

Reflexiones sobre cómo la burocracia de calle influye en el diseño e implementación de políticas públicas. El caso del programa Jóvenes Construyendo el Futuro

Recibido: 08 octubre Aceptado: 27 noviembre 2025

Salvador Vázquez Fernández¹

Resumen:

Este ensayo explora cómo las burocracias de calle, es decir, los funcionarios públicos que interactúan directamente con la población beneficiaria influyen decisivamente en el diseño, la implementación e incluso en los resultados de los programas públicos. A partir de la identificación de las fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas del programa Jóvenes Construyendo el Futuro se argumenta que la discrecionalidad de la burocracia de calle en cuanto a la interpretación, adaptación y aplicación de las reglas de operación frente a las realidades diversas puede generar variaciones importantes en el acceso al programa o en la calidad de la capacitación. Como resultado de la toma de decisiones discrecionales, algunos jóvenes pueden enfrentar barreras que los excluye o limita su participación en el programa.

El ensayo resalta también que la capacitación de los burócratas, así como el robustecimiento de los

mecanismos de rendición de cuentas son factores clave para que las metas del programa se acerquen a los objetivos planteados. Finalmente, se concluye que, la intervención activa de la burocracia de calle en los programas públicos, aunque estén bien diseñados, pueden tener resultados disímiles y menos eficaces, además de profundizar el prejuicio y la mala percepción que la sociedad tiene tanto del programa como de los beneficiarios.

Palabras clave: Burocracia de calle, Diseño, Implementación, Políticas públicas, Jóvenes Construyendo el Futuro

Abstract

This essay explores how street-level bureaucrats—that is, public officials who interact directly with beneficiaries—play a decisive role in the design, implementation, and even the outcomes of public programs. Based on an analysis of the strengths, opportunities, weaknesses, and threats of the Jóvenes Construyendo

¹ Profesor Asociado del Departamento de Procesos Sociales, División de Ciencias Sociales y Humanidades. Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Lerma. Mexicano. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-4879-0289> Correo-e: antroposalvador@yahoo.com.mx

el Futuro program, it is argued that the discretion exercised by street-level bureaucrats in interpreting, adapting, and applying operational rules to diverse realities can lead to significant variations in access to the program and in the quality of the training provided. As a result of discretionary decision-making, some young people may face barriers that exclude them or limit their participation in the program.

The essay also highlights that training for bureaucrats, as well as strengthening accountability mechanisms, are key factors for

aligning the program's goals with its intended objectives. Finally, it concludes that the active involvement of street-level bureaucracy in public programs—even when well designed—can lead to uneven and less effective outcomes, and may also reinforce prejudice and negative perceptions held by society about both the program and its beneficiaries.

Key words: Street-level bureaucracy, Design, Implementation, Public policy, Jóvenes Construyendo el Futuro

Introducción

Este trabajo se pregunta ¿de qué manera la burocracia de calle influye en el diseño e implementación de las políticas públicas y los programas públicos, tomando como caso de análisis el programa Jóvenes Construyendo el Futuro, y cómo sus prácticas cotidianas afectan la efectividad y el alcance de esta importante política pública?

A partir de análisis de fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas del programa se pretende identificar los desafíos que se presentan en el diseño y la implementación del programa. Tomando como base el documento de evaluación de diseño del programa elaborado por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social (Coneval) se destacarán las áreas de oportunidad o brechas que limitan avanzar hacia la efectividad del programa y el papel que juega la burocracia de calle en ello.

A diferencia de otros estudios que se han centrado principalmente en resultados cuantitativos, en la evaluación de impacto o en el diseño del programa, aquí el análisis se centra en cómo la burocracia de calle es capaz de influir en la formulación, operación y alcance real del programa. El ensayo introduce una perspectiva un tanto invisibilizada en las evaluaciones tradicionales de los programas públicos, es decir, si bien este trabajo no solo identifica brechas estructurales que afectan la efectividad del programa, contribuye a identificar

cómo las decisiones, criterios discrecionales y rutinas operativas de los actores de primera línea configuran e incluso limitan el alcance de esta política destinada a la juventud en situación de desventaja social.

El Programa estimó como meta de cobertura apoyar a un total de 2.3 millones trescientos mil jóvenes excluidos de los ámbitos laboral y escolar y cuyo rango de edad oscila entre los 18 y los 29 años durante el periodo de gobierno 2018-2024. De acuerdo con datos publicados en la página electrónica del programa, al mes de junio de 2024 se había beneficiado a 2.9 millones de jóvenes (programasparaelbienestar.gob.mx), es decir que, al haber sido la meta superada en cerca del 20%, sugiere que la demanda del programa fue mayor a la esperada, lo que evidencia una necesidad real que justifica su continuidad pero también la revisión sobre el cumplimiento de metas desde una dimensión de política pública.

Políticas públicas y programas públicos

Una distinción pertinente y que se hace necesaria en el ámbito de estudio de las políticas públicas, es aquella que permita diferenciar las características entre la o las políticas públicas y el o los programas públicos. La distinción resulta oportuna ya que, en general se presenta un problema de conceptualización que se traduce en confusión y vaguedad entre lo que es una política pública y lo que es un programa público. Este hecho, ha conducido a que los gobiernos planteen objetivos de corto plazo denominándolos política pública o implementen acciones sin metas determinadas denominándolas programas públicos. Bajo este contexto hay que señalar que en primera instancia la diferencia fundamental entre la política pública y el programa público radica en su naturaleza, alcance y función dentro del sistema de gobierno.

La política pública se define como el conjunto (secuencia, sistema, ciclo, espiral) de acciones intencionales y causales. Son acciones intencionales porque se orientan a realizar objetivos considerados de valor para la sociedad o a resolver problemas cuya solución se considera de interés o beneficio público, y son acciones causales porque son consideradas idóneas y eficaces para realizar el objetivo o resolver el problema (Aguilar, 2009, 14).

Las políticas públicas pueden tener un alcance nacional, regional o local. Tienen un enfoque estructural y de largo plazo, ya que buscan transformar condiciones sociales, económicas o ambientales que afectan a la sociedad. Su formulación suele implicar la participación de personas expertas, actores sociales y autoridades, y su implementación es responsabilidad de diversas instituciones del Estado.

