



# Evaluación de Diseño 2019-2020 Jóvenes Construyendo el Futuro

Secretaría del Trabajo y Previsión  
Social

**Instancia Evaluadora:**  
Citlalli Hernández Juárez

## Tabla de Contenido

1. Resumen Ejecutivo .....	2
2. Introducción .....	4
3. Descripción general del programa .....	5
4. Evaluación .....	7
5. Principales Fortalezas, Oportunidades, Debilidades, Amenazas y Recomendaciones .....	37
6. Conclusiones .....	40
7. Ficha Técnica de la Instancia Evaluadora .....	42
8. Bibliografía .....	43

## Resumen Ejecutivo

En el Programa Anual de Evaluación 2019 del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) se estableció realizar evaluaciones en materia de diseño a los programas de nueva creación y a aquellos que habían experimentado cambios sustanciales en su diseño. De esta manera, el objetivo de esta evaluación es “generar información que permita elaborar estrategias de mejora tanto a su diseño e implementación [del Programa], considerando el contexto en el que operan, y con ello contribuir a la mejora del programa” (CONEVAL, 2019: 6). Jóvenes Construyendo el Futuro (JCF o Programa) comenzó a operar en 2019, constituye el principal programa de la actual estructura programática de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS), y es uno de los programas insignia de la actual administración federal. De acuerdo con las Reglas de Operación (ROP) vigentes, el objetivo general de JCF es “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” (STPS, 2020).

La presente evaluación de diseño se basó principalmente en trabajo de gabinete a partir de la revisión de distintas fuentes documentales, la mayoría proporcionadas por el Programa con corte a enero de 2020. Esta evaluación está estructurada en torno a un conjunto de 30 preguntas. En las preguntas se incluye una valoración respecto de una serie de atributos comprendidos en cada pregunta. Para justificar dicha valoración se presenta la argumentación del equipo consultor, la cual se presenta de forma concisa en función del límite establecido para la formulación de cada respuesta (una página). Ajustar la argumentación y la emisión de recomendaciones de mejora a dicho límite en algunos casos representó un desafío.

De acuerdo con los TDR del estudio, las preguntas de esta evaluación de diseño se clasifican en torno a los siguientes siete ejes temáticos: 1) justificación de la creación y del diseño del Programa; 2) contribución a las metas y objetivos nacionales; 3) población potencial y objetivo y mecanismos de elegibilidad; 4) padrón de beneficiarios y mecanismos de atención; 5) Matriz de Indicadores para Resultados; 6) presupuesto y rendición de cuentas; y 7) complementariedades y coincidencias con otros programas federales.

Las **principales conclusiones** extraídas de la presente evaluación del diseño del Programa son las siguientes.

- Sobre la **justificación y el diseño del Programa**: El Programa cuenta con un diagnóstico en donde se analiza la exclusión social y laboral de los jóvenes del país. Sin embargo, su contenido ya no armoniza con la normatividad del Programa, a saber, las ROP 2020 y con la versión de la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR) 2020 revisada. En los documentos oficiales del Programa se alude a diversos problemas sociales (exclusión social, exclusión laboral, baja empleabilidad, escasas habilidades técnicas y blandas, oportunidades de trabajo para jóvenes principalmente en el sector informal, entre otras), lo que no permite identificar con claridad cuál es el problema específico que se espera atender con JCF. Además, tales problemas están definidos teóricamente, pero precisan de su definición operativa para no dar lugar a diversas interpretaciones.
- Sobre la **contribución del Programa a las metas y objetivos nacionales**: JCF está referido en el *Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024* (PND) en las áreas de “Política y Gobierno” y “Política Social”, lo refuerza su papel estratégico para la actual administración. Sin embargo, no existe claridad respecto a las contribuciones que hará el Programa, al no identificarse algún indicador orientado a medir su aportación a “la creación de puestos de trabajo”, “al desarrollo económico del país”, a enmendar “injusticias sociales” o al impulso del “crecimiento económico” del país, tal y como se señala en el PND. En virtud de que aún no se publica el Programa Sectorial de Trabajo y Previsión Social, el Programa podría aportar un indicador para ser considerado en este instrumento de planeación estratégica.
- Sobre la **población potencial, objetivo y mecanismos de elegibilidad**: el Programa ha establecido con claridad los requisitos y gestiones necesarios para recibir los apoyos de JCF. La plataforma digital facilita el registro, sobre todo, de jóvenes con determinado perfil socioeducativo y acceso a tecnologías de la información. La población potencial no ha sido definida con precisión ni se identificó el método de cálculo para su cuantificación. Dado esto, no es posible valorar si la población objetivo constituye un subconjunto de la población potencial. Por ello, no es posible determinar si las cuantificaciones de ambas poblaciones son las más certeras para dimensionar la demanda total de apoyos de JCF.
- Sobre el **padrón de beneficiarios y los mecanismos de atención**: el Programa dispone de información para determinar si un joven cumple con los criterios de elegibilidad, pero no para caracterizarlos socioeconómicamente de forma precisa. La información recolectada por JCF no permite reconocer a todos los grupos considerados como “históricamente discriminados”, quienes constituyen su población objetivo prioritaria, según las ROP. El diseño de JCF no contempla de forma explícita esquemas de atención dirigidos a favorecer la inscripción, la permanencia y la conclusión de la capacitación de aquellos jóvenes que pertenecen a la población objetivo considerada como prioritaria para el Programa.

- Sobre la **MIR 2020**: el Programa cuenta con su MIR 2020 como instrumento de planeación estratégica. Sin embargo, el resumen narrativo y los indicadores de la MIR revisada no cumplen con los estándares establecidos en la Metodología de Marco Lógico (MML), y estos últimos carecen de líneas basales y de metas. Además, el resumen narrativo de la MIR no está armonizado con las ROP 2020, por lo que se identifican discrepancias con los objetivos y la mecánica de operación descritos en este último documento.
- Sobre el **presupuesto y la rendición de cuentas**: las ROP del Programa son públicas. Además, se han diseñado mecanismos para supervisar que los jóvenes beneficiarios reciban sus apoyos y los Centros de Trabajo operen conforme a la normatividad. A través de la plataforma digital, el Programa divulga información sobre su gestión, la cual se actualiza en tiempo real. No se dispuso de información que permitiera identificar el desglose de los gastos en que ha incurrido JCF por objeto de gasto. La Coordinación del Programa refiere que de forma permanente se realizan sesiones de registro asistido, así como encuentros entre los actores que participan en el Programa, donde tanto aprendices como representantes de Centros de Trabajo, retroalimentan al Programa con base en su experiencia en el mismo. Sin embargo, estos esfuerzos no han sido documentados por JCF.
- Sobre las **complementariedades y las coincidencias con otros programas federales**: la Coordinación del Programa ha establecido vinculaciones con diversas dependencias o programas que atienden a población del mismo grupo etario, con características o condiciones particulares, o que representan una opción de capacitación para los jóvenes. Sin embargo, no ha impulsado vinculaciones encauzadas a aportar elementos para mejorar el modelo de intervención de JCF, como sería la incorporación de la perspectiva de género y el enfoque multicultural, o diseñar esquemas diferenciados que sean más pertinentes para los grupos de jóvenes "históricamente discriminados".

Dentro de las **recomendaciones** más importantes que derivan de esta evaluación y se vinculan con las conclusiones anteriores, se pueden referir las siguientes:

- Actualizar y alinear todos los documentos normativos del Programa, particularmente el Diagnóstico, la MIR y las Reglas de Operación.
- Revisar y precisar las definiciones de su población potencial y población objetivo, así como las fórmulas de cálculo y las cuantificaciones correspondientes.
- Diseñar mecanismos que favorezcan el acceso y la permanencia en el Programa de la población objetivo prioritaria, según establecen las ROP.
- Incorporar al formulario de registro preguntas que permitan identificar a los jóvenes que forman parte de la población objetivo prioritaria, así como poder caracterizar laboral y socioeconómicamente a los solicitantes de apoyo y becarios del Programa.
- Asegurarse de que la MIR cumpla con todos los estándares establecidos en la MML, incluyendo la definición de las líneas basales y metas para los indicadores, y alinear el resumen narrativo y los indicadores con el contenido de las ROP, conforme a la Guía y Lineamientos que ha emitido el CONEVAL en la materia.
- Instaurar una Contraloría Social del Programa y documentar los mecanismos que refiere la Coordinación del Programa que ha instrumentado para obtener la retroalimentación de quienes participan en el Programa, aprendices y representantes de Centros de Trabajo.
- Impulsar alianzas con otros programas o dependencias que podrían aportar elementos relevantes para realizar ajustes al modelo de intervención de JCF, con énfasis en mejorar su pertinencia para atender a la población objetivo prioritaria.

## Introducción

En el Programa Anual de Evaluación 2019 del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) se proyectó realizar evaluaciones en materia de diseño a los programas de nueva creación o a aquellos que habían experimentado cambios sustanciales a su diseño. En la metodología de las evaluaciones a realizar, se incluyó una fase de trabajo de campo con el propósito de identificar los retos y áreas de mejora en su implementación.

De acuerdo con los Términos de Referencia respectivos (CONEVAL, 2019), el *Análisis Exploratorio del Diseño del Programa Jóvenes Construyendo el Futuro* tiene la finalidad de “generar información que permita elaborar estrategias de mejora tanto a su diseño e implementación [del Programa], considerando el contexto en el que opera, y con ello contribuir a la mejora del programa.” (2019: 6).

Como parte de los objetivos específicos de la evaluación, en este documento se presenta la valoración del diseño del Programa, la cual se realizó a partir de la inspección de las unidades documentales proporcionadas por la Coordinación del Programa por conducto del CONEVAL. Los documentos analizados para elaborar este informe fueron las dos versiones de los lineamientos del programa (2019), las Reglas de Operación (2020), el diagnóstico (2018), la Matriz de Indicadores para Resultado y las Fichas Técnicas de los Indicadores (2020), la información difundida a través de plataforma del programa, el padrón y sistemas de información, así como documentos de trabajos creados por la Coordinación del Programa o la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, por mencionar los más relevantes. Este análisis se enriqueció con la información captada en las sesiones de trabajo llevadas a cabo con el personal directivo de la Coordinación del Programa en agosto y septiembre de 2019, así como con las entrevistas a servidores públicos de oficinas centrales, realizadas en el contexto del trabajo de campo con el fin de describir los procesos generales y sustantivos del Programa, en noviembre y diciembre de 2019.

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.

Tanto la beca económica como el seguro médico están condicionados a la capacitación en el Centro de Trabajo. En 2019 se logró vincular a más de un millón de jóvenes de todas las entidades del país con Centros de Trabajo.

Este informe da cuenta de la evaluación al diseño de Jóvenes Construyendo el Futuro a partir de siete ejes de análisis: (1) justificación de la creación y del diseño del Programa; (2) contribución a las metas y objetivos nacionales; (3) población potencial, objetivo y mecanismos de elegibilidad; (4) padrón de beneficiarios y mecanismos de atención; (5) Matriz de Indicadores para Resultados; (6) presupuesto y rendición de cuentas; y, (7) complementariedades y coincidencias con otros programas federales.

El informe inició con un resumen ejecutivo en donde se hizo un balance del programa a partir de los avances identificados y los desafíos que deben solventarse para consolidar el diseño del Programa. Posteriormente, se hace una descripción general del programa objeto de evaluación y, en la siguiente sección, se procede a dar respuesta a las preguntas sobre el diseño del Programa a partir del análisis de gabinete, el cual consistió en desarrollar respuestas argumentadas a las 30 preguntas asentadas en los TDR con base en las evidencias disponibles, es decir, en las unidades documentales y archivos electrónicos entregados por la Coordinación del Programa por conducto del CONEVAL.

Con base en los resultados obtenidos de la evaluación, en la penúltima sección del reporte se presenta una tabla que sintetiza las principales fortalezas y áreas de oportunidad del Programa, mismas que están organizadas en cada uno de los siete ejes de análisis. En la parte final se formulan las conclusiones, en donde se enfatizan los retos que debe afrontar el programa para consolidar su diseño.

El equipo consultor desea expresar su agradecimiento al personal de la Coordinación del Programa Jóvenes Construyendo el Futuro por las facilidades otorgadas para la elaboración de este evaluación, así como al personal del Coneval por emitir sugerencias para mejorar la calidad de este reporte.

## Descripción general del programa

El Programa inició sus operaciones en enero de 2019. En el *Reglamento Interior de la STPS* (Presidencia de la República, 2019), se especifica que el Programa JCF, clave U280, es coordinado por la Unidad del Programa Jóvenes Construyendo el Futuro, adscrita a dicha dependencia. En el mismo documento normativo se especifica que la unidad administrativa responsable de coordinar la operación del Programa estará integrada por tres direcciones generales: Asistencia Territorial; Operación e Innovación; y Evaluación, Vinculación y Desarrollo de Habilidades. Sin embargo, el Programa no cuenta aún con una estructura operativa actualizada. Pese a lo anterior, JCF opera a través de una estructura integrada por oficinas centrales y oficinas en cada entidad de la república, las cuales son coordinadas por un Capacitador Estatal que es asistido por Auxiliares de Capacitación. También, en cada entidad, existe un número determinado de personal operativo denominado Mentores de la Nación que, entre sus principales funciones, se encuentra verificar que los Centros de Trabajo operen en apego a la norma. Esta figura operativa se incorporó al Programa en agosto de 2019.

El problema que se buscaba atender está formalmente definido en el diagnóstico del Programa como “jóvenes de 18 a 29 años en condiciones de exclusión social y laboral” (STPS; 2018: 24); sin embargo, es preciso señalar que esta definición del problema ya no es compatible con el diseño actual. En las Reglas de Operación (STPS, 2020) se alude a diversos problemas, por ejemplo, que “las oportunidades de trabajo para los jóvenes han surgido en el sector informal de la economía”; que “la mitad de las empresas mexicanas afirman tener dificultades para encontrar personal capacitado para los puestos de trabajo que ofertan”; o que, aproximadamente 2.3 millones de jóvenes no han sido partícipes de los procesos económicamente productivos de la sociedad mexicana, entre otros. A partir de estas referencias se infiere que el programa busca constituirse en una respuesta a los retos mencionados.

El Programa busca contribuir al logro de dos grandes objetivos nacionales vinculados con la seguridad pública y política social. En el *Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024* (PND), en el apartado “Política y Gobierno”, se estableció como uno de los objetivos de la Estrategia Nacional de Seguridad Pública “garantizar empleo, educación, salud y bienestar mediante la creación de puestos de trabajo, (...)” (Presidencia de la República, 2019: 19), y uno de los programas diseñados para el logro de este propósito fue JCF. En el mismo *Plan*, pero en el apartado “Política Social”, se ratificó el compromiso del Gobierno de México a impulsar el desarrollo sostenible, y se presentó una serie de programas sociales que se implementarían para subsanar las injusticias sociales e impulsar el crecimiento económico, entre los cuales también menciona al Programa.

El objetivo general del Programa, establecido en las Reglas de Operación es “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”. Los objetivos específicos son I. entregar becas a las y los aprendices vinculados durante un periodo máximo de doce meses; II. otorgar seguro médico a las y los aprendices vinculados; III. 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; IV. propiciar el acercamiento de las y los aprendices a mecanismos de inclusión productiva.

La población potencial está definida en el diagnóstico del Programa como “la totalidad de jóvenes en exclusión laboral” (STPS, 2018: 27), pero no existe un método de cálculo y, consecuentemente no está contabilizada. En tanto, en las Reglas de Operación se especifica que la población que atiende el Programa son los “jóvenes entre 18 a 29 años que no estudian y no trabajan al momento de solicitar su incorporación en el Programa y declaren estar en condiciones de participar en el mismo” (STPS, 2020: 6). En el diagnóstico se estimó que esta población comprende alrededor de 2.3 millones de jóvenes. Sin embargo, la población objetivo no está desagregada por sexo, grupos de edad, adscripción étnica o entidad federativa, solo se precisa que el “77.3% habita principalmente en zonas urbanas y el 22.7% en rurales” (p. 27). Considerando que la población objetivo del Programa se estimó en 2.3 millones y que en el 2019 se atendió a 1,120,543 jóvenes, el Programa logró una cobertura del 48.7% en su primer año de operación. Sin embargo, este último porcentaje asume que no existen errores de inclusión y que la cuantificación de la población objetivo es correcta.

