

Anexo D. Análisis del funcionamiento del programa Jóvenes Construyendo el Futuro



Instancia Evaluadora:
Citlalli Hernández Juárez

Contenido

Glosario	4
Siglas y acrónimos.....	7
1. Introducción.....	9
2. Diseño metodológico y estrategia de trabajo de campo	11
3. Aspectos relevantes del contexto de las entidades y municipios donde se realizó el trabajo de campo	18
3.1. <i>Análisis a nivel estatal</i>	18
3.2. <i>Análisis a nivel municipal</i>	28
4. Resultados de la Evaluación del Funcionamiento del Programa	35
<i>I. Identificación, descripción y mapeo de los procesos del Programa Jóvenes Construyendo el Futuro</i>	35
4.1. <i>Proceso de planeación</i>	38
4.1.1. <i>Descripción del proceso de planeación a partir del análisis de gabinete</i>	38
4.1.2. <i>Hallazgos sobre el proceso de planeación a partir del trabajo de campo</i>	39
4.2. <i>Proceso de difusión del Programa</i>	41
4.3. <i>Proceso de registro del Centro de Trabajo</i>	41
4.3.1 <i>Descripción del proceso registro del Centro de Trabajo a partir del análisis de gabinete</i>	41
4.3.2. <i>Hallazgos sobre el proceso registro del Centro de Trabajo a partir del trabajo de campo</i>	42
4.4. <i>Proceso de validación de información del Centro de trabajo</i>	45
4.4.1. <i>Descripción del proceso de validación de información del Centro de Trabajo a partir del análisis de gabinete</i>	45
4.4.2. <i>Hallazgos sobre el proceso de validación de información del Centros de trabajo a partir del trabajo de campo</i>	45
4.5. <i>Proceso de registro de becarios</i>	47
4.6 <i>Proceso de validación del registro de becarios</i>	48
4.6.1. <i>Descripción del proceso de validación del registro de becarios a partir del análisis de gabinete</i>	48
4.6.2. <i>Hallazgos sobre el proceso de validación del registro de becarios a partir del trabajo de campo</i>	48
4.7. <i>Proceso de entrega de apoyos</i>	49
4.8. <i>Proceso de verificación de Centros de Trabajo</i>	49

4.8.1. Descripción del proceso de verificación de Centros de Trabajo a partir del análisis de gabinete	49
4.8.2. Hallazgos sobre el proceso de verificación de Centros de Trabajo a partir del trabajo de campo	50
4.9. Proceso de evaluación mutua	53
4.9.1. Descripción del proceso de evaluación mutua a partir del análisis de gabinete	53
4.9.2. Hallazgos sobre el proceso de evaluación mutua a partir del trabajo de campo	54
4.10. Proceso de administración y gestión del padrón del Programa	56
4.10.1. Descripción del proceso de administración y gestión del padrón a partir del análisis de gabinete	56
4.10.2. Hallazgos sobre el proceso de administración y gestión del padrón del Programa a partir del trabajo de campo	58
4.11. Proceso de monitoreo y evaluación.....	62
4.11.1. Descripción del proceso de monitoreo y evaluación a partir del análisis de gabinete	62
4.11.2. Hallazgos sobre el proceso de monitoreo y evaluación a partir del trabajo de campo	62
II. Descripción y análisis de los procesos sustantivos del Programa	63
4.2. Proceso de difusión del Programa.....	64
4.2.1. Descripción del proceso de difusión del Programa a partir del análisis de gabinete	64
4.2.2. Hallazgos sobre el proceso de difusión del Programa a partir del trabajo de campo	65
4.5. Proceso de registro de becarios.....	72
4.5.1. Descripción del proceso de registro de becarios a partir del análisis de gabinete	72
4.5.2. Hallazgos sobre el proceso de registro de becarios a partir del trabajo de campo	73
4.7. Proceso de entrega de apoyos a los beneficiarios	76
4.7.1. Descripción del proceso de entrega de apoyos a los beneficiarios a partir del análisis de gabinete	76
4.7.1.1. De la capacitación	77
4.7.1.2. De la beca	78

4.7.1.3. Del seguro médico	78
4.7.1.4. De la constancia de capacitación	78
4.7.2. Hallazgos sobre el proceso entrega de apoyos a los beneficiarios a partir del trabajo de campo	79
4.7.2.1. Hallazgos de la capacitación derivados del trabajo de campo.....	79
4.7.2.2. Hallazgos relacionados con la beca derivados del trabajo de campo	83
4.7.2.3. Hallazgos relacionados con el seguro médico derivados del trabajo de campo	84
4.7.2.4. Hallazgos de la constancia de capacitación derivados del trabajo de campo	86
4.7.3. Valoración integral del proceso entrega de apoyos a los beneficiarios.....	87
III. Estructura organizacional que interviene en la operación del Programa	92
5. Hallazgos y Resultados de la evaluación del funcionamiento del Programa.....	93
I. Hallazgos y resultados de la evaluación del funcionamiento del Programa.....	93
5.1. Identificación de procesos operativos de JCF.....	93
5.2. Logros y aciertos en la operación del Programa.....	93
5.3. Desafíos operativos para atender a la población objetivo prioritaria del Programa	94
5.4. Orientaciones normativas que no han dado lugar al diseño de procesos operativos o acciones pertinentes	95
5.5. Procesos operativos que deberían potenciarse.....	96
5.6. Innovaciones operativas que deben dar lugar a actualizaciones en la normatividad del Programa para hacerlas explícitas	97
5.7. Estrategias operativas que no generaron los resultados esperados, pero arrojan lecciones valiosas	98
6. Conclusiones.....	101
Referencias.....	108

Glosario

Beca	Apoyo económico que otorga la Secretaría del Trabajo y Previsión Social mensualmente, y de manera directa, a la persona inscrita al Programa que se encuentre vinculada a un Centro de Trabajo y lleva a cabo su capacitación según las actividades establecidas en el Plan de Capacitación; y que equivale a \$3,748.00 pesos (tres mil setecientos cuarenta y ocho pesos 00/100 M.N.) (STPS, 2020).
Beneficiaria o Beneficiario	Joven aprendiz ¹ que ha recibido la beca al menos un mes y cuyos datos personales se encuentran registrados en el Padrón de beneficiarios del Programa (STPS, 2020).
Capacitación	Proceso continuo de enseñanza-aprendizaje, transmisión de conocimientos y desarrollo de competencias que se realiza con la participación y supervisión de una o un tutor, directamente en un Centro de Trabajo, y que está orientada a elevar la empleabilidad de las y los aprendices, permitirles adquirir o reforzar su experiencia laboral, habilidades técnicas y hábitos de trabajo (STPS, 2020).
Carta de consentimiento informado	Documento mediante el cual los entrevistados, a través de su firma, expresan su consentimiento para participar de forma voluntaria en la entrevista realizada por el equipo de trabajo. En esta carta se explican los objetivos del estudio en general y de la entrevista en particular.
Centro de Trabajo	Empresa, persona física, institución pública u organización social que participa en el Programa para la capacitación de aprendices. (STPS, 2020)
Componentes del Programa	Bienes y servicios públicos que produce o entrega el programa para cumplir con su propósito; deben establecerse como productos terminados o servicios proporcionados (CONEVAL, 2019).
Grado de marginación	Clasificación asignada a una localidad, municipio o entidad con base en un índice que sintetiza a través de cuatro dimensiones, educación, vivienda, distribución de la población e ingresos, el desarrollo socioeconómico, en la unidad territorial establecida (CONAPO, 2016).
Línea de Pobreza por Ingresos	Valor monetario de una canasta de alimentos, bienes y servicios básicos (CONEVAL, 2020).
Línea de Pobreza Extrema por Ingresos	Valor monetario de una canasta alimentaria básica (CONEVAL, 2020).

¹ En los Lineamientos para la operación del Programa para el ejercicio fiscal 2019, el concepto aprendiz era equivalente a becario(a).

Municipios indígenas	Aquellos en donde el 40% o más de su población es indígena (CDI, 2017).
Padrón de Beneficiarios	Relación de aprendices que han recibido el apoyo económico por concepto de beca por haber llevado a cabo su capacitación en el trabajo, integrado con base en el Manual de Operación del Sistema Integral de Información de Padrones de Programas Gubernamentales (SIIPP-G), a cargo de la Secretaría de la Función Pública, cuya publicación y actualización se realiza semestralmente (STPS, 2020).
Padrón Único de Beneficiarios o Padrón del Bienestar	Padrón integrado con las y los beneficiarios de los Programas Integrales para el Desarrollo con información de las dependencias y entidades responsables, información y entrevistas domiciliarias, de visita de campo, y del registro e inscripción por los medios específicos establecidos para cada programa. A cargo de la Coordinación General de Programas de Desarrollo (STPS, 2020).
Plan de trabajo o plan de capacitación	Documento que elabora el Centro de Trabajo en el que especifica el oficio o actividad en que podrá capacitar jóvenes; las actividades que desarrollarán las y los aprendices durante su capacitación; las características mínimas y el perfil con que deben contar las y los jóvenes postulantes; los horarios y días en que se brindará la capacitación; el o los lugares en donde se llevará a cabo y la o el Tutor a cargo de impartir la capacitación. Lo anterior, conforme a la guía y formulario disponibles en la Plataforma Digital. (STPS, 2020)
Plataforma digital o plataforma del Programa	Es el medio electrónico que alberga toda la información de operación del Programa y que, de manera automática realiza los cruces para asociar los perfiles de las y los jóvenes registrados, de acuerdo con sus intereses y lugar de residencia, con los espacios de capacitación vacantes en los Centros de Trabajo. De igual forma es el medio para registrar las evaluaciones mensuales mutuas de las y los aprendices y de las y los tutores, y dar seguimiento al desempeño del Programa. Lo anterior, de conformidad con el Acuerdo por el que se crea la Plataforma Digital Jóvenes Construyendo el Futuro, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 6 de diciembre de 2018. (STPS, 2020)
Población desocupada	Personas de 15 y más años de edad que en la semana de referencia buscaron trabajo porque no estaban vinculadas a una actividad económica o trabajo (INEGI, 2019).
Población disponible para trabajar	Personas de 15 y más años de edad que no estuvieron ocupadas en la semana de referencia, pero buscaron activamente incorporarse a alguna actividad económica en algún momento del último mes transcurrido (INEGI, 2019).

Población Económicamente Activa (PEA)	Personas de 15 y más años de edad que tuvieron vínculo con la actividad económica o que lo buscaron en la semana de referencia, por lo que se encontraban ocupadas o desocupadas (INEGI, 2019).
Población Indígena	Persona que habla alguna lengua indígena o es integrante de algún hogar indígena; este último definido como “aquel donde el jefe(a), su cónyuge o alguno de los ascendientes (madre o padre, madrastra o padrastro, abuelo(a), bisabuelo(a), tatarabuelo(a), suegro(a)) declararon hablar alguna lengua indígena” (CDI, 2017).
Población No Económicamente Activa (PNEA)	Personas de 15 y más años de edad que en la semana de referencia únicamente realizaron actividades no económicas y no buscaron trabajo (INEGI, 2019).
Población ocupada	Personas de 15 y más años de edad que en la semana de referencia realizaron alguna actividad económica durante al menos una hora. Incluye a los ocupados que tenían trabajo, pero no lo desempeñaron temporalmente por alguna razón, sin que por ello perdieran el vínculo laboral con este; así como a quienes ayudaron en alguna actividad económica sin recibir un sueldo o salario (INEGI, 2019).
Teoría de cambio	La teoría del cambio explica cómo se entiende que las actividades produzcan una serie de resultados que contribuyen a lograr los impactos finales previstos. Puede elaborarse para cualquier nivel de intervención, ya se trate de un acontecimiento, un proyecto, un programa, una política, una estrategia o una organización. Es posible desarrollar una teoría del cambio cuando los objetivos y las actividades de una intervención pueden identificarse y planificarse pormenorizadamente de antemano, o cuando tal intervención se adapta a problemas nuevos y a las decisiones de los asociados y otros interesados (UNICEF, 2014).
Tutora o Tutor	Es la persona designada por el Centro de Trabajo para instruir, orientar, dar seguimiento y evaluar las actividades de las y los aprendices conforme lo establecido en el Plan de Capacitación (STPS, 2020).

Siglas y acrónimos

ADP-2015	Agenda de Desarrollo Post 2015
CCE	Consejo Coordinador Empresarial
CDI	Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas
CEFP	Centro de Estudios de las Finanzas Públicas
CONEVAL	Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social
CONALEP	Colegio Nacional de Educación Profesional Técnica
COPARMEX	Confederación Patronal de la República Mexicana
CPJCF	Coordinación del Programa Jóvenes Construyendo el Futuro, STPS
CURP	Clave Única de Registro de Población
DOF	Diario Oficial de la Federación
ENOE	Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo
IMJUVE	Instituto Mexicano de la Juventud
IMSS	Instituto Mexicano del Seguro Social
INAI	Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales
INE	Instituto Nacional Electoral
INEGI	Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática
INPI	Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas
ISSSTE	Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado
JCF	Jóvenes Construyendo el Futuro (o Programa)
LPI	Línea de Pobreza por Ingresos
LPEI	Línea de Pobreza Extrema por Ingresos
LFPRH	Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria
MIR	Matriz de Indicadores para Resultados
MMFD	Modelo Mexicano de Formación Dual
ODM	Objetivos de Desarrollo del Milenio
ODS	Objetivos de Desarrollo Sostenible
PAE	Programa de Apoyo al Empleo de la STPS
PEA	Población económicamente activa
PNEA	Población no económicamente activa

PND	Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024
PNT	Plataforma Nacional de Transparencia
PNUD	Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo
RENAPO	Registro Nacional de Población
RENEC	Registro Nacional de Estándares de Competencia
RFC	Registro Federal de Contribuyentes
SAT	Servicio de Administración Tributaria
SED	Sistema de Educación Dual
SEGOB	Secretaría de Gobernación
SEMS	Subsecretaría de Educación Media Superior
SEP	Secretaría de Educación Pública
SFP	Secretaría de la Función Pública
SIIPP-G	Sistema Integral de Información de Padrones de Programas Gubernamentales
s.m.	Salario (s) mínimo (s)
STPS	Secretaría del Trabajo y Previsión Social
TESOFE	Tesorería de la Federación
UR	Unidad Responsable del Programa

1. Introducción

El primero de diciembre de 2018 inició una nueva administración federal que planteó un cambio en las prioridades nacionales y, por ende, en la estructura programática. En este contexto, el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), a través del Programa Anual de Evaluación 2019, determinó la realización de evaluaciones en materia de diseño a los programas de nueva creación o aquellos que hubieran experimentado cambios sustanciales en su diseño. Adicionalmente, como parte de la metodología de estas evaluaciones se incluyó una fase de trabajo de campo con el propósito de explorar el funcionamiento de estos programas prioritarios y aproximarse de primera mano a la realidad social en la que inciden. De esta forma, la identificación de los retos, las áreas de oportunidad y la formulación de recomendaciones para la mejora de los programas respecto a su diseño y la implementación del mismo tendrán mayor relevancia y pertinencia.

En este marco y de acuerdo con los Términos de Referencia (TDR) respectivos (CONEVAL, 2019), el proyecto denominado *Análisis Exploratorio del Diseño del Programa Jóvenes Construyendo el Futuro 2019-2020*, tiene la finalidad de “generar información que permita elaborar estrategias de mejora tanto a su diseño e implementación, considerando el contexto en el que operan y con ello contribuir a la mejora de los programas” (CONEVAL, 2019: pág. 6).

Este documento contiene la *Evaluación del funcionamiento del Programa*, además de esta Introducción, el contenido de este informe se organiza en los siguientes apartados: 1) Diseño metodológico, estrategia del trabajo de campo y selección de la muestra cualitativa, 2) Aspectos relevantes del contexto de las entidades y municipios donde se realizó el trabajo de campo, 3) Identificación, descripción y mapeo de los procesos del Programa Jóvenes Construyendo el Futuro, 4) Descripción y análisis de los procesos sustantivos del Programa, 5) Estructura organizacional que interviene en la operación del Programa, 6) Hallazgos y resultados, 7) Principales fortalezas y áreas de oportunidad, 8) Principales conclusiones, 9) Referencias y 10) Anexos.

Es importante hacer mención las siguientes precisiones respecto a la evaluación comprendida en este documento:

- Para cada uno de los procesos identificados en la secuencia operativa del Programa Jóvenes Construyendo el Futuro, se parte del análisis de gabinete del proceso con base en información de 2019 y a continuación se presentan los principales hallazgos derivados del trabajo de campo a nivel central y estatal. Este análisis se nutre también del análisis crítico basado en la *expertise* del equipo que realizó la evaluación.
- En cuanto a los hallazgos del trabajo de campo, primero se destacan los aspectos del diseño y funcionamiento del proceso que resultaron comunes entre los diferentes estudios exploratorios de caso, seguido de aquellos aspectos que fueron distintivos en cada uno o que dieron lugar a modalidades operativas heterogéneas. Se anticipa, no obstante, que se identificaron variaciones mínimas en los procedimientos entre un caso y otro. Asimismo, se emiten recomendaciones encaminadas a la mejora del

Programa en términos de su diseño y, particularmente, de los objetivos para los cuales fue creado.

- En el caso de los procesos sustantivos se hace un análisis para cada uno de ellos y, al final se hace un balance de los aciertos y áreas de mejora identificados.
- Cabe enfatizar que este estudio corresponde a una valoración del diseño del Programa, que se complementa con el análisis de cómo se ha instrumentado dicho diseño en la práctica desde una mirada exploratoria cualitativa. Toda vez que 2019 es el primer año de operación del Programa, tanto el diseño como la instrumentación de los procesos muestran diferente grado de avance en su definición y desarrollo, lo cual se refleja en los hallazgos plasmados en los siguientes apartados.

La importancia de este documento radica en la utilidad estratégica que tiene para informar la toma de decisiones del Programa sobre potenciales cambios o ajustes tendientes a mejorar su diseño y operación, y que así dichos ajustes puedan verse reflejados, ya sea en este 2020 o en el ejercicio fiscal del siguiente año.

2. Diseño metodológico y estrategia de trabajo de campo

Para el estudio del diseño y funcionamiento del Programa se utilizaron métodos mixtos en los que se combinaron diferentes técnicas, análisis de gabinete (cuantitativo y cualitativo) y trabajo de campo. El análisis de gabinete cualitativo se centró en la revisión de unidades documentales provistas por la Coordinación del Programa y el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL). De manera especial, se analizaron los Lineamientos del Programa (STPS, 2019a) para mapear los procesos operativos y a los principales operadores. El análisis de gabinete cuantitativo consistió en analizar las bases de datos del Programa y la información del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) mediante técnicas de estadística descriptiva, a efecto de seleccionar la muestra analítica para la investigación de campo. Por lo que toca al trabajo de campo, en los Términos de Referencia (CONEVAL, 2019) se especifica que el equipo de trabajo debía entrevistar a operadores y beneficiarios del JCF de, por lo menos, tres entidades del país y analizar, como mínimo, dos procesos sustantivos y los procesos generales que resultaran. Tanto los procesos sustantivos como los generales tenían que ser seleccionados en común acuerdo con la Coordinación del Programa y con base en el análisis de gabinete.

