimiento puntual del enfoque de juventud desde una instancia que valore técnicamente los esfuerzos de las entidades a nivel federal, se puede no sólo aplicar efectivamente los recursos humanos, materiales y tecnológicos, también, se puede generar un ahorro en los mismos.

Sobre las Reglas Institucionales Generales y Específicas (RIGE), los cuatro hacedores de políticas consideran al Plan Nacional de Desarrollo 2013 - 2018 como eje rector de sus actividades cotidianas. Sin embargo, bajo esta concepción, priorizan otras reglas específicas que inciden en su actuar cotidiano sobre el Programa Nacional de Juventud 2014 - 2018, retomando a los jóvenes como una población objetivo dentro de sus programas y no en un enfoque potencial de política de juventud. Asimismo, los hallazgos referentes al apartado de la Relación con otros actores y responsables de la Política (RA) enfatizan que los cuatro hacedores de política comprenden de forma operativa la política de juventud, pero sus intereses y valores son diferenciados de acuerdo con el tipo de política que estén implementando, por ejemplo, para el caso de la SEP, se prioriza la cobertura en educación, para el caso del IMSS la cobertura en salud y para el caso de la SEDESOL el seguimiento de la política social del país.

En segundo lugar y, como hallazgo principal, es la comprensión discursiva que en México no existe un paradigma único en el enfoque de políticas y programas en materia de juventud. De acuerdo con los cuatro paradigmas que mencionan Daniela Trucco y Heidi Ullmann (2015), la política pública de juventud en el país oscila en un vaivén entre los últimos tres paradigmas que proponen las autoras, intentando superar con el Programa Nacional de Juventud un primer enfoque que limita y estigmatiza a los jóvenes. Así, estos

cuatro enfoques de (1) transición a la adultez, (2) riesgo y trasgresión, (3) la juventud ciudadana y (4) la juventud como actor estratégico del desarrollo, se encuentran presentes, en diferentes magnitudes, dentro de la implementación de las políticas de juventud en México.

Para el caso de SEDESOL y el IMSS el paradigma dominante es el número 2, para el caso de la SEP y el IMJUVE los paradigmas oscilan entre el número 3 y número 4. Esto significa que, en México, el paradigma de juventud se encuentra todavía en formación y en transición, retomando y dotando de reinterpretación lo que menciona en su entrevista la Mtra. Mónica Valdez: el paradigma de la política de juventud en México es una constante contradicción entre el deseo del futuro de los jóvenes (como ciudadanos y actores estratégicos del desarrollo) pero al mismo tiempo, dentro de un discurso al que le gana la concepción del joven como un sujeto de riesgo y transgresión.

Las consecuencias de no contar con un paradigma puntualmente interpretado por los hacedores de políticas sobre el enfoque de política pública en materia de juventud es la carga teórico y práctica que se paga durante la implementación; esto no significa una condición para que una política continúe, ni presupone un ejercicio de evaluación de la misma, es, simplemente, el análisis del costo político y social de la construcción discursiva de una política. En este contexto, lo que se sacrifica, más allá de enfrentar o no el problema público de la exclusión social, es la decisión para reducir, en la medida de lo posible, los factores que complican la implementación, lo que genera un ciclo negativo y cada vez más complejo entre los objetivos propuestos por el programa y el resultado final del mismo.

Al respecto, los hacedores de políticas públicas son coincidentes en el que las diferencias de opinión y liderazgo, la incompatibilidad de compromisos o los compromisos simultáneos, así como los acuerdos, pero no el poder y los recursos, son los principales elementos que obstaculizan la implementación de los programas. Cada uno de los entrevistados, de acuerdo con su interpretación y el mapeo de sus decisiones, prioriza un factor que complica la implementación de acuerdo a su perspectiva y sus actividades: para el caso de la SEP, la incompatibilidad de compromisos impide la optimización y eficacia del Programa de Becas de esta instancia; para el caso de la SEDESOL y el IMJUVE, las diferencias de opinión y liderazgo relacionadas con el cómo se visualiza la política de juventud merma los resultados de la misma; y, para el caso del IMSS, los acuerdos con

otros actores, pero sin poder o recursos, limita el objetivo principal de la cobertura de seguridad social para los jóvenes.

Con base en esta interpretación asignada por cada hacedor de política, los involucrados realizan un mapa de decisiones que tiene como base principal la interpretación propia del concepto de juventud. Esta interpretación, a su vez, se relaciona con el contexto institucional y organizacional que se le asigna el problema público que enfrentan los jóvenes de acuerdo con su marco normativo; esta manera de comprender el problema tiene como consecuencia la implementación de acciones variadas y diferenciadas, si bien, contemplando indirectamente los ejes estratégicos del Projuventud, no logran adecuarse a un solo ejercicio o a un mismo concepto de política pública. Es decir, la incidencia de la capacidad institucional y organizacional; las reglas institucionales generales y específicas; los actores y los responsables de la propia política actúan en el momento de la implementación de la política de juventud de acuerdo con el significado que le han otorgado a la política de juventud, más allá de delinearse con base en la estructura programática definida para ello.

Es importante mencionar que los esfuerzos de los hacedores de la política pública de juventud en México se insertan en una comprensión general de lo que el ámbito internacional ha marcado para los jóvenes planteándolos como eje fundamental el desarrollo de los países. Este discurso, sin embargo, necesita tiempo para lograr permearse en el entramado administrativo del gobierno mexicano tanto a nivel federal como por entidad federativa. Cabe destacar que este proceso no es un producto lineal, como tampoco lo es la política pública: es una constante retroalimentación de los diferentes actores, el contexto nacional y las experiencias propias de todos los involucrados.

Cabe destacar que el conocimiento que reflejan los entrevistados sobre los conceptos de política pública y los elementos de la programación nacional es sin duda admirable, a través de ello, coordinan, desde sus actividades cotidianas, los esfuerzos para más de 37 millones de personas. Si bien, es importante continuar trabajando en búsqueda de un discurso simétrico que permita encontrar un mismo paradigma común en materia de juventud, el consenso y el conflicto, como lo menciona Aguilar (2014) son elementos que, desde el ejercicio del hacedor de política pública son constantes. De acuerdo con los tiempos de la hechura de las políticas, los propios involucrados guiarán el significado del

enfoque de juventud en México de acuerdo con sus posibilidades y a la apertura de los tiempos de programación.

El reto, en este momento, es formular una sola política de juventud; hoy en día, al encontrarse con varios paradigmas interconectados, los esfuerzos a favor de los jóvenes en México son diferenciados. El Programa Nacional de Juventud es ya una herramienta para lograr avanzar en la formulación de un mismo paradigma que resulte en una sola política pública de juventud, es un avance que, necesariamente, debe fortalecerse y trascender.

En el marco de estas conclusiones, por tanto, surgen las siguientes recomendaciones para los tomadores de decisiones en el ámbito público:

- Mantener una misma guía en el ámbito de la política pública en materia de juventud para lograr, con el paso del tiempo, formular una sola política pública a nivel nacional.
- Coordinar los esfuerzos de los cuatro ejes del Projuventud (prosperidad, bienestar, participación e inclusión) para enfrentar la exclusión social juvenil, problema público que enfrentan los jóvenes, mismo que comprende los múltiples factores a los que se enfrentan en la búsqueda del *ser parte* del desarrollo de sus países.
- Establecer los esfuerzos pertinentes para trabajar en un mismo paradigma de juventud que oscile entre el reconocimiento de los jóvenes como ciudadanos y como actores estratégicos en el desarrollo, superando la perspectiva de los jóvenes como sinónimo de riesgo y transgresión.
- Fortalecer al Instituto Mexicano de la Juventud como la instancia coordinadora técnica de la política pública en materia de juventud, que permita guiar oportunamente el paradigma y el enfoque de juventud, de las diferentes estancias del gobierno mexicano a favor de la inclusión social juvenil.
- No priorizar los resultados mínimos por cumplir con precisión la planeación nacional como eje estratégico de las acciones cotidianas de los hacedores de política pública; acompañarse de una interpretación que vaya más allá de la base de las reglas de operación, dando énfasis en una meta común de política pública de juventud: enfrentar la exclusión social de los jóvenes. Con este discurso en

común es posible fortalecer la implementación, identificar con precisión los factores que la complican y tomar decisiones pertinentes para enfrentarlos.

En el escenario académico y como espacio para futuras investigaciones, se abre el panorama de replicar, en otras instancias del gobierno federal y también estatal, el *Modelo de Análisis de la Apropiación del Concepto de Política Pública de Juventud* con el fin de expandir esta investigación e identificar:

- La interpretación de los elementos de análisis de política pública en materia de juventud de otros actores e involucrados a nivel federal y estatal.
- Considerar, en tiempo y espacio, una investigación comparativa entre la interpretación de hacedores de política pública en materia de juventud al comienzo del siguiente sexenio, comparados con los hacedores de política pública en materia de juventud que concluyen el actual.
- Abrir el panorama del Modelo de Análisis a otros actores que participan en los diferentes momentos de la implementación de políticas y programas para jóvenes; acompañando el Modelo y el análisis del discurso con las acciones que realizan al momento de llevar a cabo el ejercicio de la implementación.

Al respecto y, con base en el planteamiento del problema y el análisis seguido de esta investigación, se confirma la hipótesis de investigación: la Política Pública de Juventud en México es un modelo naciente y en desarrollo que se encuentra con interpretaciones heterogéneas por parte de los hacedores de políticas, lo que da como resultado implementaciones con diferentes intencionalidades y variables de las que presentan al Programa Nacional de Juventud 2014-2018 y el Instituto Mexicano de la Juventud.

Asimismo, es importante precisar que el diseño de esta investigación ha tenido como objetivo principal el presentar al lector un panorama de la interpretación de la política de juventud a través de la lectura de los principales hacedores de esta política en el momento de la implementación; es motivo de otras investigaciones complementar este análisis con otras formas de abordar el problema de la exclusión juvenil, bajo nuevos escenarios políticos y sociales y, puntualmente, retomando los resultados de los programas que cuentan con los jóvenes como población objetivo.

Finalmente, en seguimiento al recorrido que se ha realizado de la política de juventud en México, es importante resaltar que los esfuerzos actuales de los hacedores de políticas

públicas son el resultado de un paradigma de juventud que se encuentra en transición y en espera de su fortalecimiento. A pesar de los múltiples esfuerzos que existen por enriquecer la política pública de juventud en el país, hacen falta mecanismos institucionales que permitan incluir de forma positiva a los jóvenes dentro de los programas y acciones que se diseñan para su beneficio.

Es responsabilidad de todos los involucrados, servidores públicos, representantes del sector social, académicos, activistas y políticos, el proponer y diseñar los elementos potenciales que guíen un mapa de decisiones hacia una perspectiva única del enfoque de juventud. Esta guía ha de reconocer en los jóvenes su valor estratégico dentro del desarrollo del país, logrando así, la formulación de una política pública en materia de juventud única que rija los esfuerzos de todos los involucrados: oportunidad apremiante de acuerdo con el contexto político, económico y social en el que se encuentra actualmente México.

II. Referencias

- Aguilar, Luis F. (1992). “Estudio Introdutorio”, en *El Estudio de las Políticas Públicas*, México: Porrúa.
- Aguilar, Luis F. (2014). “La hechura de las Políticas”. México: Porrúa.
- Alpizar, Lidia y Bernal, Marina (2003). “La construcción social de las juventudes”. En *Última Década*, núm. 19. Viña del Mar.
- Álvarez-Gayou Jurgenson, Juan Luis (2012). “Cómo hacer investigación cualitativa. Fundamentos y metodología”. México: Paidós Educador.
- Berry and Berry (2007) “Explaining the diffusion of innovation types amongst high and low innovative localities: a test of the Berry and Berry model”. Paper prepared for the 7th Public Management Research Association Conference, University of Arizona, Tucson, USA, 25th-27th October 2007.
- Dr. Ívico Ahumada Lobo, *taller en la FLACSO-México, junio, 2016* para la MPPC.
- Dr. Tomislav Lendo, *conferencia en la FLACSO.México, noviembre 2015*, para la MPPC.
- Duarte Quapper, Klaudio (2000). “¿Juventud o Juventudes? Acerca de cómo mirar y remirar a las Juventudes de nuestro Continente”. Chile: *Última Década* N°13, CIDPA Viña Del Mar, septiembre 2000, Pp. 59-77. Rescatado de: <http://www.scielo.cl/pdf/udecada/v8n13/art04.pdf> el 5 de marzo de 2017.
- Dussauge Laguna, Mauricio I. (2011), “The Challenges of Implementing Merit- Based Personnel Policies in Latin America: Mexico's Civil Service Reform Experience”, *Journal of Comparative Policy Analysis*, 13:1, 51-73.
- Elmore, Richard (2003), “Diseño retrospectivo: la investigación de la implementación y las decisiones políticas”, en Luis F. Aguilar Villanueva (ed.), *La implementación de políticas*, México: Miguel Ángel Porrúa, 251- 280.
- Estivill, Jordi (2003). “Panorama de la lucha contra la exclusión social”. *Conceptos y estrategias*, Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra.
- Foucault, Michel (1984). “La arqueología del saber”. *México: Siglo XXI*, 2010.

- Genoveva Echeverría y José Martín (2015). “Análisis crítico del discurso de políticas públicas en diversidad sexual en Chile”. Retomado de: <file:///C:/Users/Mar%C3%ADaDaEsperanza/Downloads/15590-55469-1-PB.pdf> el día 12 de marzo de 2017.
- Grindle, Merilee (2009), “La brecha de la implementación”, en Freddy Mariñez y Vidal Garza (coords.), *Política pública y democracia en América Latina*, México: EGAP-Miguel Ángel Porrúa, 33-51.
- Krauskopf, Dina (2003). “La construcción de políticas de juventud en Centroamérica”. En: *Políticas públicas de juventud en América Latina: políticas nacionales*. O. Dávila (comp), Viña del Mar, CIDPA Ediciones.
- La violencia Juvenil en México*. Documento que puede ser consultado en: <http://documents.worldbank.org/curated/en/277681468155375869/pdf/NonAsciiFileName0.pdf> [rescatado el 20 de mayo de 2017]
- Ley del Instituto Mexicano de la Juventud*, rescatada de: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/limj/LIMJ_orig_06ene99.pdf
- Lima Bandeira, Mariana y Rubaii, Nadia M. (2016). “El valor del análisis de discurso en los estudios comparativos de políticas públicas. El caso de aseguramiento de calidad en la educación superior en Colombia y Ecuador”. *Estudios Políticos*, 49, pp. 13–34. DOI: 10.17533/udea.espo.n49a01
- Lima, Mariana y Rubaii, Nadia M. (2016). “El valor del análisis de discurso en los estudios comparativos de políticas públicas. El caso de aseguramiento de calidad en la educación superior en Colombia y Ecuador”. Rescatado de <http://aprendeenlinea.udea.edu.co/revistas/index.php/estudiospoliticos/article/view/26070/20781977> el 12 de marzo de 2017.
- Mtro. Arturo Peláez Gálvez (2017). “Metodología III”. *Métodos Cualitativos. Primera Parte*. FLACSO: Maestría en Políticas Públicas Comparadas, VII generación.
- Nico Nelissen (2002). “The Administrative Capacity of New Types of Governance”. *Public Organization Review: A Global Journal* 2, Kluwer Academic Publishers.

- Organización Iberoamericana de la Juventud. “Todos los jóvenes valen”. Rescatado de: http://www.oij.org/file_upload/publicationsItems/document/20120521163830_60.pdf [el día 20 de marzo de 2017]
- Ostrom, Elinor. (2007). “A Diagnostic Approach for Going Beyond Panaceas”. *Proceedings of the National Academy of Sciences* 104 (39): 15181–7.
- Parsons, Wayne (2007). “Políticas Públicas. Una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas”. México, FLACSO-México y Miño y Dávila Editores.
- Pattón, M. Q. (1990). “Qualitative Evaluation and Research Methods”. Sage, Londres.
- Peter Knoepfel, Corinne Larrue, Frédéric Varone y Miriam Hinojosa (2007). “Hacia un modelo de análisis de políticas públicas operativo”. ISSN 1909-230X.
- Pressman, Jeffrey L. y Aaron Wildavsky (1998). “Implementación. Cómo las grandes expectativas de Washington se frustran en Oakland”. México: FCE.
- Rodríguez, Ernesto (2003). “Políticas públicas de juventud en América Latina: de la construcción de espacios específicos, al desarrollo de una perspectiva generacional”. *Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales, Niñez y Juventud*, vol. 1, núm. 2, julio-diciembre, 2003 Centro de Estudios Avanzados en Niñez y Juventud Manizales, Colombia.
- Rosas Huerta, Angélica (2008). “Una ruta metodológica para evaluar la capacidad institucional”. En: *Política y Cultura*, núm. 30, pp. 119-134- Rescatado de <http://www.scielo.org.mx/pdf/polcul/n30/n30a6.pdf> el día 20 de mayo de 2017.
- Sabatier, Paul A. (1986), “Top-Down and Bottom-Up Approaches to Implementation Research: A Critical Analysis and Suggested Synthesis”, *Journal of Public Policy*, 6 (1), 21-48.
- Sabatier, Paul A. (1987). “Knowledge, Policy-Oriented Learning, and Policy Change: An Advocacy Coalition Framework”. *Knowledge: Creation, Diffusion, Utilization* 8 (4): 649–92.