El Programa da prioridad a las y los jóvenes solicitantes que habiten en municipios de alta y muy alta marginación, con altos índices de violencia y a integrantes de grupos históricamente discriminados. Dentro de los últimos se incluye a jóvenes indígenas, afrodescendientes, en conflicto con la ley, en calidad de reinserción social, víctimas o sobrevivientes, con discapacidad, vulnerables por condición de género, identidad o preferencia sexual, migrantes, entre otros. En el ejercicio fiscal 2019, JCF tuvo un presupuesto original de 40 mil millones de pesos, pero éste se modificó a 23 mil 915 millones. En 2020, el Programa dispone de un presupuesto cercano a los 25 mil millones de pesos. Los apoyos que otorga son los siguientes:

- I. Capacitación en un Centro de Trabajo por un periodo máximo de 12 meses, orientada a aumentar la

empleabilidad de los becarios en el futuro. Los materiales e insumos necesarios para dicha capacitación son proporcionados por el Centro de Trabajo sin ningún costo;

II. Beca de \$3,748.00 pesos (tres mil setecientos cuarenta y ocho pesos 00/100 M.N.) que se entrega mensualmente, en forma individual y de manera directa, a través de un instrumento bancario. El monto señalado se entrega de manera igualitaria, tanto para hombres como para mujeres sin distinción alguna, en las diferentes regiones y entidades federativas del país;

III. Seguro médico que se otorga a través del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), el cual cubre las prestaciones en especie que otorgan los seguros en las ramas de enfermedades, maternidad y riesgos de trabajo. El seguro se otorga a los aprendices durante el periodo que se encuentren vinculados a su capacitación en el Programa;

De acuerdo con el formato de carta compromiso que los becarios firman al inicio de la capacitación, la percepción de la beca es incompatible con la percepción de otras becas educativas que se entreguen por medio de programas federales.

Jóvenes Construyendo el Futuro opera con base en un mecanismo de autoregistro. Esto significa que, a partir de la divulgación de los objetivos y los criterios de elegibilidad del Programa en la plataforma digital de JCF, en medios de comunicación masivos y en redes sociales, entre otros, la población potencial determina si puede ser elegible o no y, en su caso, llena el formulario correspondiente y remite los documentos requeridos, a efecto de que sean verificados por un equipo administrativo y se determine su ingreso. En caso de que la postulación resulte favorable, el aspirante ingresa nuevamente a la plataforma digital y elige un Centro de Trabajo de su interés, a efecto de comenzar la capacitación. Antes de concluirla el becario debe llenar un cuestionario de salida. Al término de ésta, obtiene una constancia de capacitación que describe las habilidades técnicas adquiridas o el área de interés en que se llevó a cabo. La constancia también se gestiona a través de la plataforma mencionada.

En la Matriz de Indicadores (MIR) de 2020 se especifica que el objetivo de nivel Fin es "contribuir a aumentar la empleabilidad y la inclusión social en el mercado laboral, para los jóvenes entre 18 y 29 años que no estudian y no trabajan, a través de capacitaciones en el trabajo". El objetivo de nivel Propósito es que "los jóvenes de entre 18 y 29 años, que no estudian y no trabajan, adquieren hábitos de trabajo en los centros laborales, lo que favorece su empleabilidad". El de nivel Componente es "Capacitación, con beca económica y seguro médico para los jóvenes, entre 18 y 29 años que no estudian ni trabajan, otorgada". En el nivel Actividades, el objetivo es "verificación de las solicitudes, registradas por los tutores y jóvenes de entre 18 y 29 años, para participar en el programa". Los indicadores de la versión de la MIR revisada no tienen especificadas las metas a alcanzar.

El Programa JCF tiene cobertura en las 32 entidades federativas. De acuerdo con la Coordinación del Programa (su Unidad Responsable), durante el primer año de operación se programó vincular a un millón de jóvenes con Centros de Trabajo. Al cierre del primer semestre de 2019, la población atendida por JCF reportada en el portal electrónico del Programa fue de 900 mil jóvenes. En septiembre de 2019, en la versión estenográfica del Primer Informe de Gobierno, se reportó la cifra de 930 mil becarios de todas las entidades del país.

JCF dispone de un diseño que permite vincular a jóvenes que declaran no trabajar ni estudiar con Centros de Trabajo para que reciban capacitación, y provee bienes y servicios a sus beneficiarios de manera oportuna. Dentro de las áreas de oportunidad identificadas se encuentra la precisión del problema que busca atender, la justificación del monto y la duración de los apoyos, perfeccionar las definiciones y métodos de cálculo de sus poblaciones potencial y objetivo, y lograr que la MIR satisfaga todos los elementos referidos en la MML.

[Presidencia de la República. (12 de julio de 2019). Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024. *Diario Oficial de la Federación*. Obtenido de [https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5565599&fecha=12/07/2019](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5565599&fecha=12/07/2019)]

## Evaluación

### Justificación de la creación y del diseño del programa

1. El problema o necesidad prioritaria que busca resolver el programa está identificado en un documento que cuenta con la siguiente información:

- a. El problema o necesidad se formula como un hecho negativo o como una situación que puede ser revertida.
- b. Se define la población que tiene el problema o necesidad.
- c. Se define el plazo para su revisión y su actualización.

Respuesta: Sí.

Criterios
<ul style="list-style-type: none"><li>° El programa tiene identificado el problema o necesidad que busca resolver, y</li><li>° El problema cumple con al menos una de las características establecidas en la pregunta.</li></ul>

#### Justificación:

El Programa tiene identificado el problema o necesidad que busca resolver; este se formula como un hecho negativo o que puede ser revertida, y se define a la población que tiene este problema o necesidad, aunque no se establece el plazo para su revisión y actualización.

El Programa dispone de un Diagnóstico (STPS, 2018) que justifica la creación de esta intervención de política pública. En dicho documento se define el problema que se busca revertir: “Jóvenes de 18 a 29 años en condiciones de exclusión social y laboral” (p. 24). Sin embargo, existe un desfase entre el problema que originalmente se propuso revertir con esta intervención (exclusión social y laboral) y los problemas señalados en las Reglas de operación (ROP) del Programa (STPS, 2020). En la sección “Considerando” de las ROP, se alude a tres problemas sociales: desempleo juvenil, oportunidades de trabajo para jóvenes, principalmente, en el sector informal de la economía y dificultad de las empresas mexicanas para encontrar personal calificado para los puestos de trabajo que ofertan. En la definición del problema del Diagnóstico (STPS, 2018), éste se formula como un hecho negativo y se especifica parcialmente a la población objetivo, ya que se omite advertir que los jóvenes deben declarar que no estudian y no trabajan. Considérese que una persona en situación de exclusión laboral puede estar realizando una actividad remunerativa informal, por lo que tal categoría no es equivalente a no trabajar y no estudiar, de ahí que se debe hacer la precisión correspondiente. Además, en la definición del problema del Diagnóstico se incluyen dos categorías: exclusión social y exclusión laboral; pero no se ofrece una definición de éstas. Por la forma en que está redactado el problema se puede pensar que la exclusión social y la exclusión laboral son dos hechos negativos sin relación directa, y no que el segundo tipo de exclusión es un elemento constitutivo del primero, tal y como se refiere en la literatura sociológica. Por tanto, es fundamental hacer una distinción clara de ambas y tomar en consideración que la exclusión social es un concepto multidimensional, cuya atención demanda la existencia de componentes adicionales a los que cuenta el Programa. En la definición del problema se requiere incluir a la población objetivo y debe ser consistente con lo establecido en las ROP, la cual se define como “jóvenes entre 18 a 29 años que no estudian y no trabajan al momento de solicitar su incorporación en el Programa y declaren estar en condiciones de participar en el mismo” (STPS, 2020). Adicionalmente, en el Diagnóstico se argumenta que la problemática a la que pretende hacer frente el Programa afecta desproporcionadamente a las mujeres derivado de la desigualdad por razones de género para acceder al mercado de trabajo (STPS, 2018). Sin embargo, en las ROP esta problemática pierde centralidad, aun cuando uno de los indicadores de desempeño mide el porcentaje de mujeres jóvenes que fueron beneficiadas por el Programa. Ni en el Diagnóstico ni en las ROP se establece de forma explícita la frecuencia de revisión y de actualización de las poblaciones potencial y objetivo. En el numeral 4.4. del Diagnóstico únicamente se señala que éste “se actualizará a partir de los resultados que arroje el levantamiento de la ENOE a principios de 2019, y con los datos recabados durante la operación del Programa con el objeto de caracterizar con mayor profundidad a la población objetivo del Programa” (p. 28). Se sugiere, por tanto, especificar no solo la fuente de información que se utilizará para tal efecto, sino también la periodicidad con la que se harán las actualizaciones de las poblaciones potencial y objetivo del Programa. En síntesis, se sugiere actualizar el Diagnóstico y asegurar que los problemas referidos armonicen con aquellos señalados en las ROP como los elementos que motivaron la implementación del Programa; incluir en la definición del problema a la población objetivo del Programa; y especificar los

**2. Existe un diagnóstico del problema que atiende el programa que describa de manera específica:**

- a. Causas, efectos y características del problema.
- b. Cuantificación y características de la población que presenta el problema.
- c. Ubicación territorial de la población que presenta el problema.
- d. El plazo para la revisión y actualización del diagnóstico.

**Respuesta: Sí.****Criterios**

- ° El programa cuenta con un diagnóstico del problema que atiende el programa.
- ° El diagnóstico cumple con dos de las características establecidas en la pregunta.

**Justificación:**

El Diagnóstico contiene un árbol de problemas en el que se diagraman las causas y efectos del problema. En el apartado "Evolución del problema" se analizan sus posibles causas y efectos. El Diagnóstico contiene una estimación de la población objetivo, pero no de la población potencial. Respecto a la ubicación territorial sólo se indica la proporción de la Población Objetivo que habita en zonas urbanas y la que habita en zonas rurales, no se especifica el plazo de revisión y actualización del Diagnóstico.

En el Diagnóstico del Programa (STPS, 2018) existe un árbol de problemas en el que se diagraman las causas y efectos del problema. En el apartado "Evolución del problema" se analizan sus posibles causas y efectos: bajos salarios, escolarización deficiente y precariedad laboral, entre otras. Sin embargo, en el texto no se explicita cuáles factores deben considerarse como causas y cuáles como efectos del problema. Por otro lado, sobre las causas diagramadas en el árbol del problema, algunas podrían agruparse en una misma cadena causal ("bajos ingresos" y "bajos salarios"). Además, se diagraman relaciones causales que no son evidentes considerando la información del Diagnóstico; por ejemplo, la asociación entre "bajo crecimiento económico" y "riesgos de salud no cubiertos", así como entre "bajo crecimiento económico" e "inexperiencia laboral/brechas por competencias". Con relación a los efectos, existen dos que son tautológicos con relación al problema. Si el problema es "jóvenes de 18 a 29 años en condiciones de exclusión social y laboral" (STPS, 2018, p.24), la "exclusión social" y "mayores tasas de desempleo entre jóvenes" no pueden considerarse efectos del problema. En el nivel "Efectos" también existen tautologías, por ejemplo, la relación entre el problema y la "precariedad laboral", ya que ésta es una expresión del problema enunciado, no una causa. También se identificó que en el árbol de problemas existen circunstancias como "bajo crecimiento económico", "crisis de inseguridad" y "violencia" que se refieren como causas y como efectos, lo cual no es recomendable aun ante el reconocimiento de que hay problemas que se vuelven circulares.

Respecto al inciso "b" de la pregunta, en el apartado 4.3. del Diagnóstico se estima la población objetivo en 2.6 millones de jóvenes, de los cuales 2.3 millones corresponden a la vertiente de capacitación para el trabajo, y 300,000 a la vertiente educativa (STPS, 2018) que dio lugar a la creación del programa Jóvenes Escribiendo el Futuro, implementado por la SEP. Para determinar la ubicación territorial de la población que presenta el problema (inciso "c" de la pregunta), en el Diagnóstico se especifica que "de la población objetivo del Programa, el 77.3% habita principalmente en zonas urbanas y el 22.7% habita en zonas rurales" (STPS, 2018: 27). También se menciona que el grupo etario de 15 a 19 años tuvo una tasa de informalidad de 83.8%, el de 20 a 24 de 59.8% y el de 25 a 29 de 51.6%; que el 54% de los hombres y 49% de las mujeres de entre 15 y 29 años perciben un salario por debajo de la línea de pobreza por ingresos (antes línea de bienestar) establecida por el CONEVAL, entre otros datos. Sin embargo, no se desagrega esta información por regiones, entidades o municipios, por tanto, no es posible determinar cómo se distribuyen en el territorio los jóvenes en condiciones de exclusión social y laboral. Finalmente, en el numeral 4.4. "Frecuencia de actualización de la población potencial y objetivo" solamente se menciona que el Diagnóstico se actualizará a partir de los resultados de la ENOE y con los datos recabados durante la operación del Programa, pero no se explicita el plazo para la revisión y actualización de este documento.

En suma, se cuenta con un Diagnóstico que sirvió para justificar el surgimiento del Programa, pero éste ya no corresponde con su situación actual. Por tanto, se reitera la sugerencia de actualizar el Diagnóstico a fin de que armonice con los problemas aludidos en las ROP 2020. Se recomienda, además, fundamentar con evidencias teóricas o empíricas las relaciones causales que se diagraman; evitar relaciones tautológicas entre el problema, las causas y los efectos; evitar asentar un mismo factor en los niveles causas y efectos; añadir un desagregado de la población objetivo por

### 3. ¿Existe justificación teórica o empírica documentada que sustente el tipo de intervención que el programa lleva a cabo?

**Respuesta: Sí.**

<b>Criterios</b>
° El programa cuenta con una justificación teórica o empírica documentada que sustente el tipo de intervención que el programa lleva a cabo en la población objetivo

#### **Justificación:**

En el diagnóstico se citan estudios que relacionan la capacitación con la inserción laboral de los jóvenes, pero no se especifica qué características debe tener la capacitación, su duración, ni las condiciones en que se debe desarrollar para lograr los objetivos que persigue el Programa. Tampoco se especifica si la capacitación promovida por el Programa puede incrementar la empleabilidad de todos los jóvenes que no estudian y no trabajan, o solo de los que tienen cierto nivel de escolaridad o que están asentados en determinadas zonas (urbanas o rurales). De la misma manera, no se menciona si la capacitación podría ser más eficiente para aquellos que se vinculan con unidades económicas con determinado perfil (prestadores de servicios, micro, pequeñas, medias o grandes empresas; públicas, privadas o sociales; que forman parte del sector primario, secundario o terciario, por ejemplo). Tampoco se refieren estudios ni se desarrollan argumentos que justifiquen el monto de las becas, su temporalidad y las razones por las cuales el apoyo es homogéneo; es decir, el monto y la duración de los apoyos no varía en función del sexo, adscripción étnica, nivel de escolaridad, grado de marginación de la localidad de residencia o nivel de violencia municipal, aun cuando en el mismo diagnóstico se reconoce que estas variables constituyen obstáculos que dificultan aún más la inserción laboral de los jóvenes.

En el Diagnóstico del Programa (STPS, 2018), apartado “Experiencias de Atención”, se describen tres programas públicos que antecedieron a JCF: Capacita-T, de la SEP; Programa de Aprendices de México, realizado en Bachilleratos Técnicos en colaboración con la COPARMEX; y el programa Construye-T, de la SEP y el PNUD. Además, es importante aclarar que, en virtud de que el desarrollo de habilidades sociemocionales ya no constituye un objetivo del programa de la STPS, el modelo Construye-T ya no guarda relación con JCF.

En el diagnóstico, apartado “Determinación y justificación de los Objetivos de la Intervención”, se refieren las alternativas vislumbradas por la STPS para atender el problema de la desocupación juvenil: a) la inacción; b) acercar la oferta con la demanda laboral mediante la intermediación; c) aumentar la matrícula en educación superior; d) impulsar programas educativos que combinen aspectos educativos y profesionales; e) ofrecer becas sin capacitación; y, f) el fomento al autoempleo. Las debilidades percibidas en cada alternativa sirvieron de base para inducir las estrategias de atención de JCF: promover la vinculación de la población juvenil con el sector productivo (privado, público y social) mediante un modelo de capacitación profesional; y el fortalecimiento de hábitos de trabajo y de competencias técnicas que incrementen sus posibilidades de empleabilidad. Sin embargo, no se refieren estudios o evaluaciones que arrojen evidencias para sustentar que la estrategia de atención de JCF es la mejor vía para revertir el problema de interés.

Con base en lo anterior, se sugiere hacer una revisión crítica de experiencias nacionales e internacionales, así como del conocimiento generado sobre el problema objeto de atención, a efecto de fortalecer la justificación teórica y empírica que se tiene del Programa y consolidar las estrategias de atención.