Por enfoque estructural se entiende que las políticas públicas no deben ser vistas de manera simplista y van más allá de meros tratamientos para dar soluciones a situaciones que fueron percibidas como problemáticas, sino que conforman una acción colectiva de carácter creativo, que busca un orden social regulador de tensiones, promotor de cohesión social, transformador de la democracia y resolutor de problemas (Lauscomes y Le Gales, 2017, citados por Muñoz, R., 2023).

Por otra parte, los programas públicos representan el cómo se logrará el momento normativo u orientador de la política pública (finalidad general). El programa se preocupa por relacionar los medios con los fines, los recursos disponibles con los resultados esperados. El programa público corresponde a un fin específico, cuyo logro contribuye a alcanzar el fin general (política pública)” (Arias y Herrera, 2012).

Un programa público es una acción concreta y específica, normalmente derivada de una política pública, que busca atender directamente a una población en situación de vulnerabilidad (Arias y Herrera, 2012). La atención se da a través de la implementación de un conjunto de actividades y recursos organizados por el gobierno para resolver necesidades inmediatas o mejorar la calidad de vida de ciertos grupos.

A diferencia de la política pública, los programas públicos poseen un alcance más limitado o focalizado, está dirigido a ciertos sectores o grupos, casi siempre en situación de vulnerabilidad. Su duración se plantea en el corto o mediano plazo, aunque puede renovarse o institucionalizarse. Un programa público se enfoca en la implementación directa.

Así entonces, las políticas públicas poseen un enfoque amplio y estructural resultado del desarrollo de una estrategia o plan de acción diseñado por el Estado para abordar un problema público. El problema público es la unidad de trabajo que operacionaliza una política pública y que, a su vez, se desagrega en proyectos específicos que materializan la intervención en los distintos ámbitos, o componentes abordados por el programa.

Por tanto, la acción pública reconoce una jerarquía de sus intervenciones en la que la política pública es el nivel superior, que identifica y explicita el objetivo político buscado; el programa es el nivel meso, que operacionaliza el objetivo político para una determinada área de actuación; y el proyecto representa el nivel micro, que materializa acciones específicas orientadas a cumplir metas asignadas al programa (Olavarria, 2012, p. 2).

Con la finalidad de ilustrar de modo esquemático lo anterior, en el siguiente cuadro se presenta un resumen sobre las diferencias fundamentales entre la política pública y un programa público.

Tabla 1. Distinción entre políticas públicas y programas públicos

COMPONENTE	POLÍTICA PÚBLICA	PROGRAMA PÚBLICO
ENFOQUE	Amplio y estratégico	Específico y operativo
OBJETIVO	Busca resolver problemas estructurales que conlleven a transformaciones en el Estado, la sociedad y en las instituciones, consolidando el ejercicio de derechos sociales	Atiende necesidades inmediatas y puede depender del presupuesto, los ciclos electorales o prioridades concretas entregando apoyos o servicios estableciendo en algunos casos, relaciones de tipo clientelar.
DURACIÓN	Mediano y largo plazo	Corto y mediano plazo
ALCANCE	Nacional o sectorial	Focalizado en grupos vulnerables

Fuente: elaboración propia.

Con base en la tabla se puede considerar que para que la acción o la intervención pública realizada por parte del Estado sea efectiva, los programas públicos deben estar articulados con las políticas públicas, ya que, en caso contrario, se corre el riesgo de que los programas sean paliativos, temporales, o poco eficientes (Rodríguez, 2016).

El problema que se da debido a la desconexión entre la política pública como fin y el programa público como medio, radica precisamente en que la atención a los problemas estructurales de la sociedad termina siendo pequeñas soluciones que desincentivan el malestar y la protesta social, convirtiendo, además, la ayuda social en procesos transaccionales vinculados a los intereses y pretensiones de tipo electoral.

La implementación de los programas públicos por las burocracias de calle

La burocracia a nivel de calle se refiere a los funcionarios públicos que interactúan directamente con los ciudadanos en la aplicación de políticas públicas, por ejemplo, policías, maestros, médicos, asistentes sociales (Lipsky, 2010). Fue en 1980, cuando el politólogo estadounidense Michael Lipsky escribió la obra *Street-*

Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services (Burocracia de calle: Dilemas del individuo en los servicios públicos). por otro lado, Lipsky también plantea que la burocracia de calle se materializa a través de las prácticas que se dan en los niveles más bajos de gobierno en la implementación de políticas públicas mediante transacciones diarias directas con ciudadanos, transacciones muchas veces interminables, laboriosas, ineficaces, ineficientes (Lipsky, 2010) y corruptas.

Los burócratas a nivel de calle son aquellos funcionarios públicos que operan ya sea como formuladores o implementadores de políticas. La operación de tales políticas se caracteriza por el ejercicio discrecional en su trabajo y toma de decisiones. Debido a que estos funcionarios de la burocracia gubernamental enfrentan en su acción cotidiana falta de recursos, desconocen o tienen conocimientos limitados sobre los objetivos de los programas, tienden a desarrollar rutinas y simplificaciones discrecionales para gestionar sus tareas, lo que puede afectar la implementación de las políticas públicas, así como la vida y las oportunidades que contribuyan a la reducción de las desigualdades que enfrentan los ciudadanos (Lipsky, 2010).

En específico para el análisis del caso mexicano, y de acuerdo con Arellano Gault, la cultura administrativa pública guarda, al menos, dos características relevantes estrechamente relacionadas: patrimonialismo y alta dependencia de las decisiones y la jerarquía política. El patrimonialismo, que parte del supuesto de que una posición administrativa de mando es un privilegio, y en cierto sentido una posesión, de quien lo detenta, gracias a la cercanía a grupos poderosos que disponen de dichas posiciones por razones políticas, ha sido una característica de la administración pública en México desde los tiempos coloniales (Arellano, 1999).