- Sabatier, Paul A. (1988). "An Advocacy Coalition Framework of Policy Change and the Role of Policy-Oriented Learning Therein". *Policy Sciences* 21 (2): 129-168.
- Sabatier, Paul A. (1999) "Theories of the Policy Process". USA: Westview Press.
- Sabatier, Paul A. y Daniel A. Mazmanian (2003), "La implementación de la política pública: un marco de análisis", en Luis F. Aguilar Villanueva, *La Implementación de las Políticas*, México: Miguel Ángel Porrúa, 323-372.
- Sabatier, Paul A., y Hank C. Jenkins-Smith, eds. (1988). "Policy Change and Policy-Oriented Learning: Exploring An Advocacy Coalition Framework". *Policy Sciences* 21: 2-3.
- Schneider Anne y Mara Sidney (2009). *What Is Next for Policy Design and Social Construction Theory?* *Policy Studies Journal* Vol. 37, Núm. 1, pp. 103-119.
- Schneider, Anne L., y Helen M. Ingram (1997) "Policy Design for Democracy". Lawrence: University of Kansas Press.
- Schneider, Anne y Helen Ingram (1988). "Systematically Pinching Ideas: A Comparative Approach to Policy Design". *Journal of Public Policy*, 8 (1). 61-80.
- Schneider, Anne, y Helen Ingram (1993). "Social Construction of Target Populations: Implications for Politics and Policy". *The American Political Science Review* 87 (2): 334-47.
- Soler Castillo, Sandra (2011). "Análisis crítico del discurso de documentos de política pública en educación". *Forma y Función*, vol. 24, núm. 1, enero-junio, 2011, pp. 75-105 Universidad Nacional de Colombia Bogotá, Colombia.
- Subirats (2010). "Si la respuesta es gobernanza ¿cuál es la pregunta? Factores de cambio en la política y en las políticas". *Ekonomiaz* Núm. 74, pp. 16-35. Disponible en <http://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=3327420> rescatado el 20 de mayo de 2017.
- Subirats, J. Knoepfel, P. Larrue, C y Varone, F. (2008), "Análisis y gestión de políticas públicas", Madrid: Ariel.

Trucco, Daniela y Ullmann, Heidi (2015). “Juventud: realidades y retos para un desarrollo con igualdad”. Santiago de Chile: CEPAL.

Anexos

Anexo 1

Tabla 1⁴⁷

Entidades con Programas de Juventud

No.	Entidad federativa	Programa Estatal de Juventud	No.	Entidad federativa	Programa Estatal de Juventud
1	Aguascalientes	No	17	Morelos	No
2	Baja California	Sí: Programa Especial Joven BC 2015-2019	16	Nayarit	No
3	Baja California Sur	No	19	Nuevo León	No
4	Campeche	No	20	Oaxaca	No
5	Coahuila de Zaragoza	Sí: Plan Sectorial de Juventud 2011-2017 junto con Programa Estatal de Juventud	21	Puebla	No
6	Colima	Sí: Programa Estatal de Participación de la Juventud en el Desarrollo	22	Querétaro	No
7	Chiapas	No	23	Quintana Roo	No
8	Chihuahua	Sí: Programa Sectorial Instituto Chihuahuense de la Juventud 2010-2016	24	San Luis Potosí	No
9	Ciudad de México	No	25	Sinaloa	No
10	Durango	No	26	Sonora	No
11	Guanajuato	No	27	Tabasco	No
12	Guerrero	No	28	Tamaulipas	No
13	Hidalgo	Sí: Programa Institucional de Atención a la Juventud	29	Tlaxcala	No
14	Jalisco	No	30	Veracruz de Ignacio de la Llave	No
15	México	No	21	Yucatán	No
16	Michoacán de Ocampo	No	32	Zacatecas	No

Creación propia, diciembre de 2016

⁴⁷ Cabe resaltar que esta tabla se realizó en el mes de diciembre de 2016, por lo que, posiblemente, las entidades federativas que cambiaron de administración pueden tener variación en los datos.

Anexo 2

Entrevistas por Instancia del Gobierno Federal

Eje Rector PROJUVENTUD	Instancia para Entrevistas	Entrevistados
Instancia rectora del PROJUVENTUD	Instituto Mexicano de la Juventud	Directora de Investigación y Estudios sobre Juventud. Mónica Valdez González.
Eje de Inclusión	Instituto Mexicano de la Juventud	
Eje de Prosperidad	Secretaría de Educación Pública	Secretario Técnico de la Coordinación de Becas de la Subsecretaría de Educación Media Superior. Javier González.
Eje de Bienestar	Instituto Mexicano del Seguro Social	Coordinador de Asesores de la Dirección de Administración. Gerardo Dasyel Mendoza Capetillo.
Eje de Participación	Secretaría de Desarrollo Social	Directora General Adjunta de Planeación. Celly Martínez Camacho.

Anexo 3

Tabla 2

Concepto de Política Pública de Juventud

Elementos del concepto de Política Pública	Descripción
Es un proceso integrado por varias acciones intelectuales (...)	Este elemento definitorio es fundamental para comprender cómo el enfoque de política pública es una herramienta de expresión de la acción gubernamental que requiere a su vez de acciones de análisis, cálculo, documentación, entre otros. Al respecto, en el caso de los problemas de los jóvenes, las acciones deben estar precisadas en la acción intelectual para definir a la “juventud” en la acción gubernamental, un concepto ampliado (histórico y socialmente), más allá del demográfico.
(...) y acciones políticas (...)	Los elementos que el autor contempla en este aspecto son la movilización, la discusión, la persuasión, la negociación y el acuerdo. Bajo este énfasis, el tema de juventud se encuentra dirigido por los estereotipos que existen en su acercamiento <i>psicológico, biológico y social</i> ; asimismo, la persuasión y negociación de políticas públicas dirigidas a este grupo trae como resultado la implementación de programas asistencialistas y pocas veces adaptados al enfoque de política pública, ahí su principal reto.
(...) interdependientes y eslabonadas (...)	Este elemento considera que, las acciones a favor de la juventud, desde diferentes perspectivas y ejecutores gubernamentales, son interdependientes y se encuentran relacionadas para conformar un todo, una política pública en materia de juventud. Los diferentes programas y proyectos pueden coincidir en un eje común que los transforma de acciones meramente aisladas a una política pública.
(...) que preceden y preparan la toma de decisión del gobierno y posteriormente la llevan a cabo.	La toma de decisión gubernamental es el eje del enfoque de política pública: el decidir “hacer” o “dejar de hacer” es también una perspectiva del análisis de alternativas para mejorar una situación no deseada. Son los esfuerzos a favor de la inclusión juvenil los que construyen una política pública de juventud en México.
En este sentido la política pública no es o no sólo es el acto de decisión de la máxima autoridad pública (...)	Una política pública de juventud infiere una <i>transversalización</i> de esfuerzos en todo el gobierno sectorizado. La amplitud del tema de juventud incluye la tarea de maximizar no sólo un conjunto de acciones y/o programas aislados, sí, entrelazados en un mismo objetivo de política pública a través del estudio de diferentes acciones y el complemento con diferentes actores.
(...) sino un proceso cuya estación central es sin duda la toma de decisión (...)	Se fortalece el proceso de toma de decisiones para la implementación de una política pública, ahí el eje central de este concepto. La toma de decisión en este sentido está relacionada con el enfoque de gobierno, el cual, toma la decisión de acción o de <i>no acción</i> tras considerar la importancia del problema público que ha decidido enfrentar (en este caso la exclusión de los jóvenes).

Elementos del concepto de Política Pública	Descripción
<p>(...) pero que implica actividades que preceden y prosiguen a la decisión gubernamental.</p>	<p>La política pública no es sólo un acto de implementación o de diseño de una acción gubernamental; infiere también, un proceso de evaluación, reconfiguración y nuevas acciones que retroalimenten su ejercicio En el caso de una política pública en materia de juventud es importante puntualizar que sus acciones y efectos, en un marco temporal, necesitan un seguimiento constante, por eso no sólo son actos que preceden la decisión gubernamental, también que prosiguen a la misma.</p>
<p>La política pública es entonces un proceso más que un acto de decisión.</p>	<p>Este proceso estructurado, que es la política pública, incluye una constante retroalimentación y evaluación de las acciones del diseño e implementación de la misma; por ello, no basta con sólo decidir y aplicar el tipo de acciones es importante también un escenario ampliado que permita distinguir a la política pública como proceso constante.</p>

Anexo 4

Buenas prácticas en materia de Juventud en México

Edad de la Población	Características	Comentarios
Nivel Federal		
Red nacional de Programas Poder Joven (Radio, Televisión y Radio por Internet). Institución: Instituto Mexicano de la Juventud		
Jóvenes de 15 a 29 años	<p>Poder Joven es una red nacional de programas radiofónicos, televisivos y de radio por Internet que surge ante la necesidad de abrir espacios de expresión juvenil, como vías en las que este sector se descubra como parte estratégica del desarrollo de la sociedad y co</p> <p>mo reconocimiento a los procesos de transformación y cambio en México. La esencia de Poder Joven son los jóvenes que participan como guionistas, reporteros, locutores, conductores, productores o investigadores, logrando así una red de comunicación multimedia dirigida a la población en general y, en particular, realizada por y para los jóvenes.</p>	Implementado a partir de 1996.
Michoacán. Municipio de Paracho de Verduzco. La salud sexual y reproductiva a través de los derechos sexuales y reproductivos de la población adolescente y joven. Institución: Dirección de Salud Municipal, Instancia Municipal de la Muer, el Sistema DIF Municipal, Dirección de Juventud y Humanas sin Violencia, A.C.		
Mujeres	<p>Prevenir el embarazo en adolescentes y la muerte materna a través de dos componentes principales: El establecimiento de Estancias de Atención a Mujeres Embarazadas (Estancias ame) en las comunidades del municipio que enfrentan este problema con mayor grado. La capacitación y la alianza con jóvenes promotores de salud sexual y reproductiva como una vía para hacer partícipes activos a las y los jóvenes en la implementación de programa y generar un vínculo con la comunidad.</p>	Mejores prácticas
Colima.		

Edad de la Población	Características	Comentarios
<p>Programa Alternativo de ingreso a la Educación Superior. Institución: Secretaría de la Juventud del Estado de Colima, Secretaría Particular; Secretaría de Educación; Instituciones privadas de educación superior.</p>		
	<p>Contribuir a la disminución de la deserción escolar de las y los jóvenes que esperan ingresar en el nivel de educación superior del estado de Colima y que no fueron aceptados en su primera opción de carrera profesional en instituciones educativas públicas.</p> <p>El programa busca atender el problema del limitado ingreso de los jóvenes a la educación superior como resultado de dos factores: [i] número insuficiente de admisiones a las instituciones de educación superior públicas (un importante número de postulantes no logran ingresar) y [ii] limitados recursos financieros de las y los postulantes que dificulta el financiamiento de una educación superior en instituciones privadas.</p> <p>El problema es atendido a través de un sistema de becas en el que participan: el Gobierno del Estado de Colima, instituciones educativas y los estudiantes, en donde cada uno aporta 1/3 parte de los recursos necesarios para cubrir los gastos de colegiatura del primer año de educación superior.</p> <p>La beca ofrecida sólo aplica el primer año de estudio.</p>	
<p>Valores en Igualdad. Querétaro. Institución: Instituto Municipal de las Mujeres de Querétaro.</p>		
<p>Primaria, secundaria y bachillerato.</p>	<p>El programa busca dotar de herramientas teóricas y de reflexión que impacten positivamente la vida de las y los jóvenes, de manera que éstos reflexionen sobre sus acciones, las posibles conductas de riesgo a las que se enfrentan y las perspectivas de su desarrollo. Se espera que estas acciones, en su conjunto, generen un mayor interés por permanecer en el sistema educativo tratando de disminuir la deserción escolar en los niveles de educación media y media superior.</p>	

Anexo 5

Cuestionario

Nombre:

Cargo:

Presentación del entrevistado:

1. Preguntas Generales

1. ¿Cuáles son los programas que se implementan desde esta institución para los jóvenes y cuáles son las metas de estos programas?

2. Comprensión Conceptual

- 2.1 ¿Qué significa ser joven para el gobierno mexicano y cuál es el principal problema que enfrentan los jóvenes?
- 2.2 ¿Considera que los programas que se implementan desde aquí enfrentan ese problema? ¿Por qué y en qué medida?

3. Capacidad Institucional y Organizacional

- 3.1 ¿Cuál es la estructura organizacional para la implementación de los programas y el perfil de quienes lo implementan?
- 3.2 ¿Cuáles son los principales recursos (humanos, materiales, infraestructura, tecnológicos, apoyo político, tiempo, entre otros) con los que cuenta para implementarlos? ¿Son suficientes o cuáles hacen falta?
- 3.3 ¿Cuáles son los factores que complican la implementación?
- 3.4 ¿Cuál es el nivel de responsabilidad de las instancias del Gobierno Federal en la política pública de juventud? **[Solamente para el IMJUVE]**

4. Regales Generales y Específicas

- 4.1 ¿Cuáles son las reglas con las que se basan para implementar los programas y cómo se alinean a la programación nacional?
- 4.2 ¿Cómo identifica que el (los) programa (s) se implementa (n) adecuadamente?/¿Qué criterios tiene para calificar que un programa fue implementado exitosamente?

5. Relación con otros actores y responsables.

- 5.1 ¿Con qué otro actor político del gobierno federal se relaciona para la implementación de los programas para los jóvenes? ¿Está bien definido o depende del momento de la implementación?
- 5.2 Si durante la implementación de un programa para jóvenes no se tiene el éxito esperado, ¿qué decisión se toma: cómo y por qué?

6. Interés en la política de juventud.

- 6.1 Desde su opinión personal, ¿cómo visualiza el futuro de estos programas que realiza para los jóvenes? / ¿Cómo asegurar la sostenibilidad de los programas transexenalmente?
- 6.2 Comentarios adicionales sobre cómo abordar o resolver los problemas de los jóvenes desde el Gobierno en México.

Anexo 6

Entrevista 1⁴⁸ - Codificación

Nombre: Javier González Garrigós.

Cargo: Secretario Técnico de la Coordinación de Becas de la Subsecretaría de Educación Media Superior.

Conceptuales		Elementos de Análisis de Política Pública	CIO: RIGE: RA:	Análisis del Discurso		Factores que complican la implementación	
--------------	--	---	----------------------	--------------------------	--	--	--

Preguntas del Cuestionario	Texto Entrevista	Categoría Conceptual	Elementos de Análisis de Política Pública	Análisis del Discurso	Factores que complican la implementación
1	En el Programa de Becas tenemos diferentes modalidades o apoyos, tenemos alrededor de 22 modalidades de becas para estudiantes de bachillerato escolarizado o no escolarizado. Van desde las modalidades de discapacidad que son BNEED y POETA, continuación de estudios, ingreso, permanencia, abandono, policías federales, excelencia que son para los alumnos que tienen 10 de promedio, becas para adolescentes que es la beca de movilidad internacional y profesionalización docentes, becas para estudiantes, formación dual. O sea, son		RIGE: reglas específicas.		

⁴⁸ Entrevista realizada el jueves 22 de junio de 2017 a las 19:00 hora en la Torre Banobras, piso 7.