## Contribución a las metas y estrategias nacionales

**4. El Propósito del programa está vinculado con los objetivos del programa sectorial, especial o institucional considerando que:**

- a. **Existen conceptos comunes entre el Propósito y los objetivos del programa sectorial, especial o institucional, por ejemplo: población objetivo.**
- b. **El logro del Propósito aporta al cumplimiento de alguna(s) de la(s) meta(s) de alguno(s) de los objetivos del programa sectorial, especial o institucional.**

**Respuesta: No Aplica.**

### **Justificación:**

Los programas sectoriales, especiales e institucionales todavía no han sido publicados, consecuentemente no existen elementos para dar respuesta a esta pregunta. Sin embargo, cabe señalar que en virtud de que aún no se publica el Programa Sectorial de Trabajo y Previsión Social, el Programa podría aportar un indicador para ser considerado en este instrumento de planeación estratégica.

**5. ¿Con cuáles metas y objetivos, así como estrategias transversales del Plan Nacional de Desarrollo vigente está vinculado el objetivo sectorial, especial o institucional relacionado con el programa?**

**Justificación:**

En los numerales 1 y 2, correspondientes a “Política y Gobierno” y “Política Social” respectivamente, del Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024 (PND) se hace mención del Programa JCF. En el primer numeral se establece que, como parte la Estrategia Nacional de Seguridad Pública aprobada por el Senado de la República, se fijó como objetivo “garantizar empleo, educación, salud y bienestar mediante la creación de puestos de trabajo, el cumplimiento del derecho de todos los jóvenes del país a la educación superior, la inversión en infraestructura y servicios de salud, y por medio de los programas regionales, sectoriales y coyunturales de desarrollo” (p.19), uno de los cuales es JCF.

Por lo que respecta a la “Política Social”, en el PND se manifiesta el compromiso del Gobierno de la República para impulsar el desarrollo sostenible, entendido como “la satisfacción de las necesidades de la generación presente sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades” (p.37). Sobre esta base, se anuncia una serie de programas sociales que el Gobierno Federal implementará para subsanar las injusticias sociales e impulsar el crecimiento económico en el país, uno de los cuales es el programa Jóvenes Construyendo el Futuro.

Pese a que en el PND existen referencias explícitas al Programa, no son claras las aportaciones que JCF realizará a los objetivos mencionados en este documento, ya que dentro de los objetivos del Programa no está garantizar el empleo o promover la creación de puestos de trabajo. Además, no existen evidencias de que esta intervención contribuya al crecimiento económico del país y tampoco se precisa qué tipo de injusticia social se espera subsanar mediante esta intervención. En suma, aunque el Programa está mencionado en el PND, no se precisan las aportaciones de esta intervención para el logro de tales objetivos.

## 6. ¿Cómo está vinculado el Propósito del programa con los Objetivos del Desarrollo del Milenio, los Objetivos de Desarrollo Sostenible o la Agenda de Desarrollo Post 2015?

**No procede valoración cuantitativa.**

### **Justificación:**

De acuerdo con la MIR 2020, el Propósito del Programa se enuncia como “los jóvenes de entre 18 y 29 años, que no estudian y no trabajan, adquieren hábitos de trabajo en los centros laborales, lo que favorece su empleabilidad”. La vinculación de este propósito con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y la Agenda de Desarrollo Post 2015 (ADP-2015) es indirecta, ya que aunque el logro del propósito del JCF podría tener alguna contribución al cumplimiento de los ODS y de los ADP-2015, no es suficiente para alcanzarlos. En contraste, no se identificó algún punto de vinculación entre el JCF y los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM).

En lo que respecta a los ODS, el Programa tiene vinculación indirecta con el Objetivo 8, “Trabajo decente y crecimiento económico”, orientado a promover el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo, y el trabajo decente para todos. En las ROP del Programa (STPS, 2020) se establece como objetivo general “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”. Adicionalmente, en el Diagnóstico se señala que “el Programa busca ofrecer a los jóvenes un espacio, apoyos y actividades estructuradas para desarrollar o fortalecer hábitos de trabajo y competencias técnicas que incrementen sus posibilidades de empleabilidad a futuro. [...] el Programa pretende crear las condiciones para que jóvenes que hasta hoy no han sido integrados en los procesos económicamente productivos de la sociedad mexicana se perciban a sí mismos como coparticipes en ellos” (STPS, 2018: 26). Cabe subrayar que lo que ofrece el Programa es vincular a los jóvenes con unidades económicas para que reciban capacitación, pero no existe certeza de que la sola vinculación propiciará la inserción de los jóvenes en el mercado de trabajo o su inclusión en actividades productivas.

Por lo que toca a la ADP-2015, y sobre la base referida en los párrafos anteriores, el Programa armoniza con una de las esferas temáticas enunciadas en el documento que lleva por título El Futuro que queremos (ONU, 2012), a saber: la promoción del empleo pleno y productivo, el trabajo decente para todos y la protección social. En dicha esfera temática se reconoce “la gran escasez de oportunidades de trabajo decente, en especial para las mujeres y los hombres jóvenes” y se insta a todos los gobiernos a que afronten el desafío mundial que representa el empleo de los jóvenes mediante la elaboración y aplicación de estrategias y políticas que proporcionen a este grupo de población el acceso a un trabajo decente y productivo, así como a la integración y a la protección social, a efecto de impulsar el desarrollo sostenible e inclusivo y reducir la pobreza. Del mismo modo que ocurre con los ODS, las acciones que realiza el Programa tienen una contribución indirecta en la ADP-2015. El logro tanto de los ODS como de la ADP-2015 dependen de políticas económicas y sociales que promuevan la demanda laboral y mejoren las condiciones de los puestos de trabajo.

## Población potencial, objetivo y mecanismos de elegibilidad

7. Las poblaciones, potencial y objetivo, están definidas en documentos oficiales y/o en el diagnóstico del problema y cuentan con la siguiente información y características:

- a. Tienen una misma unidad de medida.
- b. Están cuantificadas.
- c. Metodología para su cuantificación y fuentes de información.
- d. Se define un plazo para su revisión y actualización.

Respuesta: Sí.

Crterios
° El programa tiene definidas las poblaciones (potencial y objetivo), y ° Las definiciones cumplen con al menos una de las características establecidas.

### Justificación:

La unidad de medida de las poblaciones son jóvenes de 18 a 29 años, las poblaciones están definidas en los documentos normativos, la Población Potencial esta cuantificada pero la Potencial no. El plazo para la revisión y actualización de las poblaciones no se especifica.

En el diagnóstico del Programa (STPS, 2018) se define la población potencial (PP) como “la totalidad de jóvenes en exclusión laboral” (p. 27), y previamente se delimita la categoría “jóvenes” como las personas entre los 18 y los 29 años. En tanto, la población objetivo (PO) se define como “jóvenes que no estudian ni trabajan y que se encuentran disponibles para trabajar. Esta caracterización incluye a quienes declaran no encontrar empleo o no tener la suficiente preparación para desempeñar un empleo de su preferencia” (población disponible, población desocupada) (p.27). En las ROP (STPS, 2020) se define a la PO como “jóvenes entre 18 a 29 años que no estudian y no trabajan al momento de solicitar su incorporación en el Programa y declaren estar en condiciones de participar en el mismo”, y se omite en la definición población desocupada o disponible.

Con base en lo anterior, se identifica que las definiciones cuentan con una misma unidad de medida: jóvenes de 18 a 29 años. Sin embargo, se sugiere homologar la definición de PO en todos los documentos normativos del Programa y, en el caso de la PP, se sugiere incorporar una definición del concepto “exclusión laboral”. Tanto la STPS (2015) como la CEPAL (2019) coinciden en señalar que la categoría inclusión laboral no se refiere solo a realizar alguna actividad remunerativa; sino que ésta está ligada con el concepto de trabajo decente, que se refiere a la promoción de oportunidades para que las personas puedan realizar un trabajo productivo y de calidad, que se expresa en el acceso a empleos bien remunerados y proveedores de protección social (STPS, 2015). Es decir, un joven puede desarrollar una actividad remunerada dentro la economía informal y no considerarse como desocupado, aunque sea un caso de exclusión laboral. La definición de este concepto ayudará a contar con una cuantificación de la PP, que hasta ahora no se tiene, que permita visualizar la totalidad de la población que presenta el problema público que el Programa pretende atender.

Respecto a la PO, en el diagnóstico se cuantificó en 2.6 millones de jóvenes. De acuerdo con la estimación del equipo investigador, realizada con base en la ENOE del cuarto trimestre de 2018, 900 mil corresponden a población desocupada y 1.7 millones a población disponible. Sin embargo, de esta cuantificación, el Programa únicamente excluye a 300 mil que serían susceptibles de becas de educación superior, pero no excluye a 800 mil jóvenes adicionales que declararon asistir “actualmente a la escuela” y, en consecuencia, no cumplirían con el criterio de “no estudiar” establecido en la definición de la PO. Asimismo, no es posible afirmar que los términos población desocupada o disponible son equivalentes al concepto “estar en condiciones de participar en el Programa”, pues este último criterio puede incluir a población no disponible para trabajar y, en consecuencia, la cuantificación de la PO podría ascender a 5.8 millones de jóvenes que no estudian ni trabajan, lo que duplicaría el número actual.

Finalmente, considerando lo expuesto en los párrafos anteriores, se recomienda incorporar una definición de “exclusión laboral” para poder conceptualizar y cuantificar la PP y verificar que, en efecto, la PO sea un subconjunto de la PP; homologar en todos los documentos generados por el programa las definiciones de PP y PO; cuantificar la PP y la PO con base en las definiciones modificadas, haciendo explícita la metodología y fuentes de información utilizadas para tal efecto; y, establecer una periodicidad de actualización para la revisión y actualización de las cuantificaciones.

**8. ¿El programa cuenta con información sistematizada que permite conocer la demanda total de apoyos y las características de los solicitantes? (socioeconómicas en el caso de personas físicas y específicas en el caso de personas morales u otras)**

**Respuesta: Sí.**

<b>Criterios</b>
------------------

° El programa cuenta con información sistematizada, pero ésta no permite conocer la demanda total de apoyos ni las características de los solicitantes.
---

**Justificación:**

El Programa cuenta con información sistematizada, pero ésta no permite conocer la demanda total de apoyos y solo muestra parcialmente las características de los solicitantes. En las ROP, en la definición de Población Objetivo, se establece que el Programa dará prioridad a los solicitantes que: 1) habiten en municipios de alta y muy alta marginación; 2) habiten en municipios con altos índices de violencia; y, 3) sean integrantes de grupos históricamente discriminados, dentro de los cuales se encuentran jóvenes afrodescendientes, jóvenes en conflicto con la ley, víctimas o sobrevivientes, entre otros. Por otro lado, la información que registran los solicitantes a través de la plataforma digital del Programa es: nombre completo, fecha de nacimiento, edad, género, discapacidad, lugar de residencia, escolaridad y si estudia o trabaja. Como se puede advertir, no se solicita información para identificar a los solicitantes que pertenecen a los grupos históricamente discriminados y para conocer su nivel socioeconómico, periodo de desocupación que han enfrentado, antecedentes laborales, o participación en el sector informal, es decir, con información que permita caracterizar mejor a los solicitantes y beneficiarios del Programa.

Si bien existe evidencia de que la información sistematizada es válida, no necesariamente logra captar la demanda total de los apoyos. Esto se fundamenta en que, para poder registrarse en la plataforma digital, es indispensable contar con acceso a algún aparato electrónico (computadora, tableta, celular) y con acceso a internet. De acuerdo con la Encuesta Nacional sobre Disponibilidad y Uso de Tecnologías de Información en los Hogares (ENDUTIH) 2018, 81% de los hogares en áreas rurales no disponen de conexión a internet. Aunado a esto, durante el trabajo de campo se constató la dificultad que tienen los jóvenes en contextos rurales para acceder a una computadora conectada a internet, a fin de poder registrarse en la plataforma de JCF. Así, es probable que existan jóvenes que, aunque requieren de los apoyos del Programa, no los demanden por falta de información o de los medios que se necesitan para postular; y, en contraste, que existan solicitantes que no satisfagan los criterios de elegibilidad, pero que se interesen en solicitar los apoyos del Programa.

Es importante señalar que en los Lineamientos 2019 del Programa se establecía la posibilidad de incorporar a personas identificadas mediante trabajo de campo por los Servidores de la Nación. No obstante, en la investigación de campo el equipo consultor encontró que la mayor parte de los jóvenes entrevistados afirmó no haber tenido contacto con esta figura operativa, y, en los casos donde incluso se les entregó documentación a los Servidores de la Nación, los jóvenes se percataron que no habían sido registrados.

Con base en lo señalado, se sugiere que el Programa refuerce sus acciones de difusión e implemente mecanismos pertinentes que le permitan conocer la demanda total de apoyos, particularmente dirigidos a jóvenes que tienen incipiente escolaridad, que hablan lengua indígena o que no disponen de equipo de cómputo y conectividad a internet, o bien, no están familiarizados con el manejo de estos dispositivos ni con el llenado de formularios en línea para solicitar apoyos de un programa de gobierno. Con ello, el Programa podría contribuir a la inclusión de grupos históricamente discriminados. También sería deseable que el Programa analice las solicitudes de apoyo que no se concretaron en la incorporación y, por ende, en la entrega de apoyos, con la intención de hacer un análisis de las causales asociadas a esta situación y conocer las características de estos solicitantes.

## 9. ¿El programa cuenta con mecanismos para identificar su población objetivo?

En caso de contar con estos, especifique cuáles y qué información utiliza para hacerlo.

### Justificación:

En el numeral sexto de las ROP se define la PO del Programa, que se identifica mediante un mecanismo de auto registro. Esto quiere decir que, a partir de la divulgación de los objetivos y los criterios de elegibilidad, cada joven determina si puede o no ser elegible y, en su caso, postula al Programa mediante el llenado de un formulario disponible en la plataforma digital y adjunta los documentos requeridos, a efecto de que sean verificados y se determine su ingreso al Programa.

JCF corrobora que los postulantes cumplan con los tres atributos básicos de la PO: (1) el etario (personas entre 18 y 29 años al momento de registro); (2) el ocupacional (no estar trabajando ni estudiando); y (3) la disponibilidad para participar en el Programa. Para corroborar el criterio etario, el solicitante registra en la plataforma digital su CURP. Si la clave existe y corresponde a una persona que se encuentra en el rango de edad de interés, aparecen los datos generales del joven en pantalla y puede proceder con el registro. Para corroborar el cumplimiento del criterio ocupacional, el Programa envía la CURP proporcionada por los jóvenes al IMSS para conocer el historial administrativo de los aprendices en dicha Institución (CNPJCF, 2019). Esto con el fin de revisar que no se encuentre activo con un seguro facultativo de estudiante, o se encuentre activo en el IMSS como trabajador, tal como se señala en el Manual del Becario (STPS, s.f.). Cabe señalar que, ante la situación de empleo en el país, en la que el 62.4% de los jóvenes ocupados lo están en un empleo informal (ENOE, 2018) y en la que no todos los jóvenes que estudian cuentan con un seguro facultativo de estudiante, sería deseable incluir información socioeconómica que permita caracterizar de mejor forma a los solicitantes y mejorar la priorización del Programa. Finalmente, para corroborar la disponibilidad de los aspirantes para participar en JCF, uno de los requisitos que se debe solventar es firmar una carta compromiso, en la cual el joven accede cumplir con las ROP y otras disposiciones que le apliquen como participante del Programa (STPS, 2020).

En la definición de población objetivo (STPS, 2020) se afirma que se dará prioridad a quienes “habiten en municipios de alta y muy alta marginación, con altos índices de violencia y a integrantes de grupos históricamente discriminados”, pero no se especifica qué mecanismos se utilizarán para identificar a los jóvenes que pertenezcan a los grupos históricamente discriminados, dentro de los que se incluye a los indígenas, afrodescendientes, migrantes y víctimas o sobrevivientes, entre otros. Tampoco se especifica qué beneficios o consideraciones tendrán los jóvenes con estas características, solo se advierte en el numeral vigésimo segundo que “la STPS podrá autorizar excepciones que favorezcan la atención de los mismos” (STPS, 2020: 12). En el mismo numeral se establece que los jóvenes registrados en el Programa que no se hayan vinculado previamente con un Centro de Trabajo podrán acceder a una beca y seguro médico por 24 meses si deciden capacitarse como parte del Programa Sembrando Vida de la Secretaría de Bienestar. No se justifica por qué este mecanismo compensatorio no se tiene en favor de otros jóvenes de la PO prioritaria del Programa. Además, en el apartado “Considerando” de las ROP se afirma que a través de Sembrando Vida se empodera a la población agrícola y se apoya la generación de empleos.