Así, el trabajo de campo tuvo por objeto recabar información de primera mano de servidores públicos, beneficiarios y titulares de los Centros de Trabajo para describir los siguientes procesos: (1) planeación, (2) difusión del Programa, (3) registro de Centros de Trabajo, (4) validación de la información de los Centros de Trabajo, (5) registro de becarios, (6) validación del registro de becarios, (7) entrega de apoyos, (8) evaluación mutua, (9) verificación de Centros de Trabajo, (10) administración y gestión del padrón y sistemas de información del Programa y, (11) monitoreo y evaluación. De acuerdo con los TDR, los procesos de difusión (inciso 2), registro de becarios (inciso 5) y entrega de apoyos (inciso 7) fueron explorados con mayor profundidad porque se seleccionaron como “procesos sustantivos” del Programa, pues se consideró que contribuyen de manera directa al cumplimiento del objetivo de JCF, que es “aumentar la empleabilidad y la inclusión 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” (STPS, 2019a, pág. 3). El resto se consideran procesos generales y se analizan en la parte I del apartado 8.

Aunque en la parte II del apartado 8 se ahonda en los criterios utilizados para la selección de estos procesos sustantivos, en este punto del documento vale solamente señalar que la *difusión* es sustantiva para que los jóvenes que cumplen con los requisitos de elegibilidad se reconozcan como potenciales beneficiarios y soliciten su ingreso al Programa. En esa lógica, su *registro como becario* a través de la plataforma digital diseñada para ello, concreta su solicitud formal de ingresar al Programa. Asimismo, la *entrega de apoyos a los beneficiarios* es fundamental por definición, ya que éstos son los vehículos a través de los cuales el Programa busca materializar sus objetivos generales y específicos.

A continuación, se describe el procedimiento que se llevó a cabo para efectuar el trabajo de campo:

- I. Revisión de los documentos normativos del Programa (particularmente los lineamientos vigentes para la Operación del Programa publicados en junio de 2019 ; adicional, la Matriz de Indicadores y Resultados; el Diagnóstico del Programa; los diversos Manuales de Operación entregados por la Coordinación de JCF, tales como el Manual del Becario, Manual de la Plataforma Digital, y el Manual de procedimientos para la revisión, verificación de documentación de Centros de Trabajo y becarios; así como los lineamientos del Programa vigentes de enero a mayo 2019) para identificar los procesos operativos a describir (tanto los sustantivos como los generales), y validación, por parte de la Coordinación del Programa de los procesos identificados. Pese a que se hizo una revisión de los documentos mencionados previamente, cabe señalar, no obstante, que el documento fundamental para identificar los lineamientos del programa fueron los lineamientos de junio de 2019;
- II. Diseño de instrumentos metodológicos para hacer el trabajo de campo, y validación, por parte del CONEVAL, de los mismos. Los instrumentos metodológicos diseñados fueron los siguientes: (1) guía de entrevista tipo para supervisores o ejecutores de procesos operativos; (2) guía de entrevista o para la conducción de grupos focales con becarios del Programa; (3) guía de entrevista a tutores; (4) guía de entrevista a Mentores de la Nación; (5) cédula de información básica de las y los jóvenes entrevistados; y, (6) bitácoras de campo;
- III. Realización de la prueba piloto en la Ciudad de México a fin de mejorar los instrumentos metodológicos diseñados;
- IV. Modificación de los instrumentos metodológicos, elaboración del informe de resultados de la prueba piloto y envío de las nuevas versiones de los instrumentos al CONEVAL para su validación;
- V. Elaboración de propuesta de entidades y municipios para realizar el trabajo de campo, y validación por parte de la Coordinación del Programa y el CONEVAL;
- VI. Integración de un listado por parte de Coordinación del Programa, de los Centros de Trabajo asentados en los municipios seleccionados, y envío al equipo de trabajo para la selección de los Centros de Trabajo que serían visitados;
- VII. Visita a los Centros de Trabajo para entrevistar a tutores y organización de grupos de enfoque con becarios. Posterior a las visitas a los Centros de Trabajo se realizaron entrevistas a los Mentores de la Nación, a los Capacitadores Estatales y a sus Auxiliares;
- VIII. Análisis de los audios de las entrevistas y descripción de los procesos operativos previamente identificados;

En el marco de la preparación del trabajo de campo, se llevaron a cabo dos sesiones de trabajo con el personal directivo de la Coordinación del Programa. La primera se celebró el 9 de septiembre de 2019 con objeto de resolver las dudas sobre el diseño y el funcionamiento del Programa surgidas durante el análisis de gabinete cualitativo. Además, en esta reunión se buscó acordar cuáles podrían ser los procesos sustantivos susceptibles

de ser analizados e intercambiar opiniones sobre las entidades federativas que, eventualmente, podrían considerarse en la muestra analítica del estudio (incluyendo la sede de la prueba piloto).

La segunda sesión se llevó a cabo el 15 de octubre de 2019. En esta reunión, se presentaron a la Coordinación del Programa las consideraciones logísticas que debían solventarse para realizar el trabajo de campo, la propuesta de los procesos operativos a describir, los informantes clave considerados y las entidades seleccionadas. En dicha sesión se establecieron los siguientes acuerdos generales para realizar el trabajo de campo:

- El piloto se realizaría en la Ciudad de México;
- El trabajo de campo se haría en los estados de Durango, México y Chiapas;
- Se seleccionarían dos municipios de cada entidad para hacer el trabajo de campo. Tal elección debería orientarse a tener presencia en Centros de Trabajo que operan en contextos urbanos y rurales;
- La Coordinación del Programa propondría Centros de Trabajo ubicados en los municipios seleccionados a fin de realizar las entrevistas;
- Los Capacitadores Estatales serían los responsables de contactar a los tutores o responsables de los Centros de Trabajo para facilitar la realización de entrevistas.

Para la selección de las entidades en las que se realizó el trabajo de campo, se revisó la información del padrón de JCF que fue entregada el 4 septiembre de 2019. Con base en dicha información, se establecieron criterios para la selección de tres entidades. Tales criterios se orientaron a encontrar escenarios distintos (y contrastantes) de operación, los cuales se describen en la siguiente Tabla.

Tabla 1. Matriz analítica para la selección de la muestra

Variable	Descripción	Justificación
Región	Entidades pertenecientes a las regiones norte (B.C., B.C.S., Coah., Chih., Dgo., N.L., Sin., Son. Y Tamps.), centro (Ags., Col., CdMx, Gto., Hgo., Jal., Mex., Mich., Mor., Nay., Pue., Qro., S.L.P., Tlax., Ver. Y Zac.) y sur (Camp., Chis., Gro., Oax., Q.R., Tab. Y Yuc.) del país. ^{1/}	Considerando que el Programa tiene cobertura nacional, se propuso seleccionar una entidad de la región norte, una del centro y una del sur del país. La hipótesis detrás de esta decisión es que podrían existir diferencias en la operación del Programa asociadas a los diferentes contextos territoriales donde opera (geográfico, sociodemográfico, económico, político y cultural), y al diferente nivel de desarrollo de su infraestructura bancaria y de comunicaciones.
Nivel de cobertura alcanzada	Porcentaje de beneficiarios y beneficiarias respecto del total de jóvenes	Esta variable clasificó a las entidades que han logrado desarrollar mecanismos eficientes para allegar los bienes y los servicios del

Variable	Descripción	Justificación
	desocupados o disponibles (como una aproximación a la Población Objetivo del PJCF), ^{2/} a nivel estatal.	Programa a la población objetivo. Se propuso realizar el trabajo de campo en entidades con tres escenarios de contraste: alto / promedio / bajo nivel de cobertura; ^{3/} entendida esta como número de becas otorgadas respecto a la estimación del número de jóvenes de la Población Objetivo, por estado.
Zonas indígenas	Elección de al menos una entidad que concentrara municipios clasificados como indígenas. ^{4/}	De acuerdo con los Lineamientos 2019, JCF da atención prioritaria a zonas con población mayoritariamente indígena. Por tanto, se buscó realizar el trabajo de campo en entidades que tuvieran municipios indígenas.
Entidades con zonas de violencia	Elección de una entidad que concentra polígonos o municipios con altos niveles de violencia (CCSPJP, 2019). ^{5/}	De acuerdo con los Lineamientos, JCF da atención prioritaria a la población asentada en zonas con altos niveles de violencia. Consecuentemente, se buscó realizar trabajo de campo en una entidad con esta característica.
Grado de marginación estatal y municipal	Entidades con diferentes grados de marginación que tengan municipios de alta o muy alta marginación (CONAPO, 2016b).	De acuerdo con los Lineamientos, JCF dará atención prioritaria a zonas con mayor grado de marginación. Es posible pensar que los jóvenes asentados en los municipios altamente marginados enfrentan mayores dificultades para participar en el Programa debido a la lejanía con las oficinas de gobierno, a la menor disponibilidad de información sobre los programas sociales, a la menor disponibilidad de Centros de Trabajo y a las dificultades de conectividad para ingresar a la plataforma.

Fuente: Elaboración propia.

1/ Las regiones se establecieron con base en INEGI, 2018.

2/ La aproximación a la población objetivo fue estimada con base en la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE) del cuarto trimestre de 2018; para tal efecto, se consideró a la población de 18 a 29 años desocupada o disponible para trabajar, excluyendo a mujeres con hijos.

3/ Los niveles de cobertura se establecieron respecto de la media de cada región. Alto: el porcentaje del estado supera en más de 5% el promedio regional; Medio: el porcentaje del estado se encuentra en un rango del más/menos 5% del promedio regional; Bajo: el porcentaje del estado es inferior en más de 5% del promedio regional.

4/ Se consideró la definición utilizada en los Indicadores Socioeconómicos de los Pueblos Indígenas, 2015 (CDI, 2017) en el que: Municipios indígenas: son aquellos con 70 por ciento y más de población indígena y con porcentaje de 40 a 69 de población indígena. Municipios con presencia indígena, aquellos con menos de 40 por ciento de población indígena pero más de 5,000 indígenas dentro de su población total y con presencia importante de hablantes de lengua minoritaria. Municipios con población indígena dispersa, con menos de 40 por ciento de población indígena y menos de 5,000 indígenas.

Se utilizó el índice de violencia municipal construido por el Consejo Ciudadano para la seguridad pública y la justicia penal A.C. (CCSPJP, 2019)

5/ Se consideró el Índice de marginación por entidad federativa y municipio 2015 del CONAPO (CONAPO, 2016b).

Con base en los criterios referidos en la Tabla 1, las entidades seleccionadas para hacer el trabajo de campo fueron las siguientes:

- **Chiapas.** Entidad ubicada en el sur del país, con grado de marginación muy alto, que concentra un número importante de personas indígenas y municipios clasificados como de alta y muy alta marginación. Forma parte de los estados con mayor número de becarios del Programa. De acuerdo con la información publicada en la plataforma del Programa, en la entidad existían, a septiembre de 2019, 124,264 jóvenes vinculados.
- **Estado de México.** Entidad ubicada en el centro del país, con grado de marginación bajo, que concentra varios municipios con niveles de violencia superiores a la media nacional (CCSPJP, 2019). El número de becarios incorporados en el Programa es bajo considerando la estimación de la Población Objetivo. De acuerdo con la información publicada en la plataforma del Programa, en la entidad existían, a septiembre de 2019, 87,156 jóvenes vinculados.
- **Durango.** Entidad ubicada en el norte del país, con grado de marginación medio; de sus 39 municipios, nueve son de marginación media (23%), siete de marginación alta (18%) y dos son de muy alta marginación (5%). De acuerdo con la información publicada en la plataforma del Programa, a septiembre de 2019, existían 7,157 jóvenes vinculados.
- **Ciudad de México.** En esta entidad se llevó a cabo el piloto de los instrumentos de acopio de información. La razón fundamental por la cual se eligió para hacer el piloto es por la ubicación de las oficinas centrales del Programa.

Una vez seleccionadas las entidades para hacer el trabajo de campo, se tomaron en cuenta algunos criterios para elegir los municipios y los Centros de Trabajo a los que se acudiría. Por lo que toca a los municipios —atendiendo a un criterio de accesibilidad— se eligió, para los estados de Durango y Chiapas, la capital de la entidad; mientras que para el Estado de México se seleccionó un municipio urbano conurbado a la Ciudad de México. Además, para cada una de las tres entidades se eligió un municipio clasificado como rural, con grado de marginación alta o muy alta, con presencia mayoritaria de población indígena. Asimismo, en la selección municipal se tomó en cuenta la variabilidad en los porcentajes de incorporación² y de suspensión³ de beneficiarios de los municipios seleccionados respecto a la media de los municipios de cada entidad.

Para la prueba piloto, la Coordinación del Programa Jóvenes Construyendo el Futuro (CPJCF) propuso dos Centros de Trabajo con tipo de capacitación urbana y dos con capacitación rural, dos ubicados en la Alcaldía de Xochimilco, uno en Milpa Alta y uno en Miguel Hidalgo; de los cuales, se seleccionaron los ubicados en la Alcaldía de Xochimilco.

En el caso de Durango, se eligió el único municipio indígena, Mezquital, que además es un municipio rural de muy alta marginación, con un porcentaje de incorporación alto y de suspensiones bajo y que queda a una distancia cercana del municipio de Durango,

²Para la estimación del porcentaje de incorporación se consideró el total de becarios entre el total de aspirantes en el municipio y el nivel se consideró respecto a la media de los municipios del estado. En Durango, el promedio municipal era 24.8%, en México 22.7% y en Chiapas 36.6%.

³Para la estimación del porcentaje de suspensiones se consideró a becarios que no tienen estatus “becario completo” o “verificado correcto” y el nivel se consideró respecto a la media de los municipios del estado. En Durango, el promedio municipal era 5.6 por ciento, en México 9.8 por ciento y en Chiapas 6.6 por ciento.

municipio urbano con muy bajo grado de marginación, porcentaje de incorporación medio y porcentaje de suspensiones alto, donde se ubica la capital estatal y, en consecuencia, la representación estatal del Programa en la entidad. Para el Estado de México, se eligió el municipio rural, indígena y de alta marginación, San Felipe del Progreso, con un porcentaje de incorporación alto y de suspensiones bajo. Como municipio urbano, se seleccionó Chalco que tiene un grado de marginación muy bajo, pero un índice de violencia superior a la media nacional, además tiene un porcentaje de incorporación medio y de suspensiones alto. Finalmente, para Chiapas, se eligió el municipio urbano de Tuxtla Gutiérrez, que alberga la capital del estado, con un nivel de violencia medio, muy bajo grado de marginación, porcentaje de incorporación medio y de suspensiones medio, y el municipio rural, indígena y de muy alto grado de marginación, Amatenango del Valle, que tiene un porcentaje de incorporación bajo y un porcentaje de suspensiones alto.

Una vez identificados los municipios, se solicitó a la CPJCF la información sobre la ubicación de Centros de Trabajo que, por su tipo de organización, número de becarios y situación de éstos, se identificaron como de potencial interés para considerarse en la muestra. Para la selección de los Centros de Trabajo, se buscó contar con la mayor variabilidad posible: que fueran de la iniciativa privada, del sector social y del sector público; que desarrollaran actividades en el sector primario, secundario o terciario; que pudieran clasificarse como grandes, medianas o pequeñas empresas, o un prestador de servicios, y que tuvieran variabilidad de situaciones de becarios en el Programa (activos, suspendidos, contratados). Cabe señalar que la unidad mínima de muestreo fueron los Centros de Trabajo, por lo cual, para la definición de la muestra no se consideraron las características socioeconómicas de los becarios. Sin embargo, la elección de Centros de Trabajo de diversas características permitió entrevistar a becarios de diferente edad, nivel educativo, hablantes de español y de alguna lengua indígena.

Por lo que toca a los servidores públicos, se sostuvieron entrevistas tanto con diseñadores y supervisores de los procesos operativos de JCF como con operadores o ejecutores de tales procesos. Dentro del primer grupo se encuentran los directores generales y directores de área adscritos a las oficinas centrales de la Coordinación del Programa. La elección de estos informantes obedeció a que su testimonio podía ayudar a comprender de qué manera fueron concebidos los procesos operativos vigentes. Además de los mandos superiores de nivel central, se sostuvieron entrevistas con Capacitadores Estatales, Auxiliares y Mentores de la Nación, quienes ejecutan tareas relevantes en cada proceso analizado. La elección de estos informantes obedeció a que su testimonio ayudaría a describir la secuencia de operaciones que realmente se lleva a cabo en cada proceso.

El piloto se llevó a cabo en la Ciudad de México el 21 y 22 de octubre de 2019. Posteriormente, del 11 al 13 de noviembre se realizó el trabajo de campo en Durango, del 19 al 21 en el Estado de México y del 25 al 27 en Chiapas. En la primera quincena de diciembre de 2019 se sostuvieron las entrevistas con los servidores públicos adscritos a las oficinas centrales del Programa. En cada entidad se visitó un municipio rural y uno urbano. Los municipios visitados fueron Amatenango del Valle y Tuxtla Gutiérrez, en Chiapas; Durango y Mezquital, en Durango; y, Chalco y San Felipe del Progreso, en el Estado de México.

Para la recolección de información en campo se emplearon dos técnicas de acopio de información: entrevistas semiestructuradas y grupos de enfoque. La entrevista es una técnica de acopio de información en la cual un entrevistador formula preguntas que son respondidas por un entrevistado. En este tipo de interacciones el entrevistador dirige la conversación y decide en qué momento una pregunta ha sido respondida satisfactoriamente y da paso a la siguiente o, en su defecto, puede formular más preguntas hasta obtener la información que solventa la duda o el vacío de información. Las entrevistas semiestructuradas, como las que se utilizaron en este análisis, se caracterizan por que los temas y las preguntas fundamentales de la entrevista están determinadas previamente, por lo que lo que el entrevistador debe asegurarse de desahogar tales preguntas durante la interacción; sin embargo, tiene también la libertad de abordar temas adicionales o no previstos. En este tipo de entrevistas se procura un ambiente cordial, con el fin de que las personas con quienes se conversa se sientan cómodas para expresar libremente su opiniones, percepciones y propuestas (Esterberg, 2002; Giroux & Tremblay, 2008).