Preguntas del Cuestionario	Texto Entrevista	Categoría Conceptual	Elementos de Análisis de Política Pública	Análisis del Discurso	Factores que complican la implementación
	22 modalidades que son muy específicas en todos los sentidos, se operan de diferentes formas.				
3.1	Para obtener una beca hay desde el registro, que es cuando el alumno ingresa al portal, registra su solicitud y este registro nos llega directamente. Y la de postulación es que en los planteles participantes en el programa que son alrededor de 12,000 planteles en este nivel media superior, cada plantel tiene un Comité Institucional de Becas, es un Comité Institucional del Plantel, donde ellos detectan al alumno, por ejemplo, para la beca del abandono escolar; ellos detectan que hay un problema y son postulados ahí quiere decir que se levanta un acta, el plantel detecta al alumno, pide una solicitud al alumno, el plantel hace un acta que el Comité está integrado por Director, Subdirector, Padres de Familia y Docentes. Entonces, se hace un acta, el acta llega aquí al Programa, se válida que cuenta con todos los requisitos: desde firmas y sellos y ya sigue el proceso normal de prelación y se somete al Comité Técnico de la CBSEMS.		RIGE: reglas específicas. CIO: Actores involucrados.		
	Tenemos dos becas que son como las más o las que tienen el más alto porcentaje de beneficiarios. Por parte de registro es la beca de continuación de estudios, esa es una modalidad que tiene		RIGE: Reglas específicas.		

Preguntas del Cuestionario	Texto Entrevista	Categoría Conceptual	Elementos de Análisis de Política Pública	Análisis del Discurso	Factores que complican la implementación
	<p>un alto porcentaje y por parte de postulación es la beca contra el abandono escolar, que es una convocatoria permanente, o sea se publica más o menos en septiembre. Esa es otra cosa importante, todas las becas se operan por ciclo escolar, no por año fiscal. Entonces, nosotros por ejemplo las becas de 2017-2018 empiezan en septiembre y terminan en junio, que serían como los 10 meses de las temporalidades de las becas. Entonces serían esas como esas dos modalidades las más grandes que yo creo que representan aproximadamente como el 75% - 80% del total de las becas. Tenemos también becas para emprendedores, prácticas profesionales; o sea la verdad sí es muy amplio, para políticas federales, FAM, sí son demasiadas modalidades.</p>			Simetría.	
3.2	<p>Aquí en la oficina somos 48 personas; son 6 áreas claves para el programa. Una es Dirección y la Secretaría Técnica. Dentro de la Secretaria Técnica se encuentra Jurídico, Comunicación Social; Evaluación y Estadística; serían como las tres áreas, bueno y Control de Gestión. Serían como las áreas que están dentro de Dirección. Por otra parte se tiene el área de Administración que ve el tema del presupuesto, recursos humanos, viáticos, todo lo que tenga que ver con</p>	Concepto: política pública, beneficiarios.	<p>CIO: disponibilidad y aplicación efectiva de recursos. CIO: actores involucrados; responsabilidades; competencias; recursos; comprensión de la política.</p>		

Preguntas del Cuestionario	Texto Entrevista	Categoría Conceptual	Elementos de Análisis de Política Pública	Análisis del Discurso	Factores que complican la implementación
	<p>lo administrativo; Sistemas, que para nosotros es clave en todo el proceso de las becas, ya que, pues todo, hoy en día, la tecnología, más bien, los sistemas, es lo fundamental. Nosotros contamos con varios sistemas que es el SIPOP, que este SIPOP es para las autoridades de los planteles, tenemos el SIREC que es para la postulación, son para los planteles o los Comités Institucionales manden las actas; tenemos el SIRCAT, que es para los beneficiarios, bueno más bien, sí, para los estudiantes, pues no son beneficiarios, pero son estudiantes, todos ellos tienen un usuario en SIRCAT y tenemos uno que es el Tablero de Control que es para las Direcciones Generales de los Subsistemas ya sean Federales o Estatales o Autónomos, que es como cuántos registros van, cuántos beneficiarios, padrón de beneficiarios en activo, padrón de rechazos; son estos cuatro sistemas con los que cuenta el Programa. Este es Sistemas, la otra área es Operaciones, que dentro de Operaciones están las áreas de Planeación y Seguimiento; Atención Ciudadana; Vinculación y Validación. Planeación y Seguimiento, obviamente son los que nos ayudan a dirigir hacia dónde vamos, o sea son los que hacen los informes, son los que pues dicen a ver esta vez está modalidad tuvimos</p>		<p>CIO: Disponibilidad y aplicación efectiva de recursos.</p>	<p>Simetría.</p>	<p>Incompatibilidad de compromisos.</p>

Preguntas del Cuestionario	Texto Entrevista	Categoría Conceptual	Elementos de Análisis de Política Pública	Análisis del Discurso	Factores que complican la implementación
	<p>este problema, vamos a analizar qué es lo que está pasando. Atención Ciudadana, que es para padres de familia y beneficiarios. Vinculación, es como la atención ciudadana para autoridades educativas. Y Validación es el área que valida las actas que son enviadas por los planteles. Son estas cuatro áreas; también dentro de Planeación y Seguimiento está el área de Contraloría Social que para nosotros es como muy, muy importante dentro del Programa. Otra área sería pagos y planeación financiera, son todos los que se encargan de dispersar el recurso: generación de tarjetas, prelaciones, pagos, pues realmente lo que nos hemos dado cuenta es que al alumno lo único que le interesa es que su dinero llegue a la tarjeta; o sea si el proceso, si el sistema falló, a él lo que le interesa es que tenga en tiempo y forma el dinero en su tarjeta, entonces, pagos es como la parte fundamental también del Programa.</p> <p>Ahora, con que se pusieron de moda los recortes presupuestales que te quitan un día 400 millones y tiene que estar ... = hacer lo mismos con menos= ...exactamente.</p> <p>Y la última área sería Auditoría, Auditoría, pues, es un tema muy normativo, contestación auditorías,</p>			Simetría.	<p>Diferencias legales o de procedimiento.</p> <p>Acuerdos pero no poder y recursos.</p>

Preguntas del Cuestionario	Texto Entrevista	Categoría Conceptual	Elementos de Análisis de Política Pública	Análisis del Discurso	Factores que complican la implementación
	<p>contestas todo lo que tenga que ver con transparencia.</p>				
<p>3.1 3.2 3.3</p>	<p>Pues realmente no, porque, bueno yo creo que siempre va a ser insuficiente =claro= Afortunadamente, hoy en día podemos decir que tenemos un programa muy sólido, o sea tenemos cada vez menos quejas, tenemos cada vez, más bien, ahorita está en el tema de la consolidación del programa yo lo veo de hace unos años para acá, antes el Programa no quería salir porque pues sí estaba mal en muchos aspectos. Entonces, entró en un proceso de mejora muy importante y hoy en día es un Programa digno de presumirse, entonces, nunca va a ser suficiente, obviamente siempre va a hacer falta de personal y más por la atención. O sea, porque a nosotros, por ejemplo, para que te des una idea, Atención Ciudadana, tenemos alrededor para el ciclo escolar, más bien para el año fiscal 2016 fueron más o menos 750,000 becas, ¡730,00 becas! Entonces, este tema es importante, imagínate atender a 730,000 beneficiarios, pues, aunque tengas un call center de 200 personas pues no va a ser suficiente. Hoy en día son 4 personas en Atención Ciudadana, entonces atiende a padres de familia, atiende a docentes, atiende a alumnos, a solicitantes también, o sea porque todas</p>		<p>CIO: Disponibilidad y aplicación efectiva de recursos.</p>	<p>Simetría</p>	<p>Acuerdos pero no poder y recursos.</p>

Preguntas del Cuestionario	Texto Entrevista	Categoría Conceptual	Elementos de Análisis de Política Pública	Análisis del Discurso	Factores que complican la implementación
	<p>las becas de postulación es una beca, convocatoria permanente, quiere decir que se pública en septiembre y se cierra en junio, por ejemplo, en abandono se cerró el 30 de mayo. Entonces todos los días, son cortes quincenales, o sea cada quince días tenemos, se suben, beneficiarios. Entonces sí es muy importante, nunca es suficiente.</p> <p>Por ejemplo, Vinculación es un área de tres personas que esta dividido por norte, centro y bajío y sur-sureste. Entonces estas tres áreas, atienden, bueno, que son los que atienden a autoridades educativas son los semi plantes, entonces es insuficiente también.</p>			Ambigüedad.	Acuerdos pero no poder y recursos.
<p>5.1 5.2 4.1 4.2</p>	<p>Nosotros, bueno, eso es por parte del Programa. Por parte de la CBSEMS hay oficinas en cada estado y eso es muy importante que no, o sea, llevan todos los temas de la Subsecretaría de Educación Media Superior, pero también ellos son parte fundamental en los estados, porque ellos nos ayudan a andar correteando planteles.</p> <p>Nosotros nos regimos, esa es otra parte importante, por estas reglas de operación, estas reglas de operación que son alrededor de 800 hojas son como nuestra Biblia, todo lo que pasa adentro del Programa se basa aquí. A veces nos consideramos muy cuadrados, sí, pero es porque pues prácticamente pues aquí</p>		<p>RA: Posición de la autoridad política y administrativa en la dirección de la intervención. Decisión estratégica.</p> <p>RIGE: Reglas generales que se aplican; reglas específicas.</p>	Ambigüedad.	

Preguntas del Cuestionario	Texto Entrevista	Categoría Conceptual	Elementos de Análisis de Política Pública	Análisis del Discurso	Factores que complican la implementación
	nos rige todo; entonces, estas reglas de operación del Programa Nacional de Becas son también fundamentales. También ese es otro tema, muchas veces queremos innovar, pero nos salimos de esto entonces no podemos.				
4.1 4.2	Sí, obviamente ahí, todo el tema, aquí nos marca en las reglas de operación, por ejemplo, del Presupuesto total que se le otorga a este Programa, pues te marca que el 2% es para gastos operativos únicamente, o sea como que es toda esa parte que aquí viene, hasta qué punto podemos llegar, qué es lo que debemos de cumplir, los procesos, quiénes son los responsables, los requisitos generales específicos, las confrontas de padrones, todo viene aquí.	Concepto: política pública.	RIGE: Reglas generales que se aplican; reglas específicas.		
4.2 5.2	Yo creo que un tema, o sea un tema de becas, es muy sencillo lo que genera una beca. Una beca para un estudiante significa estudiar o no estudiar, así de sencillo es el tema, no estamos descubriendo el hilo negro del asunto. Y pues, sabemos que son más de 5 millones de alumnos en media superior, o sea estudiantes de media superior, que están necesitados, bueno no que están necesitados, más bien cursan y que muchos de ellos necesitan una beca para estudiar y esa es la, lo que nosotros tenemos que darle el argumento y	Concepto: política pública; problema público. Concepto: Prosperidad del Projuventud.		Bienestar común.	

Preguntas del Cuestionario	Texto Entrevista	Categoría Conceptual	Elementos de Análisis de Política Pública	Análisis del Discurso	Factores que complican la implementación
	<p>apoyarlos como las políticas públicas que se implementen tienen que ir encaminadas a que realmente se traduzcan o sea, por ejemplo, de estos 5 millones que tenemos en media superior, por ejemplo para el 2016-2017, más de 600,000 alumnos desertaron de la media superior. Entonces, pues sí es como muy triste y hoy en día yo creo que el Programa debe ir encaminado a eso, a los grupos vulnerables, a las personas que más lo necesitan. Otra parte fundamental del Programa es que todo, el 99.3% de los beneficiarios están igual o por debajo del 4° decil de ingreso per cápita, entonces, esa es la parte también muy importante y pues también la parte de los docentes. Por ejemplo, la beca de movilidad internacional es una beca que se le paga a los docentes, es una alianza que se tiene con COMEXUS que los docentes van a estudiar de las mejores universidades de Estados Unidos a cinco, por ejemplo, Nuevo México, la de Arizona; se les paga desde el trámite migratorio, o sea visas, todo; estancia, el curso, alimentos y vuelos, o sea prácticamente está muy, muy bien. Y pues tenemos más de 400,000 docentes en la media superior entonces el reto también es muy grande.</p>	<p>Concepto; exclusión social relacionado con Prosperidad.</p>	<p>RA: Posición de la autoridad política y administrativa; decisión estratégica.</p>		
5.1	<p>Ah, perdóname, me salió un poco de las instancias que participamos.</p>				

Preguntas del Cuestionario	Texto Entrevista	Categoría Conceptual	Elementos de Análisis de Política Pública	Análisis del Discurso	Factores que complican la implementación
	<p>Realmente, te digo, el Programa tenemos que hacer alianzas, si efectivamente, o sea es mucha coordinación entre las instancias locales. El tema con los gobiernos estatales es fundamental, con las Direcciones Generales, por ejemplo, CONALEP, DGETI, DGETA, DGE CYTM, los CECYT, o sea también ellos son parte fundamental porque, al fin y al cabo, son ellos los que operan el Programa, nosotros tenemos que entender que nosotros desde un escritorio no se pueden decidir si no salimos y conocemos cuáles son las verdaderas necesidades. Por ejemplo, ahorita con CDI el tema de inclusión y equidad es muy presente, CDI también es una parte fundamental. Más o menos, cuando empezó esta administración, el % de los alumnos indígenas o que hablaban una lengua indígena era el 2%, el 2% del total de los beneficiarios. Hoy en día, del total de los beneficiarios, el 12% son indígenas. Entonces, pues ya se aumentó más del 1000% de los beneficiarios de hace en tan poco tiempo. Y nuestro reto todavía sigue; y por ejemplo esta alianza con CDI, con PRONAJOVEN, que es la beca que se les otorga a madres jóvenes o jóvenes embarazadas en la educación básica. Entonces, nosotros los apoyamos en la transición, priorizamos, lo que nosotros</p>	<p>Concepto: política pública.</p> <p>Concepto de inclusión.</p>	<p>RA: Posición de la autoridad política y administrativa; decisión estratégica.</p> <p>RA: Posición de la autoridad política y administrativa; decisión estratégica</p>	<p>Simetría.</p> <p>Ambigüedad.</p>	<p>Compromisos simultáneos; diferencias de opinión y liderazgos.</p> <p>Compromisos simultáneos; diferencias de opinión y liderazgos.</p>

Preguntas del Cuestionario	Texto Entrevista	Categoría Conceptual	Elementos de Análisis de Política Pública	Análisis del Discurso	Factores que complican la implementación
	<p>queremos es que sigan sus estudios las estudiantes o los estudiantes, que sigan sus estudios, entonces nosotros los adoptamos en el programa para que puedan continuar con sus estudios.</p> <p>El tema, por ejemplo, es que la verdad hay muchísimos, con los gobiernos estatales, por ejemplo, hoy tuvimos una llamada con la Secretaría de Asuntos Indígenas de Oaxaca, entonces, como que son sin fin de autoridades. Ya sea, por ejemplo, PROSPERA, también por reglas de operación nosotros no podemos duplicar apoyos, entonces, a partir de más o menos de octubre se firmó un Convenio de Colaboración con PROSPERA que se llama SISCOL y es una plataforma de Confronta de Padrones al momento, antes que manda el oficio con la base de datos, se tardaba un mes =en regresar=, y ahora no, ahora podemos decir que podemos hacer cada segundo podemos hacer confronta de padrón con PROSPERA y fue otro gran cambio que tuvimos porque pues ya evitamos la duplicidad y ya buscamos que las becas que tenemos lleguen a más alumnos y no solamente se queden en =los mismos= en los mismos, entonces, PROSPERA también tenemos muchísima colaboración. Este, con quién más, por ejemplo, con el Instituto Nacional de Migración. Ese es un tema también importante, que</p>		<p>CIO: Actores involucrados fijen o acepten su interacción.</p> <p>Recursos suficientes en cantidad y calidad. Responsabilidades y relaciones se basen en acuerdos. Disponibilidad y aplicación efectiva de recursos.</p> <p>RA: decisión estratégica.</p> <p>CIO: Actores involucrados fijen o acepten su interacción.</p>	<p>Simetría.</p>	<p>Referencia por otros programas. Compromisos simultáneos.</p>

Preguntas del Cuestionario	Texto Entrevista	Categoría Conceptual	Elementos de Análisis de Política Pública	Análisis del Discurso	Factores que complican la implementación
	<p>efectivamente nosotros, pues se pone de moda, pero yo creo que el Programa ya va muy encaminado, y hoy en día podemos decir que tenemos una alianza muy importante con el Instituto Nacional de Migración vamos a aparecer en la guía PRIM, que es la guía que se le presenta, bueno que se les da a los migrantes repatriados en el momento que llegan a México, donde se les entrega como toda la oferta del Gobierno Federal que tiene para estas personas, el tema de migración. Otra cosa muy importante, es que las becas que nosotros tenemos, o sea por ejemplo abandono, la mayoría de las becas tienen montos diferenciados entre hombre y mujer. Entonces, el tema de equidad ahí es muy importante, y el semestre, entre más vayan avanzando, o sea tiene más monto una mujer de 6to. Semestre que un hombre de 1er. Semestre entonces ese es otro tema que ha sido muy reconocido por parte de todos, por ejemplo, con INMUJERES.</p>	<p>Inclusión: migración; equidad de género.</p>			
<p>2.1 2.2</p>	<p>Ah es que yo creo que son muchísimos=sí= por ejemplo, el tema cultural, =sí, sí= es muy importante. Por ejemplo, decíamos hoy que hablábamos con el Gobierno de Oaxaca, o sea, no es lo mismo una persona que vive en la Ciudad, o sea no va a tener las mismas carencias, que una mujer, en Oaxaca, en</p>	<p>Concepto; paradigma de la juventud.</p>			