Con base en lo expuesto en los párrafos previos, se sugiere que en las ROP se explicita el tipo de excepciones que la STPS podrá hacer con respecto a los grupos históricamente discriminados; que se precisen los mecanismos para identificar a dicha población en particular y a la PO prioritaria en general; que se identifique qué beneficios o consideraciones tendrá la PO prioritaria o se explicita de mejor forma en qué sentido tales grupos son prioritarios para el Programa; y que se incorpore a la normatividad los mecanismos que se implementan para verificar que los solicitantes cumplen los criterios de elegibilidad.

**10. El programa cuenta con una estrategia de cobertura documentada para atender a su población objetivo con las siguientes características:**

- a. Incluye la definición de la población objetivo.
- b. Especifica metas de cobertura anual.
- c. Abarca un horizonte de mediano y largo plazo.
- d. Es congruente con el diseño y el diagnóstico del programa.

**Respuesta: No.**

**Justificación:**

No se identifica que el Programa cuente con una estrategia de cobertura. En el numeral quinto de las ROP 2020 se menciona que “el Programa tendrá cobertura en las 32 entidades federativas, con base en la disponibilidad presupuestal del ejercicio fiscal vigente”. Asimismo, en la sección de “Indicadores de desempeño del Programa JCF”, en el indicador 1 se hace la siguiente observación: “No se harán actualizaciones respecto de la población objetivo, que a 2018 representa 2,300,000, ya que es un compromiso presidencial que se irá monitoreando” (STPS, 2020).

De acuerdo con el CONEVAL (2019), por cobertura de mediano plazo se entienden metas para la presente administración federal (6 años); y, por largo plazo, las que trasciendan la actual administración federal. En el análisis de gabinete no se identificó una estrategia documentada que establezca metas de cobertura anual, desagregadas por entidad federativa, ni tampoco de cobertura a largo plazo.

En el Diagnóstico (STPS, 2018) se hizo una estimación de la PO en alrededor de 2.3 millones de jóvenes. Sin embargo, esa cuantificación fue realizada considerando un objetivo que se modificó en las ROP 2020, por lo que posiblemente deba modificarse, pudiendo llegar a casi 5.8 millones de jóvenes (ver pregunta 7).

Finalmente, se sugiere incluir en la estrategia de cobertura la cuantificación de la PO prioritaria para el Programa, es decir, a quienes habiten en municipios de alta y muy alta marginación, con altos índices de violencia y a integrantes de grupos históricamente discriminados, así como la distribución geográfica de los mismos, para poder establecer mecanismos que permitan implementar la atención prioritaria de dicha población.

**11. Los procedimientos del programa para la selección de beneficiarios y/o proyectos tienen las siguientes características:**

- a. **Incluyen criterios de elegibilidad claramente especificados, es decir, no existe ambigüedad en su redacción.**
- b. **Están estandarizados, es decir, son utilizados por todas las instancias ejecutoras.**
- c. **Están sistematizados.**
- d. **Están difundidos públicamente.**
- e. **Son congruentes con los criterios establecidos para seleccionar a la población objetivo.**

**Respuesta: Sí.**

<b>Criterios</b>
° Los procedimientos para la selección de beneficiarios y/o proyectos tienen tres de las características establecidas.

**Justificación:**

El Programa cuenta con requisitos y criterios de elegibilidad, y en las ROP se señala la población prioritaria, pero no se señala la información que el Programa utiliza para identificar a esta población ni los criterios que establece para dar prioridad en su incorporación. El procedimiento de selección de beneficiarios está estandarizado y sistematizado, ya que la documentación solicitada a los aspirantes se gestiona y almacena mediante la plataforma digital, además el procedimiento está documentado en las ROP, por lo que es público.

Con relación al inciso "a" de la pregunta, en el numeral octavo de las ROP se enuncian los requisitos o criterios de elegibilidad que deben cumplir los jóvenes solicitantes y los documentos que deben incorporar a la plataforma digital, a efecto de corroborar que cumplen con dichos criterios.

No obstante, en el numeral sexto de las ROP se indica que, en la implementación y operación del Programa se dará prioridad a las y los jóvenes solicitantes que habiten en municipios de alta y muy alta marginación, con altos índices de violencia y a integrantes de grupos históricamente discriminados, uno de los cuales son las mujeres. Sin embargo, en ningún documento oficial se pudo identificar la información que el Programa utiliza para identificar a los solicitantes que presentan estas condiciones y los criterios que establece para dar prioridad en su incorporación y si hay alguna excepción o apoyo adicional en caso de que, por su propia condición (tales como población desplazada, mujeres víctimas de violencia refugiadas, y población con dificultad para acceder a tecnologías de la información) no puedan cumplir con la documentación que se solicita como requisito para acceder al Programa. Asimismo, tampoco se establece lo que sucedería con los solicitantes que, aun cumpliendo con los criterios de elegibilidad, no pudieran ser beneficiarios por no tener disponibilidad presupuestal o si, para poder aplicar los criterios de prioridad, se realiza un análisis de todas las solicitudes con cortes específicos de tiempo. Hasta ahora, se asume que las solicitudes se atienden conforme se presentan (es decir, primero en tiempo, primero en derecho).

En lo que se refiere a los incisos "b" y "c" de la pregunta, el procedimiento de selección de beneficiarios está estandarizado y sistematizado, toda vez que la documentación que se solicita a los aspirantes se gestiona y almacena mediante la plataforma digital; también por medio de ésta se hace su revisión y validación. Este proceso es el mismo en todos los estados del país. Por lo que toca al inciso "d", el procedimiento está documentado en las ROP, por lo que es público, y la información de la plataforma se actualiza en tiempo real, posibilitando al Programa hacer consultas sobre el número de jóvenes que han sido vinculados con un Centro de Trabajo. No obstante, se considera que hay un área de oportunidad: hace falta implementar mecanismos alternativos para que jóvenes de contextos rurales y marginados, que no tienen acceso a tecnologías de la información, y en general población que enfrenta barreras culturales o geográficas, puedan acceder a los apoyos del Programa.

Sobre el inciso "e", en el numeral décimo de las ROP se describe el proceso que debe seguir un joven solicitante desde el inicio de su postulación hasta la vinculación con el Centro de Trabajo. Sin embargo, no se describen etapas importantes del procedimiento que realiza el Programa, como la validación de la CURP con la información del RENAPO o la revisión que se hace del solicitante con el IMSS para conocer el historial administrativo de las y los solicitantes en dicha Institución

**12. Los procedimientos para recibir, registrar y dar trámite a las solicitudes de apoyo cuentan con las siguientes características:**

- a. Están adaptados a las características de la población objetivo.
- b. Los procedimientos cuentan con formatos definidos.
- c. Están disponibles para la población objetivo.
- d. Están apegados al documento normativo del programa.

**Respuesta: Sí.**

<b>Criterios</b>
° Los procedimientos cuentan con dos de las características descritas.

**Justificación:**

Los procedimientos para recibir, registrar y dar trámite a las solicitudes de apoyo cuentan con formatos definidos, están referidos en las ROP por tanto están disponibles, se considera que son adecuados sobre todo para el sector de la PO que posee cierto nivel de escolarización y tiene acceso a un equipo de cómputo con conexión a internet, pues los formularios de registro se gestionan a través de la plataforma digital del Programa.

Los procedimientos para recibir, registrar y dar trámite a las solicitudes de apoyo están referidos en las ROP, en el Manual de procedimientos para la revisión, verificación y documentación de Centros de Trabajo y becarios (STPS, s.f.) y en el Manual de la plataforma (STPS, s.f.). Dichos procedimientos son adecuados sobre todo para el sector de la PO que posee cierto nivel de escolarización y tiene acceso a un equipo de cómputo con conexión a internet, pues los formularios de registro se gestionan a través de la plataforma digital del Programa. Sin embargo, la PO y a la PO prioritaria, definida como "jóvenes en discriminación histórica" en el numeral vigésimo segundo de las ROP podrían tener problemas para ingresar a la plataforma (los hablantes de lengua indígena, la población migrante y los jóvenes en conflicto con la ley, e incluso jóvenes con escolaridad incipiente o que no estén familiarizados con el uso de computadoras o el llenado de formularios en línea, por ejemplo).

Sobre los incisos "b" y "c", los procedimientos cuentan con formatos definidos que se encuentran disponibles en la plataforma digital y que facilitan su recepción y trámite, dichos formatos también están referidos en el numeral décimo cuarto de las ROP, por lo que las personas interesadas pueden obtenerlos ingresando a la dirección electrónica [jovenesconstruyendoelfuturo.stps.gob.mx](http://jovenesconstruyendoelfuturo.stps.gob.mx) o acudiendo a las oficinas autorizadas por la STPS. Para tal efecto, como anexo de las ROP, se ofrece un directorio de las 32 oficinas para la atención de participantes del Programa JCF y del público en general, asentadas en cada entidad el país. No obstante, se desconoce qué tan accesibles pudieran ser éstas para las personas que viven en las zonas de atención prioritaria. Además, no se identificó algún mecanismo para facilitar el registro en el Programa de los grupos de atención prioritaria, quienes podrían tener problemas para ingresar a la plataforma digital.

Finalmente, por lo que toca al inciso "d", como se mencionó en el párrafo inicial, el procedimiento está referido en diversos documentos normativos. Sin embargo, una debilidad de este procedimiento es la limitación para identificar a la población que trabaja o estudia que solicita los apoyos del Programa. Como se mencionó en la respuesta a la pregunta 9, la identificación de estudiantes o trabajadores se hace a través del IMSS, mediante el reconocimiento de los solicitantes que tienen activo un seguro facultativo en sus escuelas o que están dados de alta como trabajadores. Sin embargo, este mecanismo no puede identificar a estudiantes o trabajadores excluidos del Seguro Social.

## Padrón de beneficiarios y mecanismos de atención

**13. Existe información que permita conocer quiénes reciben los apoyos del programa (padrón de beneficiarios) que:**

- a. Incluya las características de los beneficiarios establecidas en su documento normativo.
- b. Incluya el tipo de apoyo otorgado.
- c. Esté sistematizada e incluya una clave única de identificación por beneficiario que no cambie en el tiempo.
- d. Cuente con mecanismos documentados para su depuración y actualización.

**Respuesta: Sí.**

Crterios
° La información de los beneficiarios cumple con dos de las características establecidas.

### Justificación:

El padrón incluye prácticamente todas las características de los beneficiarios establecidas en el Manual de Operación del Sistema Integral de Información de Padrones de Programas Gubernamentales (SIIPP-G), sin embargo, no incluye todas las características de los beneficiarios, como apoyo se especifica la beca pero no se incluye el seguro médico ni la capacitación. El Programa utiliza la plataforma digital para sistematizar y actualizar la información de sus beneficiarios y asigna una clave única de identificación por beneficiario que no cambia en el tiempo (folio).

El padrón, de acuerdo con la información entregada por el Programa en septiembre de 2019 y las ROP, incluye prácticamente todas las características de los beneficiarios establecidas en el Manual de Operación del Sistema Integral de Información de Padrones de Programas Gubernamentales (SIIPP-G) para personas físicas, documento a partir del cual el Programa indica que se integró su padrón de beneficiarios: CURP, primer y segundo apellido, nombre, fecha de nacimiento, entidad federativa de nacimiento, sexo, discapacidad y domicilio del beneficiario. Sin embargo, no se cuenta con información de la pertenencia del beneficiario a una población indígena ni de su estado civil, según el Manual referido.

En el trabajo de campo se constató que el Programa utiliza la plataforma digital para sistematizar la información de sus beneficiarios y asigna una clave única de identificación por beneficiario que no cambia en el tiempo (folio), lo cual está descrito en las ROP. Este folio se asigna desde el registro del aspirante y se mantiene durante su permanencia en el Programa.

Si bien el Programa cuenta con mecanismos para su depuración y actualización (se detallan en el Anexo 2 de esta pregunta), no es posible confirmar si éstos efectivamente inciden en que JCF tenga un padrón depurado y actualizado. Esto se asocia con los hallazgos que se detallan a continuación y que se derivan del análisis realizado por el equipo consultor contrastando: i) tres tablas (bases de datos) proporcionadas por el Programa que incluyen información de solicitantes, Centros de Trabajo y del (padrón de) beneficiarios; con ii) información pública de JCF al 31 de diciembre de 2019. 1) La tabla de beneficiarios no indica la situación del joven en el Programa (vinculado, desvinculado, suspendido o baja); mientras que la tabla de solicitantes si incluye un campo de estatus. 2) De la tabla de beneficiarios, 99.6% de los jóvenes no pudieron ser ubicados por folio en la tabla de aspirantes, mientras que esta vinculación no se pudo realizar en menos del 1% de los beneficiarios. 3) Al comparar las cifras del número de becarios del Programa al noveno mes, el Informe trimestral da cuenta de 830,940 jóvenes, mientras que la tabla de beneficiarios con corte a dicho mes arroja una cifra es de 933,913 jóvenes (contabilizando sólo folios únicos). 4) Asimismo, comparando información del INAI con la tabla de beneficiarios con corte a agosto, en el primer caso el sitio arroja una cifra de 882,886 jóvenes, mientras que el análisis de la tabla de beneficiarios contabiliza 902,650 jóvenes (considerando sólo folios únicos).

Estos resultados subrayan la importancia de que el Programa incorpore validaciones en las diferentes etapas de su plataforma que permitan depurar y actualizar el padrón en su totalidad. Asimismo, se sugiere que los sistemas de información de JCF incluyan información actualizada sobre el estatus del solicitante, del beneficiario, del Centro de Trabajo y de la situación de cobro del apoyo. Esto, de tal forma que la información contenida en el padrón sea consistente, verificable y garantice el cumplimiento de los criterios de elegibilidad. Se requiere también documentar e institucionalizar el proceso para la depuración y actualización del padrón. Finalmente, en el padrón de beneficiarios no se incluyen todos los apoyos del Programa puesto que se incluye el apoyo por concepto de beca, pero no se registra el apoyo correspondiente al seguro médico. Si bien es un apoyo en especie, es cuantificable debido a que mensualmente se

**14. Los procedimientos para otorgar los bienes o servicios a los beneficiarios tienen las siguientes características:**

- a. Están estandarizados, es decir, son utilizados por todas las instancias ejecutoras.
- b. Están sistematizados.
- c. Están difundidos públicamente.
- d. Están apegados al documento normativo del programa.
- e. Son congruentes con los criterios establecidos para seleccionar a la población objetivo.

**Respuesta: Sí.**

<b>Criterios</b>
° Los procedimientos para otorgar los apoyos a los beneficiarios tienen tres de las características establecidas.

**Justificación:**

El programa otorga tres apoyos: beca, seguro médico del IMSS y capacitación, sin embargo, esta última no lo proporciona el Programa, por tanto, no se puede considerar que la entrega de los apoyos este estandarizada. La entrega de apoyos está referida en las ROP, por tanto, son públicos. El uso de la plataforma digital permite que los procedimientos relacionados con el otorgamiento de becas y el alta en el IMSS estén sistematizados, y también sean de conocimiento público y homogéneos para todo el territorio nacional. Los grupos de población que JCF considera prioritarios son quienes mayores obstáculos o limitantes enfrentan para ingresar al Programa, por lo tanto, se considera que no son congruentes con los criterios establecidos para seleccionar a la población objetivo.

En las ROP se identifican los siguientes bienes o servicios que se otorgan a los beneficiarios: capacitación en el Centro de Trabajo; beca (apoyo económico mensual); seguro médico del IMSS que cubre enfermedades, maternidad y riesgos de trabajo. Es importante precisar que las entregas de la beca y el seguro médico están condicionados a la vinculación del joven con un Centro de Trabajo en donde recibe la capacitación. Los procedimientos para la entrega de apoyos están referidos en las ROP, por tanto, la respuesta al inciso "c" de la pregunta es afirmativa. Respecto al inciso "b", el uso de la plataforma digital permite que los procedimientos relacionados con el otorgamiento de becas y el alta en el IMSS estén sistematizados, y también sean de conocimiento público y homogéneos para todo el territorio nacional. Ambos procesos son ejecutados y están centralizados en una misma dirección general adscrita a la Coordinación del Programa. En contraste, como el Programa no es el proveedor de las capacitaciones, sino que establece pautas para que los Centros de Trabajo presten este servicio, el Componente tiene una gran heterogeneidad en cuanto a temas, formas de enseñanza y perfil de los tutores, entre otros, y no se han identificado metodologías para verificar el desarrollo de las capacitaciones. Por tanto, la respuesta al inciso "a" no puede darse por afirmativa, dado que la capacitación no está estandarizada. El progreso de la capacitación tampoco se incluye en los sistemas de información de JCF, por tanto, tampoco está sistematizada.