Los grupos de enfoque, por su parte, son entrevistas realizadas a pequeños grupos de personas, en los que los integrantes comparten ciertas características, por ejemplo, la edad, la adscripción étnica o la ocupación. Esta técnica de acopio de información se utiliza para conocer las opiniones o actitudes de los participantes. Al igual que las entrevistas individuales, los grupos focales pueden ser estructurados o no estructurados. Cuando un grupo focal se basa en un guion estructurado, el papel del moderador consiste en asegurar que los integrantes aborden el asunto de interés, y en favorecer la expresión de las diversas opiniones o perspectivas que los integrantes del grupo pudieran tener en torno al asunto objeto de análisis (Esterberg, 2002).

Al inicio de cada grupo focal o de cada entrevista, se solicitó a los becarios que leyeran y firmaran una *Carta de consentimiento informado*, en la cual se explicaban los objetivos del estudio en general y de la entrevista en particular, y se solicitaba que, mediante su firma, expresaran su consentimiento para participar en la entrevista de forma de voluntaria.

Como resultado del trabajo de campo, se visitaron 16 Centros de Trabajo y se interactuó con 96 becarios del Programa (44 hombres y 52 mujeres; 24 hablantes de lengua indígena). También se sostuvieron entrevistas con 16 tutores, con un mando superior de la STPS, con 11 servidores públicos adscritos a oficinas centrales del Programa con cargos de director general o director de área, y con 13 de oficinas estatales. De los servidores públicos estatales, cuatro se desempeñaban como Capacitadores Estatales, cinco como Mentores de la Nación y cuatro como auxiliares o equivalentes.

La metodología empleada permitió cumplir el objetivo del trabajo, en el sentido de que se logró obtener información de primera mano de becarios, tutores y servidores públicos estatales y de nivel central de todos los niveles jerárquicos. La información obtenida fue suficiente para hacer una descripción general de los procesos operativos de JCF, así como detectar áreas de oportunidad para afinar la operación del Programa (de lo cual se dará cuenta más adelante).

En síntesis, se considera que la metodología empleada permitió cumplir el objetivo de este estudio ya que se pudieron explorar los aspectos de interés en profundidad y se logró

obtener información recolectada de primera mano de diversos actores clave: becarios, tutores y servidores públicos estatales y de nivel central de todos los niveles jerárquicos. Esta información fue adecuada y suficiente para tener un panorama relevante sobre la operación y gestión del Programa, hacer una descripción general de sus procesos, así como detectar áreas de mejora para afinar la operación del Programa, de lo cual se da cuenta en los siguientes apartados de este documento.

3. Aspectos relevantes del contexto de las entidades y municipios donde se realizó el trabajo de campo

El presente apartado tiene el propósito de dar un panorama de las principales características del contexto⁴ de las entidades y municipios donde se realizó el trabajo de campo, en el momento previo al arranque del Programa, tomando como referencia 2018, cuando se contó con información disponible. Para ello, se reportan estadísticas socioeconómicas básicas a partir de información obtenida del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), del CONEVAL, del Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas (INPI) antes Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI), entre otras fuentes de apoyo que se señalan en el texto. Cabe señalar que, en la medida de lo posible se buscó caracterizar a la población que está en el rango de edad de 18 a 29 años utilizando preferentemente información de 2018, sin embargo, hay información, principalmente a nivel municipal, cuya fuente primaria es la Encuesta Intercensal 2015, procesada para documentos ya publicados, con rangos de edad preestablecidos, en cuyo caso, se buscó tomar el mejor dato disponible.

El trabajo de campo se realizó en los estados y municipios mostrados en la Tabla 1, como representativos de la zona sur, centro y norte del país; y en cada estado se seleccionaron dos municipios a partir de los criterios descritos en el apartado de metodología.

Tabla 1. Estados y Municipios seleccionados para el trabajo en campo

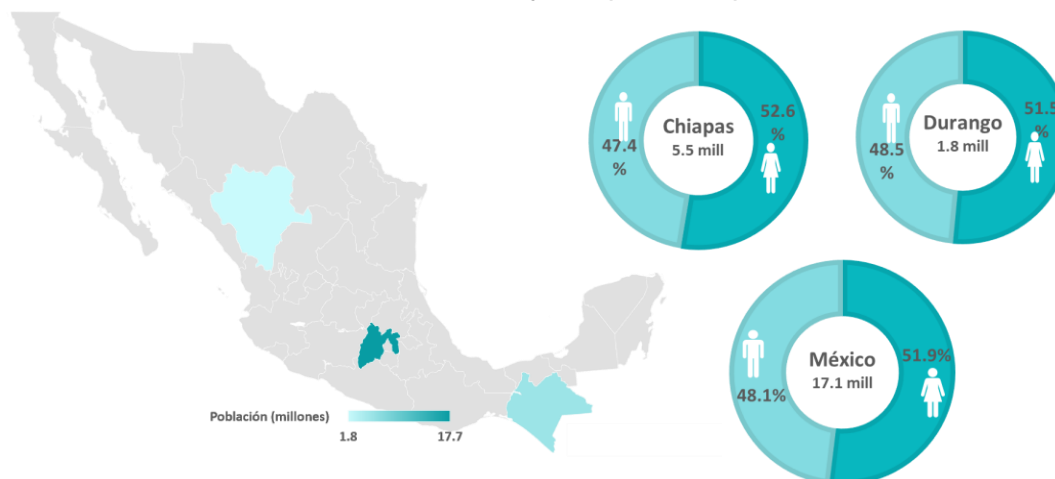
Estado	Municipios
Chiapas (zona sur)	Amatenango del Valle
	Tuxtla Gutiérrez
Durango (zona norte)	Durango
	Mezquital
Estado de México (zona sur)	Chalco
	San Felipe del Progreso

3.1. Análisis a nivel estatal

De acuerdo con datos de la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE) del cuarto trimestre de 2018, la composición por género en los tres estados es similar respecto a la población total que está compuesta, en promedio, por 52% mujeres y 48% hombres.

⁴ Determinadas en función del diseño del Programa y de la información disponible.

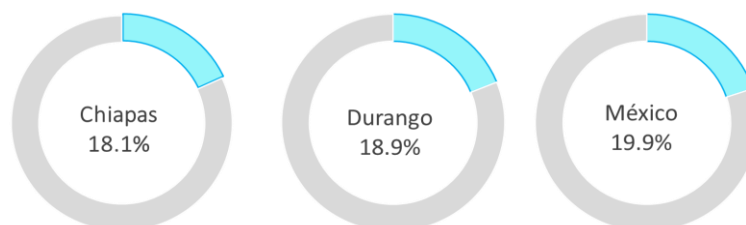
Gráfica 1. Población total y composición, por sexo a nivel estatal



Fuente: Elaboración propia con base en la ENOE, cuarto trimestre de 2018 (INEGI, 2019b).

La representatividad del grupo de edad de 18 a 29 años, que es el de principal interés para el Programa porque ahí se ubica su población potencial para ser atendida, es similar en los tres estados y en promedio representa el 19% respecto a su población total. Es importante señalar que el Estado de México (o México) es uno de los estados que concentra la mayor población de jóvenes en el país.

Gráfica 2, Porcentaje de jóvenes entre 18 a 29 años, por estado

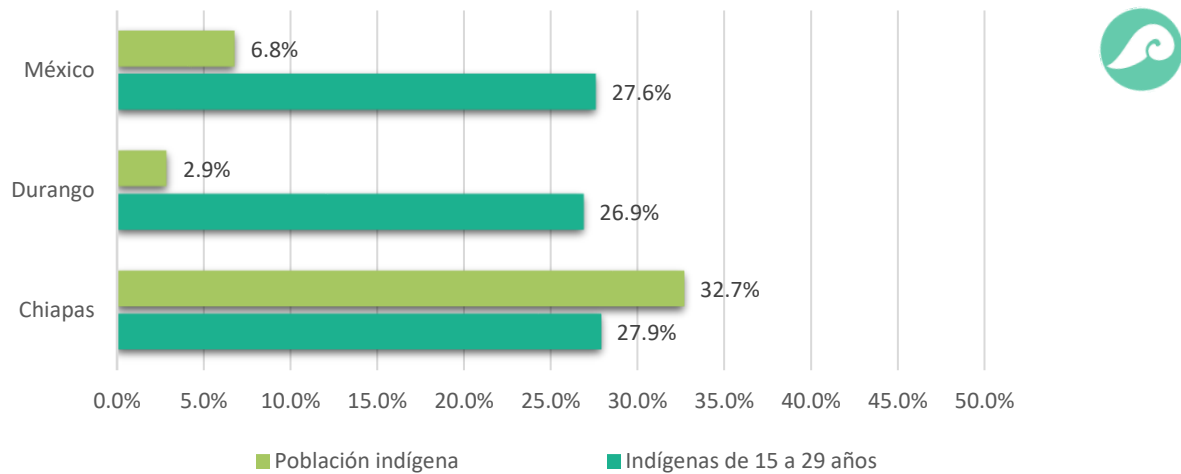


Fuente: Elaboración propia con base en la ENOE, cuarto trimestre de 2018 (INEGI, 2019b).

Respecto al porcentaje de población indígena⁵ en cada uno de los estados Gráfica 3, Chiapas es a nivel nacional el segundo de mayor concentración (32.7% del total de su población) mientras que Durango (2.9%) y México (6.8%) presentan una baja concentración de indígenas. Sin embargo, es importante resaltar que, para los tres estados, más de un cuarto de la población indígena está en el rango de edad de 15 a 29 años (CDI, 2017).

⁵ El Sistema de Indicadores sobre la Población Indígena de México considera indígena a quien habla alguna lengua indígena y/o es integrante de algún hogar indígena, este último se define como “aquel donde el jefe(a), su cónyuge o alguno de los ascendientes (madre o padre, madrastra o padrastro, abuelo(a), bisabuelo(a), tatarabuelo(a), suegro(a)) declararon hablar alguna lengua indígena” (CDI, 2017).

Gráfica 3. Porcentaje de población indígena y de jóvenes indígenas de 15 a 29 años, por estado, 2015

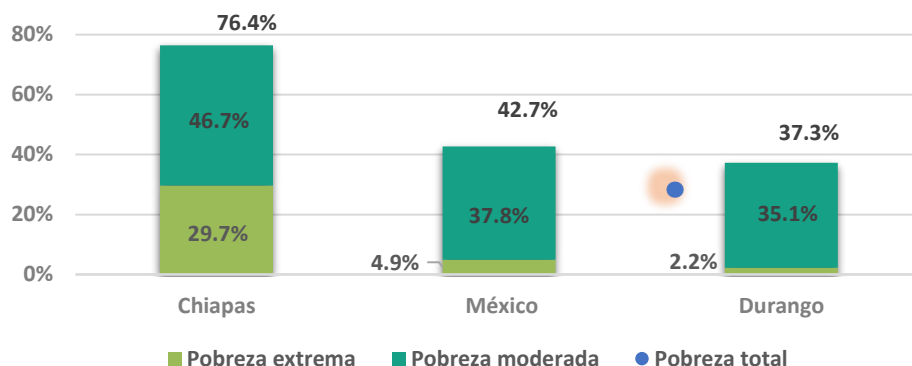


Fuente: Elaboración propia con base en los indicadores socioeconómicos de los pueblos indígenas de México, 2015 (CDI, 2017).

En específico, Chiapas presenta uno de los escenarios más complejos del país por sus condiciones políticas, culturales, religiosas, geográficas y socioeconómicas. En esta entidad existen municipios autónomos fundados en el contexto del Movimiento Zapatista de Liberación Nacional, y hay un importante tránsito migratorio transnacional (Martínez Velasco, 2014). Aunado a lo anterior, en 2015 su grado de marginación era muy alto, ubicándose en el segundo lugar a nivel nacional, mientras que Durango presentaba un grado de marginación medio y México un grado bajo de marginación (CONAPO, 2016b). Se debe recordar que la marginación indica carencias de oportunidades sociales de la población y es un referente para entender el nivel de privaciones que se presenta en cada estado respecto a ciertas características. Sin embargo, esto no permite valorar la calidad de estas carencias, por lo que es necesario analizar la situación de pobreza en las entidades.

De acuerdo con las estimaciones de pobreza 2018 del CONEVAL, Chiapas presenta el mayor porcentaje de población en situación de pobreza (76.4%), considerando tanto pobreza extrema como moderada. Para Durango y Estado de México la población promedio en situación de pobreza es aproximadamente del 40% y presentan una proporción por debajo del 5% de población en pobreza extrema (Gráfica 4).

Gráfica 4. Porcentaje de población en situación de pobreza, por estado, 2018



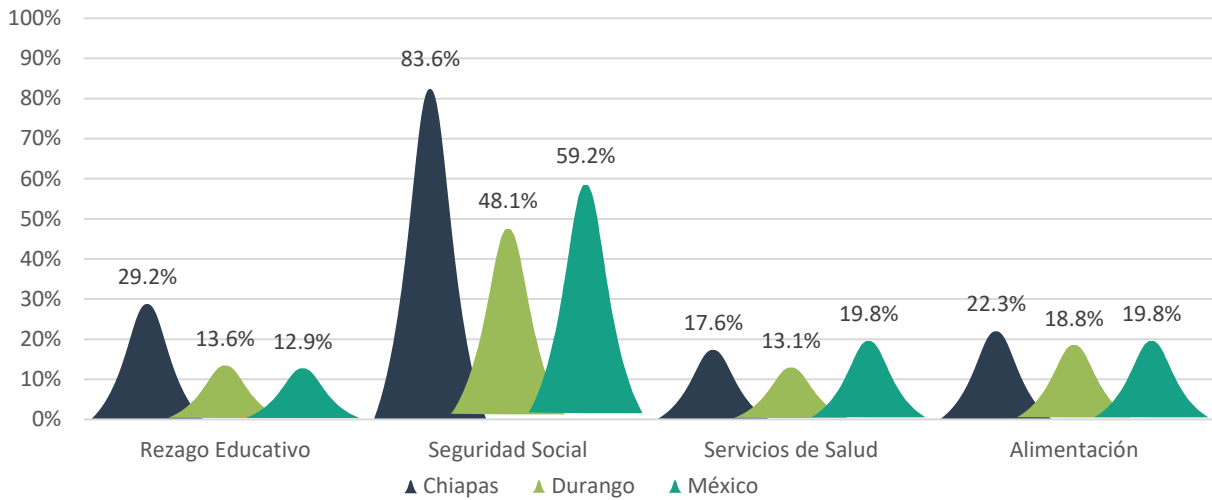
Fuente: Elaboración propia con base en Medición de la pobreza, Estados Unidos Mexicanos, serie 2008-2018 (CONEVAL 2019b).

En cuanto a los indicadores de carencia social, también obtenidos con base en las estimaciones de pobreza 2018 del CONEVAL el acceso a seguridad social es el que tiene mayor incidencia en los tres estados; esto en parte pudiera explicarse debido al alto porcentaje de población económicamente activa (PEA) en ocupación informal⁶ y que no tiene acceso a servicio médico o a sistemas de ahorro para el retiro. Tomando en cuenta el panorama descrito, el Programa Jóvenes Construyendo el Futuro puede contribuir a proporcionar cobertura de seguro médico a los jóvenes, aunque sea de manera temporal.

El resto de los indicadores de carencia presentan una incidencia menor al 20%, con excepción del rezago educativo en Chiapas (29.2%) donde los años promedio de estudio eran 7.3 en 2015 (INEGI, 2016), lo que equivale a poco más de primer año de secundaria. Si bien el Programa no tiene incidencia directa en la asistencia escolar, podría funcionar como incentivo positivo para que los estudiantes de los últimos semestres de educación media superior y educación superior finalicen sus estudios del nivel e inicien su transición al ámbito laboral. Sin embargo, por otro lado, también debe cuidarse que JCF no incentive que los jóvenes suspendan sus estudios para acceder a la beca del Programa (con el fin de obtener un ingreso temporal, más aún si no pudieron acceder a una beca educativa), y que posteriormente decidan ya no retomarlos.

⁶Ocupación en el sector informal. Todo trabajo que se desempeña en una unidad económica no constituida en sociedad que opera a partir de los recursos de los hogares, y que no lleva un registro contable de su actividad, independientemente de las condiciones de trabajo que se tengan. (INEGI, 2019).

Gráfica 5. Indicadores de carencia social, por estado, 2018



Fuente: Elaboración propia con base en Medición de la pobreza, Estados Unidos Mexicanos, serie 2008-2018 (CONEVAL 2019b).

En los tres estados, más del 50% de la población tiene un ingreso inferior a la Línea de Pobreza por Ingresos (LPI), como se puede observar en la Gráfica 6.

Gráfica 6. Población con ingresos por debajo de las líneas de pobreza, por estado, 2018



Fuente: Elaboración propia con base en Medición de la pobreza, Estados Unidos Mexicanos, serie 2008-2018 (CONEVAL 2019b).

Las LPI rural y urbana se ubican alrededor de los dos mil pesos y tres mil pesos, respectivamente, mientras que la Línea de Pobreza Extrema por Ingresos (LPEI) oscila entre los 1,100 y 1,600 pesos; a pesos de diciembre de 2018.

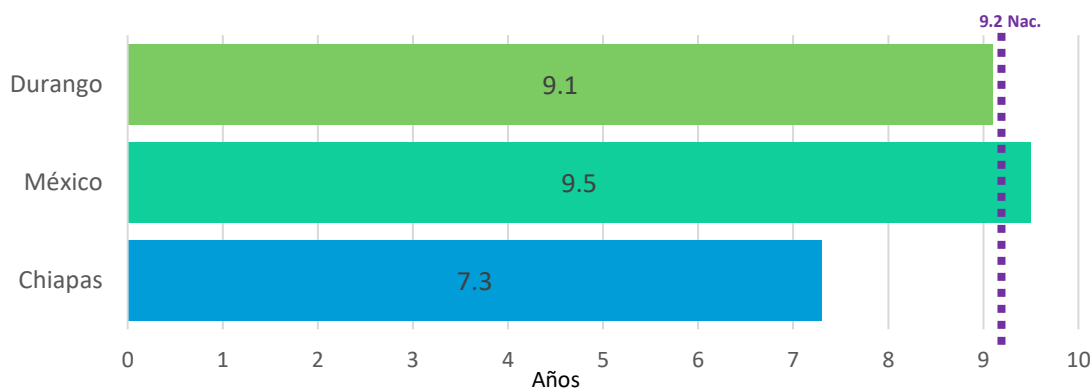
Tabla 2. Líneas de Pobreza por Ingresos y Línea de Pobreza Extrema por Ingresos, rural y urbana (mensual, pesos de diciembre 2018)

LBM rural	LBM urbano	LB rural	LB urbano
\$1,113.23	\$1,556.24	\$2,008.71	\$3,089.37

Fuente: Evolución de las Líneas de Pobreza por Ingresos (CONEVAL 2019c).