Preguntas del Cuestionario	Texto Entrevista	Categoría Conceptual	Elementos de Análisis de Política Pública	Análisis del Discurso	Factores que complican la implementación
	<p>la Sierra de Oaxaca, =embarazada= embarazada y discapacidad. O sea, temas así nos encontramos todos los días, entonces, yo creo que son muchísimas, o sea los temas culturales, no podemos decir que ya somos un País abierto a muchas cosas o sea es un tema pues yo creo que social yo el tema social para mí, hoy en día las sociedades, muchas veces se les echa la culpa a los papás, o algo así, pero yo creo que más bien la sociedad es la que va formando a los individuos, o sea nos va formando. Entonces, sí, el tema de la familia también es muy importante, pero la sociedad, los temas culturales todavía pesan muchísimo hoy en día. Hay muchos retos, o sea la Beca, las autoridades, no acaban de entender la importancia que tienen, entonces, nos topamos muchísimo con se les condicionan apoyos, si no pagas tu cuota escolar no te doy la Beca. Entonces andamos persiguiendo todos estos casos porque efectivamente, o el tema político también, o sea, va a ver muchos actores políticos que se quieren colgar de un beneficio, que dices bueno es que es del estudiante, él se lo gana y todo, entonces no se vale muchas veces que pase eso, pero pues yo creo que por problemas, el tema económico está muy fuerte, la inseguridad, la localización de las, o sea por ejemplo, ahorita estamos</p>	<p>Concepto: inclusión social.</p> <p>Concepto: Projuventud, bienestar.</p>	<p>CIO: Disponibilidad y aplicación</p>	<p>Simetría</p> <p>Bienestar común</p> <p>Simetría</p>	<p>Incompatibilidad de compromisos; actores subordinados/entidades; diferencias de opinión y liderazgo.</p>

Preguntas del Cuestionario	Texto Entrevista	Categoría Conceptual	Elementos de Análisis de Política Pública	Análisis del Discurso	Factores que complican la implementación
	<p>haciendo un estudio de, varios estudios de ver, nos ha tocado, y también la política pública como te decía no se puede tomar desde un escritorio, nos ha pasado muchísimo de que, nosotros, para lo mejor nosotros pedir un correo personal representa muy poco, dices “ay es un correo personal” pero cuando nos topamos en la Sierra de Oaxaca que un alumno no tiene teléfono celular y para activar una cuenta de correo electrónico te pide un código que te tiene que llegar a un <i>smartphone</i> o sea simplemente ahí ya estamos sesgando a cuantas personas o que le pedimos a un plantel que escanee un acta cuando tienen computadoras, cuando no tienen escanner y menos internet. Yo creo que todo ese tema es muy importante que realmente las políticas públicas vayan encaminadas realmente no a la Ciudad ni a las zonas metropolitanas sino realmente donde más lo necesitan.</p>	<p>Concepto: inclusión social.</p>	<p>efectiva de recursos. Comprensión entre la política y la realidad donde se implementa. RA: interés, capacidad de manejar recursos, decisión estratégica.</p>	<p>Bienestar común.</p>	<p>Incompatibilidad de compromisos; actores subordinados/entidades; diferencias de opinión y liderazgo.</p>
<p>2.2</p>	<p>Pues yo creo que el Programa va muy encaminado en esa parte, que el sesgo no sea mayor, o sea que no sea como muchos otros programas, pues sí, ahorita estamos en la parte de tratar de solucionar eso a como dé lugar o sea el tema, por ejemplo, de la lengua materna. Nuestras convocatorias están hechas solamente en español, entonces nuestro pago se realiza a través de una tarjeta de un banco BANAMEX, por</p>	<p>Concepto: inclusión social.</p>		<p>Simetría</p>	<p>Incompatibilidad de compromisos. Compromisos simultáneos.</p>

Preguntas del Cuestionario	Texto Entrevista	Categoría Conceptual	Elementos de Análisis de Política Pública	Análisis del Discurso	Factores que complican la implementación
	<p>ejemplo, todas nuestras becas, esas sí, el 100% de las becas se pagan por medio de un plástico, entonces, volvemos a lo mismo, ese sesgo de que ok, podemos hacer que las convocatorias se traduzcan a lenguas indígenas, por ejemplo en el 2016 lo que hicimos con CDI se tradujeron las convocatorias más o menos a 30 lenguas indígenas y se difundieron por mínimo tres veces al día en todas las radios comunitarias por todo el país, entonces, fue un gran logro, pero OK, en el tema de difusión ya avanzamos, pero en el tema del pago, ¿qué? Ya el alumno resultó beneficiario y ahora cómo va a cobrar su dinero si está en la Sierra de Chiapas. Entonces, como que toda esa parte es en donde se tiene que solucionar y que realmente se tienen que ir encaminada a esas personas porque en la Ciudad, pues sí, efectivamente encontramos muchas carencias, pero el tema, por ejemplo, el tema de transporte, también es muy importante. Una de las becas del Programa también es una beca del transporte, pero, por ejemplo, nosotros damos un apoyo económico para el Transporte, hay en muchas comunidades que de nada les sirve una beca, o sea 400 pesos de transporte, porque no hay transporte. Y nos ha tocado comunidades donde pasa una vez a la semana una camioneta y literal,</p>	<p>Concepto: inclusión social.</p>		<p>Bienestar común</p>	<p>Incompatibilidad de compromisos. Compromisos simultáneos.</p> <p>Incompatibilidad de compromisos. Diferencias legales y de procedimiento.</p>

Preguntas del Cuestionario	Texto Entrevista	Categoría Conceptual	Elementos de Análisis de Política Pública	Análisis del Discurso	Factores que complican la implementación
	<p>si no la alcanzan a tomar pues ya se quedaron una semana en la comunidad donde está la escuela porque ya no pudieron regresar a su casa, entonces, pasa una vez, el lunes los lleva y el viernes pasa por ellos de regreso otra vez. Entonces, pues una beca económica para transporte pues realmente tampoco, eso te sirve en la Ciudad, o te sirve en las Capitales, pero no realmente donde lo necesitan. Hay alumnos que tienen que caminar 3, 4 horas para llegar a la escuela.</p>				
<p>2.1 6.1 6.2</p>	<p>Pues yo creo que, como jóvenes, es que es muy diferente, pues principalmente es un reto. La juventud hoy en día involúcrate en la parte política, pues al final y al cabo, la juventud sí representa, no sé si problema, pero sí es un reto. Por ejemplo, yo tengo 26 años, llegué aquí cuando tenía 24 años al tema público =tu eres joven incluido todavía= sí, todavía soy joven, pues obviamente enfrentarte a personas que son de 45 años, y literal es de cómo un niño, la verdad tengo que aceptar, soy un niño, llega a decirme cómo hacer las cosas, entonces yo creo que simplemente es un reto la juventud hoy en día, pero, yo creo que hoy en día, en el transcurso de nuestra infancia y nuestra juventud, pues yo creo que vivimos una política que no nos gustaría que vuelva a pasar. Yo creo que el tema de la juventud sí</p>	<p>Concepto: paradigma de la juventud.</p>	<p>RA: Comprensión operativa de la política pública de juventud; interés y valores.</p> <p>RA: Ideas e intereses individuales.</p>	<p>Simetría.</p> <p>Bienestar común.</p>	

Preguntas del Cuestionario	Texto Entrevista	Categoría Conceptual	Elementos de Análisis de Política Pública	Análisis del Discurso	Factores que complican la implementación
	<p>viene con otra visión, o sea sí queremos algo diferente, yo creo que la política sí ha evolucionado, pero sí en manos de los jóvenes. Yo lo que he visto, cada vez los jóvenes son, nos gusta prepararnos más, o sea no nos quedamos con una licenciatura, siempre vamos por más cursos, también el tema del internet, yo creo que hoy en día nos ayudó, para los que quieren realmente utilizarlo para algo ¿no?, para algo positivo. Yo creo que, a lo mejor, las redes sociales o el internet es como un arma de doble filo, te puedes quedar en internet quejándote toda tu vida o pues buscando cosas que realmente sí te pueden llegar a beneficiar. Entonces, esa parte de, bueno, yo puedo decir que me involucré muy joven a la política, como un poco de contexto, yo en Querétaro en la Universidad yo estuve como Presidente de la Sociedad de Alumnos primero de mi Facultad, de la Sociedad de Alumnos de la Facultad de Contaduría y Administración de la UAQ, luego estuve como presidente de la Federación de Estudiantes Universitarios de Querétaro que era de toda la Universidad, eso tenía 20, 21 años, y en Querétaro que es todavía una Ciudad o un estado, muy pequeño, obviamente no se compara con la Ciudad de México, pero pues quieras o no todo lo que vivíamos en la</p>	<p>Concepto: política pública.</p>		<p>Simetría. Bienestar común.</p>	

Preguntas del Cuestionario	Texto Entrevista	Categoría Conceptual	Elementos de Análisis de Política Pública	Análisis del Discurso	Factores que complican la implementación
	<p>Universidad como jóvenes pues se traducían en política pública, al fin y al cabo, por qué, porque éramos el 55% de los jóvenes en Querétaro estábamos estudiando en la Universidad. Entonces, desde ahí fue como involucrarnos en las problemáticas sociales, sí somos universitarios, sí tenemos un compromiso con la sociedad, porque son los que pagan los impuestos, pues hay que involucrarnos en los problemas sociales, entonces, hacer estudios, obviamente los jóvenes, yo creo que el tema social hoy en día lo tenemos muy latente. No nos quedamos, con sí la política, pero el tema social, jornadas de salud, miles de cosas que hicimos, y pensar en esa parte de que hoy en día ya no se voltea a ver al de al lado, es un tema de yo, yo, yo, y si el de al lado tiene, está bien o está mal, mientras yo esté bien no hay problema. Entonces, esa parte, te digo, yo siento que es un tema muy social, muy importante hoy en día, sí es un reto como jóvenes, pero yo creo que hoy en día, muchas veces yo creo nos desanimamos, nos decimos, ¿realmente es lo que quiero para toda mi vida?, pero lo que me han dicho muchas personas, el Doctor que te comento, es, decía, no sabes qué hoy en día la política necesita de esos jóvenes que sí quieren cambiar, y quieren cambiar el futuro, pues yo creo que nuestro presente, yo</p>	<p>Concepto: paradigma de la juventud.</p>		<p>Ambigüedad.</p>	

Preguntas del Cuestionario	Texto Entrevista	Categoría Conceptual	Elementos de Análisis de Política Pública	Análisis del Discurso	Factores que complican la implementación
	<p>creo que es lo más importante, yo creo que nadie quiere vivir en un México como el que tenemos hoy en día, con tanta desigualdad, con tanta inseguridad, y fíjate que no le echo, yo la verdad, soy una persona que siempre ha defendido al Gobierno del que sea, porque sí es un reflejo de la sociedad nos guste o no, o sea los que hacen corrupto al gobierno pues es la sociedad, los que hacen a la policía corrupta pues es la sociedad, entonces no nos podemos quejar si obviamente por ejemplo llueve y todo mundo se queja porque se inunda pero todo el año tiran basura, ya lo platicamos, el tema de la educación vial, pues es un reflejo del gobierno que tenemos, entonces sí es muy importante involucranos como jóvenes en la política.</p>				

Entrevista 2⁴⁹ - Codificación

Nombre: Mónica Valdez González.

Cargo: Directora de Investigación y Estudios sobre Juventud. IMJUVE.

Conceptuales		Elementos de Análisis de Política Pública	CIO: RIGE: RA:	Análisis del Discurso		Factores que complican la implementación	
--------------	--	---	----------------------	--------------------------	--	--	--

Preguntas del Cuestionario	Texto Entrevista	Categoría Conceptual	Elementos de Análisis de Política Pública	Análisis del Discurso	Factores que complican la implementación
2.2 / 4.1	<p>Claro, bueno primero, algo de contexto sobre este Programa Nacional de Juventud; que no es el primero que se hace, es el tercero que se hace en la Administración Pública Federal. Yo diseñé también y participé en el que sí fue el primer Programa Nacional de Juventud que fue para el sexenio de 2000-2006, de Fox; ese fue el primer Programa Nacional de Juventud, ¿no? Que existió en la historia de la Administración Pública de este país a nivel Federal. El segundo por supuesto corresponde al sexenio de Calderón y el tercero al sexenio de Enrique Peña Nieto: entonces, digamos, tanto el primero como el tercero me tocó coordinarlos y articularlos.</p> <p>Este tercer Programa digamos la ventaja comparativa que tuvo fue el diseño por parte de la Secretaría de Hacienda y</p>		RIGE: Reglas generales (Plan Nacional de Desarrollo)		

⁴⁹ Entrevista realizada el martes 04 de julio de 2017 a las 11:30 horas en el Instituto Mexicano de la Juventud.

Preguntas del Cuestionario	Texto Entrevista	Categoría Conceptual	Elementos de Análisis de Política Pública	Análisis del Discurso	Factores que complican la implementación
	<p>Crédito Público de una metodología homologa para todos los programas sectoriales, nacionales, especiales, regionales y todos los derivados digamos del Plan Nacional de Desarrollo. Sin esa guía, justo que plantea desde el PbR seguiríamos teniendo como en sexenios anteriores, programas a modo, o programas como se me ocurrió que puede ser la mejor opción, no. Este año dijo Hacienda las cosas se hacen así y así se hicieron. Entonces, me parece que esa innovación que viene desde quien concentra planeación, programación y presupuesto, dio un espaldarazo técnico muy fuerte, porque ya teníamos una guía de los componentes básicos de un programa, qué teníamos que mirar, cómo construir un árbol de problemas, qué tipo de indicadores son los teníamos que construir, la necesidad de construir indicadores ¿no?, porque algunos de los programas anteriores, si bien, contaban con indicadores, el seguimiento a los mismos nunca se hizo. Es decir, esta vez, todo el andamiaje de indicadores lo consolida también Hacienda y se reporta cada año en el Plan Nacional de Desarrollo. O sea, los indicadores de Projuventud van en todos los anexos técnicos del Plan Nacional de Desarrollo y antes eso no existía. Eso fue, no por iniciativa institucional, sino por una iniciativa directa de Hacienda, entonces,</p>		<p>RIGE: Projuventud</p>	<p>Manejo de la información de selección.</p>	<p>Diferencias legales y de procedimiento.</p>

Preguntas del Cuestionario	Texto Entrevista	Categoría Conceptual	Elementos de Análisis de Política Pública	Análisis del Discurso	Factores que complican la implementación
	eso es un acierto importante que tiene esta administración.				
4.2 / 5.2	¿Cómo se construyó? No fue tampoco innovador, digamos que esta vez fue mucho más eficiente la forma en la que construimos el Programa. En el año 2000, igual que para este año, digo, que, para esta administración, lo que se hizo fue diría yo, dos tipos de consultas. Una: pensada en jóvenes y dirigida a jóvenes y la otra: actores sociales. En el año 2000 se hizo lo mismo, pero el diseño metodológico fue distinto. Fox en su momento lo que instaló fue un sistema de buzones que se llamaban “mande”, los buzones, incluso. O sea, tu podías poner tu carta, tu correo, tu no sé qué y todo se iba a una dirección de mande.org.mx; esta vez, la tecnología por supuesto ha avanzado mucho y permite otro tipo de -consultas-, consultas, exacto. Pero bueno, la idea igual original fue, veamos qué dicen los jóvenes y qué dicen los actores sociales y eso hicimos. Este año,	Política Pública.			