La relación entre patrimonialismo y la burocracia a nivel de calle puede explicarse de manera clara si se observa cómo estas características estructurales condicionan el margen de acción y las decisiones cotidianas de los servidores públicos que interactúan directamente con la ciudadanía.

En un contexto patrimonialista, las posiciones administrativas no se conciben como parte de un servicio civil, sino como recursos políticos intercambiables. Esto implica que los funcionarios de nivel operativo como los implementadores de campo de los programas públicos, suelen estar insertos en organizaciones donde la estabilidad, los incentivos y las oportunidades dependen más de la lealtad política y de la obediencia a la jerarquía que del mérito o del desempeño. Así, la cultura patrimonialista reduce la autonomía profesional de la burocracia de calle al temer

rotaciones, sanciones informales o pérdida del puesto, estos servidores públicos pueden privilegiar la obediencia vertical sobre criterios técnicos o éticos en la aplicación de reglas.

Siguiendo con el argumento de Lipsky, los burócratas de calle actúan como “fabricantes de política” ya que deben interpretar reglas en condiciones de recursos escasos, demandas múltiples y presiones institucionales (Lipsky, 2010). Cuando esa interpretación ocurre en un entorno patrimonialista, la discrecionalidad puede volverse un mecanismo para reproducir desigualdades, beneficiar a determinados grupos o protegerse de la inestabilidad laboral mediante decisiones conservadoras o clientelares.

En México, ha habido sectores de la burocracia que han enfrentado desafíos importantes para desarrollar su trabajo con eficacia y efectividad, sin embargo, a partir del año 2018, a partir de la llegada de un nuevo gobierno, tales deficiencias se hicieron más tangibles o al menos más visibles conforme ha venido avanzando el ejercicio de la administración pública. De hecho, el cambio más perceptible tiene que ver precisamente con el establecimiento de una relación directa entre el Estado y la ciudadanía para la entrega de los programas públicos, bajo el argumento de que con ello se ha eliminado cualquier intermediación innecesaria como lo eran, por ejemplo, los recursos que el gobierno federal canalizaba a la población en situación de vulnerabilidad a través de la sociedad civil.

Este importante cambio ha permitido que la atención a los grupos vulnerables esté centrada en la transferencia directa de recursos económicos para la atención de las necesidades inmediatas, estableciendo una relación directa y de tipo clientelar y discrecional entre los operadores de los programas y la ciudadanía, entre otras cosas porque los programas públicos actualmente en México carecen de revisiones o evaluaciones que permitan valorar el cumplimiento de sus objetivos.

El problema de la burocracia a nivel de calle es que, los funcionarios públicos que fungen como los verdaderos implementadores de las políticas o programas públicos, en lugar de personal técnico, carecen de las competencias o capacidades técnicas que les permita implementar las políticas o los programas bajo los lineamientos y criterios establecidos en sus reglas de operación. Por el contrario, ante el desconocimiento de los procedimientos y criterios de implementación los burócratas de calle toman decisiones discrecionales que modifican el curso de las políticas, muchas veces excluyendo con ello a sectores prioritarios y beneficiando a personas y grupos para quienes no se ha diseñado la política.

La discrecionalidad burocrática surge cuando los funcionarios públicos deben interpretar y aplicar normas en situaciones no previstas o ambiguas. Aunque esta flexibilidad es necesaria para la implementación eficaz de políticas, también abre espacios para decisiones que podrían alejarse de las preferencias ciudadanas o en este caso, de la implementación efectiva de la política pública.

Autores como Guy Peters han señalado que, para limitar el ejercicio de la discrecionalidad, ésta debe ir acompañada de mecanismos de rendición de cuentas, tanto políticos como administrativos, que permitan supervisar, justificar y corregir la acción burocrática. El desafío consiste en equilibrar la capacidad técnica y el control democrático, evitando que la burocracia se convierta en un “cuarto poder” no sujeto a escrutinio (Peters, 2001).

Es en este punto en donde la rendición de cuentas (*accountability*) se convierte en un elemento central para limitar la actuación discrecional. La rendición de cuentas se entiende como la obligación de los actores públicos de informar, justificar y asumir consecuencias por sus decisiones ante instancias políticas, legales o administrativas. La rendición de cuentas funciona como el mecanismo que modera y orienta la discrecionalidad, evitando arbitrariedades y asegurando que las políticas públicas sean implementadas en el marco de sus reglas de operación.

Al respecto, Mark Bovens sostiene que la *accountability* es un mecanismo institucional de control esencial para la legitimidad democrática, porque vincula el poder administrativo con la obligación de responder ante el público. En consecuencia, la legitimidad no depende solo del desempeño o de la competencia técnica de la burocracia, sino también del grado en que su discrecionalidad está enmarcada por controles transparentes y responsables (Bovens, 2007).

En el ámbito de la implementación de políticas y programas públicos, el ejercicio discrecional de la autoridad administrativa suele revelar limitaciones presentes desde la fase de diseño. Esto es especialmente relevante cuando la administración pública se concibe predominantemente como un brazo instrumental del poder político, cuyas decisiones pueden orientarse más por objetivos coyunturales que por criterios de racionalidad técnica o de atención efectiva a problemas públicos (Arellano, 2013).

Bajo esta premisa, resulta pertinente examinar las brechas de diseño que presenta el programa Jóvenes Construyendo el Futuro, en tanto dichas deficiencias condicionan la forma en que la discrecionalidad burocrática se despliega durante su ejecución y, en consecuencia, restringen su capacidad para cumplir las metas

asociadas a la reducción de la exclusión social que enfrenta la población joven en México.

Metodología

El enfoque metodológico que se utiliza para analizar las brechas en el diseño del programa en cuestión toma como base la evaluación de diseño de programa realizado por parte del extinto Consejo Nacional de Evaluación de la política Social (Coneval). En específico, para realizar el análisis, se utilizará la herramienta metodológica denominada FODA.

El análisis FODA (SWOT por sus siglas en inglés) fue desarrollado en los años 60 como una técnica de diagnóstico estratégico. El FODA permite identificar los factores internos (fortalezas y debilidades) y externos (oportunidades y amenazas) que inciden en la viabilidad de una estrategia o política (Kotler y Keller, 2016).