En lo que refiere al aspecto educativo, utilizando información de la Encuesta Intercensal 2015 para la población de 15 años y más, en la Gráfica 7 se observa un grado de escolaridad en Durango de 9.1 años y en el Estado de México de 9.5 años, este último se logra ubicar por arriba del promedio nacional (9.2 años).

Gráfica 7. Grado promedio de escolaridad de la población de 15 años y más, 2015, por estado

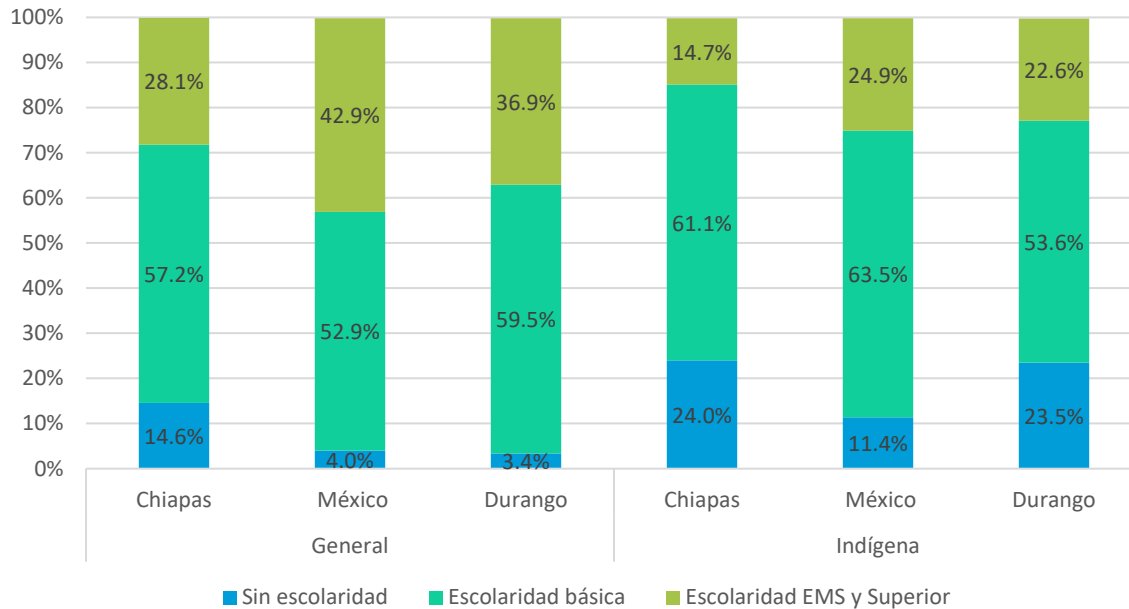


Fuente: Elaboración propia con base en la Encuesta Intercensal 2015 (INEGI, 2016)

Si bien Chiapas tiene el menor grado de escolaridad, al analizar la conformación por nivel de escolaridad (Gráfica 8), con base en el Panorama Sociodemográfico de cada estado (INEGI, 2016b, c y d), destaca que en los tres estados más del 50% de la población ha concluido algún grado de educación básica y que es el Estado de México el que presenta mayor porcentaje de conclusión de algún grado en la educación media superior y superior. Por su parte, Durango presenta el menor porcentaje de población sin instrucción (3.4%) a diferencia de Chiapas donde se encuentra el mayor porcentaje (14.6%).

En cuanto al nivel de escolaridad de la población indígena (CDI, 2017) se identifica una mayor proporción de personas sin escolaridad respecto a la población en general, siendo mayor en Durango, llegando a tener prácticamente la misma proporción de Chiapas: una de cada cuatro personas indígenas no cuenta con escolaridad.

Gráfica 8. Último nivel de escolaridad cursado por la población de 15 años y más, 2015, por estado



Fuente: Elaboración propia con base en los informes estatales Panorama sociodemográfico de Chiapas, Durango y Estado de México 2015 (INEGI, 2016b, c y d) e indicadores socioeconómicos de los pueblos indígenas de México, 2015 (CDI, 2017).

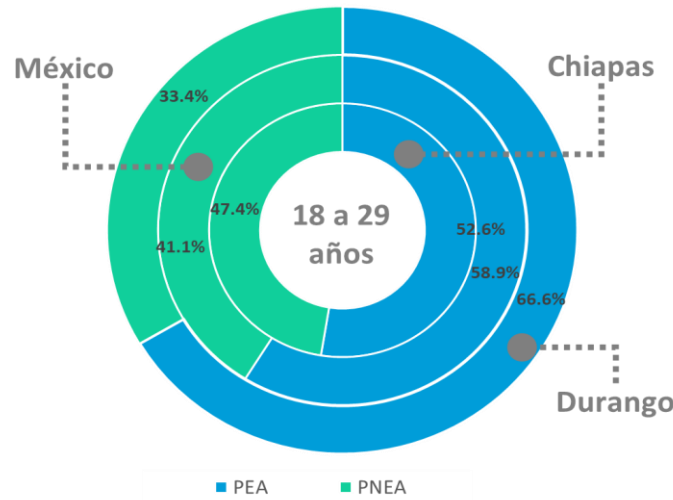
Nota: Los porcentajes no suman 100% debido a que hay algunas personas para las que no se cuenta con información sobre su nivel de escolaridad.

En cuanto a la ocupación y empleo a nivel estatal, con base en la ENOE del cuarto trimestre de 2018, para el grupo de jóvenes de 18 a 29 años, se estimó que la Población Económicamente Activa⁷ (PEA) era de casi 522 mil jóvenes en Chiapas (52.6%), 229 mil jóvenes en Durango (66.6%) y casi 2.1 millones de jóvenes en el Estado de México (58.9%); en complemento, Chiapas presenta el mayor porcentaje Población No Económicamente Activa⁸ (PNEA), tal como se observa en las Gráficas 9 y 10.

⁷ Personas de 15 y más años de edad que tuvieron vínculo con la actividad económica o que lo buscaron en la semana de referencia, por lo que se encontraban ocupadas o desocupadas (INEGI, 2019).

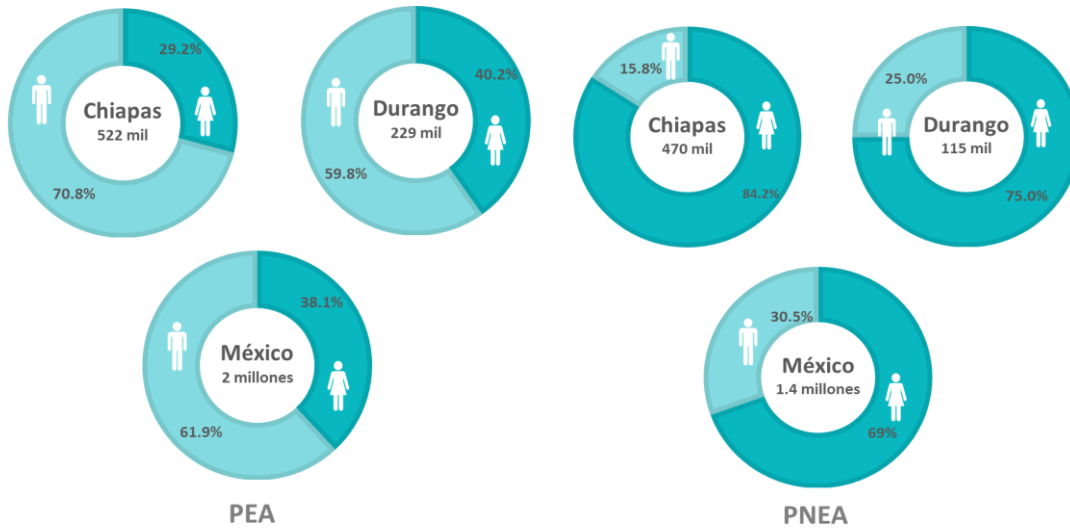
⁸ Personas de 15 y más años de edad que en la semana de referencia únicamente realizaron actividades no económicas y no buscaron trabajo (INEGI, 2019).

Gráfica 9. Porcentaje de PEA y PNEA de jóvenes de 18 a 29 años, 2018



Fuente: Elaboración propia con base en la ENOE, cuarto trimestre de 2018 (INEGI, 2019b).

Gráfica 10. Porcentaje de participación de hombres y mujeres de 18 a 29 años en la PEA y PNEA, 2018



Fuente: Elaboración propia con base en la ENOE, cuarto trimestre de 2018 (INEGI, 2019b).

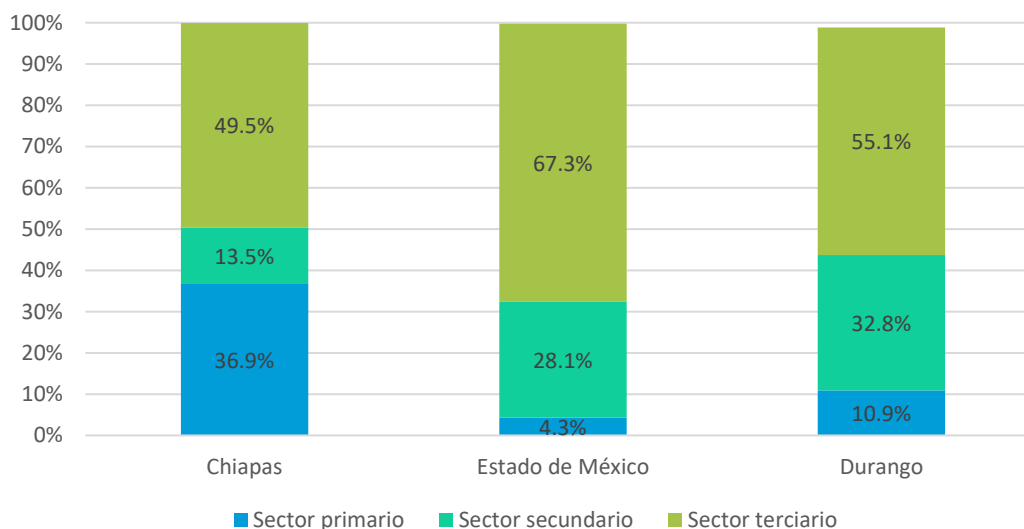
Respecto a su composición por sexo, la PEA y la PNEA se comportan de manera inversa: en el grupo de PEA se observa una mayor participación por parte de los hombres, oscilando entre 59.8% en Durango hasta 70.8% en Chiapas; mientras en la PNEA la mayor proporción son mujeres, llegando hasta un 84.2% en Chiapas.

De los jóvenes económicamente activos en los tres estados, alrededor del 93% se encuentran ocupados⁹. De este porcentaje, la mayoría se los jóvenes se ubican en

⁹Población ocupada. Personas de 15 y más años de edad que en la semana de referencia realizaron alguna actividad económica durante al menos una hora. Incluye a los ocupados que tenían trabajo, pero no lo

actividades del sector terciario. En cuando a Chiapas, el segundo sector con mayor proporción de jóvenes ocupados es el primario con 36.9%, mientras que para México y Durango es el sector secundario con 28.1% y 32.8% respectivamente (Gráfica 11). Es importante señalar que del total de la PEA ocupada para cada estado destaca aquella que realiza sus actividades en el sector informal;¹⁰ en el Estado de México la proporción de jóvenes ocupados en este sector se estima en 30.6%, en tanto que en Durango y Chiapas tienen una proporción cercana a 20% y 18% respectivamente.

Gráfica 11. Participación por sector de actividad de la PEA (jóvenes de 18 a 29 años) 2018, por estado



Fuente: Elaboración propia con base en la ENOE, cuarto trimestre de 2018 (INEGI, 2019b).

En cuanto a la posición que los jóvenes ocupan dentro de las actividades económicas que realizan, de acuerdo a datos de la ENOE, en 2018 el mayor porcentaje se caracteriza por ser trabajador subordinado y remunerado; en Chiapas esta condición es del 59.3%, para México y Durango este porcentaje es mayor al 80%. Después le sigue el porcentaje de trabajadores por cuenta propia que en el Estado de México representa 12.1%, en Durango 8% y en Chiapas 18.7%. Sin embargo, en Chiapas el 20% de los jóvenes declara que es trabajador no remunerado, no hay pago alguno por la actividad que realiza, que puede ser, por ejemplo, laborar en algún negocio familiar; para México y Durango esta condición corresponde a casi 6% de los jóvenes (INEGI, 2019b).

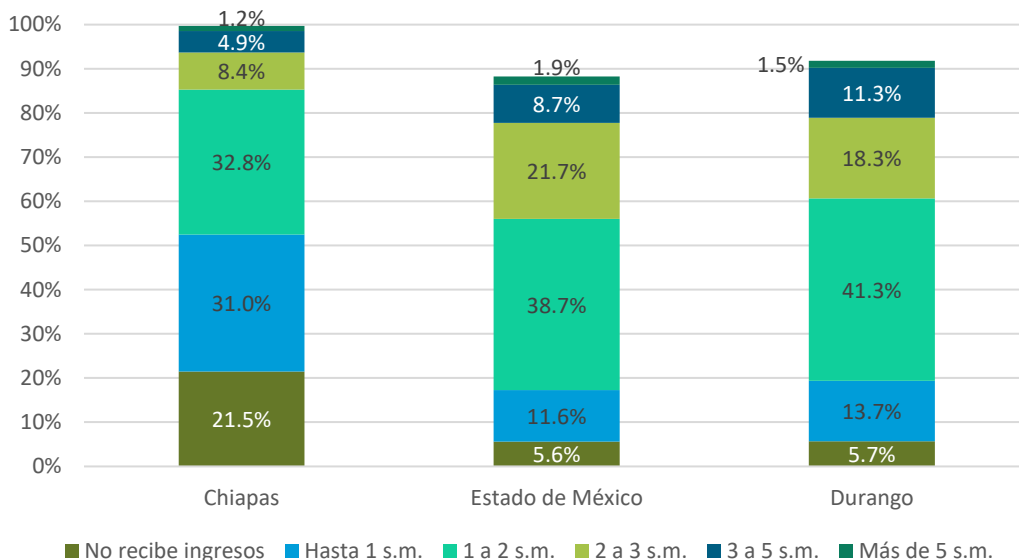
El nivel de ingresos de los jóvenes ocupados por entidad se muestra en la Gráfica 12, donde se puede apreciar que en Chiapas una quinta parte de los jóvenes no recibe ingresos y el mayor porcentaje de jóvenes (63.8%) se concentra en el rango que no rebasa

desempeñaron temporalmente por alguna razón, sin que por ello perdieran el vínculo laboral con este; así como a quienes ayudaron en alguna actividad económica sin recibir un sueldo o salario (INEGI, 2019).

¹⁰ Todas aquellas actividades económicas de mercado que operan a partir de los recursos de los hogares, pero sin constituirse como empresas con una situación identificable e independiente de esos hogares.

los 2 salarios mínimos (s.m.). Si se considera que en 2018 el salario general se estableció en \$88.36 (CONASAMI, 2018), se estima que estos jóvenes reciben entre \$2,650.8 y \$5,301.6 al mes. Para los estados de México y Durango la mayor concentración se da en la categoría de hasta 2 salarios mínimos, con una proporción ligeramente superior al 50% de los jóvenes (INEGI, 2019b).

Gráfica 12. Ingresos de los jóvenes de 18 a 29 años de la PEA, 2018, por estado



Fuente: Elaboración propia con base en la ENOE, cuarto trimestre de 2018 (INEGI, 2019b).
Nota: Los porcentajes no suman 100% debido a que no se considera la categoría no especificado.

Respecto a la PEA desocupada en el mismo grupo de edad, utilizando la misma fuente de información, la ENOE del cuarto trimestre de 2018, se identificó que la proporción entre hombres y mujeres es similar en Chiapas y Durango, mientras que para el Estado de México es inversa: 54.9% mujeres y 45.1% hombres. De esta población desocupada, hay jóvenes que no cuentan con experiencia laboral, Chiapas es el estado con mayor porcentaje y Durango con el menor.

Tabla 3. Características de la PEA desocupada de 18 a 29 años, 2018, por estado

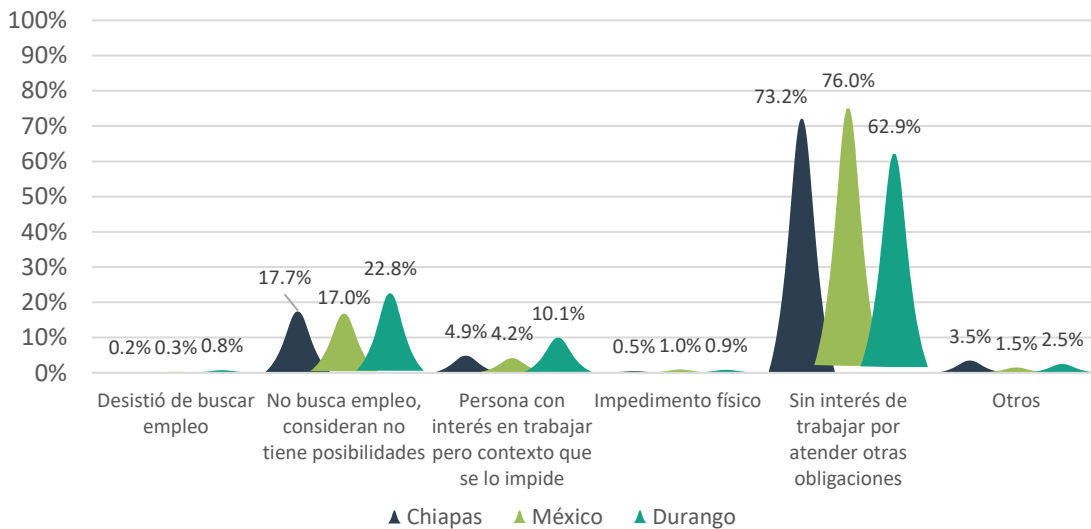
Estado	Género		Sin experiencia
	Hombres	Mujeres	
Chiapas	54.9%	45.1%	25.7%
México	46.2%	53.8%	19.1%
Durango	58.4%	41.6%	13.5%

Fuente: Elaboración propia con base en la ENOE, cuarto trimestre de 2018 (INEGI, 2019b).