Preguntas del Cuestionario	Texto Entrevista	Categoría Conceptual	Elementos de Análisis de Política Pública	Análisis del Discurso	Factores que complican la implementación
	<p>la metodología de trabajo para los jóvenes fue mucho más robusto, es decir, diseñamos distintos momentos con los cuales poder construir al final de todo el día de trabajo, una acción pública. Entonces era llevar a los jóvenes de la mano para construir desde un diagnóstico y un árbol de problemas, como construir una propuesta de acción pública.</p> <p>Entonces, hicimos un foro estatal, cada Instituto Estatal de la Juventud nos ayudó a la organización de este foro, nosotros les dábamos una guía de: qué cantidad de jóvenes necesitamos, qué representatividad de jóvenes queríamos, evidentemente se les pedía: diversidad identitaria, regional, de edad, de adscripción sexual, religiosa, en fin, la mayor cantidad de diversidad que pudiéramos tener con 120 jóvenes para trabajar sería perfecto. Por supuesto no es una muestra, no es representativo de nada, estadísticamente, es más este tipo de trabajo que tu haces, más cualitativo. Entonces lo que fuimos, nosotros armamos aquí en investigación el esqueleto de PROJUVENTUD, idear inicialmente antes de pisar cualquier foro, era: pensar hacia dónde tenía que ir el Programa Nacional de Juventud, cuál era la puesta inicial de un esqueleto sobre el cual empezar a armar las piezas. Fue así como ideamos los cuatro pilares, que contiene cada pilar, hacia donde va cada</p>	<p>Prosperidad; bienestar; participación; inclusión.</p>			

Preguntas del Cuestionario	Texto Entrevista	Categoría Conceptual	Elementos de Análisis de Política Pública	Análisis del Discurso	Factores que complican la implementación
	<p>pilar y, cuál es, en donde vemos, en cinco años, hacia donde vemos la política pública de juventud; entonces, así salimos a los estados.</p> <p>Entonces, lo que no está escrito por ejemplo en el Programa, por ahí hay un resumen del PROJUVENTUD, hay un resumen de este ejercicio; lo que no está escrito ahí es que tuvimos estados muy buenos, o sea con una diversidad padrísima que nos permitió justo ver diferencias regionales, diferencias locales; pero tuvimos otros estados en que teníamos que trabajar con dos grupos de secundaria, que eran los invitados; o de pronto nos llegaban las primarias, que era muy complicado trabajar con menores de 10 años o en realidad teníamos adultos y no teníamos a jóvenes, entonces tuvimos de todo. Por lo cual, tuvimos que trabajar y, en general lo que te puedo decir, la información sirvió mucho, de todas las acciones recomendadas a través de esta consulta, el 75% está contenida en el resultado final. En realidad, el sentir de los jóvenes no era muy distinto a la propuesta inicial diseñada aquí, desde el escritorio, digamos.</p>			Simetría	
6.1 / 6.2	<p>Bueno, la otra parte de la consulta que fueron los actores sociales, esa fue una estrategia si bien pensada desde el año 2000, fue muy mal ejecutada en su momento, no logramos consolidar ese</p>				Diferencias de opinión y liderazgo.

Preguntas del Cuestionario	Texto Entrevista	Categoría Conceptual	Elementos de Análisis de Política Pública	Análisis del Discurso	Factores que complican la implementación
	<p>mecanismo, pero ahora sí lo consolidamos y nos quedó bien bonito - jajaja- que en realidad fueron las consultas más complicadas, porque bueno, nos sentamos con académicos, con expertos, con sociedad civil, con Legisladores, con los Titulares estatales y algunos municipales de juventud, con los Organismos Internacionales, con todos los Ministros de Juventud de Iberoamérica y con todos los Directores de las Universidades Tecnológicas del país; entonces, eran reuniones muy complicadas porque estabas, digamos de frente con los que operan directamente la política pública, o con los que han criticado por décadas la política pública o quienes son los golpeadores de la política pública, eran como las reuniones más densas y en los cuales la apuesta era distinta. No llegábamos con el esqueleto, sino con un documento teórico conceptual de hacia dónde ver la política, cómo mirar a los jóvenes y cómo en este andamiaje más teórico incidir en política pública.</p> <p>Entonces, nos fue bien, digo salvo con los académicos y con sociedad civil que sí nos dieron una repasada, pero bueno, sirvió, ¿no? para fortalecer el andamiaje de PROJUVENTUD.</p> <p>Después, la otra tarea que también me tocó coordinar fue la elaboración de los indicadores, también una metodología</p>	<p>Política Pública</p>			

Preguntas del Cuestionario	Texto Entrevista	Categoría Conceptual	Elementos de Análisis de Política Pública	Análisis del Discurso	Factores que complican la implementación
	<p>muy estricta por parte del CONEVAL para la estructuración de los indicadores. Entonces, sólo permitía, además para cada Programa, un máximo de 12 indicadores, cosa que propusimos en distintos momentos, 12 indicadores distintos cada vez, finalmente quedaron 8, aprobación tanto de CONEVAL como de Hacienda que son los dos juntos. ¿Qué más? Y el último mecanismo que se hizo de consulta fue en línea, totalmente abierto, el que quisiera opinar, ya fueras mamá, maestro, policía o un joven, la consulta estaba abierta para todos los que quisieran opinar; recibimos un poquito más de ¿qué habrá sido? como 15,000 respuestas y después se hizo otro mecanismo, menos efectivo, porque era a través de un cuestionario en papel, una caravana itinerante, iba como a pueblitos, comunidades más alejadas, a colonias, la idea era como abarcar todo el territorio, la mayor cantidad de territorio posible porque finalmente los foros estatales fueron en las ciudades capitales, lo demás te lo pierdes por completo. Entonces, sistematizar eso también nos llevó un ratito, fueron poquito más de 3 meses.</p> <p>Todo eso juntan cerca de 50,000 voces que se tuvieron que procesar, como te comentaba más o menos el 75% de lo que se dijo en diferentes ámbitos fue tomado en cuenta y forma parte del Programa. Entonces, así se diseñó. Es innovador por</p>			Simetría	

Preguntas del Cuestionario	Texto Entrevista	Categoría Conceptual	Elementos de Análisis de Política Pública	Análisis del Discurso	Factores que complican la implementación
	<p>la manera en que lo hicimos, sí, sobre todo la consulta con actores sociales porque la parte de jóvenes ya se había hecho, incluso Calderón también lo hizo así y Calderón hizo también foros con expertos. Al Instituto en su momento le tocó incluso organizar el foro con académicos, no solamente para el Programa Nacional de Juventud sino para el Plan Nacional de Desarrollo.</p> <p>Entonces, lo innovador, creo yo, la metodología de trabajo con los chavos y el sentarnos directamente con el resto de los actores sociales, que no estaba marcado en la Guía de Hacienda pero nutrió bastante el tema del Plan, digo del Programa.</p>				
1 / 2.1/2.2	<p>¿Desde mi perspectiva o desde la perspectiva de ellos? – su perspectiva – la desigualdad. O sea, el acceso desigual a todo, a todo -jajaja- iba a decir al propio bienestar, pero bueno, considerando el bienestar como educación, empleo digno, vivienda, escenarios de participación real y congruentes, cultura; el tema de la desigualdad social es lo que se agrava en general en los mexicanos pero se exagera especialmente en los jóvenes.</p>	Concepto: desigualdad (exclusión social juvenil).		Simetría	
5.1 / 5.2 / 4.2	<p>Para el Gobierno Mexicano, no sé – para usted desde su perspectiva – sí, en el tema de hablar del Gobierno es como si hubiera una visión única, pero es algo que, no tenemos una visión de Estado, de</p>	Concepto: juventud.			<p>Diferencias de opinión y liderazgo.</p> <p>Incompatibilidad de compromisos.</p>

Preguntas del Cuestionario	Texto Entrevista	Categoría Conceptual	Elementos de Análisis de Política Pública	Análisis del Discurso	Factores que complican la implementación
	<p>Estado Nación de las cosas son así. O sea, me parece que la característica de estos últimos gobiernos en lo particular es justo la heterogeneidad no sólo de las visiones, sino de las acciones. Las distintas Secretarías o los distintos Organismos Públicos tenemos perspectivas muy distintas de las cosas, que es como parte del error me parece a mí de la Política Pública.</p> <p>Pero bueno, la visión que el Gobierno tiene de sus jóvenes, así como me lo preguntas en términos generales, es, eh, peligrosos. O sea, nuestra política pública está cimentada en esta idea de que a los jóvenes hay que contenerlos porque son peligrosos. Y, al mismo tiempo, que es parte de este discurso contradictorio y un poco esquizofrénico, es que siguen en la base de nuestros más profundos anhelos de, son el futuro. Cualquier cosa que eso signifique, porque pospones todo al futuro, no hay nada en el presente que te permita involucrarlos o verlos de manera distinta como actores sociales o políticos.</p>				<p>Diferencias de opinión y liderazgo.</p>
<p>3.4 / 3.3 / 3.2 3.1</p>	<p>No pues es total, el nivel de responsabilidad es altísimo. Sobre todo, considerando que, los Institutos de Juventud desde su creación en este país, han tenido bajo su resguardo y responsabilidad cosas que tienen que ver con recreación y con cultura o con deporte o con el sano esparcimiento en el tiempo libre y nada más.</p>	<p>Política Pública</p>	<p>CIO: Nivel de Responsabilidad institucional y organizacional.</p>	<p>Manejo de la información de petición.</p>	<p>Incompatibilidad de compromisos.</p> <p>Acuerdos pero no poder y recursos.</p>

Preguntas del Cuestionario	Texto Entrevista	Categoría Conceptual	Elementos de Análisis de Política Pública	Análisis del Discurso	Factores que complican la implementación
	<p>Es decir, la política real no pasa por los Institutos, la política pública pasa por donde tiene que pasar: la política educativa por SEP, la política por productiva economía, la política económica, la política de empleo, la política de salud: esas grandes políticas que verdaderamente incide en las condiciones de vida de las personas no pasan por los Institutos de Juventud; entonces, el resto, que es la apuesta del Programa Nacional de Juventud, el resto, todo el andamiaje de las Secretarías de Estado son las que tienen que estar pensando en política de juventud, no es del Instituto, es de toda la Administración Pública Federal y de sus organismos descentralizados, desconcentrados y todo en lo que ella cabe. Entonces el nivel allá afuera tendría que ser altísimo para pensar incidir en manera distinta en los jóvenes.</p>		<p>RA: Posición de la autoridad política y administrativa en la dirección de la intervención.</p>		<p>Actores subordinados/entidades.</p>
<p>5.1 / 3.3</p>	<p>A ver, mira, pensemos en, lo que pasa es que cuando tu dices Programas, necesariamente bajo la óptima del PbR tendremos que pensar en Programas Presupuestarios, entonces el IMJUVE opera con sólo dos bueno con cinco programas presupuestarios, pero sólo dos son operativos, que es el O y el E. Entonces, qué acciones implementa el Instituto en el marco de estos dos programas presupuestarios, un titipuchal. Diría yo, el 50% de lo que es el Instituto</p>	<p>Política Pública</p>		<p>Metáforas</p>	<p>Diferencias legales y de procedimiento.</p>

Preguntas del Cuestionario	Texto Entrevista	Categoría Conceptual	Elementos de Análisis de Política Pública	Análisis del Discurso	Factores que complican la implementación
	<p>sigue cayendo en este viejo modelo de recreación, cultura y deporte. Ahora lo nombramos de manera distinta, pero es, todo este asunto de la movilidad internacional, que finalmente les pagas un boleto de avión, les abres una puerta para irse a pasarla bien, pero a otro lugar, pero es lo único, no hay una incidencia real.</p> <p>Qué cosas se han abonado de manera distinta, qué buena pregunta, pero creo que, directamente con jóvenes, muy pocas. Porque lo que hacemos, que es en realidad lo deberíamos estar fortaleciendo más, es a los Institutos Estatales de juventud, entonces nosotros, seguramente conoces y recuerdas, la convocatoria de proyectos locales, que son estos proyectos de coinversión con los institutos estatales, los institutos estatales levantan la mano, a dicen mí me gustan el tema a, b y c que propones este año en la convocatoria y vamos a coinvertir. Ese tipo de esfuerzos de fortalecimiento local es, me parece a mí, uno de los principales aciertos. Qué es lo que no ha funcionado bien: no hay seguimiento. Yo te transfiero a ti estado, ahí te van tus 20 pesos, tu le pones 20 pesos, sí yo les puse 20 pesos, a bueno si dices que lo pusiste está bien, ya tienes 40. Tienes que hacer a, b y c, si sí, yo voy a hacer a, b y c pero no sabemos en realidad qué hacen. Se supone que hay un</p>		<p>RA: decisión estratégica relacionada con la Política de Juventud.</p> <p>CIO: capacidad institucional y organizacional (actores</p>	<p>Simetría</p>	<p>Acuerdos pero no poder y recursos.</p> <p>Diferencias legales y de procedimiento.</p>

Preguntas del Cuestionario	Texto Entrevista	Categoría Conceptual	Elementos de Análisis de Política Pública	Análisis del Discurso	Factores que complican la implementación
	<p>mecanismo de comprobación de los recursos federales, pero es un mecanismo de comprobación meramente administrativo, es decir no sabemos si esta acción, si la acción a, la acción b, la acción c, funcionaron, en qué medida funcionaron, para quién funcionaron, o sea le cambiamos la vida a alguien. No tenemos capacidad ni operativa ni presupuestal para hacer ese tipo de evaluaciones, sólo hacemos un control administrativo, no tenemos un seguimiento de la política pública. Entonces ese que podría ser un mecanismo con el cual por ejemplo instituciones como el INMUJERES se ha fortalecido y ha fortalecido la política de género, nosotros no lo hemos podido hacer. Entonces damos dinero, inyectamos dinero localmente, pero no sabemos qué pasa, no hay esta capacidad para rastrear esto.</p>		<p>involucrados; competencias y actividades institucionales) RA: capacidad de manejar recursos.</p>	<p>Metáfora</p>	<p>Incompatibilidad de compromisos.</p>
<p>5.1 / 6.1 / 6.2</p>	<p>¿Qué otra cosa se hace distinta y novedosa? Creo yo, pues este sexenio casi nada. Lo que se inició como Vivienda Joven fue una apuesta muy interesante, eso sí nunca se había hecho y nunca se había pensado para jóvenes. FOVISSTE, INFONAVIT por supuesto que entre sus beneficiarios tienen a jóvenes, indudablemente, pero no había una acción específica pensada en jóvenes. Entonces, esta es una acción pensada en jóvenes, lo malo es que como</p>	<p>Política Pública</p>	<p>RA: posición de la autoridad: interés y valores.</p>	<p>Simetría / Metáfora</p>	<p>Incompatibilidad de compromisos/Actores subordinados.</p>

Preguntas del Cuestionario	Texto Entrevista	Categoría Conceptual	Elementos de Análisis de Política Pública	Análisis del Discurso	Factores que complican la implementación
	<p>depende mucho de la relación políticas con los gobiernos estatales, pues ahí es, a qué Gobernador le cierras el ojo para que te diga que sí. En su momento sólo funcionó en Durango; Colima quedó parado, Zacatecas quedó parado, Michoacán quedó parado, Yucatán, en fin. Todas las cosas que se empezaban, se arrancaban, aquí están ya los terrenos, ya lo hicimos quedaban parados. Entonces fue una acción esporádica que se hizo sólo un año y no se pudo replicar. El tema también es, me parece a mí, deberíamos ser una Institución que generará los modelos ideales, el tipo ideal de incidencia o de planteamiento o de programa y soltarlo. O sea, los responsables son ustedes, no soy yo; yo ya diseñé el modelo, operen.</p> <p>Así fue como, a mí me tocó diseñar lo que ahora se llaman los Centros Poder Joven, lo que en su momento se llamaban Centros Causa Joven. Se diseñaron todas las áreas de incidencia, toda la información que se iba a desplegar, etc. y lo operan los estados, que es lo que sigue haciendo todavía el Instituto: lanza convocatorias y sigue financiando cuando ya debería soltarlos, pues, el Instituto: ya tienes tu Centro, ya te ayudé, ya lo levanté pues síguele. No tendría que estar cada año el Instituto inyectando el dinero, inyectando dinero, inyectando dinero, o sea eso debería caminar solito.</p>			<p>Manejo de la información de selección.</p> <p>Manejo de la información de petición.</p>	<p>Compromisos simultáneos.</p> <p>Acuerdos pero no poder y recursos.</p>

Preguntas del Cuestionario	Texto Entrevista	Categoría Conceptual	Elementos de Análisis de Política Pública	Análisis del Discurso	Factores que complican la implementación
	<p>O sea, te acabas tu presupuesto en mantener algo que debería ser autofinanciable, por ejemplo.</p> <p>Entonces bueno, como verás, se hacen pocas cosas innovadoras para jóvenes, el Instituto, el Presupuesto que tiene, pues no le alcanza para operar para jóvenes, entonces deberíamos estar operando la política pública para los actores sociales, no con jóvenes.</p>				
3.1 / 3.2	<p>No, adecuada no. En términos de la cantidad de personas que trabajamos en este Instituto, diría yo, somos demasiados para lo que idealmente deberíamos estar haciendo. O sea, idealmente qué debería estar haciendo el Instituto: colocarse como verdadero coordinador y articulación de la política y decirle a todo mundo: a ver, tu estás caminando para otro lado, tu perspectiva ve a los jóvenes como victimarios, o los ve como víctimas, ¿no? bla, bla, bla, realmente lo que habrá de incidir es en esto y en aquello y de esta manera. Ser el árbitro más competente y mejor preparado en temas de juventud; para eso no necesitas una estructura de más de 300 personas como lo somos: un andamiaje técnico muy fuerte, con un nivel político relevante, para poderles hacer este tipo de observaciones, para que todos los demás te hagan caso. Porque sí no, te va a decir la SEP espérate, a mí no me vas a decir cómo hago las enchiladas, porque el que</p>		<p>CIO: disponibilidad y aplicación efectiva de recursos.</p> <p>RA: Comprensión operativa de la política pública de juventud. Capacidad de manejar recursos; decisión estratégica.</p>	Metáforas	Diferencias de opinión y liderazgo.