Aunque esta herramienta metodológica se ha expandido más allá del ámbito empresarial, es también empleado en el sector público en sectores como, por ejemplo, la educación, la salud pública, y la gestión gubernamental. Específicamente, en el ámbito de las políticas públicas, el FODA permite sistematizar variables que afectan el desempeño de un programa, facilitando la formulación de alternativas estratégicas más viables y sostenibles (Bryson, 2018).

De este modo, en primer lugar, se hace una descripción general del Programa Jóvenes Construyendo el Futuro y luego, se irán analizando las fortalezas, oportunidades, las debilidades y las amenazas en el diseño del programa y con ello, poder identificar las brechas que por la intervención de las burocracias de calle limitan el cumplimiento de los objetivos del programa.

El programa Jóvenes Construyendo el Futuro

El programa de carácter público denominado Jóvenes Construyendo el Futuro es resultado del diagnóstico que realizó en el año 2018 la nueva administración pública federal 2018-2024. El diagnóstico evidenció que en ese entonces en México había 30.7 millones de jóvenes de 15 a 29 años lo que representaba casi el 25% de la población total del país (INEGI, 2020). Aunque en el país la deserción escolar en el nivel básico prácticamente era de menos de 1% para primaria y 4.3% para secundaria, en el caso del nivel medio superior, la tasa de abandono alcanzaba el 13.3% (SEP, 2019), es decir, de cada 100 jóvenes que ingresaron al nivel medio superior entre 13 y 14 no terminaron de cursar y egresar de este nivel.

Por otra parte, en el ámbito laboral, el porcentaje de jóvenes de 15 a 29 años que se encontraban asalariados en 2018 y que se encontraba en situación de precariedad laboral, es decir, que no contaban con contrato o carecían de prestaciones establecidas por la ley ascendía a 66.5% (Equide, 2018).

Bajo este contexto, fue que, para el nuevo gobierno dada la considerable problemática de exclusión de un importante sector de la juventud mexicana, ese sector poblacional sería considerado una prioridad.

El programa Jóvenes Construyendo el Futuro busca incluir en actividades productivas a jóvenes de 18 a 29 años que no estudian ni trabajan, propiciando su conexión con unidades económicas dispuestas y con posibilidad de brindarles capacitación en el trabajo. Para lograrlo, vincula a los jóvenes con Centros de Trabajo a través de una plataforma digital, proporciona una beca económica mensual por un periodo máximo de 12 meses, y otorga un seguro médico facultativo a los becarios (Hernández, 2020). Tanto la beca económica como el seguro médico están condicionados a la capacitación en el Centro de Trabajo.

De acuerdo con las reglas de operación, el programa tiene como objetivo “incluir en actividades productivas a jóvenes de 18 a 29 años que no estudian ni trabajan propiciando la conexión de los mismos con unidades económicas dispuestas y con posibilidad de brindarles capacitación en el trabajo” (Hernández, 2020).

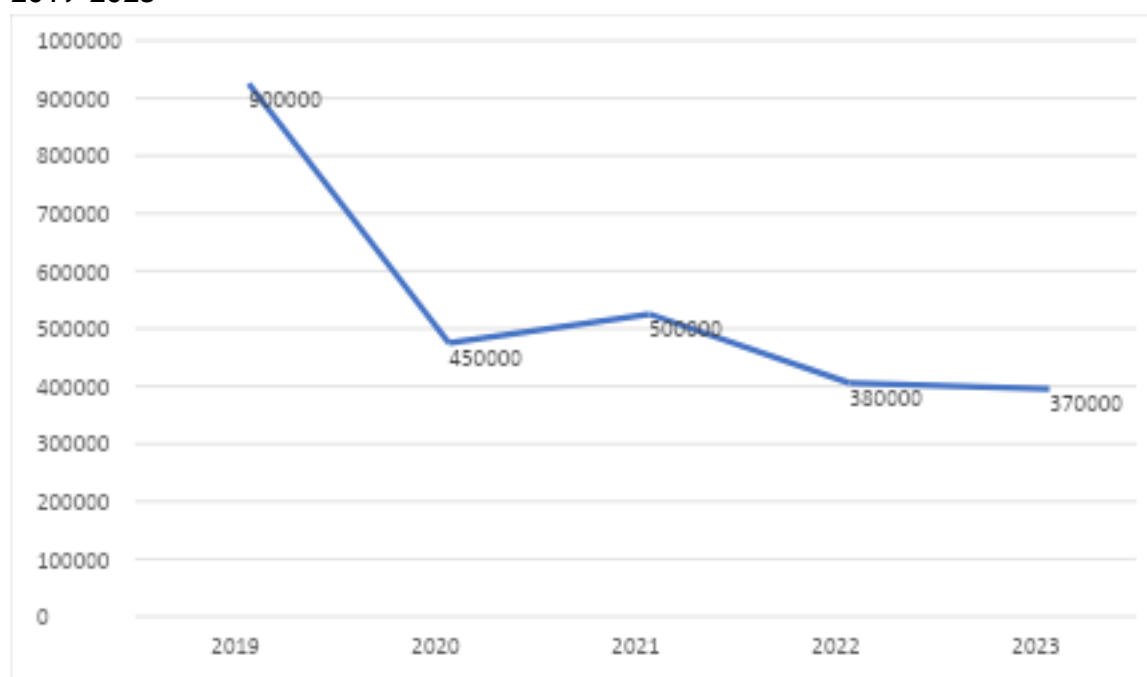
A su vez, el programa plantea cuatro objetivos específicos, a saber:

1. Entregar becas a las y los aprendices vinculados durante un periodo máximo de doce meses;
2. Otorgar seguro médico a las y los aprendices vinculados;
3. Otorgar las Constancias de Capacitación que emitan los Centros de Trabajo a las y los aprendices egresados que concluyan su capacitación, conforme a lo establecido en el Plan de Capacitación;
4. Propiciar el acercamiento de las y los aprendices a mecanismos de inclusión productiva (Hernández, 2020).