Por su parte, dentro de la PNEA se encuentran personas disponibles y no disponibles, siendo las segundas las de mayor proporción para los tres estados, oscilando entre 76.4% de Durango, hasta 82.7% del Estado de México. En la Gráfica 13 se puede observar que la necesidad de atender otras obligaciones es la principal razón por la que los jóvenes no buscaron incorporarse a alguna actividad económica. En segundo lugar, se

encuentra el porcentaje de los jóvenes que no buscan empleo porque consideran que no tienen posibilidades, que va de 17.7% en el Estado de México al 22.8% en Durango. Es importante analizar a este último segmento de jóvenes que se encuentran en el rango de atención del Programa, ya que es población que puede ser apoyada con los diversos planes de capacitación que buscan fomentar la adquisición de conocimientos, competencias, habilidades y experiencia laboral en los jóvenes a fin de incrementar sus posibilidades de empleabilidad a futuro. El resto de las razones presentan proporciones menores al 10%, siendo la más baja aquella en la que los jóvenes desistieron de buscar empleo.

Gráfica 13. Composición de la PNEA de jóvenes de 18 a 29 años, 2018, por estado



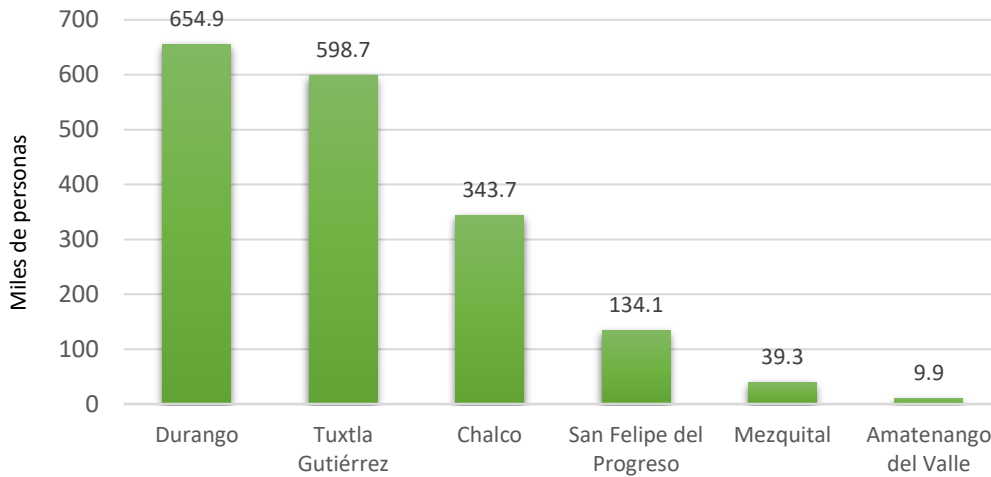
Fuente: Elaboración propia con base en la ENOE, cuarto trimestre de 2018 (INEGI, 2019b).

3.2. Análisis a nivel municipal

En la siguiente sección se caracterizarán de manera general los municipios seleccionados para el trabajo de campo, con base en información de la Encuesta Intercensal 2015, procesada para documentos ya publicados, con rangos de edad preestablecidos. Algunas de estas características fueron elementos considerados para proponer la selección de la muestra.

En la Gráfica 14 se puede observar la distribución poblacional de cada uno de los municipios. Durango, Tuxtla Gutiérrez y Chalco son los que tienen mayor población, y Amatenango del Valle en el estado de Chiapas es el que tiene menos, con casi diez mil habitantes (INEGI, 2016b). La composición demográfica de los municipios es similar a la estatal.

Gráfica 14. Población en los municipios de la muestra, 2015 (miles de habitantes)

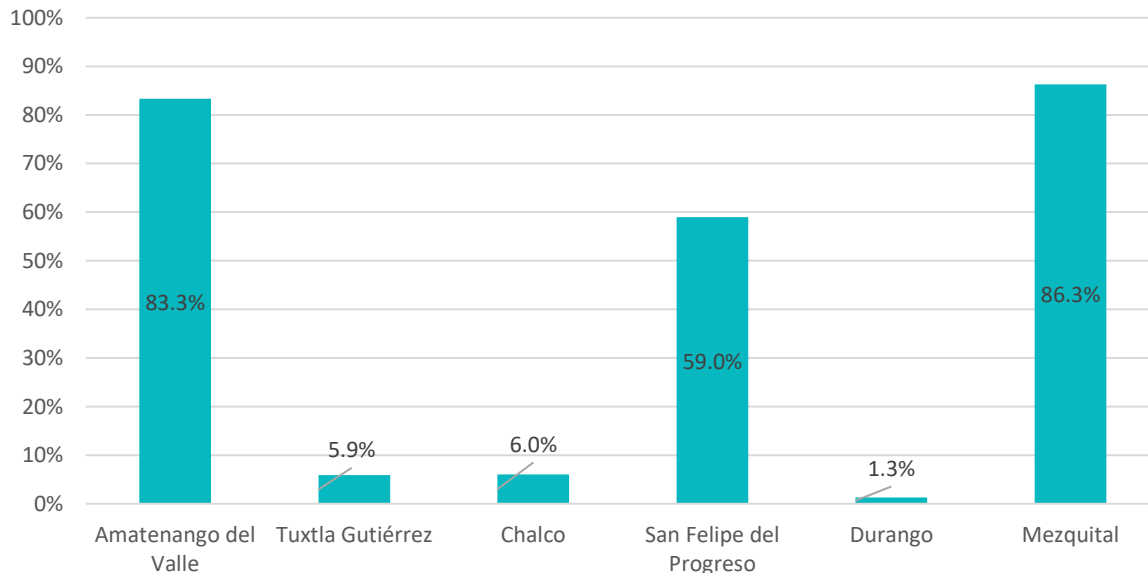


Fuente: Elaboración propia con base en los informes estatales Panorama sociodemográfico de Chiapas, Durango y Estado de México 2015 (INEGI, 2016b, c y d).

Nota: Amatenango del Valle y Tuxtla Gutiérrez (Chiapas), Chalco y San Felipe del Progreso (Estado de México), y Durango y Mezquital (Durango).

La presencia de población indígena a nivel municipal varía, al ser un criterio de selección de la muestra; en Mezquital y Amatenango del Valle, se tiene una proporción superior al 80% de población indígena (Gráfica 15).

Gráfica 15. Proporción de población indígena a nivel municipal, 2015



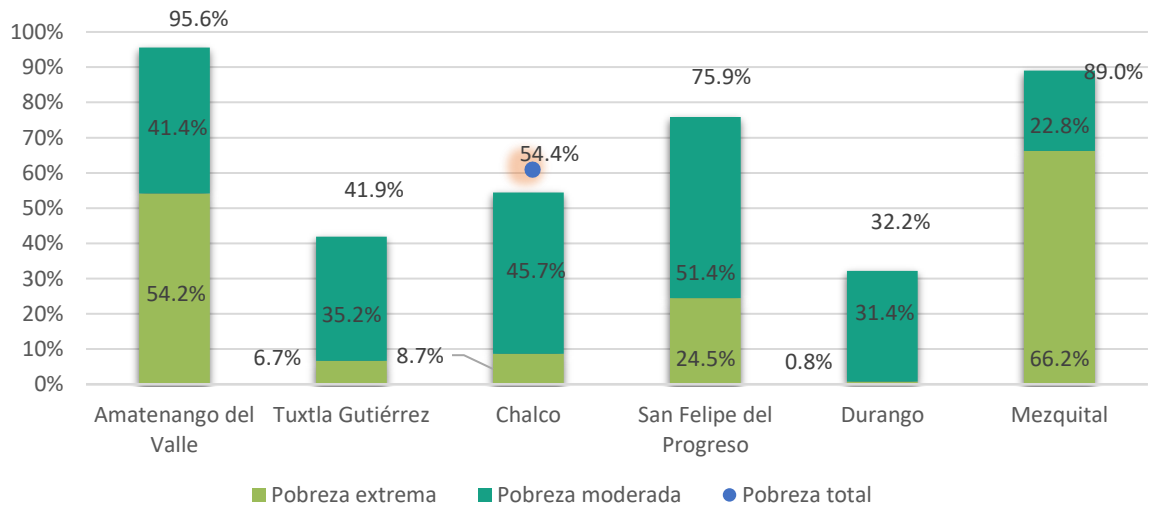
Fuente: Elaboración propia con base en los indicadores socioeconómicos de los pueblos indígenas de México, 2015 (CDI, 2017).

En cuanto a las características de marginación y de pobreza destaca que, a nivel nacional, Mezquital es el segundo municipio con mayor índice de marginación, detrás de

Batopilas en Chihuahua, y está clasificado con grado de marginación muy alto, al igual que Amatenango del Valle, que ocupa la posición 53 a nivel nacional. Le sigue San Felipe del Progreso con un grado alto de marginación (posición 920) y finalmente el resto de los municipios con un grado de marginación muy bajo (CONAPO, 2016b).

Las estimaciones de pobreza 2018 de CONEVAL, indican que Amatenango del Valle (95.6%) y Mezquital (89.1%) tienen el mayor porcentaje de población en situación de pobreza. Por su parte, Durango (32.2%) y Tuxtla Gutiérrez (41.9%) tienen la menor proporción de población en esta situación (Gráfica 16).

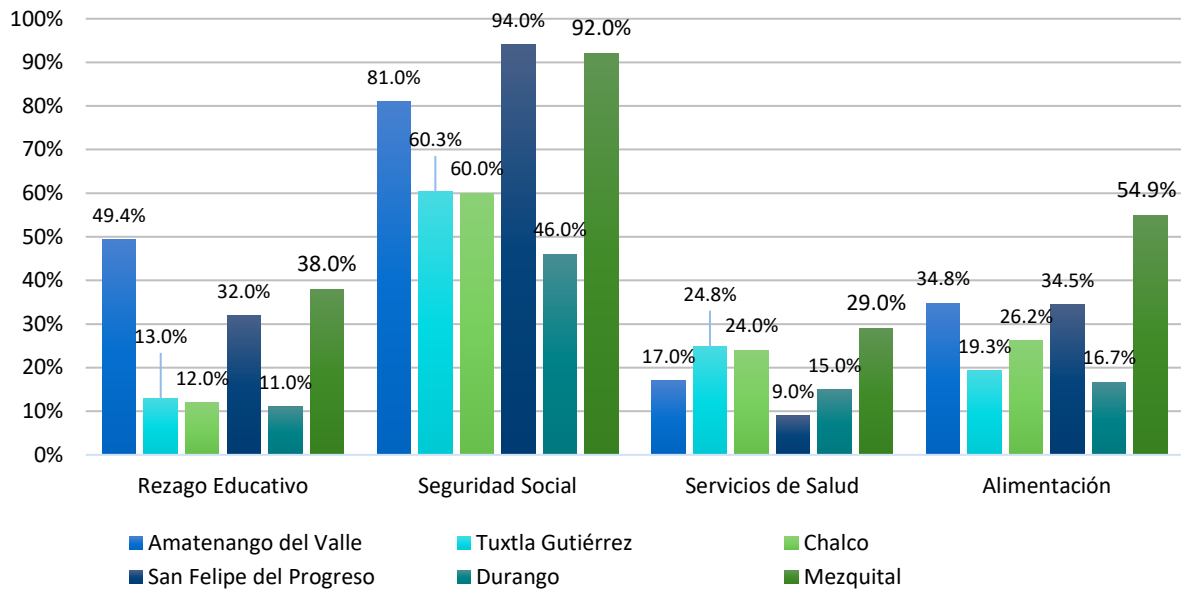
Gráfica 16. Porcentaje de población en situación de pobreza, 2015, por municipio



Fuente: Elaboración propia con base en Medición de la pobreza, 2010-2015. Indicadores de pobreza por municipio (CONEVAL 2016).

En cuanto a los indicadores de carencias sociales, al igual que a nivel estatal el acceso a seguridad social es el de mayor incidencia en los seis municipios de estudio; las mayores proporciones las tiene San Felipe del Progreso y Mezquital, y las menores el municipio de Durango. Resalta el porcentaje de población que en Mezquital tiene carencia de acceso a la alimentación (54.9%) en y Amatenango del Valle, rezago educativo (49.4%). En general, la proporción de habitantes que presentan carencias sociales en los municipios rurales es significativamente mayor que la proporción de municipios urbanos (Gráfica 17).

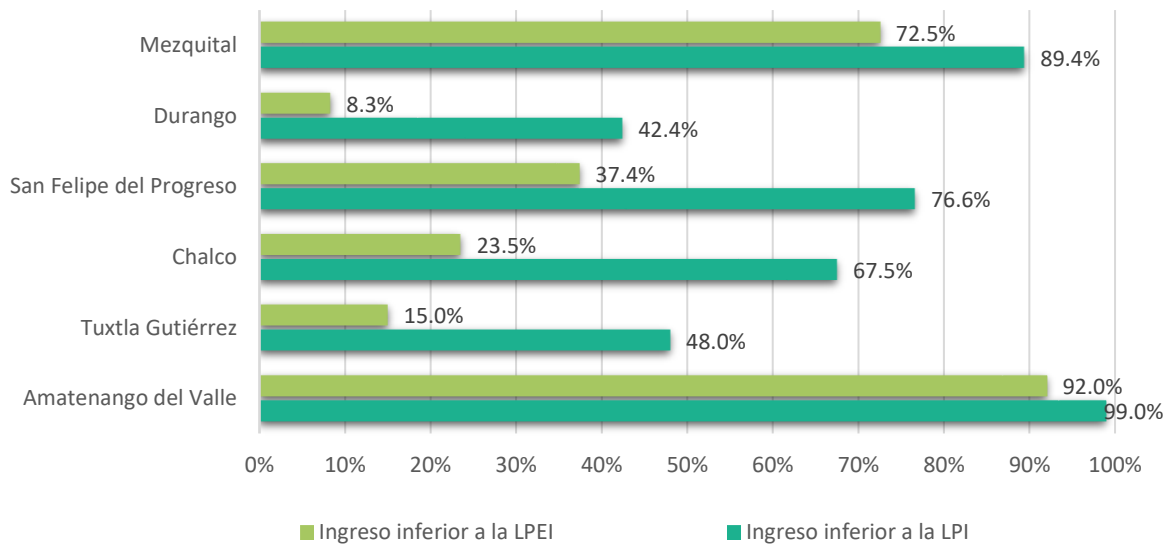
Gráfica 17. Porcentaje de población con carencias sociales, por municipio



Fuente: Elaboración propia con base en los resultados de pobreza a nivel municipio 2015 (CONEVAL 2016).

La proporción de la población que tiene un ingreso inferior a la LPI varía entre municipios, sin embargo, todos presentan un porcentaje mayor al 40%. Destaca Amatenango del Valle con 99% y Mezquital con 89.4%, estos dos municipios presentan también el mayor porcentaje de población que percibe ingresos por debajo de la LPEI con 92% y 72.5% respectivamente. En contraste, Durango es el municipio que presenta las proporciones más bajas de población con ingresos por debajo de las líneas de pobreza (Gráfica 18).

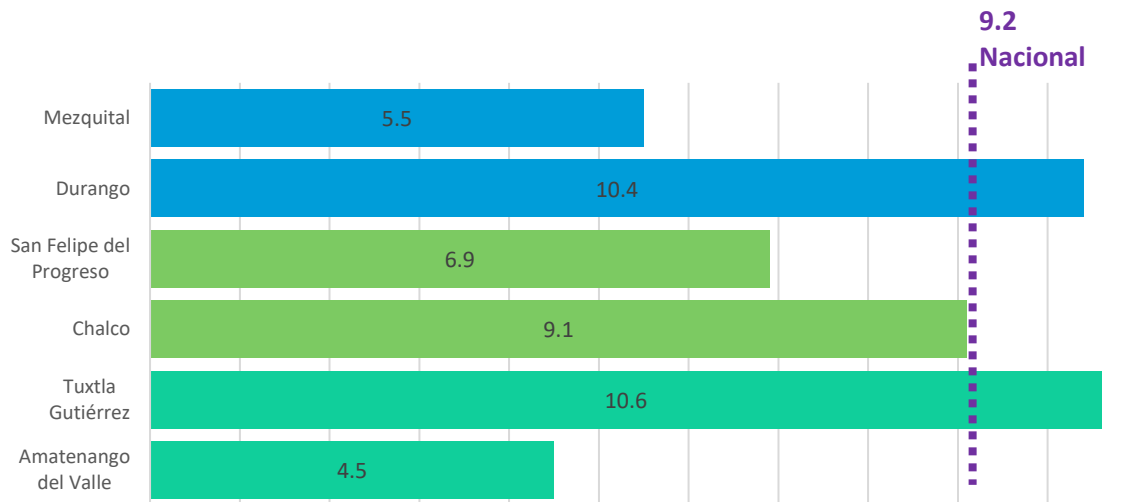
Gráfica 18. Población con ingresos por debajo de las líneas de pobreza, 2015, por municipio



Fuente: Elaboración propia con base en los resultados de pobreza a nivel municipio 2015 (CONEVAL 2016).

En el aspecto educativo, considerando el grupo de jóvenes de 15 años y más, Durango y Tuxtla Gutiérrez registran más de diez años de escolaridad promedio, ubicándose por arriba de la media nacional (9.2 años); por el contrario, los municipios de Mezquital y Amatenango del Valle tienen en promedio menos de 6 años de escolaridad, lo que indica que la población accede a la educación primaria sin que exista garantía que la concluya (Gráfica 19).