En cuanto a la entrega de la beca, en las ROP se omitió un aspecto que estaba considerado en los Lineamientos de 2019: "En caso de que el/la becario(a) habite en una comunidad sin acceso a servicios bancarios o no pueda aperturar una cuenta bancaria, la STPS garantizará el pago de la beca" (STPS, 2019b: 55). Este punto era fundamental para la atención de la población prioritaria, es decir, la que habita en municipios de alta y muy alta marginación, con altos índices de violencia e integrantes de grupos históricamente discriminados (STPS, 2020). En el trabajo de campo se pudo constatar que los becarios con estas características enfrentan serios obstáculos para cobrar su beca debido a que no hay sucursales bancarias cerca de sus comunidades. Sobre el seguro médico, en las ROP se señala que "el Programa es responsable de la incorporación y baja de los becarios ante el IMSS; pero los becarios son responsables de generar su alta". Sin embargo, en el trabajo de campo se constató que un gran número de becarios no se habían dado de alta en el IMSS, en algunos casos porque no sabían que tenían derecho a ese apoyo, o bien porque no tenían conocimiento de que necesitaban realizar ese trámite o no sabían exactamente cómo proceder. Esto igualmente ocurrió entre los jóvenes que viven en municipios marginados y con presencia indígena. La actual emergencia sanitaria por el COVID-19 y los accidentes de trabajo a los que pudieran estar expuestos los aprendices, evidencian la importancia de que los jóvenes estén al corriente con su alta en el IMSS e identifiquen la clínica que les correspondería.

Obsérvese que los grupos de población que el JCF considera prioritarios son quienes mayores obstáculos o limitantes enfrentan para ingresar al Programa, recibir información sobre los apoyos a los que tienen derecho y hacerlos efectivos,

**15. Si el programa recolecta información socioeconómica de sus beneficiarios, explique el procedimiento para llevarlo a cabo, las variables que mide y la periodicidad de las mediciones.**

**No procede valoración cuantitativa.**

**Justificación:**

El Programa únicamente recolecta información socioeconómica en el proceso de registro de becarios. La información que registran los solicitantes a través de la plataforma digital es nombre completo, fecha de nacimiento, edad, género, discapacidad, lugar de residencia, escolaridad y actividad actual, es decir, si estudia, trabaja, si realiza ambas actividades o ninguna (STPS, 2020). En este sentido, como la plataforma recolecta esta misma información para todos los jóvenes solicitantes, tiene datos de no beneficiarios también, pero únicamente para fines de selección, no de comparación con la población beneficiaria.

Se sugiere recolectar información que permita caracterizar a los solicitantes de acuerdo con los criterios de prioridad establecidos en las ROP, entre los cuales se incluye que sean integrantes de grupos históricamente discriminados, los cuales contemplan la condición indígena o el nivel socioeconómico, además de información laboral como el periodo de desocupación que han enfrentado, antecedentes laborales, participación en el sector informal, causas por las que no trabaja y por las que no estudia. Dicho de otra manera, es necesario contar con información que permita por un lado, efectivamente priorizar la incorporación de los solicitantes al Programa y por otro, contar con más elementos relacionados con su nivel de empleabilidad pre-Programa y así poder explicar de manera más precisa los resultados y efectos asociados con la intervención del Programa en estudios futuros.

## Matriz de Indicadores para Resultados (MIR)

16. Para cada uno de los Componentes de la MIR del programa existe una o un grupo de Actividades que:

- a. Están claramente especificadas, es decir, no existe ambigüedad en su redacción.
- b. Están ordenadas de manera cronológica.
- c. Son necesarias, es decir, ninguna de las Actividades es prescindible para producir los Componentes.
- d. Su realización genera junto con los supuestos en ese nivel de objetivos los Componentes.

**Respuesta: No.**

### Justificación:

En la MIR 2020 revisada por el equipo consultor, la “capacitación, con beca económica y seguro médico para los jóvenes, entre 18 y 29 años que no estudian ni trabajan, otorgada” se enuncia como Componente único. También se enuncia una sola Actividad: la “verificación de las solicitudes, registradas por los tutores y jóvenes de entre 18 y 29 años, para participar en el programa”, de la que se desprenden dos indicadores: “porcentaje de jóvenes que cumplen con los requisitos establecidos en los lineamientos para ser beneficiarios del Programa” y “porcentaje de centros de trabajo verificados correctos que cumplen con los requisitos establecidos en los lineamientos para ser tutores en el Programa”. Debido a que la capacitación, la beca y el seguro médico están integrados como si fueran un componente único, no es factible identificar qué Actividades son necesarias para producir cada uno.

Por su parte, la Actividad asentada en la MIR no constituye una secuencia de operaciones puesto que únicamente se refiere a una acción. Dicha acción resulta insuficiente para informar cómo se producen o gestionan la capacitación, la beca y el seguro médico.

Los supuestos considerados en el nivel de Actividades son “el contexto familiar de los jóvenes vinculados es tal que les permite disponer del tiempo necesario para recibir la capacitación” y “los Centros de Trabajo ofertan planes de capacitación suficientes y estos son acordes”. Como se observa, los dos supuestos hacen referencia a la capacitación, es decir, a un servicio otorgado; por tanto, debe considerarse en el nivel de Componentes. Particularmente el segundo supuesto es cuestionable, toda vez que el Programa sí puede diseñar estrategias de información, capacitación, asesoría o supervisión para que los Centros de Trabajo oferten planes de capacitación que abonen al logro de los objetivos del Programa. Debe recordarse que los supuestos son riesgos con probabilidad de ocurrencia que están fuera del ámbito de gestión del Programa y que pueden constituir una amenaza para el éxito de la intervención (CONEVAL, 2013). Sobre esta base, se sugiere reconsiderar dicho supuesto.

Es recomendable que por cada Componente se definan el conjunto de Actividades (operaciones relevantes) que debe realizar la Coordinación del Programa para producir y entregar el Componente a la PO; que las Actividades referidas sean suficientes para comprender la secuencia de operaciones que se tienen que realizar para tal efecto; asegurarse de que la descripción de las Actividades sea clara y que se presente en orden cronológico; y, revisar el supuesto asentado en el nivel de Actividades, pues no corresponde con este nivel ni se apegan a las especificaciones de la Metodología de Marco Lógico. También se sugiere revisar el concepto de Componentes referido en la Metodología de Marco Lógico, ya que el Programa utiliza la expresión “Componente único”, que se utiliza cuando un programa entrega un solo bien o servicio a la PO. Si se considera que JCF realiza transferencias económicas, vincula a los jóvenes con unidades económicas a través de una plataforma digital y los incorpora en el IMSS, es decir, comprende tres tipos de apoyos o Componentes, por lo cual resulta poco adecuado emplear el término “Componente único”. Se sugiere revisar también la Guía y Lineamientos emitidos por CONEVAL con relación a la vinculación de la MIR con las ROP.

**17. Los Componentes señalados en la MIR cumplen con las siguientes características:**

- a. Son los bienes o servicios que produce el programa.
- b. Están redactados como resultados logrados, por ejemplo, becas entregadas.
- c. Son necesarios, es decir, ninguno de los Componentes es prescindible para producir el Propósito.
- d. Su realización genera junto con los supuestos en ese nivel de objetivos el Propósito.

**Respuesta: Sí.**

<b>Criterios</b>
° Del 0 al 49% de los Componentes cumplen con todas las características establecidas en la pregunta.

**Justificación:**

El "Componente único" que se enuncia en la MIR 2020 es el siguiente: capacitación, con beca económica y seguro médico para los jóvenes, entre 18 y 29 años que no estudian ni trabajan, otorgada (STPS, 2020). Por lo que toca al inciso "a" de la pregunta, la capacitación no es un servicio que produce el Programa; más bien lo que realiza es la vinculación con un Centro de Trabajo que oferta un plan de capacitación validado por el Programa. El Centro de Trabajo es el ente que produce el servicio de capacitación como tal.

En cuanto al inciso "b" de la pregunta, en principio, como se señaló en la pregunta 16, no se justifica el uso del concepto "Componente único". Debe considerarse que los Componentes del Programa son todos y cada uno de los bienes y servicios que se entregan a la población atendida (CONEVAL, 2013), por lo que se debe distinguir que el Programa produce tres bienes y servicios, a saber: 1) transferencia económica mensual, 2) vinculación con un Centro de Trabajo mediante la plataforma digital, y 3) incorporación de los aprendices en el IMSS. Por tanto, conviene hacer la disgregación correspondiente para que los Componentes se puedan formular como está establecido en la Metodología de Marco Lógico (MML), es decir, "becas mensuales entregadas a jóvenes que están en proceso de capacitación en Centros de Trabajo registrados en el Programa", por ejemplo.

Sobre el inciso "c", debe asegurarse que los Componentes enunciados en la MIR son necesarios (cada uno contribuye a la realización del Propósito) y suficientes (el conjunto de Componentes garantiza el logro del Propósito del Programa, siempre que los supuestos se cumplan). El propósito definido en la MIR 2020 es "los jóvenes de entre 18 y 29 años, que no estudian y no trabajan, adquieren hábitos de trabajo en los centros laborales, lo que favorece su empleabilidad". Como se observa, en el Propósito se emplean los conceptos "hábitos de trabajo" y "empleabilidad", los cuales no cuentan con una definición operativa; además, no se especifica qué hábitos de trabajo en específico se espera generar. La ambigüedad en la definición del Propósito hace difícil valorar si los elementos considerados en el "componente único" son necesarios y suficientes para lograr tal Propósito.

Respecto al inciso "d", los Supuestos considerados en el nivel Componente son "los planes de capacitación ofertados son ejecutados de acuerdo con lo especificado en los mismos" y "los jóvenes adquieren los hábitos formativos descritos en el plan de capacitación". Debe asegurarse que los Supuestos constituyan riesgos que escapen de la capacidad de gestión del Programa. La Coordinación del Programa puede instaurar estrategias estrictas y efectivas de supervisión para verificar que los planes de capacitación se desarrollen conforme lo establecido; también puede fortalecer la normatividad, crear documentos informativos u otras medidas comunicativas para que los tutores diseñen planes de capacitación que desarrollen los "hábitos formativos" deseados.

Con base en lo señalado en los párrafos anteriores, se sugiere que los componentes sean definidos a partir de los bienes y servicios que genera el Programa, y no los Centros de Trabajo; desagregar los elementos referidos en el enunciado del Componente; verificar que los Componentes sean necesarios y suficientes para garantizar el Propósito; y revisar que los Supuestos considerados en este nivel cumplan con lo establecido en la MML.

**18. El Propósito de la MIR cuenta con las siguientes características:**

- a. Es consecuencia directa que se espera ocurrirá como resultado de los Componentes y los supuestos a ese nivel de objetivos.
- b. Su logro no está controlado por los responsables del programa.
- c. Es único, es decir, incluye un solo objetivo.
- d. Está redactado como una situación alcanzada, por ejemplo: morbilidad en la localidad reducida.
- e. Incluye la población objetivo.

**Respuesta: Sí.**

<b>Criterios</b>
° El Propósito cumple con dos de las características establecidas en la pregunta.

**Justificación:**

El Propósito enunciado en la MIR 2020 es "los jóvenes de entre 18 y 29 años, que no estudian y no trabajan, adquieren hábitos de trabajo en los centros laborales, lo que favorece su empleabilidad". Si bien el Propósito está redactado como una situación alcanzada (inciso "d" de la pregunta) e incluye a la PO (inciso "e"), el Programa no ha desarrollado una definición operativa de la categoría "empleabilidad", lo cual ayudaría a comprender cuál es el efecto que se espera generar en la PO y la forma en cómo se va a verificar tal situación. En las ROP 2020 existe una definición teórica de esta categoría: "Empleabilidad se refiere a las competencias y cualificaciones transferibles que refuerzan la capacidad de las personas para aprovechar las oportunidades de educación y de formación que se les presenten con miras a encontrar y conservar un trabajo decente". Sin embargo, esta definición no permite reconocer del todo cuáles son los cambios que se desea inducir en la PO del Programa. Por otro lado, en el diagnóstico no existe un análisis exhaustivo de las condiciones que merman o favorecen la empleabilidad de la PO, ni se analizan experiencias que hayan contribuido a incrementarla, de tal suerte que, con la información disponible, no es factible valorar si este Propósito podría ser consecuencia del otorgamiento de los componentes a la PO (inciso "a"), ni tampoco se puede determinar si su logro está controlado por los responsables del Programa (inciso "b").

En lo referente al inciso "c", el Propósito no es único, ya que parece aludir a dos situaciones deseadas: 1) jóvenes que adquieren hábitos de trabajo; y 2) jóvenes que ven favorecida su empleabilidad. Sin embargo, al ser redactados a manera de una cadena causal, podría ser el caso que se incluyó una parte del Fin dentro de la redacción del Propósito. De ser ese el caso, no es lo deseable en la formulación de un Propósito, porque da lugar a confusión.

Con base en los señalamientos anteriores, se considera fundamental que el Programa defina lo que se entenderá por empleabilidad (de conservarse en la redacción del Propósito); actualice el Diagnóstico para identificar las causas del problema (situación antagónica al Propósito) y sus soluciones; considere un solo objetivo o situación deseada en la enunciación del Propósito; y se asegure de que la entrega de los Componentes a la PO puede dar lugar al logro del Propósito.

**19. El Fin de la MIR cuenta con las siguientes características:**

- a. Está claramente especificado, es decir, no existe ambigüedad en su redacción.
- b. Es un objetivo superior al que el programa contribuye, es decir, no se espera que la ejecución del programa sea suficiente para alcanzar el Fin.
- c. Su logro no está controlado por los responsables del programa.
- d. Es único, es decir, incluye un solo objetivo.
- e. Está vinculado con objetivos estratégicos de la dependencia o del programa sectorial.

**Respuesta: Sí.**

Criterios
° El Fin cumple con tres de las características establecidas en la pregunta.

**Justificación:**

En la MIR 2020 se establece que el Fin del programa es “contribuir a aumentar la empleabilidad y la inclusión social en el mercado laboral, para los jóvenes entre 18 y 29 años que no estudian y no trabajan, a través de capacitaciones en el trabajo”. En lo que respecta al inciso “a” de la pregunta, la enunciación del Fin es ambigua, toda vez que, como se ha mencionado, no existe una definición operativa de la categoría empleabilidad, y tampoco la hay de inclusión social. Particularmente, este último concepto es multidimensional y alude no solo a cuestiones laborales, por lo que su uso en la enunciación del Fin genera incertidumbre sobre las contribuciones que se espera tener con este Programa. Además, tanto en el Propósito como en el Fin, se espera hacer contribuciones a la empleabilidad de los beneficiarios, lo cual no es adecuado. Por lo anterior, el Fin no está claramente especificado ya que los conceptos utilizados en su enunciación no están definidos operacionalmente y pueden dar lugar a diversas interpretaciones.

Por lo que toca al inciso “b”, el Fin está enunciado como un objetivo superior al que el Programa contribuye, particularmente en lo que respecta al concepto de inclusión social, es decir, no se espera que la ejecución del Programa sea suficiente para lograr la inclusión social de los jóvenes que no estudian y no trabajan, lo cual es adecuado. Consecuentemente, el logro del Fin no está controlado por los responsables del Programa, lo cual también es correcto (inciso “c”). Sobre el inciso “d” la enunciación del Fin alude a dos situaciones en la que se espera tener una contribución: aumentar la empleabilidad y aumentar la inclusión social en el mercado laboral, por tanto, no es único y debe dar lugar a la rectificación correspondiente.

Sobre el inciso “e”, cabe señalar que aún no se ha publicado el Programa Sectorial de Trabajo y Previsión Social, por lo que no es posible determinar si el Programa realiza alguna contribución a los objetivos enunciados en este instrumento de planeación. Sin embargo, en el “Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024”, el Programa es mencionado en dos estrategias: “Política y Gobierno”, relacionada con asuntos de seguridad nacional, seguridad pública y construcción de paz social; y “Política Social”, orientada a subsanar las injusticias sociales e impulsar el crecimiento económico. Pese a que el Programa es mencionado en esas dos estrategias, no es claro cuál será su contribución en los asuntos de seguridad nacional, seguridad pública y construcción de paz social; ni qué injusticias sociales se busca resarcir con esta intervención. Tampoco existe evidencia de que JCF contribuya al crecimiento económico del país.

Del mismo modo, en el diagnóstico (causas de violencia e inseguridad y árbol del problema) se vincula la desocupación juvenil con las conductas antisociales y con la comisión de delitos, y se espera que el Programa realice alguna contribución a la solución de este objetivo de interés nacional. Sin embargo, esta línea argumentativa no se refleja en la MIR 2020. Considerando las disposiciones de la Metodología de Marco Lógico, este tipo de contribuciones tendrían que verse reflejadas de forma agregada en la enunciación de un Fin único del Programa.