Además del componente de capacitación técnica, el programa también busca que los beneficiarios adquieran habilidades blandas y experiencia laboral y con ello aumenten sus posibilidades de inserción laboral formal y su estabilidad económica a mediano plazo (CONEVAL, 2020).

En cuanto a su cobertura, el programa estableció atender 2.3 millones de jóvenes entre los años 2019 y 2024. Esto representa aproximadamente el 25% de la población potencial de 8.9 millones a ser atendida. En la siguiente gráfica puede observarse el número de jóvenes que recibieron los beneficios del programa entre los años 2019 y 2023.

Figura 1. Número de beneficiarios del programa Jóvenes Construyendo el Futuro 2019-2023



Fuente: elaboración propia con base en información periodística de internet.

Análisis de brechas del programa

Para llevar a cabo el análisis de brechas del programa Jóvenes Construyendo el Futuro, se utilizará la herramienta FODA. Con esta herramienta se podrán identificar las diferencias entre la situación actual y la situación ideal o deseada en el diseño y la implementación del programa. El objetivo de este análisis es proponer acciones correctivas o de mejora para el fortalecimiento, pero también resaltar los puntos en los que la burocracia de calle interviene de modo que se limita el adecuado funcionamiento del programa.

Fortalezas

Tabla 2. Análisis de fortalezas y brechas en el diseño del Programa Jóvenes Construyendo el Futuro

FORTALEZAS	BRECHAS
1. MARCO DE REQUISITOS ACCESIBLE, PLATAFORMA FUNCIONAL, ENFOQUE TERRITORIAL Y FLEXIBILIDAD EN IMPLEMENTACIÓN LOCAL	Posiblemente los responsables de gobierno que llevaron a cabo el diagnóstico no observaron u omitieron considerar en el diseño factores como las limitaciones de conectividad a internet en ciertas regiones marginadas del país lo cual puede provocar desigualdades de carácter territorial. Tampoco se tomaron en cuenta la participación de comunidades locales en el diseño puesto que, por ejemplo, en el caso de las mujeres, las características del programa les impide participar y beneficiarse del apoyo, ya que se encuentran realizando actividades no remuneradas lo que limita su posibilidad de participar bajo el esquema actual.
2. PRESUPUESTO SIGNIFICATIVO Y ALCANCE MASIVO	Al ser uno de los programas prioritarios del gobierno, la cantidad significativa de recursos asignados podría generar opacidad entre los recursos, los resultados y los impactos, sobre todo si éstos no son medibles. Lo anterior, favorece la discrecionalidad de los funcionarios públicos y potenciales prácticas de corrupción.
3. PLATAFORMA DIGITAL PARA REGISTRO Y SEGUIMIENTO	El diseño no señala o no contempla mecanismos alternativos de inscripción al programa en el caso de la limitante en el acceso a internet en comunidades marginadas. Sin embargo, mecanismos alternativos también puede favorecer toma de decisiones inequitativas para los aspirantes del programa.
4. OBJETIVO DE CAPACITAR E INSERTAR A JÓVENES VULNERABLES	Al no contar con mecanismos de sensibilización sobre la importancia del programa, muchas empresas no ofrecen capacitación de calidad alineada con la empleabilidad y se coluden con los funcionarios públicos responsables de asegurar el cumplimiento de los objetivos del programa. Tampoco se cuenta con indicadores que den cuenta de la sostenibilidad del programa registrando la tasa de incorporación y permanencia laboral.

Fuente: elaboración propia

Con base en el análisis, algunas propuestas de mejora para fortalecer el programa son:

1. Actualizar y desarrollar diagnósticos regionales participativos a fin de adaptar lineamientos operativos locales e implementar modalidades híbridas (digital-presencial) en zonas sin conectividad.
2. Implementar un sistema de presupuesto basado en resultados con indicadores específicos por región.
3. Reforzar servicios de vinculación laboral al egreso del programa como ferias de empleo o bolsas de trabajo.
4. Incorporar módulos de habilidades blandas, salud emocional y derechos laborales en la capacitación.

Las fortalezas del programa se encuentran en las áreas de cobertura e inversión pública, sin embargo, enfrenta desafíos relacionados con la calidad de la formación, la equidad territorial, la inserción laboral efectiva y el seguimiento de los funcionarios públicos.

Debilidades

Tabla 3. Análisis de debilidades y áreas de oportunidad en el diseño del Programa Jóvenes Construyendo el Futuro

DEBILIDAD	BRECHAS
1. BAJA SOSTENIBILIDAD EN EL EMPLEO	La aspiración fundamental debe ser mejorar la tasa de inserción laboral de los jóvenes. No hay datos precisos sobre la efectividad del programa, pero algunas limitaciones para el acceso y permanencia de los jóvenes en un empleo a mediano y largo plazo puede tener que ver con la falta de alineación entre la capacitación y las necesidades reales del mercado laboral y la capacitación deficiente o poco especializada en sectores de alta demanda.
2. LA MISIÓN Y VISIÓN DEL PROGRAMA CARECEN DE INDICADORES CLAVE DE DESEMPEÑO (KPIS) O METAS	El programa no señala si cuenta con un sistema de indicadores SMART (específicos, medibles, alcanzables, relevantes y con plazos) que le permita estimar sus metas anuales y de impacto. En consecuencia, no es posible medir impacto real

OPERATIVAS A LARGO PLAZO	y tomar decisiones basadas en evidencia. Esto conduce a la dificultad que el programa tiene para poder rendir cuentas a actores clave como la autoridad hacendaria y la propia ciudadanía, es decir, la opacidad por parte de los responsables del programa.
3. NO SE CONTEMPLA ATENCIÓN EMOCIONAL, MENTORÍA O APOYO PSICOSOCIAL PARA LOS JÓVENES PARTICIPANTES	En su diseño, el programa no ha considerado incorporar un modelo de acompañamiento en materia de salud emocional, mentoría, orientación vocacional y habilidades socioemocionales, cuyos efectos pueden ser, una visión reducida del desarrollo del joven enfocado solo en lo técnico/laboral, riesgo de mayor deserción y baja adherencia al programa y la falta de preparación para enfrentar dinámicas del entorno laboral y personal.