Preguntas del Cuestionario	Texto Entrevista	Categoría Conceptual	Elementos de Análisis de Política Pública	Análisis del Discurso	Factores que complican la implementación
	<p>sabe hacer enchiladas soy yo, no tu. Entonces, ¿qué hacemos con eso? Si uno sigue pensando en que la política de juventud es: concursos de oratoria, debate político, premio nacional de juventud, ah bueno, que sí, que siga existiendo un Instituto como lo tenemos actualmente. Pero si pensamos realmente en que debemos ser los articuladores, pues hay que pensar necesariamente en una estructura mucho más pequeña, un CONEVAL de Juventud. O sea, técnicamente muy fuerte, en donde si tu no das el visto bueno eso no va, con candados específicos desde la Ley de Planeación; entonces, te creas un andamiaje muy especializado, pequeño, que en realidad no necesita tampoco los grandes recursos económicos para ello.</p>	Política Pública	<p>CIO: aproximación administrativa/ que sus responsabilidades se basen en acuerdos.</p> <p>RIGE: Projuventud.</p>		
2.1/2.2	<p>Sí, o sea, exacto, para tener eso: una política de juventud. Porque lo que tienes ahora son acciones y programas vario pinto. Además, con perspectivas contradictorias.</p>	Política Pública			
1	<p>Pues muy complicado, -jajajaja-, el panorama es muy complicado. Por ejemplo, hay acciones, hay una acción, que no sé si te tocó conocerla, que justo lo que estamos tratando de hacer es cómo pasa el sexenio, cómo hacemos que trascienda, que es la Estrategia Nacional de Trabajo y Empleo para Jóvenes: Empleo Joven. Este coso, que también lo</p>			Ambigüedad	

Preguntas del Cuestionario	Texto Entrevista	Categoría Conceptual	Elementos de Análisis de Política Pública	Análisis del Discurso	Factores que complican la implementación
	<p>estoy diseñando yo desde hace dos años, qué es lo que intentamos hacer. Hicimos un diagnóstico de las condiciones paupérrimas en las que están los jóvenes en términos de empleo, capacitación, trabajo y emprendimiento. Entonces, estamos jodidos, ¿qué hacemos?</p> <p>Entonces primero dijimos: articulemos lo que hace el gobierno, porque finalmente, bueno, articulemos lo que hace el gobierno, por ejemplo, se inyecta demasiado dinero a las estrategias de emprendimiento con mínimos resultados.</p> <p>Y, cuando empezamos a hacer este tipo de análisis, nos dimos cuenta, el gobierno no está dando trabajo, no es el gobierno el principal generador de empleo, ¿quién?, los empresarios, a pues, tenemos que subir a los empresarios. ¿Qué más hay aparte de los empresarios?</p> <p>A, pues resulta que Sociedad Civil moviliza muchísimos recursos también al respecto, pues la academia tiene mucho que decir, los Sindicados, los Legisladores, los Organismos Internacionales, porque además está alianza tiene el sello de OIT. Entonces, justo lo que yo hice fue un recorrido muy similar al diseño del Programa Nacional de Juventud con todos estos actores, el único actor que no está en el origen del Programa Nacional de Juventud son los Sindicados, que en esta ocasión si lo sumé.</p>	Política Pública		Simetría	

Preguntas del Cuestionario	Texto Entrevista	Categoría Conceptual	Elementos de Análisis de Política Pública	Análisis del Discurso	Factores que complican la implementación
5.1/5.2	<p>Entonces, todos estos ocho actores los sumé, los puse a trabajar en el diseño de la alianza: de todas las líneas de acción, todos los indicadores, toda la estrategia y ya está. Entonces, la lanzamos en noviembre del año pasado. Tiene todo esto más de 150 actores avalando y, lo que conformamos es una especie de Consejo Directivo con representantes de cada sector para mandar lo que tenemos que hacer. ¿Cuál es la gran apuesta? Pongámonos de acuerdo, no dupliquemos esfuerzos, no dupliquemos presupuesto. Tenemos en la radiografía cerca de 800 Organizaciones de la Sociedad Civil en todo el país diciéndote cómo hacer un Currículum, cómo presentarse correctamente a una entrevista de trabajo, y todas dicen, a veces lo mismo y tristemente todas dicen: “cuidado si tienes un piercing, si tienes un tatuaje, cúbretelo”, pues si estamos hablando de jóvenes, intentamos defender a los jóvenes, por qué les pedimos que se tapen, que vayan recatadas y de tacón. A ver, Sociedad Civil, en qué mundo estás viviendo, -claro- a qué jóvenes defiendes cuando se supone que tu tienes que hacer la avanzada.</p> <p>Bueno, esas cosas son las que hemos discutido en estos grupos de trabajo. Además, por supuesto, yo le creo más a LinkedIn de cómo hacer mi Currículum</p>	Juventud	RA: posición de la autoridad política/interés y valores.	Simetría	Diferencia de opinión y liderazgo.

Preguntas del Cuestionario	Texto Entrevista	Categoría Conceptual	Elementos de Análisis de Política Pública	Análisis del Discurso	Factores que complican la implementación
	<p>que a tu organización patito de no sé donde, pues la verdad. Entonces, hablémonos, hay estrategias de todo tipo. Qué le decimos a la Secretaría del Trabajo: el servicio nacional de empleo no sirve, la bolsa de trabajo que colocas en internet, no sirve, Por qué, porque los puestos de trabajo que tienes son pésimos, el que no es almacenista, es casi casi barrendero, cajero, o sea la peor oferta laboral para jóvenes y salen con qué argumento: con el mismo argumento empresarial es que no tienen experiencia, por lo menos que empiecen por algo. No puede ser la apuesta del gobierno federal nuevamente tachar a sus jóvenes de inexpertos cuando tu deberías estar incentivando una propuesta laboral distinta. Por supuesto eso se exagera en mujer, indígena y joven; discapacitada, migrante, pobre. Entonces, súmale todas las capas de desigualdad y eso es catastrófico.</p>	Exclusión social juvenil			
1 / 6.1 / 6.2	<p>Entonces, Empleo Joven intenta justo eso: evidenciar esas contradicciones. Pongámonos de acuerdo y, en realidad quienes han caminado mejor, mucho mejor con nosotros, han sido los empresarios: impresionante. Uno siempre dice “ah pinches empresarios nada más quieren engordarse el caldo” pero no, son los que curiosamente han dicho “sale, qué hacemos”, “órale, yo le entro”. Entonces Nestlé se sumó a todo el</p>		RA: interés y valores / Decisión estratégica relacionada con la Política Pública.	Simetría	Diferencias de opinión y liderazgo.

Preguntas del Cuestionario	Texto Entrevista	Categoría Conceptual	Elementos de Análisis de Política Pública	Análisis del Discurso	Factores que complican la implementación
	<p>falta. Ahí también todo el andamiaje tendría que estar caminando hacia ello, pero estamos luchando más con el Sindicato y la nueva, el nuevo modelo educativo, que de nuevo no tiene nada por supuesto, en fin.</p> <p>Entonces, yo creo esa, ahí tendría que estar anclado institucionalmente y políticamente una apuesta de política de juventud.</p>				
1 / 3.3	<p>Claro, lo dices muy elegantemente, pero arrastramos muchos problemas -jajaja- que pueden convertirse en áreas de oportunidad, -claro- pero sí, arrastramos muchos vicios de los años 40, insisto. Si tu revisas los libros que publicaba el Instituto Nacional de la Juventud Mexicana en los años 40: eran clases de tejido, de bordado y, aunque no hacemos tejido ni bordado, lo que implementamos son cuestiones de emprendimiento de estéticas y de <i>cupcakes</i>; entonces, uñas postizas y hagamos repostería y pastelitos, para las niñas. Y para los niños, la oferta sigue siendo máquinas y herramientas, claro, ahora disfrazados de expertos en computadoras.</p> <p>Entonces seguimos en esta misma visión, sin integrar, diría yo, esta nueva oportunidad, sí, que te da la agenda 2030, que es una apuesta muy distinta de cómo no dejar a nadie atrás y cómo la sostenibilidad tiene que ser el eje vertebral de todo lo que hagas, esas cosas</p>	Política Pública /Juventud/ Exclusión		Simetría	Referencia por otros programas.

Preguntas del Cuestionario	Texto Entrevista	Categoría Conceptual	Elementos de Análisis de Política Pública	Análisis del Discurso	Factores que complican la implementación
	<p>no se han integrado a la política de juventud. El sexenio se acaba ya, ya estamos casi cerrando la puerta; entonces, creo yo que ya no hay nada que hacer. Esto es de ya, pues el “último apaga la luz” -jajaja- porque va a empezar a suceder eso. O sea, las cosas que no cimentaste, no vas a poder fortalecer. Entonces, me parece a mí que lo único que vamos a terminar haciendo en el sexenio es, pues, cerrar las cosas que tienes abiertas, tratando de salvar un poco el barco y evidenciar al final del día pues lo que hiciste. Más, a través de la hechura de los libros blancos que de otra cosa. Me parece que el legado que tiene que dejar el Instituto es justo estos aprendizajes: no cometan los mismos errores.</p>			Metáfora / Simetría	Compromisos simultáneos.
4.1/4.2/6.2	<p>Entonces, un compromiso, me parece puntual que debería tener, no sólo el Instituto, sino todo mundo, es dejar una MIR y dejar un PAT para el 2019, bien. Uno lo diseña en el 2018, supongamos que estamos en el 2018, en el 2018 tenemos que entregar cómo se va a ejecutar el presupuesto 2019, o sea sobre tus hombros recae el primer año de la siguiente administración y nadie lo piensa. Nadie piensa que, en la administración que se va está el cimiento de la administración que viene. El primer año de la administración los que llegan están de manos atadas, tienen que operar</p>		<p>CIO: disponibilidad y aplicación efectiva de los Recursos: efectivo en calidad, comprensión entre la política.</p>	Metáfora	Incompatibilidad de compromisos.

Preguntas del Cuestionario	Texto Entrevista	Categoría Conceptual	Elementos de Análisis de Política Pública	Análisis del Discurso	Factores que complican la implementación
	<p>con lo que dejaron los otros, entonces tu sexenio de 6 años, se convierten en 5 y si te pasas 8 meses en planeando, te quedan 4 y un año de cerrar, en realidad operas 3 míseros años. Entonces, tenemos que pensar de manera distinta y responsable cómo pasas la estafeta, así, de carrera de relevos, cómo pasas realmente la estafeta. Me parece que todo deberíamos ser muy responsables en el diseño de la MIR y del PAT del 2019 para dejar, una de dos: o las cosas muy abiertas, de manera que los que lleguen tengan libertad de movimiento o tan bien diseñadas que sean la guía que estructure la nueva administración. Ese me parece que es el compromiso que todos deberíamos tener.</p>			<p>Simetría</p>	

Entrevista 3⁵⁰ - Codificación

Nombre: Celly Martínez Camacho.

Cargo: Directora General Adjunta de Planeación. SEDESOL.

Conceptuales		Elementos de Análisis de Política Pública	CIO: RIGE: RA:	Análisis del Discurso		Factores que complican la implementación	
--------------	--	---	----------------------	--------------------------	--	--	--

Preguntas del Cuestionario	Texto Entrevista	Categoría Conceptual	Elementos de Análisis de Política Pública	Análisis del Discurso	Factores que complican la implementación
1	<p>Claro que sí, soy Celly Martínez Camacho y soy Directora General Adjunta de Planeación. Pues mira, básicamente, aquí el área de Planeación, somos como el área pues nodal de la Secretaría. Por qué nodal, porque vemos la mayoría de los procesos. Estamos involucrados en la mayoría de los procesos, en los programas, o sea hacia afuera y hacia adentro, ahorita me explico.</p> <p>Como somos el área de planeación, tenemos que verificar efectivamente que, la planeación nacional tenga congruencia con lo que hacen los programas y que lo que hacen los</p>	Eje de Participación	RIGE: Plan Nacional de Desarrollo. Reglas específicas.	Metáfora	

⁵⁰ Entrevista realizada el martes 11 de julio de 2017 a las 12:00 horas en la Secretaría de Desarrollo Social.

Preguntas del Cuestionario	Texto Entrevista	Categoría Conceptual	Elementos de Análisis de Política Pública	Análisis del Discurso	Factores que complican la implementación
	<p>programas esté alineado con la planeación nacional. Entonces siempre tenemos que verificar eso, digamos esa es como la cuestión vertical. Ahora, en cuestión como horizontal, nosotros tenemos que verificar que lo que otras áreas estén haciendo, por ejemplo, está Subsecretaría, efectivamente tenga esa congruencia. Por ejemplo, que los diagnósticos que detectan las problemáticas de los programas, las matrices de indicadores y los padrones de beneficiarios sean congruentes con lo que los objetivos de los programas dicen y estos sean congruentes con lo que dice el programa sectorial de desarrollo social.</p>	Política Pública			
1 / 4.1 / 4.2	<p>Entonces, por eso te digo, que estamos inmersos en la mayoría de los procesos; tenemos que ver cómo van cazando y cómo van siendo congruentes los padrones, el diagnóstico, los instrumentos de evaluación en lo que corresponde sólo a la MIR. Y después nosotros lo que hacemos después es cómo traducirlos todo a las reglas de operación de los programas, que, finalmente es el instrumento último en el cual se basa el diseño de los; bueno, más bien lo</p>	Política Pública	RIGE: Reglas Generales.		