Con base en lo anterior, se sugiere incluir un solo objetivo en la formulación del Fin; definir operacionalmente el concepto clave que se mantendrá en el Fin para evitar ambigüedad en su redacción; asegurarse de que el Fin esté formulado de acuerdo con la MML; y, actualizar el Diagnóstico del Programa, toda vez que ese documento sugiere que el Programa contribuirá a reducir las conductas antisociales y la comisión de delitos, lo cual ya no armoniza con lo establecido en las ROP 2020.

**20. ¿En el documento normativo del programa es posible identificar el resumen narrativo de la MIR (Fin, Propósito, Componentes y Actividades)?**

**Respuesta: No.**

**Justificación:**

En las ROP del Programa (STPS, 2020) no está contenido el Resumen Narrativo de la MIR. Se anexaron tres indicadores que complementan los que están considerados en la MIR 2020. Además, se identificó que la información de los niveles Fin, Propósito y Actividades de la MIR no armoniza con la información asentada en las ROP, en donde se refieren las contribuciones que hará el Programa al logro de los objetivos nacionales, el objetivo general y la mecánica de operación, respectivamente. La única concordancia identificada entre la MIR y las ROP es en los Componentes.

Por ejemplo, en la MIR 2020 se refiere que el Propósito del Programa es “los jóvenes de entre 18 y 29 años, que no estudian y no trabajan, adquieren hábitos de trabajo en los centros laborales, lo que favorece su empleabilidad”. En contraste, en las ROP se establece que el objetivo general del Programa es “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”. Como puede observarse, el Propósito de la MIR no es consistente con el objetivo general enunciado en ROP: el propósito de la MIR se orienta a la adquisición de hábitos de trabajo para mejorar la empleabilidad, en tanto el objetivo general enunciado en las ROP refiere a la promoción de la inclusión productiva de los jóvenes. También existe desfase en los niveles Fin y Actividades.

Con base en lo anterior, se sugiere que se incorpore el Resumen Narrativo del Programa en el documento que regula la operación del Programa; que se asegure que el Fin armonice con las contribuciones que se espera que el Programa realice a los objetivos nacionales enunciados en el Plan Nacional de Desarrollo y, en su momento, en el programa sectorial correspondiente; que el Propósito esté alineado con el objetivo general del Programa; y que las Actividades guarden relación con lo establecido en el apartado "mecánica de operación" de las ROP.

**21. En cada uno de los niveles de objetivos de la MIR del programa (Fin, Propósito, Componentes y Actividades) existen indicadores para medir el desempeño del programa con las siguientes características:**

- a. Claros.
- b. Relevantes.
- c. Económicos.
- d. Monitoreables.
- e. Adecuados.

**Respuesta: Sí.**

Criterios
° Del 0 al 49% de los indicadores del programa tienen todas las características.

**Justificación:**

El indicador de nivel Fin es (F1) "Porcentaje de jóvenes beneficiarios del Programa que se coloca en un trabajo con relación al total de jóvenes que concluye su capacitación", el cual no es adecuado (inciso "e") debido a que en este nivel se deben incluir indicadores que permitan medir la contribución del Programa al logro de un objetivo estratégico de orden superior (CONEVAL, 2013), como podría ser del PND o del Programa Sectorial de la dependencia. Sin embargo, un hecho a considerar es que el PND no incluye indicadores y el Programa Sectorial aún no ha sido publicado. Ante ello y por la relevancia de JCF como el principal programa de la STPS, el indicador de Fin, que busca medir el eventual efecto del Programa en la contratación de exbecarios, debería proponerse para ser incluido en el Programa Sectorial. El indicador es claro en lo que busca medir, relevante y monitoreable (puede ser supervisado a lo largo del tiempo); sin embargo, generar la información que precisa este indicador supone seguir a los exbecarios durante un tiempo determinado y aplicarles encuestas para conocer su trayectoria post-Programa, por lo cual no se considera económico.

En el nivel Propósito existen tres indicadores: (P1) "porcentaje de constancias de capacitación emitidas"; (P2) "cobertura en zonas prioritarias (...)", y (P3) "cobertura del Programa (...)". Ninguno se considera adecuado porque miden la capacidad del Programa para entregar los Componentes a la PO y la PO prioritaria, y en este nivel deben formularse indicadores para medir el cambio de la PO como consecuencia de la intervención (CONEVAL, 2013). Además, el indicador P2 que "mide el número de municipios de alta y muy alta marginación que son apoyados (...)" es poco claro debido a que no se ofrece una definición operativa de lo que se considerará un "municipio apoyado". No es del todo claro cómo la vinculación de un becario con un Centro de Trabajo en un municipio sea suficiente para considerarlo en esa categoría. Por tanto, es deseable que el indicador defina qué porcentaje de la PP de un municipio debe ser atendida por el Programa para ser considerado como apoyado. Ahora bien, en el nivel de Componentes, los indicadores son cuatro: (C1) porcentaje de jóvenes que concluyen el Programa; (C2) porcentaje de satisfacción [de los jóvenes que concluyeron la capacitación]; (C3) porcentaje de mujeres beneficiarias del Programa; y, (C4) porcentaje de beneficiarios respecto al total de solicitantes verificados correctos en el Programa. Los indicadores de este nivel deben medir la provisión de bienes o servicios que realiza el Programa y debe existir al menos un indicador para cada Componente (CONEVAL, 2013). A pesar de que los indicadores propuestos son monitoreables, económicos y claros en sus definiciones y fórmulas de cálculo, no existe un indicador por cada Componente. Los indicadores presentados no miden el desempeño del Programa para incorporar a los becarios en el IMSS, ni para entregar de forma oportuna las becas a población atendida. Por lo tanto, atendiendo a ese criterio, son inadecuados, aunque podrían ser relevantes para conocer la opinión de la población atendida, el porcentaje de becarios que concluyó su formación y el porcentaje de mujeres que reciben los apoyos del Programa. En el nivel Actividades, los indicadores son: (A1) "porcentaje de jóvenes que cumplen con los requisitos (...)"; y (A2) "porcentaje de Centros de Trabajo verificados correctos (...)". En este nivel los indicadores deben medir los procesos ejecutados para la producción de los Componentes (CONEVAL, 2013), por lo que el indicador A1 no es adecuado, ya que el que un solicitante cumpla los requisitos no es atribuible al desempeño del Programa. Los indicadores de este nivel son claros, económicos y monitoreables; y podrían ser relevantes para conocer si los becarios son parte de la PO y los Centros de Trabajo cumplen con la normatividad.

Todos estos resultados sugieren hacer una revisión de la batería de indicadores y asegurarse de que sean acordes a lo establecido en la MML.

**22. Las Fichas Técnicas de los indicadores del programa cuentan con la siguiente información:**

- a. **Nombre.**
- b. **Definición.**
- c. **Método de cálculo.**
- d. **Unidad de Medida.**
- e. **Frecuencia de Medición.**
- f. **Línea base.**
- g. **Metas.**
- h. **Comportamiento del indicador (ascendente, descendente, regular o nominal).**

**Respuesta: Sí.**

<b>Criterios</b>
° Del 0 al 49% de las Fichas Técnicas de los indicadores del programa tienen todas las características establecidas.

**Justificación:**

Las Fichas Técnicas cuentan con información sobre el nombre del indicador, definición, método de cálculo, unidad de medida, frecuencia de medición y comportamiento del indicador. Sin embargo, no se cuenta con líneas base ni con información sobre las metas sexenales que se pretenden alcanzar ni sus correspondientes metas intermedias.

Se sugiere asentar las líneas basales de los indicadores partiendo de los resultados obtenidos en 2019, e incluir las metas intermedias y sexenales que planea alcanzar el Programa, puesto que en la versión de la MIR 2020 revisada no se incluye esta información.

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

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

**Respuesta: No.**

**Justificación:**

Como se refirió en la pregunta 22, los indicadores de la versión de la MIR 2020 revisada no presentan las metas sexenales ni intermedias, por lo tanto no es posible valorar el cumplimiento de los atributos referidos en esta pregunta.

**24. Cuántos de los indicadores incluidos en la MIR tienen especificados medios de verificación con las siguientes características:**

- a. **Oficiales o institucionales.**
- b. **Con un nombre que permita identificarlos.**
- c. **Permiten reproducir el cálculo del indicador.**
- d. **Públicos, accesibles a cualquier persona.**

**Respuesta: Sí.**

<b>Criterios</b>
° Del 50 al 69% de los medios de verificación cumplen con todas las características establecidas en la pregunta.

**Justificación:**

En la MIR 2020 se listan 10 indicadores. En seis casos se prevé utilizar información oficial o institucional y pública para alimentarlos; sin embargo, los medios de verificación del indicador de Fin, uno de los indicadores de Propósito (cobertura en zonas prioritarias), uno de los indicadores a nivel de Componente (porcentaje de satisfacción) y uno a nivel actividad (porcentaje de Centros de Trabajo verificados correctos) son registros administrativos del Programa o información que el Programa va a generar. Por ejemplo, el indicador de Fin prevé el empleo de encuestas o entrevistas para estimar el porcentaje de jóvenes que concluyó su capacitación y logra conseguir un trabajo. Este tipo de información, aunque podría requerirse mediante solicitudes de información pública a la STPS, no estará disponible de manera abierta.

Las fuentes de información referidas en los indicadores sí se corresponden con lo indicado en las fórmulas de cálculo; están referidas por su nombre y son suficientes para recalcularse el indicador.

Considerando lo anterior, la única sugerencia que se hace al Programa es asegurarse de que la información necesaria para alimentar los indicadores esté disponible en la plataforma digital y que ésta pueda ser consultada por el público en general interesado en replicar, en su caso, el cálculo de los indicadores.

**25. Considerando el conjunto Objetivo-Indicadores-Medios de verificación, es decir, cada renglón de la MIR del programa es posible identificar lo siguiente:**

- a. Los medios de verificación son los necesarios para calcular los indicadores, es decir, ninguno es prescindible.
- b. Los medios de verificación son suficientes para calcular los indicadores.
- c. Los indicadores permiten medir, directa o indirectamente, el objetivo a ese nivel.

**Respuesta: Sí.**

<b>Criterios</b>
° Tres de los conjuntos Objetivo-Indicadores-Medios de verificación del programa tienen las características establecidas.

**Justificación:**

Considerando la relación que existe entre el Objetivo, los Indicadores y los Medios de Verificación asentados en la MIR, se puede afirmar que las fuentes de información referidas en las Fichas Técnicas son necesarias y suficientes para ejecutar las fórmulas de cálculo; y que las denominaciones y definiciones de cada indicador son consistentes con la fórmula de cálculo. Esto con excepción del indicador P2 que, como ya se señaló, mide el número de municipios de alta y muy alta marginación que son apoyados por el Programa con relación al total de municipios de alta y muy alta marginación existentes en el país. En este caso, como no se aclara qué se entenderá por “municipio apoyado” en el contexto de este indicador, no es factible ejecutar la fórmula de cálculo.

Pese a que los indicadores cumplen con la mayoría de las características enunciados en la pregunta, se reitera, no obstante, que no necesariamente son los apropiados para medir lo que corresponde al nivel en el que están asentados (Fin, Propósito, Componentes y Actividades), lo cual ya se ha argumentado en las respuestas de la 16 a la 24.

**26. Sugiera modificaciones en la MIR del programa o incorpore los cambios que resuelvan las deficiencias encontradas en cada uno de sus elementos a partir de sus respuestas a las preguntas de este apartado.**

**Justificación:**

El equipo de investigación emite las siguientes sugerencias tendientes a fortalecer la MIR del Programa.

El uso de constructos en el resumen narrativo y en la formulación de indicadores, no es recomendable pues precisa desarrollar definiciones operativas de cada uno. Los constructos son fenómenos que no se pueden observar directamente y cuya interpretación puede variar de un observador a otro. En el resumen narrativo se emplean diversos constructos, por ejemplo, empleabilidad, exclusión social, exclusión laboral, hábitos de trabajo. El empleo de estos elementos genera incertidumbre en lo que se desea lograr o mitigar, ya que dan lugar a diferentes interpretaciones.

Tomar en consideración que el indicador de nivel Fin debe estar alineado al Programa Sectorial o al Plan Nacional; que el Propósito debe dar cuenta de los efectos que produce el Programa en la PO; que los indicadores de nivel Componente deben medir la eficacia del Programa para producir y entregar bienes y servicio a la PO de manera oportuna y bajo ciertos criterios de calidad, y que debe existir al menos un indicador por Componente; asimismo, hay que tener en cuenta que las Actividades deben ser operaciones secuenciadas y desagregadas para cada uno de los Componentes.

Estimar metas intermedias y sexenales considerando la capacidad de atención que ha logrado desarrollar el Programa e incorporarlas a las Fichas Técnicas de los Indicadores. De igual forma, se debe sistematizar la información obtenida en el primer año de operación para construir las líneas basales de los niveles Propósito, Componentes y Actividades.

Asegurarse que los Supuestos sean riesgos con probabilidad de ocurrencia que pueden afectar el logro de los objetivos asentados en el resumen narrativo y sobre los cuales la Coordinación del Programa no tiene capacidad de injerencia.

Reconsiderar el uso del término "Componente único" para referirse tanto a las transferencias económicas que realiza el Programa a los aprendices, como a la vinculación de los jóvenes con Centros de Trabajo validados por el Programa y la incorporación de los becarios ante el IMSS para que tengan acceso al seguro facultativo. Evidentemente, se trata de tres bienes y servicios que se condicionan uno a otro y, por tanto, se entregan en lote, pero no por ello se trata de un "Componente único". La conceptualización de un Componente único dificulta la formulación de indicadores de nivel Componente y Actividades para monitorear la producción y entrega de los tres Componentes a la población beneficiaria del Programa.

Asegurarse de que la MIR esté sustentada en un Diagnóstico y esté alineada a las ROP del Programa.

## Presupuesto y rendición de cuentas

**27. El programa identifica y cuantifica los gastos en los que incurre para generar los bienes y los servicios (Componentes) que ofrece y los desglosa en las siguientes categorías:**

- a. **Gastos en operación:** Se deben incluir los directos (gastos derivados de los subsidios monetarios y/o no monetarios entregados a la población atendida, considere los capítulos 2000 y/o 3000 y gastos en personal para la realización del programa, considere el capítulo 1000) y los indirectos (permiten aumentar la eficiencia, forman parte de los procesos de apoyo. Gastos en supervisión, capacitación y/o evaluación, considere los capítulos 2000, 3000 y/o 4000).
- b. **Gastos en mantenimiento:** Requeridos para mantener el estándar de calidad de los activos necesarios para entregar los bienes o servicios a la población objetivo (unidades móviles, edificios, etc.). Considere recursos de los capítulos 2000, 3000 y/o 4000.
- c. **Gastos en capital:** Son los que se deben afrontar para adquirir bienes cuya duración en el programa es superior a un año. Considere recursos de los capítulos 5000 y/o 6000 (Ej: terrenos, construcción, equipamiento, inversiones complementarias).
- d. **Gasto unitario:** Gastos Totales/población atendida (Gastos totales=Gastos en operación + gastos en mantenimiento). Para programas en sus primeros dos años de operación se deben de considerar adicionalmente en el numerador los Gastos en capital.

**Respuesta: No.**

### Justificación:

El Programa no desglosa al menos uno de los conceptos establecidos en la pregunta, toda vez que la información registrada en el MOCYR y proporcionada al equipo consultor por JCF fue la siguiente: capítulo 4000 Transferencias, asignaciones, subsidios y otras ayudas, concepto 4300 Subsidios y subvenciones, TOTAL: 24,956.75 MDP.

Con base en la información proporcionada por el Programa, los gastos por concepto de Becas e IMSS ascienden a \$24,726,748,018 y los gastos de operación a \$230,000,000, por tanto, el porcentaje del presupuesto que se destina a apoyos es cercano al 100% (99.1%).

Aunque se identifica cuánto del presupuesto llega a la población atendida en apoyos, no es posible identificar y cuantificar a cabalidad los gastos en los que incurre el Programa para generar los bienes y los servicios (componentes) que ofrece, ni la metodología y fórmulas de cuantificación que utiliza para tal efecto.

Por lo anterior, se recomienda que la Coordinación del Programa organice la información del gasto ejercido por objeto de gasto, de acuerdo con el "Clasificador por objeto del gasto para la Administración Pública Federal" (Última modificación publicada en el DOF de fecha 26 de junio de 2018).

**28. El programa cuenta con mecanismos de transparencia y rendición de cuentas con las siguientes características:**

- a. Las ROP o documento normativo están actualizados y son públicos, esto es, disponibles en la página electrónica.
- b. Los resultados principales del programa, así como la información para monitorear su desempeño, están actualizados y son públicos, son difundidos en la página.
- c. Se cuenta con procedimientos para recibir y dar trámite a las solicitudes de acceso a la información acorde a lo establecido en la normatividad aplicable.
- d. La dependencia o entidad que opera el Programa propicia la participación ciudadana en la toma de decisiones públicas y a su vez genera las condiciones que permitan que ésta permee en los términos que señala la normatividad aplicable.