Fuente: elaboración propia.

Las debilidades detectadas en el programa Jóvenes Construyendo el Futuro no solo limitan su efectividad, sino que también comprometen su legitimidad pública. Las brechas encontradas reflejan una desconexión entre el diseño técnico del programa y las condiciones reales del entorno laboral, institucional y social. Superarlas implica no solo ajustes operativos, sino un rediseño estructural con enfoque integral y basado en resultados.

Con la intención de cerrar las brechas que, en materia de debilidades identificadas al analizar el programa, se proponen dos mejoras sustanciales:

- a. Diseñar una ruta metodológica estándar a nivel nacional que busque asegurar la calidad que reciben los jóvenes becarios en los centros de trabajo. Se requiere en ese sentido de elaborar criterios claros sobre planes de capacitación, contar con tutores certificados e instrumentos de evaluación de competencias.
- b. Adicionalmente a revisar los módulos básicos de formación en habilidades blandas que puedan ser comunes para todos los becarios, es necesario también desarrollar procesos de atención en el ámbito la salud emocional e incluso mentorías de acompañamiento para apoyar a los jóvenes en el diseño de planes de vida.

- c. Es necesario robustecer el conocimiento sobre los componentes del programa por parte de los funcionarios públicos, en especial en aquellos que tienen contacto directo con los jóvenes beneficiarios y los responsables del programa en las empresas en las que se insertan los jóvenes para la capacitación.

Oportunidades

El análisis de brechas en torno a las oportunidades del programa, identifica qué tan lejos está el programa de aprovechar plenamente las oportunidades, y qué acciones pueden ayudar a cerrar esas brechas.

Tabla 4. Análisis de oportunidades y brechas en el diseño del Programa Jóvenes Construyendo el Futuro

OPORTUNIDAD	BRECHAS
1. EL PROGRAMA CONTRIBUYE A LA DISMINUCIÓN DEL DESEMPLEO DE LOS JÓVENES, PERO, NO HAY EVIDENCIAS SOBRE SU IMPACTO Y LA REDUCCIÓN DE LA TASA REAL DE JÓVENES QUE EXCLUIDOS DEL ÁMBITO ESCOLAR Y LABORAL	Se requiere diseñar un mecanismo de medición del impacto que permita estimar la incorporación de los jóvenes nuevamente al sistema educativo o al ámbito laboral tras la participación en el programa.
2. INCLUSIÓN DEL ENFOQUE DE GÉNERO EN CRITERIOS DE INGRESO, CAPACITACIÓN, SELECCIÓN DE TUTORES Y EVALUACIÓN	Las reglas de operación del programa no contemplan, no al menos explícitamente el enfoque de género en el diseño curricular y la selección de tutores. Además, no se considera que una proporción de mujeres que son potenciales beneficiarios del programa no pueden participar ya que no se consideran factores como las actividades de cuidado o de hogar que limita participación.

Fuente: elaboración propia

Entre las propuestas que se pueden desprender de la identificación de oportunidades para la mejora del programa están:

- b. Diseñar una estrategia en la que el programa sea una opción más viable para lograr la inserción laboral de los becarios, ya sea creando alianzas formales con empresas para ofrecer empleos a egresados con buen desempeño o estableciendo incentivos fiscales para empleadores que contraten a becarios al finalizar su capacitación.
- b. También resultaría útil, articular el programa con instituciones educativas que le permita a los becarios que sean reconocidas las competencias adquiridas como créditos académicos en instituciones técnicas o universidades y con ello, facilitar la reincorporación de los jóvenes a los sistemas educativos y concluir en menos tiempo sus estudios.
- c. Una debilidad, pero también una oportunidad para ampliar la estrategia de inserción laboral de los jóvenes egresados del programa es reconocer que no todos los egresados logran alcanzar a adquirir las capacidades para insertarse el ámbito laboral en alguna entidad gubernamental, de la sociedad civil o del mercado. En este sentido, el programa podría incorporar en sus componentes de formación, capacitaciones complementarias orientadas al emprendimiento como gestión de negocios, finanzas básicas y marketing digital.

Sin embargo, esto sería insuficiente si el programa en alianza con otros actores de gobierno o privado no facilitan el acceso a fondos semilla, microcréditos o incubadoras de empresas sociales o cooperativas.

- d. Una última propuesta de aprovechamiento de oportunidades que se observan para mejorar el programa consiste en fortalecer la perspectiva local de desarrollo. Esto significa que, también el programa debería contar con estrategias focalizadas y localizadas para vincular el programa con la economía local y comunitaria con la finalidad de los jóvenes se capaciten en proyectos productivos sostenibles y de impacto comunitario y con ello, promover proyectos como el desarrollo de cooperativas juveniles o redes de servicios en su comunidad o también articular el programa con políticas de desarrollo local, medio ambiente y economía solidaria.

Amenazas

Las amenazas en el marco metodológico tienen que ver con la identificación de factores externos, ya sean políticos, sociales, económicos o institucionales, pero también tiene que ver con factores internos como pueden ser fallas de operación, percepción pública, o justamente con la discrecionalidad de los funcionarios que

implementan el programa. La identificación de las amenazas es clave para avanzar a que el programa o la política sean sostenibles, estén legitimadas y sobre todo efectivas.

El análisis de brechas en torno a las amenazas del programa tiene como propósito identificar qué tan preparado está el programa para enfrentar los riesgos del entorno y qué acciones estratégicas se requieren para cerrar las brechas de vulnerabilidad.