Preguntas del Cuestionario	Texto Entrevista	Categoría Conceptual	Elementos de Análisis de Política Pública	Análisis del Discurso	Factores que complican la implementación
	<p>norman, porque yo diría que el diseño en realidad está en la MIR, en la matriz de indicadores, pero la norma, por excelencia, que evalúan, que audita, es lo que el programa hace respecto a las reglas de operación, creo que más o menos eso es lo que hacemos dentro del área de planeación.</p>				
5.1 / 5.2	<p>Que mira, justo ahorita que terminé de decir eso, me acordé que, porque eso hacemos desde adentro, pero hacía afuera, o sea, los programas, nosotros somos el enlace con los programas. Por qué lo digo, porque a través del trabajo de planeación nos piden justamente tratar de incorporar este otro tipo de cuestiones transversales a los programas, cómo cual: como, por ejemplo, en su momento fue la cuestión de alimentación, de seguridad, de género, de juventud también. Entonces, nosotros tenemos que trabajar también con los programas para ver cómo lo podemos ir incorporando y hacía afuera cuando nos piden información nosotros se las pedimos a los programas. Por eso te decía que somos el punto nodal porque o sea como que casi todo pasa por aquí o pasa a través de nosotros.</p>	<p>Juventud</p> <p>Política Pública</p>		<p>Manejo de la información de petición.</p> <p>Simetría</p>	<p>Incompatibilidad de compromisos /Diferencias de opinión y liderazgo.</p>

Preguntas del Cuestionario	Texto Entrevista	Categoría Conceptual	Elementos de Análisis de Política Pública	Análisis del Discurso	Factores que complican la implementación
	<p>Me decías de los programas, pues los que nosotros vemos por lo general son los clasificados como “S”, los programas de subsidio, más uno de lineamientos que es el de comedores comunitarios. Entonces, sería, son 13 en total, bueno 14 con el de comedores comunitarios. Entonces vemos: Prospera, abasto social de leche, abasto rural, que son los alimentarios, comedores comunitarios, seguro de vida para jefas de familia, empleo temporal, estancias infantiles. No sé si te lo estoy diciendo creo como están estructurados en los objetivos del sectorial: primero serían los alimentarios, estos últimos tres que te dije son de seguridad social, dentro de este también se encuentra el de adultos mayores, pensión para adultos mayores. Y otros serían los que son un poco más transversales, justo está el IMJUVE, CONDADIS (Consejo Nacional para el Desarrollo y la Inclusión de las Personas con Discapacidad), esos son otro tipo de programas pero que también nosotros los revisamos, que son los programas de articulación de política pública, no tienen lineamientos, no tienen reglas de operación, pero están clasificados</p>			<p>Manejo de la información de Selección</p>	

Preguntas del Cuestionario	Texto Entrevista	Categoría Conceptual	Elementos de Análisis de Política Pública	Análisis del Discurso	Factores que complican la implementación
	<p>como programas “P” o “E” de articulación de política pública. El IMJUVE y CONADIS, dentro de estos también hay algunos “S”, pero como son de perspectiva general, por ejemplo el de PAIMEF (Programa de Apoyo a las Instancias de Mujeres en las Entidades Federativas) de género o el de Coinversión Social, son otro objetivo sectorial. Déjame me acuerdo de otros, no sé cuántos te dije – ya casi los 14 – ya me acordé, (PAJA) Jornaleros Agrícolas, 3x1 para Migrantes, INAES que ese es semi nuevo y opciones productivas. Bueno, INAES y opciones productivas están juntos, pero creo que con esos ya serían la mayoría.</p>				
2.1 / 2.2	<p>Igual suena un poco como cliché, pero creo que el principal problema es a lo mejor dónde implementar el talento, ¿no? o las, no sé cómo decirlo, pues las ganas de contribuir, o sea donde implementar sus conocimientos o sus talentos o su voluntariado. Esta apertura de espacios precisamente para, no sólo para que puedan ser productivos, también para que el joven empiece aportar; ya se remunerado o no remunerado. Yo creo que es un gran problema aquí en México. Digo,</p>	<p>Juventud</p> <p>Problema de inclusión</p>			

Preguntas del Cuestionario	Texto Entrevista	Categoría Conceptual	Elementos de Análisis de Política Pública	Análisis del Discurso	Factores que complican la implementación
	<p>eso lo digo un poco por experiencia porque yo estudié en Estados Unidos, entonces, y me acuerdo que ahí estudié Organizaciones sin Fines de Lucro, entonces veíamos estudios, México es uno de los países en donde menos voluntariado hay en todo el mundo, digo, esto fue hace muchos años el estudio, no sé si algo haya cambiado. Pero creo que es precisamente porque no hay una salida hacia esa voluntad, hacia esas ganas de contribuir, por qué, porque eso no se toma en cuenta en las escuelas o en los trabajos, entonces se desperdicia. No creo que se algo por ejemplo en Estados Unidos que sea diferente de los jóvenes, hay “que haya son más emprendedores”, yo creo que es más bien cómo le das salida o entrada el sistema a esos talentos, por qué, porque haya si haces voluntariado, si haces trabajo comunitario, te cuenta como experiencia ya sea para entrar a la escuela o como experiencia laboral. A lo mejor es eso, saliendo de la escuela no necesariamente, obviamente todos buscamos trabajo remunerado, pero lo que también buscamos es hacer más experiencia, irle metiendo al Currículo -o contribuir en algo – exacto, como</p>			<p>Simetría / Metáforas</p>	

Preguntas del Cuestionario	Texto Entrevista	Categoría Conceptual	Elementos de Análisis de Política Pública	Análisis del Discurso	Factores que complican la implementación
	<p>que aquí te vas quedando atorado. Pues si quiero meterle al Currículo necesito pagar no sé, un Diplomado; pero este otro tipo de cuestiones que podríamos estar aprovechando de los jóvenes y digo aprovechando porque creo que sí podríamos hacer eso o sea si tienes las ganas, por el momento tienes el tiempo, podríamos utilizar eso para algo mutuamente beneficioso, pero creo que justo es eso.</p>				
2.1 / 6.1 /6.2	<p>Eso es lo que le decíamos a Mónica (IMJUVE), cuando nos decía, “pues hay que incorporar la perspectiva de juventud en los programas” y todos le decíamos, “ok solamente nada más dínos qué es la perspectiva de juventud” y vemos cómo la vamos incorporando. Pero creo que es lo que todavía nos falta imaginarnos, no sé si es eso, o sea creo que ya me abrí un poco más, pero creo como política pública es eso, justo es primero qué es el problema público de la juventud y te digo, no creo que todo tenga que ver necesariamente con el trabajo remunerado, creo que es una gran parte y es muy importante pero creo que tiene que ver al final con los incentivos, ¿no? y creo que es un tema más elusivo, por ejemplo género,</p>	<p>Política Pública</p> <p>Juventud</p>	<p>RIGE: Programa Nacional de Juventud.</p> <p>RA: Ideas e intereses individuales sobre la política de juventud</p>		<p>Incompatibilidad de compromisos / Diferencias de opinión y liderazgo.</p>

Preguntas del Cuestionario	Texto Entrevista	Categoría Conceptual	Elementos de Análisis de Política Pública	Análisis del Discurso	Factores que complican la implementación
	<p>como que género identificamos las brechas, o sea de Hombre y Mujer, si identifico la brecha más o menos sé cómo le entro. Pero en cuestión de juventud, creo que todavía no encontramos cuál es o qué es lo que queremos mejorar o qué es lo que queremos impulsar para la juventud. De hecho hasta debate hay, hasta dónde es juventud – hasta los 40 – entonces yo creo que, problema público en cuanto jóvenes me imagino que es eso, pero en cuanto a política pública yo creo que no hemos sido capaces de estructurar el concepto, pues, hacia dónde y qué tipo de política pública queremos y sí claro obvio parte de la problemática. Si no te sé decir cuál es el problema que quiero resolver con la juventud, cómo voy a estructurar toda una política nacional o como voy a tener una perspectiva de juventud si no sé qué quiero resolver.</p>				<p>Diferencias de opinión y liderazgo.</p>
5.2 / 4.2	<p>Te digo que es más elusivo porque te digo no es tan fácil; me recuerdo que algún un indicador ahí, cuando estábamos revisando la elaboración de los programas, una chica decía, propuso un indicador, que era similar al de género “bueno pues habría que</p>			Simetría	<p>Diferencias de opinión y liderazgo/Diferencias legales y de procedimiento.</p>

Preguntas del Cuestionario	Texto Entrevista	Categoría Conceptual	Elementos de Análisis de Política Pública	Análisis del Discurso	Factores que complican la implementación
	<p>contar en puestos directivos cuántos jóvenes hay” porque era como un indicador de género, pero pues ahí, realmente, no, ni siquiera se equipara, pues para acá, ya tendrías que contar, en un puesto Directivo, pues experiencia. Entre más joven estés, menos probable es, no quiere decir que no se pueda pero es menos probable. Por eso te digo que es más elusivo, todavía no sabemos qué queremos resolver.</p>				
<p>3.1 / 3.2 / 3.3/ 4.1</p>	<p>Pues mira, yo creo que, igual suena un poco general, lo que nos falta son recursos organizacionales, institucionales, más que organizacionales, pero creo que, al menos desde mi perspectiva eso es lo que falta. Entonces siempre estamos como en una constante lucha entre la regulación y la capacidad de decisión; o sea vamos avanzando en un lado y vamos perdiendo el otro, pero yo creo que precisamente porque no hemos avanzado institucionalmente. A ver déjame te pongo un ejemplo, por ejemplo, la MIR, la Matriz de Indicadores para Resultados, ha sido muy buena para darle una estructura general a todos los programas, una organización que al menos tengan un</p>	<p>Política Pública</p>	<p>CIO: disponibilidad y aplicación efectiva de recursos.</p>		<p>Referencias por otros programas.</p>

Preguntas del Cuestionario	Texto Entrevista	Categoría Conceptual	Elementos de Análisis de Política Pública	Análisis del Discurso	Factores que complican la implementación
	<p>lenguaje común y un mínimo necesario de organización para evaluar; que esto no los hace necesariamente mejores, lo que hace es que sea más transparente la evaluación, o sea, tienen requisitos mínimos a cumplir los cuales se pueden ir verificando.</p> <p>El problema es que en estos requisitos mínimos ahí perdemos, yo creo, no sé, el 70% de nuestra capacidad organizacional, porque tenemos que estar cumpliendo el requisito para cumplir al menos con lo mínimo.</p> <p>Entonces, en lo que yo cumpla y mando el oficio y cumpla los aspectos susceptibles de mejora ya no pude programar y organizar y planear con suficiente tiempo para realmente cumplir con mis objetivos.</p>				<p>Diferencias legales y de procedimiento.</p>
4.1 / 4.2	<p>Entonces, vamos cumpliendo un lado, vamos cumpliendo con programas más ordenados, más claros, más lógicos, pero a la vez en esta misma regulación que nos ha permitido eso, vamos perdiendo la flexibilidad de efectivamente ir resolviendo problemas porque sólo podemos hacer hasta donde nos dice la MIR. Entonces es lo que te digo, siempre estamos en constante lucha en o sea, cumplir con</p>				<p>Diferencias legales y de procedimiento.</p> <p>Compromisos simultáneos.</p>

Preguntas del Cuestionario	Texto Entrevista	Categoría Conceptual	Elementos de Análisis de Política Pública	Análisis del Discurso	Factores que complican la implementación
	estas normas que tenemos que cumplir, pero cambiar la operación del programa, implica muchos más decisiones políticas que por lo general son más difíciles. Entonces, creo que ahí estaría como la base de la respuesta.				
5.1 / 5.2	Pues los principales con los que yo, por ejemplo, sería la Secretaría de Hacienda, CONEVAL lo vemos no desde planeación, o sea lo vemos tangencialmente porque existe en la Dirección General de Evaluación y Monitoreo que lo ve todo directo con CONEVAL, pero lo vemos a través de ellos, a través de la MIR, etc. Nosotros estaremos en contacto con, por ejemplo a veces con las Delegaciones, a través de la Coordinación de Delegaciones para cuando quieren dar respuesta, digo, propuestas a las Reglas de Operación, con los Sectorizados. Ocasionalmente con otras dependencias, por ejemplo, para la Planeación Nacional de Desarrollo Social tenemos contacto con otras dependencias: Salud, Educación, pero es muy poco.		RA: comprensión operativa de la política/ interés y valores/capacidad de manejar recursos. RIGE: reglas generales; reglas específicas.		
4.1 / 4.2	Pues mira por lo general existen evaluaciones y se clasifican como las recomendaciones más relevantes.				Diferencias de opinión y liderazgo.

Preguntas del Cuestionario	Texto Entrevista	Categoría Conceptual	Elementos de Análisis de Política Pública	Análisis del Discurso	Factores que complican la implementación
	<p>Entonces le dicen al programa tienes que cumplir o sea tienes mejorar en esto, esto y esto. Entonces eso se va trabajando con el programa pero lo que te decía, por lo general son, no son cambios a veces tan fundamentales como deberían ser, que para eso también nos sirve esta cuestión de las evaluaciones, o sea es como para ir metiendo la cuña, aquí necesitamos ir cambiando y nos va dando dientes, por ejemplo, lo mismo con las auditorías, cuando la auditoría una evaluación dice, no se tiene que hacer en automático, pero pone a trabajar a la maquinaria, entonces pues, ya vamos hacía esto. Hubo está observación y nosotros la agarramos como herramienta, “vamos hacia acá, vamos hacia allá”, entonces, esa es otra cuestión que, desde planeación queremos fortalecer. Ir viendo todas esas observaciones, toda esa cuestión estratégica y tratar de irnos moviendo hacía allá, con el sustento que nos dan las observaciones de las evaluaciones de auditoría.</p>		<p>CIO: que las competencias y actividades institucionales sean asignadas a los responsables.</p>		
<p>6.1 / 3.3</p>	<p>Pues mira yo creo que es justo lo que te decía, yo creo que los programas, o sea los más grandes, yo creo que cuentan con, o sea la misma</p>			<p>Metáfora / Simetría</p>	

Preguntas del Cuestionario	Texto Entrevista	Categoría Conceptual	Elementos de Análisis de Política Pública	Análisis del Discurso	Factores que complican la implementación
	<p>sostenibilidad es el apoyo de las personas, como dicen “palo dado” – jajaja – bueno ese es uno de los problemas, porque hay programas que, si los ves y revisas las evaluaciones deberían, en teoría, desaparecer, pero políticamente, o sea nadie se va a aventar, que es justo lo que te decía, nadie se va a aventar el tiritito de vamos a desaparecer estos apoyos o vamos a desaparecer este programa, aunque las evaluaciones o el mismo trabajo interno de la Secretaría nos esté diciendo esto debería desaparecer bajo criterios de eficiencia o eficacia, ¿no?</p>				<p>Acuerdos pero no poder y recursos.</p>
<p>6.1 / 6.2</p>	<p>Creo que es por un lado es bueno y malo. O sea, garantizas la sostenibilidad o <i>transexenalidad</i> pero no necesariamente que eso sea bueno. Entonces creo que nos hemos ido perfeccionando en el lenguaje mínimo, o sea debes mínimo tener esto y esto, ahora nos falta transitar a “debe ser mejor” o realmente trabajar para lo que supone deben estar trabajando; que yo creo que por ejemplo, para programas de juventud, que era lo que decías, yo creo que es lo que adolecen todos los programas. Por lo general, a alguien se le ocurre un programa y “háganlo” y en dos meses, o sea,</p>	<p>Política Pública</p>		<p>Simetría</p>	<p>Acuerdos, pero no poder y recursos / Compromisos simultáneos/diferencias de opinión y liderazgo</p>

Preguntas del Cuestionario	Texto Entrevista	Categoría Conceptual	Elementos de Análisis de Política Pública	Análisis del Discurso	Factores que complican la implementación
	<p>entonces, que ahí viene otra vez lo que te comentaba, creo que sí es cuestión de instituciones o de organizaciones, todavía tenemos muy inmerso esto. “Háganlo”, rápido, - y bonito –, no, bueno fuera que nos dijeran que quede bonito y bien hecho, pero es, “esto, así, rápido”. Entonces, tenemos programas que son buenas ideas, mal diseñados y mal implementados y una vez que están implementados, que es lo que te digo, para cambiarlos o quitarle o, sí, sobre todo, quitarle, se vuelve más difícil, aunque a lo mejor no estés atendiendo un problema público o a lo mejor si estás atendiendo un problema público, pero no el más -prioritario- ajá.</p>				
3.3 / 2.1	<p>Yo creo que han mejorado, en qué sentido, justo en esto de la, llamémosle institucionalización, porque ahora es más difícil tanto aparecerlos como quitarlos, entonces tenemos que trabajar al menos en esos requisitos mínimos, tenemos que ir haciéndolos más transparentes, más fuertes, al menos en su diseño. Y creo que hemos avanzado también en cuestiones justo en, le llamo institucionalización porque ya no es nada más de llevo y te lo doy a ti, sino que ya tenemos</p>		<p>CIO: nivel de responsabilidad institucional y organizacional.</p>		

Preguntas del Cuestionario	Texto Entrevista	Categoría Conceptual	Elementos de Análisis de Política Pública	Análisis del Discurso	Factores que complican la implementación
	<p>instrumentos para focalizar que ya están mucho más elaborados, ya son oficiales, ya son revisados; entonces, creo que sí hemos ido avanzando en ese sentido.</p>				
<p>3.1 / 3.2</p>	<p>Pues mira la Dirección General Adjunta, originalmente, éramos 10 personas, contándome a mí. Más personal como las secretarías, entonces tengo a mi cargo, tres direcciones, cada dirección con una o dos subdirecciones dependiendo la dirección. Te digo, en general, cuando el equipo está completo somos 10 contándome a mí, ahorita no estamos completos, entonces somos como 7, porque pues ya sabes, las usanzas organizacionales, si allá arriba el Jefe dice necesito una plaza – se sube o se va y con los 7 haces el trabajo- sí.</p>		<p>CIO: que los recursos sean suficientes en cantidad y calidad/que las competencias institucionales sean asignadas a los responsables de producir, intervenir o controlar los procesos de gestión.</p>		

Entrevista 4⁵¹ - Codificación

Nombre: Gerardo Dasyel Mendoza Capetillo.

Cargo: Coordinador de Asesores. Dirección de Administración. Instituto México del Seguro Social (IMSS).

Conceptuales		Elementos de Análisis de Política Pública	CIO: RIGE: RA:	Análisis del Discurso		Factores que complican la implementación	
--------------	--	---	----------------------	-----------------------	--	--	--

Preguntas del Cuestionario	Texto Entrevista	Categoría Conceptual	Elementos de Análisis de Política Pública	Análisis del Discurso	Factores que complican la implementación
1	<p>Claro que sí, mi nombre es Gerardo Dasyel Mendoza Capetillo, trabajo aquí en el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) en la Dirección de Administración y mi cargo es Coordinador de Asesores.</p> <p>La dinámica de la Dirección de Administración tiene tres grandes Unidades: la Unidad de Personal, la Unidad de Abasto y la Unidad de Adquisiciones. Cada Unidad tiene alrededor de 5 coordinación y cada coordinación tiene su equipo de trabajo. A mí me toca coordinar los esfuerzos que hace el Director de Administración o las solicitudes que le hacen. Entonces, la Coordinación de Infraestructura si</p>		CIO: aproximación administrativa.		