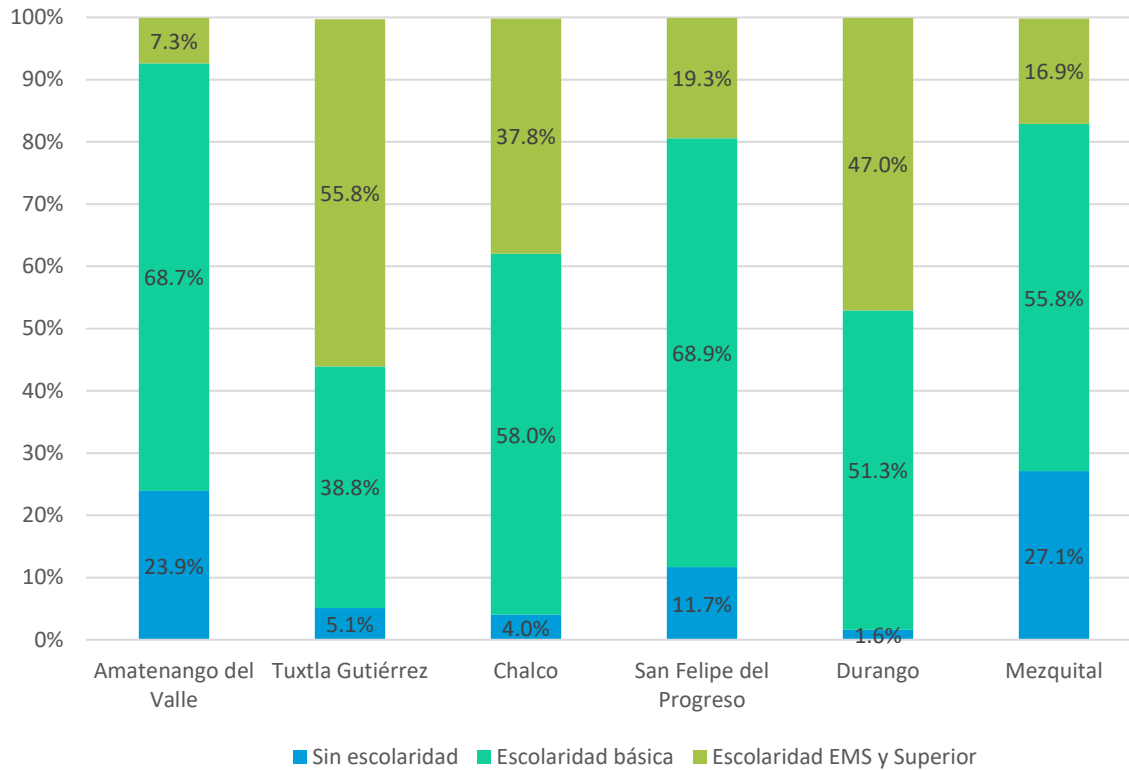
Gráfica 19. Grado promedio de escolaridad de la población de 15 años y más, 2015, por municipio



Fuente: Elaboración propia con base en la Encuesta Intercensal 2015 (INEGI, 2016)

Considerando los grados promedio de escolaridad, se identifica que Tuxtla Gutiérrez y Durango presentan la mayor proporción de personas que han concluido algún grado de educación media superior o superior, con 55.8% y 47% respectivamente, mientras que en el resto de los municipios la mayor proporción de personas ha cursado solamente algún grado de educación básica. Es importante resaltar que los municipios de Amatenango del Valle y Mezquital reportan que una cuarta parte de su población no cuenta con escolaridad, por lo tanto, la proporción de las personas en niveles escolares más altos que la educación básica se ve considerablemente reducida. (Gráfica 20).

Gráfica 20. Último nivel de escolaridad cursado por la población de 15 años y más, por municipio

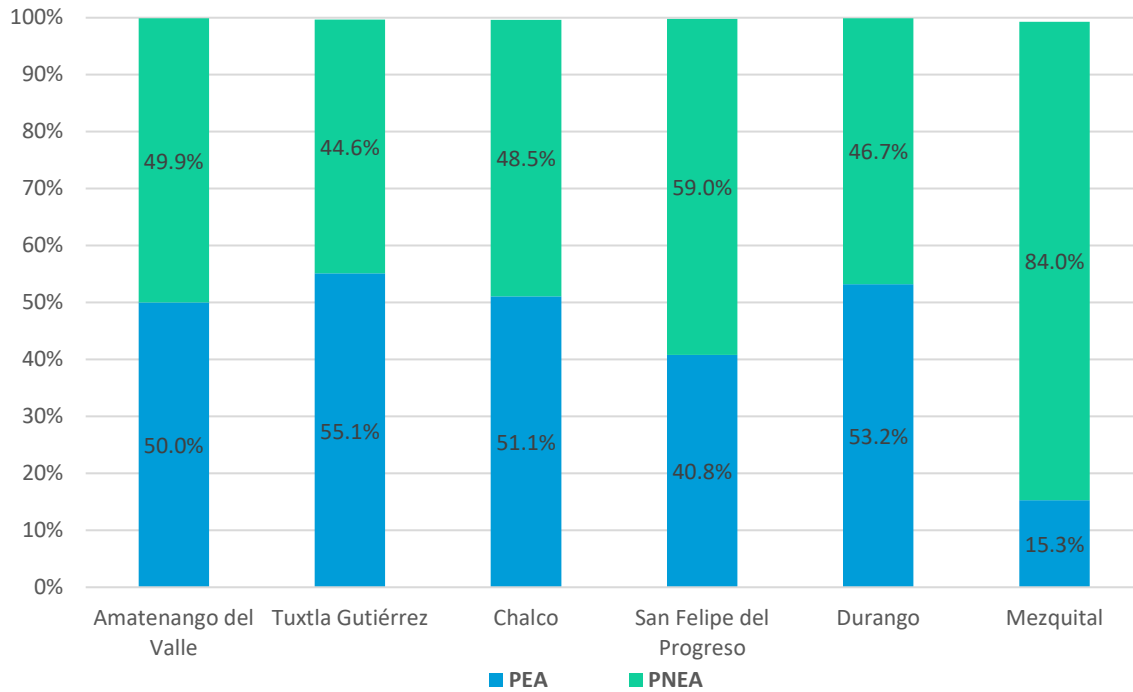


Fuente: Elaboración propia con base en los informes estatales Panorama sociodemográfico de Chiapas, Durango y Estado de México 2015 (INEGI, 2016b, c y d).

Nota: Los porcentajes no suman 100% debido a que no se incluye la categoría no especificados.

En cuanto a la ocupación y empleo a nivel municipal, en los Panoramas sociodemográficos estatales del INEGI de 2015 (INEGI, 2016b, c y d), se tiene información básica a nivel de municipios para la población de 12 años y más. A partir de estos, se identifica que la PEA en cuatro de los seis municipios es del 50% o más, con excepción del municipio Mezquital, en el cual sólo 15.3% de la población es económicamente activa y San Felipe del Progreso donde 40.8% de su población es PEA (Gráfica 21). La composición de la PEA por sexo para los municipios de Amatenango de Valle, Tuxtla Gutiérrez, Chalco, y Durango tiene una proporción promedio de 60% hombres y 40% mujeres, mientras que para Mezquital y San Felipe del Progreso la proporción promedio es de 70% hombres y 30% mujeres.

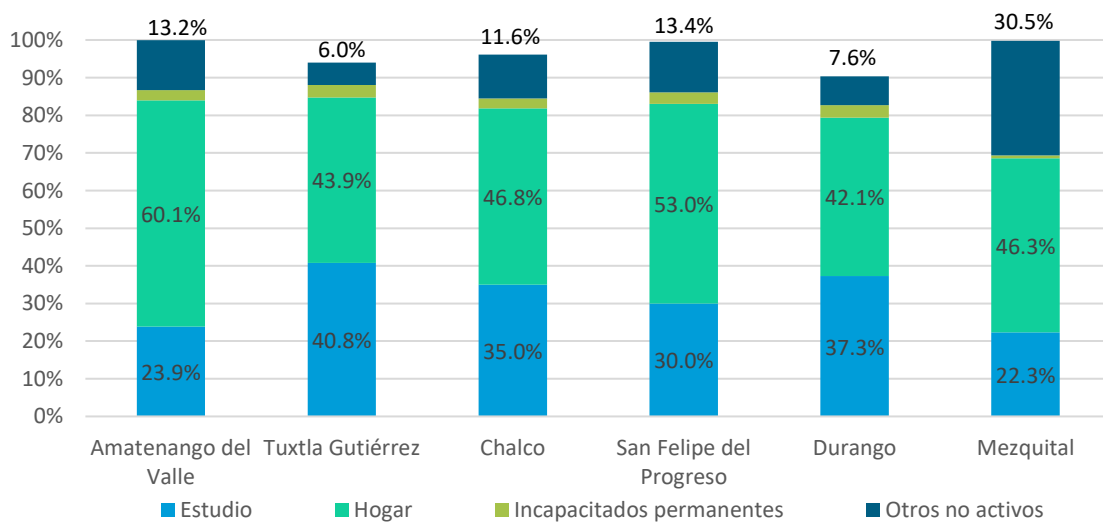
Gráfica 21. Porcentaje de PEA y PNEA (población de 12 años y más), 2015, por municipio



Fuente: Elaboración propia con base en los informes estatales Panorama sociodemográfico de Chiapas, Durango y Estado de México 2015 (INEGI, 2016b, c y d).

De la PEA, con excepción de Mezquital (67.5%), en los municipios de estudio, más del 93.5% de la población económicamente activa se encontraba ocupada.

Gráfica 22. Condición de actividad de la PNEA, población de 12 años y más, por municipio



Fuente: Elaboración propia con base en los informes estatales Panorama sociodemográfico de Chiapas, Durango y Estado de México 2015 (INEGI, 2016b, c y d).

Nota: Los porcentajes no suman 100% debido a que no se incluyó la categoría de jubilados o pensionados y población con condición de actividad no especificada.

4. Resultados de la Evaluación del Funcionamiento del Programa

En este numeral se aglutinan los siguientes tres apartados: I. Identificación, descripción y mapeo de los procesos del Programa Jóvenes Construyendo el Futuro; II. Descripción y análisis de los procesos sustantivos del Programa; y III. Estructura organizacional que interviene en la operación del Programa.

I. Identificación, descripción y mapeo de los procesos del Programa Jóvenes Construyendo el Futuro

En el marco de la evaluación del funcionamiento del Programa se entenderá por 'procesos' al conjunto de actividades orientadas a transformar, de manera racional, un conjunto de insumos en productos para lograr un fin específico (Martínez & Fernández, 2008, pág. 12). En los TDR (CONEVAL, 2019, pág. 62) se distinguen los procesos generales de los sustantivos. Los últimos son los que contribuyen de manera directa al cumplimiento de los objetivos del Programa y, al menos dos de éstos, deben ser analizados de manera detallada en el marco de este documento. Si bien en los Términos de Referencia no se definen los procesos transversales, la noción de transversalidad alude a procesos que están presentes en diversas etapas del Programa e involucran a agentes ubicados en diversas partes de la estructura organizacional (INMUJERES, 2007, pág. 126).

Tomando como referencia el Modelo General de Procesos contenido en los Términos de Referencia (CONEVAL, 2019: 62), y a partir del análisis de la normatividad del Programa, en un inicio se identificaron 12 procesos operativos, mismos que fueron validados por la Coordinación del Programa en la sesión de trabajo celebrada el 9 de septiembre de 2019¹¹:

- 1) Planeación;
- 2) Difusión del Programa;
- 3) Registro del Centro de Trabajo;
- 4) Validación de información del Centro de Trabajo;
- 5) Registro de becarios;
- 6) Validación de información del registro del becario;
- 7) Entrega de apoyos a los beneficiarios que involucra lo siguiente: i) el vínculo con el Centro de Trabajo para realizar la capacitación, ii) el otorgamiento de la beca, iii) el otorgamiento del seguro médico, así como iv) la expedición de la constancia al término de la capacitación;¹²
- 8) Evaluación mutua;
- 9) Administración y gestión del padrón del Programa, que incluye la aplicación de los movimientos al padrón, por ejemplo, por cambios de Centro de Trabajo, suspensiones y bajas del Programa;

¹¹ El nombre de los procesos fue definido por el equipo que realizó la evaluación.

¹²En las Reglas de Operación de 2020, la constancia de capacitación ya no es considerado un apoyo entregado por el Programa, sino que forma parte de los objetivos específicos.

- 10) Graduación de becarios;
- 11) Distintivo al Centro de Trabajo; y
- 12) Evaluación y monitoreo.

Se destaca que el Modelo General de Procesos (CONEVAL, 2019, pág. 62) considera la Contraloría Social y Satisfacción de Usuarios como uno de los procesos transversales. Sin embargo, éste no se incorporó en el análisis en virtud de que en el numeral décimo sexto de los lineamientos del Programa (STPS, 2019a) se especifica que “el Programa contará con mecanismos de participación comunitaria y contraloría social, supervisados por la citada Secretaría de la Función Pública, a partir del segundo ejercicio fiscal de operación del Programa (...)”. Es decir, aunque se prevé incentivar la participación ciudadana y constituir una contraloría social, estos mecanismos se definirán e implementarán hasta el ejercicio fiscal 2020.

Adicionalmente, durante la realización de la prueba piloto,¹³ se identificó un nuevo proceso operativo, la verificación de Centros de Trabajo, y se dio cuenta de la participación de una nueva figura operativa, los Mentores de la Nación, quienes son los responsables fundamentales de ejecutar el proceso operativo referido. Gracias a este hallazgo se sumó a la lista un proceso adicional.

De igual forma, durante las entrevistas realizadas al personal directivo de la Coordinación del Programa, se informó que no existe un proceso de graduación de becarios, sino que solo se emiten las constancias de capacitación una vez que los becarios han cumplido con los requisitos para tal efecto. Para la Coordinación del Programa, la entrega de constancia de capacitación es parte del proceso de entrega de apoyos, tal y como está asentado en el numeral tercero de los Lineamientos. En el mismo sentido, se informó que el distintivo a los Centros de Trabajo era una iniciativa que se encontraba en proceso de diseño, por tanto, aún no había dado lugar a la implementación de un proceso operativo. Por las razones expuestas, en este informe no se realizó la descripción de los dos procesos aludidos.

En la sesión de trabajo sostenida el 9 de septiembre de 2019 con la Coordinación del Programa, inicialmente se propuso analizar con mayor énfasis los siguientes tres procesos por considerarlos de carácter sustantivo: difusión del Programa (inciso 2), registro de becarios (inciso 5) y evaluación mutua (inciso 8). No obstante, con base en los hallazgos obtenidos en el trabajo de campo se identificó que el proceso de evaluación mutua no representa un proceso sustantivo, puesto que su cumplimiento o incumplimiento no condiciona las transferencias monetarias mensuales del Programa. En tal sentido, se propuso sustituir el análisis de la evaluación mutua por el proceso de entrega de apoyos a los beneficiarios (inciso 7).

¹³El objetivo de la prueba piloto fue verificar que los instrumentos metodológicos diseñados (guías de entrevista, guías para organizar grupos focales, cédulas para recabar información de los becarios y bitácoras, entre otras) sirvieran para acopiar la información requerida para el estudio.

A partir de las consideraciones anteriores, la evaluación del funcionamiento del Programa consideró los procesos generales y transversales, así como los sustantivos que se representan en la siguiente Figura.

Figura 1. Secuencia operativa del Programa Jóvenes Construyendo el Futuro, 2019



Fuente: Elaboración propia con base en el "Modelo General de Procesos" de CONEVAL (2019: 62).

Nota: Los procesos identificados tienen diferente nivel de definición y desarrollo. La secuencia representada en el diagrama es con fines ilustrativos, ya que durante la implementación del Programa algunos procesos se realizaron de manera simultánea, o bien, no necesariamente siguieron el orden diagramado.

En esta primera parte del apartado se describen y analizan los procesos generales y transversales que intervienen en la implementación de JCF. En la parte II de este apartado, con base en los *Criterios Técnicos del Análisis Exploratorio del Funcionamiento del Programa* asentados en los Términos de Referencia (CONEVAL, 2019), se examinarán de manera detallada los tres procesos sustantivos seleccionados.

Los procesos se analizan de la siguiente manera. En primer lugar, se hace una reseña de cada proceso con base en lo establecido en la normatividad del Programa. Posteriormente, se recupera la información proporcionada por los informantes clave contactados durante el trabajo de campo. Los informantes clave son servidores públicos de oficinas centrales que han participado en el diseño del Programa, servidores públicos que ejecutan los procesos en las entidades federativas y, beneficiarios, tutores y responsables de Centros de Trabajo. Una vez reportada la información captada mediante la interacción con los informantes clave, se señalan, de ser el caso, las diferencias identificadas en el funcionamiento del Programa en cada uno de los estados en donde se llevó a cabo el trabajo de campo. Se precisa, no obstante, que la mayor parte de los procesos están estandarizados gracias al uso de la plataforma digital o son realizados en oficinas centrales, razón por la cual no existen diferencias considerables entre uno y otro estado. Finalmente,

se identifican las áreas de oportunidad en el funcionamiento del Programa a partir de la información provista en la descripción de cada proceso.

4.1. Proceso de planeación

4.1.1. Descripción del proceso de planeación a partir del análisis de gabinete

Dentro de las *Consideraciones* expuestas en los lineamientos del Programa se hace referencia a los *Lineamientos Generales para la Coordinación e Implementación de los Programas Integrales para el desarrollo*, publicados el 11 de enero de 2019 en el Diario Oficial de la Federación, en los cuales se establece que las dependencias y entidades de la administración pública federal que son responsables de ejecutar Programas Integrales para el Desarrollo deben,

- Elaborar lineamientos o reglas de operación de los programas a su cargo;
- Favorecer que la planeación e implementación se oriente a beneficiar a personas que habitan en zonas de población mayoritariamente indígena, zonas con mayor grado de marginación o zonas con altos índices de violencia, según los mecanismos establecidos por la Secretaría de Bienestar.
- Entregar los beneficios económicos y en especie de manera directa y sin intermediarios a los beneficiarios, preferiblemente por medio de instrumentos bancarios;
- Incorporar a los beneficiarios a un padrón integrado por la Secretaría de Bienestar, con información de las dependencias y entidades responsables. Dicho padrón permitirá la implementación de acciones transversales de las distintas dependencias de la Administración Pública Federal que faciliten la planeación, coordinación y ejecución de los programas. Adicionalmente, contará con verificación de la identidad de los beneficiarios y la localización geográfica de las necesidades de la población.

De igual forma, en los lineamientos se hace referencia a *Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria* que, en su Artículo 2 define al Sistema de Evaluación del Desempeño como “el conjunto de elementos metodológicos que permiten realizar una valoración objetiva del desempeño de los programas, bajo los principios de verificación del grado de cumplimiento de metas y objetivos, con base en indicadores estratégicos y de gestión que permitan conocer el impacto social de los programas y de los proyectos” (Cámara de Diputados, 2012).

En el mismo instrumento jurídico, en el artículo 24, se establece que la Programación y presupuestación del gasto público comprende las actividades que deberán realizar las dependencias y entidades para dar cumplimiento a los objetivos, políticas, estrategias, prioridades y metas con base en indicadores de desempeño, contenidos en los programas que se derivan del Plan Nacional de Desarrollo, así como las previsiones de gasto público para cubrir los recursos humanos, materiales, financieros y de otra índole, necesarios para el desarrollo de las actividades señaladas.

En el artículo 25 se plantea que la Programación y presupuestación anual del gasto público que elaboren las dependencias y entidades para cada ejercicio fiscal debe favorecer la vinculación de la Programación de los ejecutores con el Plan Nacional de Desarrollo y

los programas sectoriales, y deberá incluir indicadores de desempeño con sus correspondientes metas anuales.

4.1.2. Hallazgos sobre el proceso de planeación a partir del trabajo de campo

De acuerdo con entrevistas realizadas a personal del programa, el proceso de planeación está integrado por dos subprocesos: (1) la *planeación del Programa y su implementación*, y (2) la *planeación de las operaciones que debe realizar cada área de la Coordinación del Programa*. El primero inició con la formulación del problema y el objetivo de la intervención; con la definición de las poblaciones potencial y objetivo; con el diseño de los mecanismos para la entrega de los componentes del Programa, así como con el establecimiento de las metas de cobertura y la formulación de indicadores. De estos procesos emanan productos como los Lineamientos de JCF o las Reglas de Operación, la MIR, y las metas sobre las contribuciones que el Programa hará al logro de los Objetivos Sectoriales, los cuales se actualizan anualmente.