Tabla 5. Análisis de amenazas y brechas en el diseño del Programa Jóvenes Construyendo el Futuro

AMENAZAS	BRECHA (ÁREAS DE OPORTUNIDAD)
1. CONTEXTO SOCIOECONÓMICO ADVERSO CARACTERIZADO POR EL DESEMPLEO O EL ACCESO A TRABAJOS PRECARIOS	El programa podría hacer énfasis en aquellos jóvenes con mayor riesgo estructural, es decir, considerando los factores de pobreza multidimensional.
2. RIESGOS DE EXCLUSIÓN SOCIAL (DELINCUENCIA, MIGRACIÓN, MARGINALIDAD)	La falta de oportunidades laborales y educativas expone a jóvenes a caer en dinámicas de exclusión y riesgo social aparentemente superadas como resultado de su participación en el programa, por lo que el programa debe abordar otras causas estructurales de exclusión como la discriminación, la violencia o el desarraigo comunitario.
3. DESCONFIANZA PÚBLICA DEL PROGRAMA	La ausencia de información pública sobre el uso de los recursos asignados al programa le resta legitimidad frente a la población. Por lo que resulta pertinente implementar mecanismos de transparencia, rendición de cuentas y fiscalización efectiva. Por otra parte, la poca difusión de los resultados e impacto del programa contribuye a la creación de prejuicios en torno a los jóvenes beneficiarios del programa.

Fuente: elaboración propia

Una de las mayores amenazas que podría enfrentar el programa es que fuera discontinuado si en el futuro el actual partido gobernante perdiera el poder. Sin

embargo, una política de transparencia oportuna permitiría reducir esta amenaza. En ese sentido, algunas medidas provisionales son:

- a. Establecer auditorías aleatorias y visitas de supervisión frecuentes a los centros de trabajo. Las auditorías no sólo haría énfasis en los aspectos financieros, sino que incluirían sistemas de denuncias anónimas, seguimiento de irregularidades y mecanismos efectivos de sanción.

Se trata de que el programa logre mejorar la transparencia y rendición de cuentas publicando informes regulares de resultados, con datos verificables por región y género. Los mecanismos de transparencia idealmente incluirían la participación de la ciudadanía, la academia, incluso organismos internacionales.

- b. Implementar procesos normativos que impidan el uso político del programa, garantizando que los jóvenes becarios sean seleccionados por criterios técnicos y no políticos por lo que se hace necesario transparentar los procesos de incorporación, evaluación y salida del programa.

En el caso de los funcionarios públicos o burócratas a nivel de calle que implementan el programa se requiere que éstos se encuentren capacitados tanto operativa como éticamente en donde se privilegie la imparcialidad y los derechos de los beneficiarios. Los burócratas a nivel de calle, son actores clave tanto para la implementación de políticas públicas, dada su capacidad de influir tanto en la operación de los programas como en la vida de los ciudadanos (Dusaage, et. Al. 2018).

- c. La vida laboral de los burócratas a nivel de calle a menudo transcurre en un ambiente corrompido (Lipsky, 2018) por lo que el programa tendría que también ofrecer algunos incentivos y no solamente sanciones que conlleven a inhibir la corrupción y las prácticas citadas en los dos incisos anteriores.

Reflexiones finales

El análisis de brechas aquí realizado permite afirmar que el programa Jóvenes Construyendo el Futuro enfrenta desafíos estructurales que limitan su efectividad en su implementación y en consecuencia alcanzar su meta principal como política de inserción laboral de los jóvenes excluidos del ámbito laboral. Si bien su diseño en general posee elementos consistentes, presenta importantes brechas de efectividad dada la importante necesidad de contar con una burocracia profesionalizada que trabaje en la implementación del programa lo más apegado a las reglas y criterios de operación.

Representa una política pública prioritaria para atender a jóvenes que por diversos motivos no pudieron continuar sus estudios o no han logrado insertarse en el ámbito laboral. En su estrategia de promoción se resalta como lo más importante el otorgamiento de una beca mensual, pero parece que se da por hecho que los potenciales participantes conocen el hecho de que deben también participar como aprendices durante un año de capacitación en centros de trabajo. A pesar de su potencial, enfrenta diversos desafíos que limitan su efectividad, tanto en diseño como en implementación.

Aunque tradicionalmente se ha pensado que los diseñadores de políticas están en niveles superiores del gobierno, es la burocracia de calle la que no solo ejecuta las políticas, sino que también las moldea activamente. La burocracia de calle entonces funge como el actor intermediario entre el Estado y la ciudadanía, por lo que para la población el referente de los programas públicos no es de carácter institucional, sino que poseen rostro de personas. Y son esas personas las que interpretan y aplican normas, a menudo con discrecionalidad.

Las prácticas discrecionales otorgan un poder significativo en cómo se implementan las políticas y a menudo, debido a las limitaciones de tiempo, recursos y capacitación que enfrentan los servidores públicos, todo ello conduce a desarrollar rutinas, atajos o prácticas informales para cumplir su trabajo, sin embargo, estas decisiones, son las que generan las brechas entre la política diseñada y la aplicada.

La falta de profesionalización y formación de los funcionarios públicos en temas como evaluación, ética pública y gestión basada en resultados y la ineficacia el programa dada la centralización de las decisiones y procesos, reduce la capacidad de respuesta local y la adaptación a contextos regionales.

Sin embargo, la burocracia de calle también representa una oportunidad como fuente de retroalimentación para el rediseño de políticas. Los funcionarios públicos que participan directamente en relación con la población acumulan experiencia directa con los efectos reales de las políticas y este conocimiento empírico puede ser crucial para mejorar o rediseñar políticas públicas más realistas y efectivas. Además, con su comportamiento la burocracia de calle puede ser capaz de promover la equidad, pero también pueden profundizar las brechas sociales, según cómo apliquen las políticas, influidos por los sesgos personales, presiones institucionales o estereotipos pueden influir en sus decisiones.

En el ámbito de la implementación, el programa no cuenta hasta ahora con evaluaciones de resultados o de impacto, pero se reconoce que existe una baja

inserción laboral posterior a la capacitación, en otras palabras, muchos beneficiarios no logran integrarse al mercado laboral formal tras terminar el programa.

En tal sentido, la falta de efectividad es menor ante la falta de seguimiento, vinculación con empresas que ofrezcan empleos reales y procesos de evaluación. Esto acarrea desigualdad en la calidad de la capacitación debido a las diferencias entre centros de trabajo en relación a la formación limitada, no profesionalizante o incluso la simulación de actividades.