⁵¹ Entrevista realizada el viernes 28 de julio de 2017 a las 20:00 horas en el Instituto Mexicano del Seguro Social.

Preguntas del Cuestionario	Texto Entrevista	Categoría Conceptual	Elementos de Análisis de Política Pública	Análisis del Discurso	Factores que complican la implementación
	requiere algo, la Coordinación de Abasto; la dinámica es validada y a mí me toca que las instrucciones del Director se cumplan.				
1 / 4.1 / 4.2	La más cercana y yo creo que la más, que ha roto paradigmas, es la afiliación a 6.6 millones de estudiantes. Afiliación que quiere decir para el Instituto, que estas cayendo en una responsabilidad fiscal en garantizarles salud a un estudiante de Universidad y Prepa abierta, a que tenga posibilidades de atenderse en el Instituto. Otro enfoque muy importante es el Modelo de Prevención que está haciendo el IMSS. Al IMSS le cuesta mucho atender a la gente que padece enfermedades crónico-degenerativas y el nuevo enfoque es buscar anticipar y permear mejores hábitos en la juventud y que no padezcan estas enfermedades cuando tengan 30 o 35 años y no se diga más adelante.	Concepto: Bienestar.			
5.1 / 5.2	¿Qué es ser joven para el IMSS? – sí – pues es alguien que, desde la perspectiva que yo tengo es, pues todos vamos a ser derechohabientes del IMSS de alguna manera: a temprana edad, a edad laboral y a edad de jubilación. Entonces, asimilar y conocer lo que podemos	Concepto: Bienestar			Compromisos simultáneos.

Preguntas del Cuestionario	Texto Entrevista	Categoría Conceptual	Elementos de Análisis de Política Pública	Análisis del Discurso	Factores que complican la implementación
	<p>ofrecer como Instituto a los jóvenes es importante; o sea, como política pública tu tienes que dar libertad de elección, pues bueno, porque habrá jóvenes que no estén interesados en estar afiliados al IMSS y tengan otro tipo de coberturas. Hay caso extremo donde ni la cobertura privada ni la cobertura del IMSS puede llegar. Entonces, es un espectro muy grande, tengo entendido que somos alrededor de 37 millones de jóvenes, entonces imagínate, el Instituto tiene afiliados a 74 millones de personas, de los cuales tendría que investigar el dato de cuántos son jóvenes, al final de cuentas.</p>				
2.1 / 2.2	<p>Uy, esa es la pregunta del millón al final -jajajaja- este, yo pondría dos cosas: uno...A ver, me repites otra vez la pregunta: -¿Cuál crees que sea el principal problema que se enfrentan los jóvenes actualmente?- ah entonces tiene que ser en materia de salud. Entonces, en materia de salud yo creo que como joven todavía no eres consciente de las repercusiones que puedes tener tú en tu salud, ya que hay enfermedades que son hereditarias, hay enfermedades que son adquiridas por, por ejemplo, hábitos nuevos. Qué quiero</p>	<p>Concepto de problema público: exclusión.</p> <p>Concepto: Bienestar.</p> <p>Concepto de Juventud.</p>		<p>Manejo de la información de petición.</p>	

Preguntas del Cuestionario	Texto Entrevista	Categoría Conceptual	Elementos de Análisis de Política Pública	Análisis del Discurso	Factores que complican la implementación
	<p>decir con esto, el IMSS acaba de publicar que el uso de aparatos electrónicos ocasiona enfermedad en los ojos, te va disminuyendo la vista. Entonces, este tipo de cosas es difícil de decirle a un chavo ya no estés tanto tiempo en tu celular.</p> <p>Otro tipo de enfermedades que son ya de hábitos ya como nosotros, pues, como joven te vas enfrentando a: con tus hábitos de hacer ejercicio con tu estilo de vida se va convirtiendo en sedentarismo y el sedentarismo te va ocasionando obesidad y la obesidad te va a ocasionar lo que quieras. Son esas tres cosas.</p>				
2.1 / 6.1 /6.2	<p>Dos respuestas. Uno: si no estuviera el IMSS, no hubiera nada, esa es la respuesta Institucional y obviamente la comparto porque mi papá fue Médico del IMSS entonces también eso es algo muy importante. Dos: ya estando adentro, claro que no es suficiente. La cobertura de universalidad, universal de salud es un tema que se ha discutido desde Calderón 2008, con Córdoba y con este Karam, es una aspiración. Qué quiere decir esto, que los servicios de salud, hay gente que se atiende por el ISSSTE, hay gente que se atiende por</p>	Concepto: Bienestar.	<p>RIGE: Reglas generales que aplican a todas las políticas públicas.</p> <p>CIO: Disponibilidad y aplicación efectiva de recursos.</p>	Bienestar común.	Acuerdos pero no poder y recursos.

Preguntas del Cuestionario	Texto Entrevista	Categoría Conceptual	Elementos de Análisis de Política Pública	Análisis del Discurso	Factores que complican la implementación
	<p>Hospitales de Pemex, por la SEDENA, el Seguro Popular que solamente es seguro, no tiene Hospitales y los Hospitales de la Secretaría de Salud. Entonces tienes 5 entidades que están duplicando esfuerzos y que el IMSS es el mayor de ellos; ahora, tratar de administrar todos ya tiene implicaciones que muchos desconocemos: temas de sindicato, temas de mandatos presidenciales, temas de autonomías, temas de administración de recursos, temas de estar en el gabinete federal, temas de ser independiente a su presupuesto que es el caso del IMSS, tiene 3 millones de presupuesto.</p>				
5.2 / 4.2	<p>pues yo pienso que, tres enfoques. Uno: es la Institución que pudiera aspirar al ideal de justicia social en México y estoy empezado desde 1943 cuando no existía nada, repito. Dos, la labor del equipo médico: de los doctores, enfermeras, nutriólogas, camilleros, conductores de ambulancias, etc, es el más importante que lo que estoy haciendo hoy. Ya que ellos son los que día a día están en las trincheras. Un Doctor ahorita tiene una guarda de 12 de la noche a 6 de la mañana y salva a 20 personas; yo aquí administro otro tipo de</p>			Bienestar común.	

Preguntas del Cuestionario	Texto Entrevista	Categoría Conceptual	Elementos de Análisis de Política Pública	Análisis del Discurso	Factores que complican la implementación
	<p>trabajo para la Institución y tres, es ya como una crítica a lo que hacemos, es bueno tener crítica, es pues es el gigante dormido. Al haber una estructura enorme, al dimensionar la cantidad de, creo que son 440,000 empleados: gestionar nóminas, gestionar capacitaciones, gestionar satisfacción, gestionar rotaciones, gestionar x cantidad de procesos sí se vuelve muy complicado y mucha gente, pues encuentras perfiles jóvenes que, pues bueno están dispuestos a aprender, a colaborar y encuentras perfiles que hay personas que llevan 20, 27 años en el Instituto y bueno, ya estás en otra dinámica en el trabajo. Encuentras también otros perfiles que, como en toda Administración Pública, los equipos que están en el liderazgo son cambiantes. Y, la mayoría, de personas que trabajan para el Instituto es, personas que están de base y no perfiles como el mío que trabajamos para cierto tipo de liderazgo y pues bueno, uno va, procura hacer lo mejor en el trabajo.</p>			<p>Manejo de la información de selección.</p>	<p>Acuerdos, pero no poder y recursos.</p> <p>Diferencias de opinión y de liderazgo.</p>
<p>3.1 / 3.2 / 3.3 / 4.1</p>	<p>Uy buena pregunta; primero para jóvenes y luego para programas transexenales. Para jóvenes, pues es una responsabilidad compartida; primero, si</p>	<p>Concepto de política pública.</p>	<p>CIO: nivel de responsabilidad institucional y organizacional.</p>		<p>Acuerdos, pero no poder y recursos.</p>

Preguntas del Cuestionario	Texto Entrevista	Categoría Conceptual	Elementos de Análisis de Política Pública	Análisis del Discurso	Factores que complican la implementación
	<p>buscar afiliar a más personas tomando la implicación y riesgo de, es una carga financiera, pero siempre buscando que, se está realizando esta afiliación para poder transmitir el mensaje de prevención a los jóvenes. Entonces, yo estoy dispuesto a pagar tanta cantidad de dinero por la afiliación de un chavo que sé que ahorita está sano, pero a través de los medios que yo pueda transmitir, poder cambiar una perspectiva de un joven que diga, yo no quiero estar gordo como mis papás o como algún familiar que tenga cercano -jeje-; que es la clave de cualquier política pública generalmente al final de cuentas.</p>				
4.1 / 4.2	<p>Y, la segunda, transexenal, afortunadamente el IMSS tiene contra pesos, tiene un Consejo Técnico, tiene un Sindicato, tiene un Director General y tiene toda la estructura; entonces, a diferencia de cualquier otra entidad o Secretaría estatal, no es que cambien los programas o no; no es que cambió el cuadro básico de medicinas, uno o el otro, aquí es una Institución que el próximo año se cumplen 75 años, dime qué Secretaría de Estado cumple estos años y son contadas. Entonces, el caso de la Dirección General del IMSS, hay</p>		<p>RA: posición de la autoridad política y administrativa en la dirección de la intervención.</p>		

Preguntas del Cuestionario	Texto Entrevista	Categoría Conceptual	Elementos de Análisis de Política Pública	Análisis del Discurso	Factores que complican la implementación
	<p>directores que te duran un año y hay directores generales que te duran diez años; no estoy poniendo juicio de valor, pero, las dos últimas administraciones se han tomado el paquete de fragilidad financiera muy en serio. Concebir que en el 2011 el IMSS podría operar hasta el 2013 era algo latente en aquel tiempo y qué significaba, que en el 2013 pues no vas a tener lana para pagar nóminas, no vas a tener lana para sí, comprabas 100 medicamentos, ahora vas a tener lana para comprar 60 medicamentos. Ahora, González Anaya y Arriola Peñalosa pues si han buscado y tomado muy en serio el tema de mantener las finanzas del IMSS estables para que pueda trascender el Instituto. Entonces ya no es tema de política pública es tema de sobrevivencia del Instituto a pesar de lo que sea.</p>				Acuerdos, pero no poder y recursos.
5.1 / 5.2	<p>El mayor reto, me limitas – <i>jajajaja</i> – tres, tres. Uno: cargas con el estereotipo de ser, un servidor público, Godínez, un burócrata, lento, corrupto. Cargas con esa imagen como joven; yo lo comparto con mis amigos, oigan, yo la verdad no me siento burócrata, me siento como servidor público porque la diferencia es el tema de vocación. Ese es uno, el reto</p>			Metáforas.	

Preguntas del Cuestionario	Texto Entrevista	Categoría Conceptual	Elementos de Análisis de Política Pública	Análisis del Discurso	Factores que complican la implementación
	<p>de cargar con esa imagen. Dos: uno va descubriendo su vocación al servicio público, es algo que, pues yo, en algún otro trabajo, en alguna otra industria, no la cargaba, no la asimilaba y te ves en ese reto de que estoy haciendo mi chamba, pero la hago por matar el tiempo, porque tengo que comer, porque tengo que pagar cuentas y no por una condición feliz. Y la tercera es, ya los estereotipos ya dentro de la oficina; al final de cuentas, te ven chavo, asumen la carga que no traes experiencia, no tienes las capacidades de liderazgo, no tienes las capacidades de asimilar la información. Poco a poco, bueno a mí me ha pasado, pues te vas ganando, no te vas ganando, te vas posicionando en tu trabajo y como tu trabajo es de calidad y tu trabajo es altamente sofisticado y es fácil de dirigir la gente lo reconoce y gente con otros perfiles, me ha tocado que, después de 6 meses, oye “Ger, tu no paras cabrón, felicidades”, hace poco me acaban de promover y pues bueno es un poco el reflejo que uno asimila, al final de cuentas, ¿no? Entonces son esas tres cargas: carga de que eres burócrata, carga de que estás chavo y no sabes y</p>	<p>Concepto de exclusión social.</p>			

Preguntas del Cuestionario	Texto Entrevista	Categoría Conceptual	Elementos de Análisis de Política Pública	Análisis del Discurso	Factores que complican la implementación
	pues la carga que no tienes vocación y haces el trabajo nada más por hacer.				

Anexo 7

Especificaciones del Modelo de Análisis de la Apropiación del Concepto de Política Pública de Juventud y del análisis del discurso

Programa Nacional de Juventud 2014-2018

Comprensión conceptual: prosperidad, bienestar, participación, inclusión, concepto de juventud, exclusión social juvenil; política pública

Análisis del Discurso	Elementos de Análisis de Política Pública	Primer nivel de categorías	Segundo nivel de categorías	Apropiación del concepto de Política Pública de Juventud en la etapa de implementación	
	Capacidad Institucional y Organizacional (CIO)	<input type="checkbox"/> Nivel de responsabilidad institucional y organizacional. <input type="checkbox"/> Aproximación administrativa (jurídica, económica y político-social). <input type="checkbox"/> Disponibilidad y aplicación efectiva de recursos (humanos, materiales y tecnológicos).	<input checked="" type="checkbox"/> Actores involucrados que fijen o acepten su interacción con las reglas. <input checked="" type="checkbox"/> Que sus responsabilidades y relaciones se basen en acuerdos y compromisos preestablecidos. <input checked="" type="checkbox"/> Que las competencias y actividades institucionales sean asignadas a los responsables de producir, intervenir o controlar los procesos de gestión. <input checked="" type="checkbox"/> Que los recursos sean suficientes en cantidad y calidad (perfiles adecuados) <input checked="" type="checkbox"/> Comprensión entre la política y la realidad donde se implementa.		Paradigma de transición a la adultez. Paradigma de riesgo y transgresión. Paradigma de la juventud ciudadana. La Juventud como actor estratégico del Desarrollo.
	Reglas Institucionales Generales y Específicas (RIGE)	<input type="checkbox"/> Reglas generales que se aplican a todas las políticas públicas (Plan Nacional de Desarrollo).	<input checked="" type="checkbox"/> Programa Nacional de Juventud 2014-2018. <input checked="" type="checkbox"/> Reglas específicas que se ajusten al Programa Nacional de Juventud 2014-2018 y a su objetivo de inclusión social juvenil.		
	Relación con otros actores y responsables de la Política (RA)	<input type="checkbox"/> Comprensión operativa de la política pública de juventud y el problema público de la exclusión juvenil. <input type="checkbox"/> Posición de la autoridad política y administrativa en la dirección de la intervención.	<input checked="" type="checkbox"/> Interés y valores. <input checked="" type="checkbox"/> Capacidad de manejar recursos. <input checked="" type="checkbox"/> Decisión estratégica relaciona con la Política de Juventud. <input checked="" type="checkbox"/> Manejo de la "zona de incertidumbre". <input checked="" type="checkbox"/> Ideas e intereses individuales sobre la política de juventud.		
Factores que complican la Implementación					
1.	Incompatibilidad de compromisos [relacionados con cultura organizacional, acuerdos políticos, desconocimiento de la planeación]				
2.	Referencia por otros programas [vicios y otras problemáticas relacionadas con la referencia a otros programas o acciones]				
3.	Compromisos simultáneos [acciones que no fortalecen, no quedan claras las responsabilidades]				
4.	Actores subordinados /entidades [entidades, institutos, gobernadores]				
5.	Diferencias de opinión y liderazgo [de la misma o de otra política]				
6.	Diferencias legales y de procedimiento [monitoreo, un modelo diferente de gestión]				
7.	Acuerdos pero no poder y recursos [si pasa o no por los responsables]				

Elemento del discurso y Descripción			
Simetría	Entre la solución ofrecida y la percepción del problema	Metáforas	Que relacionan los argumentos de política con ideas y conceptos usados regularmente por la audiencia objetivo.
Ambigüedad	Que parece responder a un defecto en el ámbito de la política pública, pero puede convertirse en un elemento importante en el “ámbito de la libertad” de cada uno de los hacedores de política pública, adecuados a su contexto.	Bienestar común	Una idea que se ha adoptado como la justificación máxima en la implementación de una política.
Manejo de la información de selección	En orden de la selección de ideas a expresar (o en la omisión de las mismas)	Manejo de la información de petición	En la petición del beneficio de la duda y la descalificación de otros argumentos.