Se prevé que este subproceso se ejecute cada año en aras de afinar el diseño del Programa y actualizar los Lineamientos o reglas de operación. Sin embargo, este subproceso puede retomarse en cualquier momento del ejercicio fiscal ante requerimientos específicos que la propia operación del Programa va demandando, por ejemplo, la creación de un nuevo proceso (como lo fue en su momento la verificación de Centros de Trabajo) o la incorporación de una nueva figura operativa (por ejemplo, los Capacitadores Estatales o los Mentores de la Nación).

Se destaca que, en 2019, la Coordinación del Programa implementó mecanismos para recuperar la experiencia de los operadores y fortalecer el diseño y la normatividad JCF. Particularmente, se organizaron mesas colaborativas para la retroalimentación del Programa en las cuales algunos becarios, tutores y representantes de Centros de Trabajo fueron consultados para conocer su opinión sobre JCF y recabar propuestas para mejorar el diseño y fortalecer la normatividad. Estas sesiones también se hicieron con los Capacitadores Estatales. Los insumos de información recuperados en tales sesiones fueron considerados para elaborar las Reglas de Operación 2020. Dados los resultados obtenidos en estas mesas colaborativas, se espera repetir este mecanismo en cada ejercicio fiscal, sin embargo, esta posibilidad aún se está valorando.

Al margen de la determinación que se tome respecto a lo anterior, puede decirse que, en 2019, la secuencia de operaciones que se llevó a cabo en el marco de este subproceso fue la siguiente: organización de las mesas colaborativas, realización de las mesas colaborativas, sistematización de la información recabada durante las mesas colaborativas y actualización de la normatividad del Programa. Adicionalmente, ante la necesidad de generar nuevos procesos operativos, la secuencia de operaciones que se realizó fue la siguiente: identificación de un área de mejora o necesidad operativa, diseño de la estrategia operativa, designación de personal responsable de operar la estrategia, ejecución de la estrategia y seguimiento.

Por lo que toca al segundo subproceso, *planeación de las operaciones que debe realizar cada área de la Coordinación del Programa*, éste se enfoca en distribuir tareas específicas entre las áreas que integran la Coordinación del Programa, en definir la forma

de organización entre las áreas para lograr el fin establecido, así como en verificar que se estén generando las metas en los plazos establecidos. La secuencia de operaciones inició con un diagnóstico en el que se identificó la estructura que debía tener la Coordinación del Programa JCF; se reconocieron las funciones que debía desempeñar cada una de sus áreas y el perfil del personal que debía integrarse a las mismas. De acuerdo con personal del programa, luego de estas actividades se prosiguió a esbozar los procesos estratégicos y a desarrollar manuales de operación, así como a la proyección de metas de cada área y a la definición de los mecanismos de verificación. Sin embargo, las necesidades operativas que han ido surgiendo han dado lugar a nuevas responsabilidades de las unidades administrativas que integran la Coordinación Nacional, de tal suerte que este subproceso puede reiniciar en cualquier momento del ejercicio fiscal. Este subproceso pasa por el siguiente procedimiento: bosquejo de las operaciones que deben realizarse, distribución de responsabilidades entre las unidades administrativas de la Coordinación del Programa, definición del proceso o tarea a realizar y ejecución del proceso o tarea.

Los productos emanados de este subproceso son manuales de operación o flujogramas que describen la secuencia de operaciones que ha de realizar alguna unidad administrativa para solventar el requerimiento operativo en cuestión, así como la definición de productos correspondientes. El insumo fundamental para este proceso es la información que se recaba durante el monitoreo de la operación del Programa.

Si bien todas las instancias de JCF participan en el proceso de planeación, las áreas que lideran ambos subprocesos son la Dirección General de Operación e Innovación; la Dirección General de Evaluación, Vinculación y Desarrollo de Habilidades, y la Dirección de Monitoreo y Evaluación.

Debido a que JCF tuvo una meta de cobertura ambiciosa para el primer año de operación, a la política de austeridad impulsada por el jefe del ejecutivo federal, así como a los procesos administrativos de la STPS, al término del 2019 no se contaba con una estructura de personal oficial y acorde con los retos que la Coordinación del Programa debe encarar. Las restricciones de personal, tanto en oficinas centrales como en sus representaciones estatales y en campo, fueron determinantes para que el personal disponible se enfocara a cumplir, fundamentalmente, las labores operativas y administrativas del Programa, lo cual retrasó la elaboración de algunos productos relacionados con el proceso de planeación. Particularmente, durante la realización del trabajo de campo, en el último trimestre de 2019, el Programa no contaba con manuales de procedimientos concluidos; la matriz de marco lógico y los indicadores tenían inconsistencias técnicas; el Programa no contaba con un plan de cobertura para el mediano y largo plazo; y no estaban especificadas las contribuciones que JCF haría a los objetivos del *Plan Nacional de Desarrollo*, entre otros aspectos.

De acuerdo con uno de los actores entrevistados, los retos más apremiantes para la Coordinación del Programa en materia de planeación consisten en cristalizar el diseño de JCF a partir de la experiencia de trabajo de 2019, consolidar la operación del Programa a la luz de las innovaciones y ajustes que se harán en 2020, así como establecer metas e indicadores que puedan ser comparables de forma multianual. Esto último con el fin de

poder evaluar los resultados e impactos del Programa en el mediano y largo plazo, así como instaurar mecanismos para brindar certidumbre y seguridad al personal.

Adicional a ello, es fundamental que el Programa perfeccione los instrumentos e insumos asociados con el proceso de planeación, tales como el diagnóstico y el resumen narrativo de la MIR y sus indicadores. De igual forma, es conveniente valorar los resultados de las estrategias que se implementaron para actualizar la normatividad del Programa (mesas colaborativas con aprendices y becarios, así como encuentros nacionales con los capacitadores estatales) para fortalecerlas y, en su caso, institucionalizarlas. Se sugiere que a estos espacios también sean convocados actores de la sociedad civil y académicos, en aras de fortalecer la normatividad de JCF e identificar posibles innovaciones a su diseño.

4.2. Proceso de difusión del Programa

Este es un proceso sustantivo, por lo tanto, se describe en la parte II de este apartado.

4.3. Proceso de registro del Centro de Trabajo

4.3.1 Descripción del proceso registro del Centro de Trabajo a partir del análisis de gabinete

En los Lineamientos del Programa se define al Centro de Trabajo como “el lugar en el que se realizan actividades productivas, de comercialización y/o distribución de bienes, servicios o actividades de otra naturaleza, propias de los sectores público, privado y social, que solicitan participar en el Programa ofreciendo oportunidades de capacitación laboral” (STPS, 2019a). Se establece que “los Representantes de los Centros de Trabajo interesados en participar en el Programa podrán realizar el registro a través de la Plataforma Digital, a través de los Servidores de la Nación o acudiendo a las oficinas designadas por la STPS” (STPS, 2019a).

Los requisitos y documentación que deben cumplir los Centros de Trabajo para su registro en JCF son los siguientes: (I) manifestar su intención de participar en el Programa; (II) designar un tutor y presentar un plan de capacitación; (III) contar con comprobante de inscripción en el Registro Federal de Contribuyentes (opcional); (IV) Clave Única de Registro de Población del o los tutores (CURP); (V) señalar el giro del Centro de Trabajo; (VI) señalar el número de becarios(as) que puede recibir para desarrollar la capacitación. Los requisitos señalados en las Reglas 2020 no presentan cambios significativos respecto a lo establecido en 2019, sólo se incluyeron algunas precisiones en cuanto a las y los tutores, indicando que debe designarse uno por cada Plan de Capacitación y proporcionar sus datos de contacto.

La documentación que deben presentar está en función de si son personas físicas o personas morales. Las personas morales que deseen registrarse como Centros de Trabajo deben presentar los siguientes documentos: (I) acta constitutiva otorgada ante fedatario público que acredite la existencia de la persona moral; (II) constancia de inscripción ante el Registro Federal de Contribuyentes (RFC); (III) identificación oficial vigente del representante legal o apoderado del Centro de Trabajo; (IV) documento otorgado ante fedatario público, que acredite la personalidad del representante legal o apoderado del

Centro de Trabajo; (V) comprobante de domicilio del Centro de Trabajo o del domicilio fiscal; y, (VI) fotografías del exterior e interior del Centro de Trabajo para acreditar su existencia.

Las personas físicas deben presentar: (I) identificación oficial vigente; (II) constancia de registro ante el RFC o de su CURP; (III) comprobante de domicilio del Centro de Trabajo; y, (IV) fotografías del exterior del Centro de Trabajo, es decir, del lugar donde va a realizar la capacitación que a su juicio sirvan para acreditar la existencia del Centro de Trabajo.

En el numeral 7, inciso b de los Lineamientos se especifica que los representantes de los Centros de Trabajo deben entregar, además, un plan de capacitación que corresponda a cada una de las ofertas de capacitación que desee registrar y los datos de contacto de la persona que fungirá como tutor para cada plan de capacitación. El plan de capacitación es un documento en el que se especifican las actividades que desarrollarán los becarios durante su estancia de capacitación en el Programa; así como las características y el perfil con que deben contar, en su caso. Lo anterior, conforme a la guía y formato disponibles en la plataforma digital.

La solicitud de registro para Centros de Trabajo se formaliza mediante la suscripción del Convenio Marco, que da lugar a la emisión del acuse de recibo electrónico, el cual contiene (a) folio de registro; (b) nombre, denominación o razón social; (c) RFC o CURP; (d) fecha y hora de emisión; (e) cadena digital; (f) código QR.

Cabe precisar que la formalización de la participación de los Centros de Trabajo en el Programa se hace efectiva hasta que el personal de la STPS verifica los datos y documentos presentados por las personas físicas o morales, y valida que la información está completa y sea correcta. Cuando no se cumplen los requisitos establecidos, se notifica al representante o administrador del Centro de Trabajo a través de las oficinas designadas por la STPS o de la plataforma digital.

4.3.2. Hallazgos sobre el proceso registro del Centro de Trabajo a partir del trabajo de campo

El registro del Centro de Trabajo es responsabilidad de las personas físicas o morales interesadas en colaborar con el Programa en la capacitación de los becarios. El registro se realiza en línea a través de la plataforma del Programa. De acuerdo con la información recabada durante la entrevista con personal del programa, una vez que el responsable del Centro de Trabajo o tutor ingresa a la plataforma, debe cumplir cuatro etapas: 1) proporcionar los datos generales de la empresa, dependencia o instancia, y el nombre de la persona responsable ante el Programa; 2) proporcionar el comprobante de domicilio del Centro de Trabajo, y los demás documentos solicitados, según se trate de una persona física o moral; 3) proporcionar fotografías del Centro de Trabajo o del lugar en dónde se llevará a cabo la capacitación, además de tener que referir o señalar en los mapas georreferenciados del Programa la dirección a registrar; y 4) crear y proporcionar el plan de capacitación del Centro de Trabajo. Después de estas cuatro etapas, los interesados deben confirmar que el estatus de las cuatro etapas previas se haya completado correctamente o,

en caso contrario, realizar la carga de algún documento faltante o completar el llenado de algún campo o formato.

De acuerdo con la información recabada en entrevistas, la secuencia anterior está precedida por un paso adicional que se denomina “pre-registro”, en el que la persona física o moral manifiesta su interés de participar en el Programa y brinda sus datos de contacto, giro de trabajo, así como el número de becarios susceptibles de ser capacitados en el Centro de Trabajo. Una vez que proporciona esta información, recibe en el correo electrónico que registró un nombre de usuario y una contraseña, que debe utilizar para ingresar a la plataforma y formalizar el registro del Centro de Trabajo. Esta forma de registro es similar para todo tipo de empresas, dependencias, organismos civiles o personas físicas, independientemente de su giro, tamaño o sector productivo en el que se encuentren.

Durante el trabajo de campo se identificaron cuatro variantes en el proceso de registro de Centros de Trabajo. La primera consiste en que la persona física o moral, a partir de la información disponible en la plataforma del Programa, realiza de manera independiente su registro, siguiendo las indicaciones que ahí se asientan. Cabe señalar que esta modalidad era la que más se apega a lo establecido en la normatividad vigente en 2019 (STPS, 2019a).

La segunda se denomina “registro asistido”. Bajo esta modalidad se organizan sesiones a las que se invita a representantes de empresas adscritas a cámaras empresariales, a dependencias o que pertenecen a los tres órdenes de gobierno, a representantes de los distintos poderes de la unión, organismos internacionales y organizaciones de la sociedad civil. En estas sesiones se brinda información y asesoría para facilitar la inscripción de las personas físicas o morales que fungirán como Centros de Trabajo, con el fin de lograr que las vacantes que ofertan se pongan a disposición de los solicitantes de beca lo más rápido posible.

Estas reuniones son organizadas y dirigidas por los Capacitadores Estatales y sus auxiliares, así como por el personal de la Dirección de Evaluación, Vinculación y Desarrollo de Habilidades, adscrita a las oficinas centrales de JCF. El propósito de estas sesiones es que los participantes inicien o realicen el registro de su empresa u organismo como Centro de Trabajo, así como difundir los canales de comunicación (teléfono y correo electrónico) en donde puede recibir asesoría sobre JCF. Es importante mencionar que en esta modalidad no es necesario realizar el pre-registro, pues los participantes reciben su nombre de usuario y contraseña de manera directa.

Una tercera forma de hacer el registro es en la sede de las oficinas de los Capacitadores Estatales, y consiste en un acompañamiento a las personas físicas o morales interesadas en registrarse como Centro de Trabajo que por alguna razón no pudieron hacerlo de manera independiente. En este caso, los interesados asisten a las representaciones estatales del Programa y solicitan asesoría, la cual, por lo general, consiste en verificar el registro iniciado por el representante del futuro Centro de Trabajo, identificar errores de captura o faltantes de información, y asistir al interesado para que complete su registro. Al igual que la modalidad anterior, quienes inician su registro en las representaciones estatales del Programa no tienen que hacer el pre-registro, pues las claves de usuario y contraseñas son proporcionadas de manera directa.

La cuarta forma en que se hace el registro es propia de contextos rurales. Ésta es realizada por líderes locales, tales como autoridades de los sistemas de cargos comunitarios, personal adscrito a las presidencias municipales, o pequeños empresarios con acceso a internet. Ellos asisten a microempresarios, personas con talleres artesanales, o productores del sector primario y secundario para incorporarse a JCF como Centros de Trabajo. Recopilan la documentación necesaria y registran formalmente a los potenciales Centros de Trabajo de la comunidad en la plataforma digital, previa autorización de los responsables de tales centros.

Las primeras tres modalidades de registro fueron localizadas en todos los estados de la república en los que se realizó el trabajo de campo, incluido el piloto; la cuarta se identificó en el contexto rural de los estados de México y Chiapas.

De la exposición de las cuatro formas en las que se realiza el registro de Centro de Trabajo se desprenden dos consideraciones, las cuales están asociadas con el tipo de localidad en el que se encuentran los Centros de Trabajo y con el tamaño de las empresas u organizaciones que participan en JCF.

La primera es que existen obstáculos para que las microempresas asentadas en contextos rurales se incorporen al Programa, pues tienen que sortear diversas dificultades para registrarse. Algunos ejemplos de estos inconvenientes son el acceso a internet, la poca familiaridad con el uso de equipos de cómputo o el desconocimiento del Programa. Adicionalmente, al dejar en manos de terceros la incorporación de Centros de Trabajo en pequeñas localidades, se podría propiciar que los interesados no cuenten con toda la información en torno al registro en el programa y por tanto este procedimiento se puede entorpecer.

La segunda es que cuando los tutores no participan en el registro del Centro de Trabajo y en la elaboración del plan de capacitación, la calidad de este proceso y la práctica de la evaluación mutua pueden verse afectados. En un par de Centros de Trabajo que tienen diversas sucursales a nivel nacional, los planes de capacitación fueron diseñados en sus oficinas centrales y los tutores de las diversas sucursales no contaban con acceso a la plataforma. De tal manera, no realizaban directamente las evaluaciones de los aprendices a su cargo, sino que proporcionaban información vía telefónica o correo electrónico al personal en sus oficinas centrales asignados para complementar esa tarea. De forma similar, en el caso de las microempresas asentadas en áreas rurales cuyo registro se hizo mediante un tercero, es decir, a través de la modalidad número cuatro, existe la posibilidad de que los tutores no hayan participado en la elaboración del plan de capacitación. De esto, se deduce que no todos los tutores participaron en la elaboración de los planes de capacitación y que los cuestionarios de las evaluaciones mutuas pueden estar siendo requisitados por personas que no fungen en ese rol.

En los casos que se acaban de exponer hay riesgo de que se cree distancia respecto a las responsabilidades que tienen los tutores con los aprendices y los mecanismos de seguimiento del Programa. Por tanto, se hacen dos propuestas, diferenciadas según el tamaño y el contexto en el que se encuentre: 1) para empresas que tienen sucursales, así como para dependencias gubernamentales que dan de alta diversos Centros de Trabajo en

diferentes puntos de la república, es deseable que cada una de las personas que asumirá la tutoría exprese, mediante firma autógrafa plasmada en un documento, que conoce el plan de capacitación que impartirá y cumplirá con sus responsabilidades y tareas frente a JCF, en aras de que se asegure que está informado de las mismas; 2) para microempresas en zonas rurales sin acceso a internet es recomendable que, mediante la aplicación electrónica de los Mentores de la Nación o del personal del Programa con presencia territorial, el tutor plasme su huella y firma digital en documento en el que exprese conformidad con el plan de capacitación que impartirá y su compromiso a cumplir con sus responsabilidades y tareas frente a JCF.

Con el propósito de fortalecer el registro de Centro de Trabajos, se recomienda que se implementen mecanismos que permitan que los Mentores de la Nación tengan atribuciones para realizar registros asistidos en el contexto rural.

El registro del Centro de Trabajo está vinculado estrechamente con el proceso de difusión, en el cual, además de promocionar el Programa con empresas y otras instancias, se capacita a quienes están interesados en incorporarse como Centro de Trabajo. Cabe señalar que la información que se recaba mediante este proceso es capturada y almacenada en el sistema informático del Programa, por lo cual es resguardada y sistematizada para ser utilizada en el proceso denominado *Validación de la información de los Centros de Trabajo*.

4.4. Proceso de validación de información del Centro de trabajo

4.4.1. Descripción del proceso de validación de información del Centro de Trabajo a partir del análisis de gabinete

Este proceso no está referido en los Lineamientos del Programa, pero se identificó a partir del trabajo de campo.