**Respuesta: Sí.**

Criterios
° Los mecanismos de transparencia y rendición de cuentas tienen dos de las características establecidas.

**Justificación:**

Por lo que toca al inciso "a" de la pregunta, las ROP se publicaron en el DOF el 10 de febrero de 2020 y pueden consultarse en la plataforma digital del Programa (<https://jovenesconstruyendoelfuturo.stps.gob.mx/>). En la plataforma, además, es posible consultar resultados del Programa (inciso "b"), por ejemplo, el número de aprendices vinculados, es decir, jóvenes que están en un proceso de Capacitación, a nivel nacional y por Estados; la proporción por sexo de dichos jóvenes; su escolaridad; su edad; así como el número total de centros de trabajo verificados y las vacantes por Estado, entre otros. Adicionalmente, los resultados, contrataciones y otros documentos relevantes están disponibles para su consulta pública en el portal Transparencia Presupuestaria de la SHCP.

La información difundida en la plataforma del Programa se actualiza en tiempo real. Sin embargo, existen áreas de mejora. Se omite informar el número de Centros de Trabajo registrados en el Programa; además, estos no se desagregan según los que ya implementan un plan de capacitación; los que están disponibles pero aún no han sido elegidos por algún becario; los que han sido dados de baja como resultado de las verificaciones; o, por su perfil, es decir, si son prestadores de servicio o micro, pequeñas, medianas o grandes empresas, si pertenecen al sector público, privado o social o si la actividad económica que realizan se encuentra en el sector primario, secundario o terciario. Por otra parte, se difunden datos que no es posible interpretar debido a que no se presenta información de referencia para compararlos. Por ejemplo, se publica el número de centros de trabajo verificados, pero no se publica el número de Centros de Trabajo susceptibles de verificación. Ahora bien, respecto a los procedimientos para recibir y tramitar las solicitudes de acceso a la información (inciso "c"), no se identificó ningún procedimiento al respecto. Únicamente existen canales para emitir quejas o denuncias contra servidores públicos, los cuales están referidos en el numeral décimo séptimo de la ROP. Por lo que toca a la promoción de la participación ciudadana en la toma de decisiones (inciso "d"), en numeral décimo sexto de las ROP se señala que el Programa contará con mecanismos de participación comunitaria y Contraloría Social supervisados por la SFP para monitorear el cumplimiento de las metas y la correcta aplicación de los recursos. Hasta el momento de realizar la presente evaluación no fue posible encontrar evidencia de que exista algún avance respecto a la Contraloría Social. Por otro lado, la Coordinación del Programa refiere que de forma permanente se realizan sesiones de registro asistido y encuentros entre los actores que participan en el Programa, donde tanto aprendices como representantes de Centros de Trabajo retroalimentan al Programa con base en su experiencia. Sin embargo, estos esfuerzos no han sido documentados por JCF.

Con base en lo anterior, se sugiere publicar información adicional sobre la gestión y el desempeño de JCF en la plataforma digital para que la ciudadanía pueda emitir opiniones mejor informadas sobre éste; publicar un procedimiento para recibir y dar trámite a las solicitudes de acceso a la información, o bien, poner un vínculo en la plataforma que conduzca a los interesados en hacer alguna solicitud de información a la Plataforma Nacional de Transparencia Gobierno Federal; instaurar la Contraloría Social, así como documentar e institucionalizar los mecanismos que ha instrumentado la Coordinación del Programa para obtener la retroalimentación de los actores clave que participan en JCF.

**29. Los procedimientos de ejecución de obras y/o acciones tienen las siguientes características:**

- a. Están estandarizados, es decir, son utilizados por todas las instancias ejecutoras.
- b. Están sistematizados.
- c. Están difundidos públicamente.
- d. Están apegados al documento normativo del programa.

**Respuesta:** Sí.

<b>Criterios</b>
° Los procedimientos de ejecución de obras y/o acciones tienen todas las características establecidas.

**Justificación:**

Los procedimientos de entrega de apoyos están estandarizados, son sistematizados a través de la Plataforma y por medio de esta los jóvenes beneficiarios pueden ver el historial de pagos de su beca, estatus del apoyo (entregado o pendiente), fecha de pago y el centro de trabajo donde el becario toma su capacitación. Los procedimientos que el Programa utiliza para verificar la entrega de los apoyos están descritos de manera general en las ROP, en la plataforma digital y en diversos manuales.

El Programa ha implementado diversos mecanismos para verificar la entrega de apoyos. En principio, para identificar que los jóvenes postulantes pertenezcan a la PO, esto es, que no estudien ni trabajen, el Programa comparte la CURP proporcionada por los jóvenes al momento de su registro con el IMSS, a efecto de conocer su historial administrativo en dicha institución, que a su vez procede a validar o generar el número de seguridad social de los becarios o, en su defecto, informa al Programa que el joven tiene un seguro como trabajador o como estudiante, a fin de que se le notifique y hagan las aclaraciones pertinentes. En las ROP 2020 se precisa que el seguro médico está condicionado a la capacitación, y que el Programa es responsable de la incorporación y baja de los jóvenes ante el IMSS, en tanto que los jóvenes son responsables de generar su alta.

Con relación a la verificación de la entrega de la beca, en el Manual del becario (STPS, s.f.b) se señala que en la plataforma digital hay un apartado en el que las y los jóvenes beneficiarios pueden ver el historial de dicho apoyo, el cual consiste en el número de pago (1 al 12), estatus del apoyo (entregado o pendiente), fecha de pago (aaaa/mm/dd), y el centro de trabajo donde el becario toma su capacitación. Asimismo, existe un botón de navegación para reportar alguna incidencia con el apoyo económico de la beca. El personal del Programa informó al equipo consultor que también se verifica la entrega de apoyos a través de la TESOFE; esto se hace al momento que la Tesorería regresa la lista de los depósitos realizados y de aquellos que no se pudieron realizar, para que el Programa lo notifique a los beneficiarios y estos puedan solventar los problemas que existan con su cuenta bancaria.

Para verificar que los becarios asisten a los Centros de Trabajo y reciben la capacitación, existe un proceso denominado evaluación mutua, en el cual los aprendices evalúan a los tutores y viceversa. En las ROP 2020 se señala que este proceso tiene como finalidad conocer el desempeño de ambos actores. Se realiza a través de la plataforma digital u otros medios autorizados por JCF de manera mensual y con base en un cuestionario de cinco preguntas dicotómicas (STPS, 2020). Los tutores, además, tienen que cargar fotografías de los becarios a su cargo realizando una actividad relacionada con su capacitación, que funge como evidencia del proceso (STPS, s.f.a). De manera complementaria, en las ROP 2020, artículo décimo, se señala que la supervisión de Centros de Trabajo y sus filiales es permanente y se realiza en todo el territorio nacional por personal autorizado y acreditado como parte de la STPS. Tales visitas de supervisión tienen por objeto verificar que se realice la capacitación y se cumpla con las ROP. Estas visitas se realizan sin previo aviso y si el Centro de Trabajo se niega a recibir al personal de la STPS puede ser dado de baja del Programa (STPS, 2020), lo que obligaría que el becario busque vincularse con otro Centro de Trabajo.

De manera general, los procedimientos que el Programa utiliza para verificar la entrega de los apoyos están descritos en las ROP (STPS, 2020), en la plataforma digital y en diversos manuales. Si bien JCF ha realizado un esfuerzo considerable para describir los procesos para realizar la entrega de obras y acciones, aún no cuenta con un manual de

## Complementariedades y coincidencias con otros programas federales

### 30. ¿Con qué otros programas federales y/o acciones de desarrollo social el programa evaluado podría tener complementariedad y/o coincidencias?

#### Justificación:

El criterio de búsqueda de programas o acciones de gobierno para mapear coincidencias y complementariedades de JCF con otros programas federales fue el rango etario de la población objetivo (jóvenes entre 18 a 29 años) así como que las intervenciones pudieran inscribirse en el ámbito del desarrollo social. Las fuentes consultadas fueron el Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024; el Listado CONEVAL de Programas y Acciones Federales de Desarrollo Social de 2019 y de 2020; tres anexos del Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2020, (Anexo 17 “Erogaciones para el desarrollo de los jóvenes”) (SHCP, 2019); y el Catálogo de Intervenciones Gubernamentales en materia de juventud del último trimestre de 2019 del IMJUVE, alojado en su portal.

Las intervenciones gubernamentales en las que se detectaron coincidencias o complementariedades son las siguientes:

- 1) Sembrando Vida, de la Secretaría de Bienestar.
- 2) Subprograma Apoyos de Capacitación para la Empleabilidad, de la STPS;
- 3) El componente Jóvenes por la Transformación, Brigadas Comunitarias de Norte a Sur, del IMJUVE;
- 4) Componente Laboratorio de habilidades, parte del Programa Articulación de Políticas Integrales de la Juventud del IMJUVE.
- 5) Programa E016 Articulación de Políticas Integrales de Juventud del IMJUVE.

En el Anexo 8 se reportan para cada numeral anterior el propósito, la población objetivo, los componentes, la cobertura y si la intervención constituye una coincidencia o una complementariedad con JCF, y se hace la justificación procedente.

## Principales Fortalezas, Oportunidades, Debilidades, Amenazas y Recomendaciones

Tema de evaluación: Diseño	Fortaleza y Oportunidad/Debilidad o Amenaza	Referencia (Pregunta)	Recomendación
<b>Fortaleza y/u Oportunidad</b>			
Justificación de la creación y del diseño del programa	El Programa cuenta con una primera versión del diagnóstico del problema que se busca revertir, el cual puede constituir un insumo valioso para sustentar teórica y empíricamente la intervención.	1	Actualizar el diagnóstico para que armonice con los problemas referidos en las Reglas de Operación vigentes y que motivan la implementación del Programa.
Contribución a las metas y estrategias nacionales	El Programa está mencionado en los Numerales 1 y 2 del “Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024”, correspondientes a “Política y Gobierno” y “Política Social”, respectivamente, por lo que forma parte de los proyectos estratégicos de la actual administración federal.	4,5	Asegurarse de que el Fin del Programa esté alineado con el programa sectorial de trabajo y previsión social cuando éste sea publicado.  Esclarecer las aportaciones que el Programa realizará a los objetivos mencionados en el PND.
Contribución a las metas y estrategias nacionales	El Propósito del Programa podría tener una contribución indirecta a los Objetivos de Desarrollo Sostenible y la Agenda de Desarrollo Post 2015 (ADP-2015).	6	Se sugiere precisar el Propósito del Programa a fin de confirmar si JCF contribuye de manera indirecta con los Objetivos del Desarrollo Sostenible y la Agenda de Desarrollo Post 2015.
Población potencial, objetivo y mecanismos de elegibilidad	El Programa ha logrado establecer con claridad los requisitos para ingresar al programa y ha habilitado una plataforma digital que facilita el procesamiento de solicitudes de apoyo. Esta herramienta estandariza y clarifica los procedimientos para la solicitud de apoyos y la selección de beneficiarios.	11,12	Institucionalizar un procedimiento o mecanismo para identificar a la población definida como prioritaria. Recabar información socioeconómica de los becarios durante el proceso de registro, para poder caracterizar de manera más precisa a los solicitantes y becarios.
Padrón de beneficiarios y mecanismos de atención	En términos generales, el padrón del Programa está diseñado en apego a lo establecido en el Manual de Operación del Sistema Integral de Información de Padrones de Programas Gubernamentales de la SFP (SIIPP-G).	13	Institucionalizar un procedimiento o mecanismo para identificar a la población definida como prioritaria. Incorporar al padrón información sobre su estatus del becario en el IMSS, de la recepción de la constancia de capacitación y de la capacitación, así como del estatus del becario (activo, suspendido, egresado) y, en su caso, de la causa de suspensión.
Matriz de Indicadores para Resultados (MIR)	El Programa cuenta con una primera versión de la MIR	Todas	Lograr que la MIR cumpla con lo establecido en la Metodología de Marco Lógico.
Presupuesto y rendición de cuentas	El Programa cuenta con Reglas de Operación públicas. Ha diseñado mecanismos para supervisar que los apoyos se entreguen a los beneficiarios. Divulga información sobre la gestión del Programa. Estas prácticas contribuyen a la rendición de cuentas.	28,29	Cumplir de manera progresiva con todos los estándares aplicables en la administración pública federal en materia de transparencia y rendición de cuentas, a fin de consolidar una gestión transparente y de calidad del Programa.

Complementariedades y coincidencias con otros programas federales	Existen programas federales que se han articulado con JCF para atender a población del mismo grupo etario o que buscan ofrecer opciones de capacitación a jóvenes desocupados. Estas vinculaciones se realizan en apego a lo dispuesto en la normatividad del Programa.	Todas	Se sugiere valorar la posibilidad de que el Programa realice vinculaciones con otros programas o dependencias federales más allá de facilitar la disponibilidad de aprendices o hacer que las dependencias funjan como Centros de Trabajo. Es probable que existan dependencias o programas que puedan aportar insumos para mejorar el modelo de intervención de JCF y promover que la población objetivo prioritaria pueda recibir los apoyos del Programa.
<b>Debilidad o Amenaza</b>			
Justificación de la creación y del diseño del programa	El problema que se busca revertir con esta intervención no está definido con precisión y ha dado lugar al empleo de diversas categorías, tales como exclusión social, exclusión laboral, (baja) empleabilidad o (escasas) habilidades y hábitos de trabajo.	Todas	Precisar el problema y actualizar el diagnóstico. Analizar la información teórica y empírica que se ha generado sobre el problema. Particularmente se sugiere examinar críticamente información de experiencias nacionales e internacionales de programas similares. Justificar el monto de las becas y la duración de la capacitación.
Contribución a las metas y estrategias nacionales	JCF es mencionado en el “Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024”, en las áreas de “Política y Gobierno” y “Política Social”, sin embargo, no existe ningún indicador orientado a medir las contribuciones del programa en la disminución de conductas delictivas y antisociales.	5	Crear al menos un indicador para medir las contribuciones del programa en la disminución de actividades antisociales o delictivas, o reconsiderar los alcances que el programa puede tener en este ámbito.
Población potencial, objetivo y mecanismos de elegibilidad	La población potencial no ha sido definida con precisión, lo que es necesario para lograr una cuantificación de las poblaciones adecuada para dimensionar el total de población que presenta el problema o la necesidad de interés del Programa.	7	Revisar y precisar la definición de población potencial.
Población potencial, objetivo y mecanismos de elegibilidad	Salvo la incorporación y excepciones que tendrán los aprendices del Programa Sembrando Vida, no se identificaron otros mecanismos para favorecer el acceso a la población objetivo-prioritaria del Programa.	7,9	Crear mecanismos para favorecer el acceso a la población objetivo considerada prioritaria, en especial de mujeres, indígenas y personas asentadas en municipios con altos índices de violencia y de alta y muy alta marginación.
Padrón de beneficiarios y mecanismos de atención	El Programa aún no dispone de información suficiente para caracterizar socioeconómicamente a los solicitantes de apoyos y a sus beneficiarios, esto puede limitar su capacidad para definir mecanismos compensatorios.	13,15	Se sugiere que en el formulario de registro se incorporen preguntas para valorar la situación socioeconómica de los solicitantes y eventuales becarios del Programas.
Padrón de beneficiarios y mecanismos de atención	El Programa no ha establecido mecanismos específicos para identificar a las personas indígenas que solicitan o reciben los apoyos del Programa, pese a que este es un grupo de población prioritaria. Esta se determina a partir la identificación del municipio de residencia del joven, lo cual puede arrojar datos poco precisos. Tampoco se cuenta con un mecanismo para identificar la población afrodescendiente.	13,15	Se sugiere que en el formulario de registro se incorporen preguntas para saber si un joven habla alguna lengua indígena o vive en un hogar en donde algún ascendente (abuelo, abuela, padre o madre) hablen alguna lengua indígena. Se sugiere preguntar, además, si se consideraran afrodescendientes o indígenas.
Padrón de beneficiarios y mecanismos de atención	En el padrón de beneficiarios sólo se incluye a quienes han recibido apoyo económico, pero no apoyos en especie como el seguro médico o la vinculación con un centro de trabajo.	Todas	Incluir en el padrón a los beneficiarios que han sido incorporados en el IMSS y que han sido vinculados con un Centro de Trabajo, aún cuando no hayan recibido alguna transferencia económica del Programa.