Un problema del programa y que limita su éxito es que los jóvenes se insertan en espacios en donde las empresas no siempre capacitan en áreas con alta demanda laboral ya que se prioriza, al igual que en otros programas sociales la cobertura sobre la pertinencia del contenido de la formación. Al medir sólo la cobertura el programa tiene una ausencia de indicadores de impacto y resultados a largo plazo. Ante la ausencia de indicadores se invisibiliza el contexto regional y local de los jóvenes de zonas rurales o indígenas en cuanto a las barreras tecnológicas, geográficas, lingüísticas y de género que enfrentan.

Por todo lo anterior, el diseño para la implementación del programa Jóvenes Construyendo el Futuro por parte de una burocrática débil conduce a que prácticas como la simulación o incluso la presencia de centros de trabajo fraudulentos no sean oportunamente detectados o en su caso, sean tolerados debido a prácticas de corrupción. El desarrollo de herramientas y procesos de monitoreo efectivo, que permita detectar fallas o malas prácticas oportunamente, como ya se dijo pueden inhibir la corrupción.

La mala percepción que la población pueda tener del programa conduce a la desconfianza social y desde luego, a una percepción de uso político. Sin duda, la percepción negativa puede afectar la legitimidad del programa, sumado también al prejuicio que algunos sectores de la sociedad mexicana tienen sobre que el programa no resuelve la problemática. Más aún, si el programa no es capaz de mostrar que puede generar resultados sostenibles.

Por último, y en consideración a la posibilidad de motivar el desarrollo de futuras investigaciones sobre el papel y el impacto que tiene la burocracia de calle en otros programas sociales, se puede suponer que, la discrecionalidad de la burocracia de calle puede variar significativamente entre programas sociales debido a diferencias en reglas de operación, mecanismos de supervisión y disponibilidad de recursos; estas variaciones generan desigualdades en el acceso y en la calidad de los servicios proporcionados a las poblaciones objetivo. En este

sentido, será importante analizar cómo los programas sociales con estructuras organizacionales más formalizadas, mecanismos de capacitación coherentes y supervisión continua hacia los funcionarios públicos presentan menores niveles de discrecionalidad arbitraria por parte de la burocracia de calle, lo cual puede traducirse en una implementación más homogénea, equitativa y con potencial real de impacto social.

Referencias bibliográficas

- Aguilar, Luis F. (2009) Marco para el análisis de las políticas públicas. En Mariñez, F. y Garza, V. *Política pública y democracia en América Latina: del análisis a la implementación*. México. Porrúa
- Arellano Gault, D. (1999). Challenges for the new public management in Mexico: patrimonialist values and colonial values. *Ciencia ergo-sum*, 7(2), 112-120.
- Arellano-Gault, D. (2013). ¿Burocracia profesional individualista o espíritu de cuerpo? Las contradicciones del servicio civil mexicano. *Andamios. Revista de Investigación Social*, 10 (21), 13-37
- Arias, D., Herrera, H. (2012). *Entre políticas gubernamentales y políticas públicas: análisis del ciclo de las políticas de desarrollo del gobierno del Estado de Michoacán*, México. Instituto Nacional de Administración Pública A.C. <https://surl.li/ymbkdg>
- Bovens, M. (2007). Analysing and assessing accountability: A conceptual framework. *European Law Journal*, 13(4), 447-468
- Bryson, J. M. (2018). *Strategic planning for public and nonprofit organizations: A guide to strengthening organizational achievement*. John Wiley & Sons.
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social CONEVAL (2020) *Evaluación de Diseño con trabajo de campo del Programa Jóvenes Construyendo el Futuro 2019-2020*. México. Coneval
- Dussauge, M., Cejudo, G., Pardo, M. (2018) Estudio Introductorio. *Las burocracias a nivel de calle. Una antología*. CIDE
- Hernández, C. (2020). *Evaluación de Diseño 2019-2020. Jóvenes Construyendo el Futuro*. México. Módulo para la Evaluación de Consistencia y Resultados (MOCYR), Secretaria del Trabajo. <https://surl.li/oerwss>

Instituto de Investigaciones para el Desarrollo con Equidad EQUIDE (2018) *Informe del Observatorio de Salarios 2018: Los Jóvenes y los Mercados Laborales*. México Universidad Iberoamericana Puebla

Instituto Nacional de Estadística y Geografía INEGI (2020) *Estadísticas a propósito del día internacional de la juventud (12 de agosto) datos nacionales. Comunicado de prensa*. México. INEGI. Número 393/20

Kotler, P. y Keller, K. L. (2016). *Dirección de Marketing*. México: Pearson.

Lauscomes, P. y Le Gales, P. (2017). *Sociología de la Acción Pública*. El Colegio de México. México.

Lipsky, Michael (2010) *burocracia de nivel de rua. Dilemas do indivíduo nos serviços públicos*. Escola Nacional de Administracao Pública.

Lipsky, Michael (2018) Dilemas del individuo en el servicio público. Dussauge, M., Cejudo, G., Pardo, M. *Las burocracias a nivel de calle. Una antología*. CIDE

Muñoz, Rosa., Muñoz, J., Valle, D., Barrios, H. (2023) Jóvenes Construyendo el Futuro: Análisis y recomendaciones sobre el diseño de la política pública. *RECAI Revista de Estudios en Contaduría, Administración e Informática*, vol. 12, núm. 33

Olavarría, M. (2012) La evaluación de programas en Chile: análisis de una muestra de programas públicos evaluados. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*. Caracas. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. Número 54, octubre, pp. 143-178

Peters, B. G. (2001). *The politics of bureaucracy*. Routledge

Rodriguez, L. (2016) Las políticas públicas para el desarrollo social en México: tendencias e inflexiones. Desarrollo. Castillo, L. (Comp.) *Acción pública y política pública para el desarrollo*. México. UNAM

Secretaria de Bienestar (2024) Jóvenes Construyendo el Futuro suma 2.9 millones de beneficiarios de 2019 a la fecha. *Programas del bienestar*. Disponible en <https://goo.su/7MU0V>

Secretaria de Educación Pública SEP (2019) *Principales Cifras del Sistema Educativo Nacional 2018-2019*. México. Secretaria de Educación Pública- Dirección General de Planeación Programación y Estadística Educativa