Matriz de Indicadores para Resultados (MIR)	Los objetivos del Resumen Narrativo no están situados en el nivel que les corresponde. Consecuentemente, los indicadores tampoco lo están.	Todas	Ubicar los indicadores en el nivel que les corresponde y asegurarse de que el Programa dispone de indicadores necesarios y suficientes para supervisar su gestión en todos los niveles del resumen narrativo.
Matriz de Indicadores para Resultados (MIR)	En la formulación de los objetivos del resumen narrativo se emplean constructos (inclusión social, empleabilidad o hábitos de trabajo) a los que se les ha definido teóricamente, pero no operativamente. Esto genera poca claridad sobre lo que se quiere lograr, medir y monitorear.	Todas	Desarrollar definiciones operacionales de los constructos estratégicos del Programa.
Matriz de Indicadores para Resultados (MIR)	Las Fichas de los Indicadores no cuentan con líneas basales ni metas.	22	Sistematizar los resultados del primer año de trabajo para generar las líneas basales de cada indicador, así como las metas y los estándares de desempeño.
Matriz de Indicadores para Resultados (MIR)	El resumen narrativo de la MIR no está integrado en las Reglas de Operación 2020.	20	Actualizar la MIR y publicarla en el documento normativo del siguiente ejercicio fiscal. En tanto, la MIR debe difundirse en la plataforma digital del Programa.
Matriz de Indicadores para Resultados (MIR)	Existe un desfase entre la información contenida en la MIR con la información contenida en las Reglas de Operación. El Fin no armoniza con las contribuciones que se busca generar con esta intervención; el Propósito difiere del Objetivo General, y en las Actividades no están reflejadas las operaciones descritas en el apartado Mecánica de Operación.	Todas	Alinear la MIR a lo establecido en las Reglas de Operación 2020. Asegurarse que la nueva versión de la MIR cumpla con los estándares de la MML.
Matriz de Indicadores para Resultados (MIR)	El diagnóstico realizado por el Programa en 2019 ya no constituye un fundamento de la MIR 2020. Los problemas analizados en el diagnóstico fueron exclusión social y laboral. El propósito de la MIR alude a las categorías hábitos de trabajo y empleabilidad.	Todas	Lograr que los documentos normativos del Programa (Diagnóstico, Reglas de Operación y MIR) se relacionen y complementen. Se deben evitar inconsistencias o versiones alternativas entre uno y otro documento.
Presupuesto y rendición de cuentas	Los gastos en los que ha incurrido el Programa no están desglosados por objeto de gasto.	27	Cuantificar los gastos en los que incurre el Programa en gastos en operación, de mantenimiento, capital y unitarios.
Presupuesto y rendición de cuentas	El Programa no dispone de mecanismos institucionalizados y públicos para propiciar la participación ciudadana en la toma de decisiones.	27	Generar mecanismos institucionalizados y públicos para propiciar la participación ciudadana en la toma de decisiones.
Complementariedades y coincidencias con otros programas federales	De manera general, el Programa ha establecido vinculación con otras dependencias o programas para favorecer la incorporación de jóvenes al Programa; o bien, con aquellas que favorecen la entrega de bienes y servicios, por ejemplo, el IMSS.	Todas	Se sugiere establecer vinculación con dependencias y organismos que pueden contribuir a mejorar el modelo de intervención. Por ejemplo, con aquellas que ayuden a incorporar la perspectiva de género al programa o a generar estrategias de difusión multicultural. También es deseable que el programa se vincule con organismos o especialistas que contribuyan a crear una metodología para el diseño de los planes de trabajo y el monitoreo de las capacitaciones.

## Conclusiones

Jóvenes Construyendo el Futuro inició su operación en enero de 2019. El objetivo de este Programa es incluir en actividades productivas a jóvenes de 18 a 29 años que no estudian ni trabajan. Para materializar tal objetivo, vincula a los jóvenes con Centros de Trabajo para que inicien un proceso de capacitación, entrega becas mensuales de 3 mil 748 pesos durante un periodo máximo de 12 meses, e incorpora a los becarios al IMSS. Tiene presencia en las 32 entidades del país y, en 2020, tiene un presupuesto aproximado de 25 mil millones de pesos.

En el primer año de operación, la Coordinación del Programa elaboró un diagnóstico sobre la exclusión social y laboral que enfrentan los jóvenes mexicanos, con la cual se dio sustento a la fase inicial de esta intervención; emitió dos versiones de lineamientos operativos para normar la implementación del Programa; puso en funcionamiento una plataforma digital para vincular a los jóvenes con los centros de trabajo que ofrecían cursos de capacitación relacionados a sus intereses laborales y que estaban próximos a su domicilio; reclutó Centros de Trabajo públicos, privados y sociales que posibilitaron la capacitación de becarios de todo el país; e instauró rutinas administrativas para realizar transferencias mensuales a los becarios e incorporarlos en el IMSS.

Además de esto, se implementaron estrategias de comunicación social para que los jóvenes que no estudian ni trabajan conocieran el Programa y postularan para recibir sus apoyos; integró un padrón con base en los lineamientos emitidos por la Secretaría de la Función Pública y elaboró las primeras versiones de la Matriz de Indicadores para Resultados. El conjunto de acciones descritas hizo posible que los becarios pudieran contar con un ingreso y un seguro de salud por un año, y les permitió tener una experiencia de capacitación que podría contribuir a ampliar sus posibilidades de inserción laboral en el futuro.

Si bien se reconocen estos importantes progresos, la evaluación de diseño permitió identificar diversas áreas de mejora, las cuales se plantean con el ánimo de aportar elementos que contribuyan al proceso de mejora continua del Programa. Las principales áreas de oportunidad identificadas en la evaluación del diseño de Jóvenes Construyendo el Futuro son las siguientes:

- **Sobre la justificación y el diseño del Programa:** Se dispone de un diagnóstico que analiza la exclusión social y laboral de los jóvenes del país. Sin embargo, la información asentada en el diagnóstico ya no armoniza con la normatividad vigente del programa, es decir, con las Reglas de Operación 2020. En la definición del problema se utilizan constructos que no han sido definidos y no son tan claros sobre la situación que se busca revertir.
- **Sobre la definición de objetivos, componentes e instancias ejecutoras.** Se han definido los objetivos generales y específicos, así como los componentes de JCF, los cuales están enunciados en las Reglas de Operación 2020. Sin embargo, no queda claro si la expresión “incluir en actividades productivas a jóvenes de 18 a 29 años que no estudian ni trabajan”, utilizada en la formulación del objetivo general, significa incluir a los becarios, en calidad de aprendices, en los centros de trabajo, o bien, si la expectativa es incluirlos como personal contratado por los centros de trabajo al término de la capacitación. Otra posibilidad es incluirlos en actividades productivas como microempresarios o trabajadores independientes. De igual forma, el propósito enunciado en la MIR no está aparejado con el objetivo general asentado en las Reglas de Operación. Por lo que toca a los componentes, es conveniente justificar el monto de la beca y la duración de la capacitación a la luz de los objetivos que desean alcanzarse. Finalmente, la única instancia ejecutora es la Unidad del Programa Jóvenes Construyendo el Futuro, la cual aún no dispone de una estructura de personal autorizada, por lo cual es entendible que en los documentos normativos y de trabajo no se hagan alusiones puntuales a las áreas administrativas que asumen tareas específicas.
- **Sobre la contribución del Programa a las metas y objetivos nacionales:** Jóvenes Construyendo el Futuro es mencionado en el *Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024*, pero no existe claridad en las contribuciones que hará a las áreas de “Política y Gobierno” y “Política Social”. No se identificó ningún indicador orientado a medir las contribuciones del Programa en la disminución de conductas delictivas y antisociales. Tampoco es claro qué tipo de injusticias sociales se busca revertir con esta intervención. En virtud de que aún no se publica el Programa Sectorial de Trabajo y Previsión Social, no es posible identificar las contribuciones que hará al logro de las estrategias

sectoriales.

- **Sobre la población potencial, objetivo y mecanismos de elegibilidad:** El Programa ha establecido con claridad los requisitos y gestiones para ingresar al Programa. La plataforma facilita la inscripción de jóvenes con determinado perfil socioeducativo. Sin embargo, la población potencial no ha sido definida con precisión. No se identificó un método de cálculo para estimarla ni una cuantificación, por tanto no es posible definir si la población objetivo es un subconjunto de la población potencial, de esta manera se puede incurrir en el riesgo de no poder delimitar de forma asertiva a la población que presenta el problema.
- **Sobre el padrón de beneficiarios y los mecanismos de atención:** El Programa dispone de información para determinar si un joven cumple con los criterios de elegibilidad, pero no para caracterizarlos socioeconómicamente de manera precisa. La información recolectada por el Programa no permite reconocer a todos los grupos considerados como "históricamente discriminados", quienes constituyen a su población objetivo prioritaria. El diseño del Programa no contempla mecanismos de atención para favorecer la inscripción, la permanencia y la conclusión de la capacitación de los grupos que considera prioritarios.
- **Sobre la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR):** El Programa ha integrado la primera versión 2020 de la MIR; sin embargo, el resumen narrativo y los indicadores no cumplen con lo establecido en la Metodología de Marco Lógico. Los indicadores carecen de líneas basales, así como de metas anuales y sexenales. Además, el resumen narrativo de la MIR no está integrado en las Reglas de Operación 2020 y existen discrepancias entre lo establecido en este instrumento de planeación y los objetivos y mecanismos de operación descritos en el documento normativo.
- **Sobre el presupuesto y la rendición de cuentas:** Las Reglas de Operación del Programa son públicas. Además, se han diseñado mecanismos para supervisar que los apoyos se entreguen a los beneficiarios. La Coordinación del Programa, a través de la plataforma digital, divulga información sobre la gestión del Programa que se actualiza en tiempo real. Sin embargo, los gastos en los que ha incurrido no están desglosados por objeto de gasto y no dispone de mecanismos institucionalizados para promover la participación ciudadana en la toma de decisiones.
- **Sobre las complementariedades y las coincidencias con otros programas federales:** El Programa ha establecido vinculación con dependencias o programas para favorecer la incorporación de jóvenes al Programa, pero no para mejorar el modelo de intervención, incorporar la perspectiva de género, generar estrategias de difusión multicultural, o crear una metodología para favorecer el diseño de mejores planes de trabajo y mecanismos de monitoreo.

## Ficha Técnica de la Instancia Evaluadora

**Nombre de la instancia evaluadora:**

*Citlalli Hernández Juárez*

**Nombre del coordinador de la evaluación:**

*Citlalli Hernández Juárez*

**Nombres de los principales colaboradores:**

*Fernando Cortez Vázquez, Juan Carlos Rossette Ramírez, Laura G. Dávila Lárraga, Gabriela Gálvez Otero, Iliana Yaschine Arroyo (Asesora del estudio)*

**Nombre de la unidad administrativa responsable de dar seguimiento a la evaluación:**

*Dirección Ejecutiva de Gasto Federalizado del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL)*

**Nombre del titular de la unidad administrativa responsable de dar seguimiento a la evaluación:**

*Liv Lafontaine Navarro*

**Forma de contratación de la instancia evaluadora:**

*Licitación Pública Nacional Mixta No. LA-020VQZ001-E113-2019*

**Costo total de la evaluación:**

*\$1,450,000.00 (un millón cuatrocientos cincuenta mil pesos 00/100 M.N.)*

**Fuente de financiamiento:**

*Recursos federales*

## Bibliografía

- STPS (2018). Diagnóstico. Programa Jóvenes Construyendo el Futuro. Diagnósticos. Documento de trabajo no publicado
- STPS (2020). Reglas de Operación del Programa Jóvenes Construyendo el Futuro. ROP, lineamientos o documento normativo. Diario Oficial de la Federación (10/02/20)
- María Victoria Fazio y Colaboradores (2019). Aprendices para el siglo XXI: ¿Un modelo para América Latina y el Caribe?. Estudios. Banco Interamericano de Desarrollo
- Cámara de Diputados (2018). Ley de Planeación . Normatividad aplicable. Última reforma publicada DOF 16/02/2018
- Presidencia de la República (2019). Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024. Plan Nacional de Desarrollo (PND). Diario Oficial de la Federación, 12/07/2019
- STPS (2019). Matriz de Indicadores para Resultados 2020 del Programa Jóvenes Construyendo el Futuro. Matriz de Indicadores para Resultados (MIR). Documento de trabajo no publicado
- ONU (2020). Objetivos de Desarrollo Sostenible. Objetivos y Metas del Milenio. Publicación electrónica disponible en el sitio <https://bit.ly/39Qqko4>
- ONU (2015). Objetivos de Desarrollo del Milenio. Informe de 2015. Objetivos y Metas del Milenio. Publicación electrónica disponible en el sitio <https://bit.ly/3bXUNIH>
- PNUD México (2020). Agenda de desarrollo post-2015. Agenda de Desarrollo Post (2015). Publicación electrónica disponible en el sitio <https://bit.ly/2xZBARN>
- ONU (2012). El Futuro que queremos. El documento final de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible. Agenda de Desarrollo Post (2015). Organización de las Naciones Unidas
- STPS (2015). La inclusión laboral en México: Avances y retos. Otros. Secretaría del Trabajo y Previsión Social
- CEPAL (2019). Panorama Social de América Latina 2018. Otros. Comisión Económica para América Latina y el Caribe
- STPS (null). Manual del Becario. Jóvenes Construyendo el futuro. Módulo Perfil becarios.. Otros. Documento de trabajo no publicado
- CNPJCF: Coordinación del Programa JCF (2019). Respuesta a la solicitud de información del equipo evaluador. Otros. Documento de trabajo no publicado
- CNPJCF: Coordinación del Programa JCF (2019). Matriz de Indicadores para Resultados 2020 del Programa Jóvenes Construyendo el Futuro. Matriz de Indicadores para Resultados (MIR). Documento de trabajo no publicado
- STPS (null). Manual de la plataforma digital Jóvenes Construyendo el Futuro. Manuales de operación. Documento de trabajo no publicado
- STPS (null). Manual de procedimientos para la revisión, verificación de documentación de centros de trabajo y becarios. Manuales de operación. Documento de trabajo no publicado
- Entrevista con actor clave O4k (2019). Descripción del Proceso "Administración y gestión del padrón y sistemas de información del Programa". Entrevistas con funcionarios. Entrevista realizada en las oficinas de la Coordinación Nacional del PJCF
- CNPJCF: Coordinación del Programa JCF (2019). Padrón de beneficiarios del Programa JCF - corte junio 2019. Padrón de beneficiarios. Base de datos
- CONEVAL (2013). Guía para la Elaboración de la Matriz de Indicadores para Resultados. Otros. Consejo Nacional de Evaluación de la Política de desarrollo Social
- INEGI (2018). Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo - cuarto trimestre 2018. Resultados de Encuestas. Disponible en: <https://www.inegi.org.mx/programas/enoe/15ymas>
- STPS (2019). Lineamientos para la Operación del Programa Jóvenes Construyendo el Futuro. ROP, lineamientos o documento normativo. Diario Oficial de la Federación (28/06/2019)
- INEGI (2018). Encuesta Nacional sobre Disponibilidad y Uso de Tecnologías de Información en los Hogares. Resultados de Encuestas. Disponible en: <https://www.inegi.org.mx/programas/dutih/2018/>
- CNPJCF: Coordinación del Programa JCF (2020). CONEVAL Beneficiarios 20191231. Padrón de beneficiarios. Base de datos
- CNPJCF: Coordinación del Programa JCF (2020). CONEVAL Solicitaron 20191231. Bases de datos y/o Sistemas de informativos. Base de datos
- CNPJCF: Coordinación del Programa JCF (2020). Centros de trabajo 20191231. Bases de datos y/o Sistemas de informativos. Base de datos

STPS (2019). Tercer informe trimestral, enero - septiembre 2019. Informes. Disponible en:  
[https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/513652/JCF\\_Tercer\\_Informe\\_Trimestral\\_08102019.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/513652/JCF_Tercer_Informe_Trimestral_08102019.pdf)

CNPJCF: Coordinación del Programa JCF (2020). Anexo A al oficio No. 300/3/063/2020. Respuesta al requerimiento de información del CONEVAL. Documentos oficiales. Texto no publicado

INAI (2019). Comunicado INAI/484/19. Documentos oficiales.  
<http://inicio.inai.org.mx/Comunicados/Comunicado%20INAI-484-19.pdf>

SFP (2018). Acuerdo por el que se da a conocer el Manual de Operación del Sistema Integral de Información de Padrones de Programas Gubernamentales. Manuales de operación. Disponible en:  
[https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/390472/DOF\\_2018\\_09\\_13\\_\\_sfp\\_Manual\\_SIIPP-G.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/390472/DOF_2018_09_13__sfp_Manual_SIIPP-G.pdf)