4.4.2. Hallazgos sobre el proceso de validación de información del Centros de trabajo a partir del trabajo de campo

Una vez que los Centros de Trabajo concluyen su registro, se procede a validar la información que remitieron al Programa. Para tal efecto, el personal de la Coordinación del Programa revisa los archivos y la información que los Centros de Trabajo anotaron o cargaron en la plataforma en cada una de las cuatro etapas de registro. De acuerdo con entrevistas al personal del programa, dada la dimensión de esta tarea, casi todo el personal adscrito a la Coordinación del Programa participó en estas verificaciones, sin embargo, la Dirección General de Operación e Innovación es el área que coordina este proceso. Particularmente, en el contexto de este proceso, se verifica lo siguiente:

- I. Que los datos generales de la empresa, dependencia o instancia sean consistentes¹⁴, y se anote el nombre de la persona responsable ante el Programa;

¹⁴ Se refiere, por ejemplo, a verificar que los organismos privados se hayan registrado como tales, es decir, que, al momento de su registro, seleccionaran la opción "organismo privado"; o que las personas físicas también hayan seleccionado la opción correspondiente y remitido la información y la documentación acorde a este tipo de Centro de Trabajo. Lo mismo se hace con las personas morales; y con los organismos públicos y sociales.

- II. Que exista el comprobante de domicilio del Centro de Trabajo y, tomando en cuenta si el Centro de Trabajo es persona física o moral, que existan los documentos correspondientes. En suma, se verifica que los archivos remitidos al Programa contengan los documentos requeridos y que éstos sean legibles;
- III. Que existan fotografías del Centro de Trabajo o del lugar en dónde se va a llevar a cabo la capacitación, así como que esté anotada la dirección completa del Centro y esté localizado en el mapa georreferenciado disponible en la plataforma; y
- IV. Que exista el plan de capacitación que se busca implementar, en el cual se debe especificar el horario, los días de la capacitación y el nombre del tutor designado para su implementación. En esta fase de la revisión también se verifica que el plan de capacitación esté acorde a lo establecido en los Lineamientos en términos de horas de capacitación mínimas y máximas por semana, que la capacitación no se desarrolle en un entorno escolarizado, es decir, que no esté basada en clases en aula, y que las actividades previstas en la capacitación no constituyan un riesgo para la integridad de los becarios, entre otros.

Cuando se identifica la omisión de algún documento, la ausencia de información en algún campo de registro, la ilegibilidad de algún archivo o que el plan de capacitación no armoniza con lo establecido en los Lineamientos de JCF, se hace la observación correspondiente en la plataforma a fin de que pueda ser leída y solventada por el Centro de Trabajo. De igual forma, el dictamen de la verificación se envía al correo electrónico registrado por el Centro de Trabajo. En estos casos, se exhorta a los Centros de Trabajo a enviar la información requerida, a hacer las precisiones correspondientes o a revisar la normatividad de JCF para que se hagan los ajustes al plan de capacitación. Cabe señalar que no existe un plazo para que las personas físicas o morales susceptibles de constituirse en un Centro de Trabajo subsanen las inconsistencias detectadas en su registro ante el Programa. Cuando la información y la documentación enviada por el Centro de Trabajo cumplen con lo solicitado, se le habilita para que pueda ser parte de los Centros de Trabajo disponibles y susceptibles de ser seleccionados por algún solicitante.

En síntesis, la secuencia de operaciones que sigue este proceso consiste en 1) la designación a servidores públicos de un listado de Centros de Trabajo para que validen la información remitida; 2) la revisión de la información remitida; 3) la emisión del dictamen de la verificación; 4) la emisión de mensaje a los Centros de Trabajo para notificar de las inconsistencias detectadas o, en su caso, habilitación del Centro de Trabajo para que pueda ser seleccionado por algún solicitante.

Este proceso está vinculado con el *Registro del Centro de Trabajo, Registro de becarios y Verificación de Centros de Trabajo*. El insumo que se requiere para su ejecución es la plataforma digital del Programa y los Lineamientos del Programa, a fin de que los verificadores se cercioren de que el registro se llevó a cabo en apego a la normatividad. El producto que se genera es el dictamen de la verificación, el cual puede dar lugar al envío de un mensaje al Centro de Trabajo para que subsane las inconsistencias detectadas en la verificación, o bien, que se le habilite para que un solicitante pueda seleccionarlo como posible Centro de Trabajo. La Dirección General de Operación e Innovación es el área responsable de coordinar este proceso, sin embargo, como se ha mencionado, en la

verificación de 2019 participaron casi todos los servidores públicos adscritos al Programa, tanto de oficinas centrales como estatales.

Una vez descrito el procedimiento, se procede a su valoración. En principio, se considera que este procedimiento es pertinente porque permite identificar, mediante trabajo de gabinete, que los Centros de Trabajo cumplan con los requisitos establecidos en el Programa. En segundo lugar, se considera que este procedimiento es necesario para poder realizar, en campo, la verificación de los Centros de Trabajo, pues garantiza que existan insumos de información para que los Mentores de la Nación puedan corroborar que los centros operan adecuadamente.

Se considera conveniente disponer de un equipo de personas dedicado especialmente a realizar estas verificaciones, a fin de que los servidores públicos adscritos a la Coordinación del Programa se aboquen a sus funciones sustantivas.

Se pone de relieve que actualmente el Programa está desarrollando un esquema de verificación *in situ*, que complementará los procesos de *Validación de información de Centro de Trabajo* y *Verificación de Centros de Trabajo*. El nuevo proceso consistirá en visitar cada Centro de Trabajo antes de que algún becario se vincule con éste. El objetivo de la verificación *in situ* es validar que el Centro de Trabajo esté localizado en la dirección registrada, que cuente con herramientas y espacios para realizar la capacitación, y que tiene la capacidad (recursos humanos, herramientas, espacios y bienes muebles) para atender al número de becarios solicitados.

Un reto para JCF consiste en concluir la validación de la información y la documentación de todas las personas físicas y morales que se han registrado como Centros de Trabajo. De acuerdo con estimaciones del personal de la Coordinación del Programa, a noviembre de 2019, el 30% de Centros de Trabajo no habían sido validados aún.

En suma, a partir de 2020, los Centros de Trabajo serán validados y verificados en tres momentos: (1) cuando hayan concluido su registro se verificará que hayan entregado la documentación requerida, lo cual ya se hacía desde 2019; (2) antes de que el Centro de Trabajo tenga algún becario en capacitación, se verificará que cuente con la infraestructura, el equipamiento y los recursos humanos necesarios para desarrollar el plan de trabajo, lo cual constituye una innovación que se instrumentará en 2020; y (3) finalmente, cuando algún becario esté vinculado con el Centro de Trabajo, se verificará que se esté desarrollando la capacitación en apego a la norma, lo cual también ya se llevaba a cabo desde 2019. Además, se solicitará información adicional a los Centros de Trabajo para reforzar las tareas de control y supervisión de éstos.

4.5. Proceso de registro de becarios

Este proceso es sustantivo y por lo tanto se describe en la parte II de este apartado.

4.6 Proceso de validación del registro de becarios

4.6.1. Descripción del proceso de validación del registro de becarios a partir del análisis de gabinete

Este proceso no estaba referido en los Lineamientos del Programa, pero se detectó durante el desarrollo del trabajo de campo.

4.6.2. Hallazgos sobre el proceso de validación del registro de becarios a partir del trabajo de campo

Este proceso tiene un desarrollo similar a la validación de Centros de Trabajo, ya que consiste en corroborar que la información y la documentación requerida a los aspirantes a obtener una beca del Programa JCF cumplan con los criterios establecidos en la normatividad. Así, los servidores públicos adscritos a la Coordinación del Programa revisan que la información asentada en el formulario de registro sea consistente y que los documentos cargados en la plataforma digital sean legibles y se correspondan con lo solicitado.

Consecuentemente, el personal del Programa hace la revisión de los archivos electrónicos que contienen la CURP, la identificación oficial, el comprobante de domicilio o el escrito expedido por la autoridad local en el que se valida la residencia del solicitante, el certificado o comprobante del último grado de estudios y la fotografía del rostro del solicitante. En caso de personas extranjeras, se verifica que exista un documento, expedido por las autoridades migratorias, que acredite la estancia legal en el país. Si el registro cumple con la información y la documentación solicitada, se le valida; en caso contrario, se le pide al joven solventar las inconsistencias detectadas.

Conviene recordar que, además de esta revisión de gabinete, el Programa dispone de otros mecanismos para corroborar que los apoyos serán recibidos por jóvenes entre 18 y 29 años que no estudian y no trabajan. En principio, cuando el solicitante inicia su registro ante el Programa, se le pide asentar su CURP y, si esa persona existe y corresponde al rango de edad mencionada, aparece en pantalla su nombre. En segundo lugar, el personal del IMSS verifica que el solicitante no esté dado de alta como trabajador o estudiante. Finalmente, cuando se apertura una cuenta de banco, la institución bancaria corrobora que la tarjeta sea expida a nombre de la persona registrada en el Programa, para lo cual solicita una identificación oficial al solicitante o valida que la cuenta bancaria proporcionada (en caso de que el becario ya tenga una cuenta activa en la institución bancaria) esté a su nombre.

A partir del segundo trimestre del 2019, la Coordinación del Programa puso a prueba un mecanismo de acreditación de identidad a través de un código QR. Este código surgió para evitar el robo de identidad, es decir, que un tercero utilice, sin autorización, los datos y la documentación de un joven para obtener los apoyos de JCF. El mecanismo consiste en que, una vez que el becario está vinculado a un Centro de Trabajo, se le envía un código QR solicitándole que se tome una fotografía en el Centro de Trabajo en donde muestre dicho código. Los validadores constatan que la fotografía que el joven envió durante el proceso de registro coincida con la fotografía con el código QR, y que esta última

corresponda con el tipo de actividad referida en el plan de trabajo. Los becarios deben enviar la fotografía con el código QR cuando hacen la evaluación mutua, y tienen hasta dos oportunidades para mandar la foto correcta. Si esto no sucede, se le pide que vaya a alguna oficina local a acreditar su identidad; en tanto, se procede a suspender el pago de la beca.

Este proceso está vinculado con el *Registro de Centros de Trabajo, Registro de Becarios y Verificación de Centros de Trabajo*. Los insumos que se requieren para su ejecución son la plataforma digital del Programa y las Reglas del Programa, a fin de que los validadores se cercioren de que el registro se llevó a cabo en apego a la normatividad. El producto que se genera es la validación del registro del becario. La Dirección General de Operación e Innovación es el área responsable de coordinar este proceso, sin embargo, en éste interviene personal de todas las direcciones generales del Programa a nivel central.

Una vez descrito el procedimiento, se procede a su valoración. En principio, se considera que este procedimiento es adecuado ya que contribuye a que los apoyos del Programa lleguen a jóvenes que cumplen con el criterio de elegibilidad establecido en los Lineamientos.

Como área de mejora es importante destacar que este proceso no está del todo reflejado en las Reglas del Programa, por lo que debe referirse en la normatividad. Un reto para JCF consiste en lograr comunicar a los becarios el objetivo de este proceso y la forma en cómo deben realizarlo. Esto debido a que se han reportado muchas inconsistencias en el envío de fotografías con el código QR que no están asociadas con robo de identidad, sino con las omisiones o descuidos de los jóvenes. No obstante, también estos incumplimientos se deben a que algunos jóvenes no disponen de las herramientas tecnológicas ni la pericia para cumplir con esta solicitud. Esto tiene consecuencias para algunos becarios, ya que el incumplimiento de este requisito puede dar lugar a la suspensión temporal de la beca, además de que deben trasladarse a una oficina local para acreditar su identidad y reactivar sus pagos.

4.7. Proceso de entrega de apoyos

Este proceso es sustantivo, por lo tanto, su descripción se presenta en la parte II de este apartado.

4.8. Proceso de verificación de Centros de Trabajo

4.8.1. Descripción del proceso de verificación de Centros de Trabajo a partir del análisis de gabinete

En el numeral VI de los Lineamientos del Programa se hace referencia a este proceso de la siguiente manera: “De acuerdo con sus atribuciones y disponibilidad presupuestal, el Programa podrá realizar la supervisión física de los Centros de Trabajo que otorguen capacitación, con el objeto de verificar que se cumpla con los Lineamientos del Programa y proteger los derechos de los/los becarios (as)” (STPS, 2019a).

4.8.2. Hallazgos sobre el proceso de verificación de Centros de Trabajo a partir del trabajo de campo

Este proceso tiene por objetivo confirmar que los Centros de Trabajo están llevando a cabo las acciones previstas en la normatividad del Programa, es decir, que están instruyendo a los becarios conforme al plan de capacitación correspondiente. Por tanto, en la verificación de Centros de Trabajo se corrobora, fundamentalmente, (1) que el Centro de Trabajo esté localizado en la dirección registrada ante el Programa; (2) que los becarios asignados al Centro de Trabajo estén recibiendo la capacitación en los días y horarios acordados; (3) que la capacitación guarde relación con los planes de trabajo validados por el Programa; y, (4) que no existan situaciones anómalas en la relación becarios-tutor(es).

La verificación de Centros de Trabajo inició con visitas de los Inspectores del Trabajo de la STPS a los Centros que eran reportados por alguna presunta operación poco adecuada. A partir del primero de agosto de 2019, la Coordinación del Programa consideró necesario hacer visitas a todos los Centros de Trabajo para corroborar que operaban en apego a la norma. Esta decisión dio lugar al surgimiento de una figura operativa denominada Mentores de la Nación, quienes colaboran en el Programa con cargos administrativos de enlaces, y tienen la responsabilidad de verificar los Centros de Trabajo que corresponden a su región. Cada entidad fue dividida por la Secretaría de Bienestar por regiones (subdelegaciones) y, con base en esta regionalización, se determinó el número de Mentores por estado. Dependiendo de la dimensión de cada región se destinó dos o tres Mentores. Por ejemplo, en el Estado de México, que es la entidad que más Mentores tiene, se asignaron alrededor de 62; mientras en Campeche, que es la que menos tiene, trabajan 4 Mentores.

Cada viernes se asignan a los Mentores 25 Centros de Trabajo que ellos deben visitar durante la siguiente semana. Esto se hace para que los Mentores planifiquen sus visitas durante el fin de semana y estén en condiciones de cubrir la cuota de visitas semanales. Los Capacitadores Estatales son quienes designan los Centros de Trabajo a los Mentores y también quienes se encargan de supervisar que estas visitas se cubran.

En cada entidad se han creado grupos de diálogo virtuales en los cuales participan los Coordinadores Estatales, el Director Regional correspondiente y los Mentores de la Nación. Estos grupos fueron diseñados para mantener comunicación constante con los Mentores a fin de conocer su paradero, saber si tuvieron que enfrentar alguna situación que pusiera en peligro su integridad o advertir sobre algún conflicto social en alguna región. Todo esto con el fin de evitar exponerlos a algún riesgo durante sus verificaciones.

Además, la Coordinación del Programa diseñó una aplicación electrónica para facilitar que los Mentores de la Nación hagan los reportes de las verificaciones. Esta aplicación se descarga en los teléfonos celulares de los Mentores y está organizada en cuatro secciones:

- I. Identificación del Mentor de la Nación. Que contiene el nombre del Mentor y un código QR para que los responsables de Centro de Trabajo o tutores puedan corroborar que la persona que los visita es un servidor público adscrito a la STPS.
- II. Centros de trabajo. Es el listado de Centros de Trabajo que debe visitar el Mentor en una semana. Se muestra el nombre del Centro de Trabajo, la dirección y su

ubicación en un mapa digital. Semanalmente, se asigna a los Mentores un total de 25 Centros de Trabajo, es decir, cada día en promedio deben supervisar un total de 5 centros. También se proporciona la información de los becarios que están asignados en el Centro de Trabajo. En esta misma sección, aparece un cuestionario de cinco preguntas que los Mentores deben responder, en el cual se pregunta si el Centro de Trabajo estaba en la dirección indicada, si el Tutor estaba en el Centro de Trabajo o si, después de pasar lista, todos los becarios estaban en el Centro de Trabajo. En esa misma sección hay un apartado denominado “observaciones generales” en el cual se pide al Mentor que se exprese en sus observaciones derivadas de la visita al Centro de Trabajo. Además, debe cargar en la aplicación una fotografía del interior y exterior del Centro de Trabajo.

- III. Enviar resultados. El dispositivo permite trabajar y cargar información incluso cuando no existe conexión a internet. Consecuentemente, esta sección fue diseñada para que, de manera automática, se actualizara toda la información asentada por el Mentor y se cargaran los archivos que hubiese adjuntado.
- IV. Cerrar sesión. Este botón está diseñado para apagar la aplicación.

Los reportes de las verificaciones a los Centros de Trabajo son enviados de manera automática a un módulo de la plataforma digital denominado “resultado visitas”. A partir de las respuestas asentadas en el cuestionario, la plataforma marca los resultados en verde, amarillo, naranja y rojo. Por ejemplo, si el Centro de Trabajo estaba ubicado en la dirección registrada, y los becarios y tutores estaban en el Centro de Trabajo, se asigna el color verde; si algún becario no estaba presente, pero se justifica su ausencia, se asigna el color amarillo; si los becarios o el tutor están ausentes sin que haya alguna justificación razonable, se asigna el color naranja; y si el Centro de Trabajo no fue localizado, se asigna el color rojo.

La Dirección General de Operación e Innovación se da a la tarea de revisar de manera prioritaria los Centros de Trabajo coloreados en rojo y naranja. Dependiendo de cada caso, se determina hacer una segunda visita o contactar al tutor o responsable del Centro de Trabajo para corroborar el domicilio del Centro de Trabajo o conocer las razones por las cuales los tutores o becarios estaban ausentes. Si el Centro de Trabajo no es localizado en una segunda visita, se procede a la revisión administrativa, que implica una suspensión temporal, es decir, se interrumpen los pagos a los becarios y el Centro de Trabajo deja de ser promovido en la plataforma digital en tanto se recaban evidencias suficientes para determinar la situación del Centro, tutores o becarios.

En resumen, el proceso de verificación de Centros de Trabajo implica la siguiente secuencia de operaciones: 1) selección de Centros de Trabajo a verificar, a razón de 25 centros a la semana por cada Mentor; 2) envío del listado a los Mentores de la Nación; 3) diseño de rutas de verificación; 4) asistencia a Centros de Trabajo para realizar la verificación; 5) elaboración del reporte de la verificación en la aplicación electrónica; 6) envío de reporte a la Coordinación Nacional; 7) procesamiento y análisis de la información reportada; 8) identificación y revisión de probables casos anómalos (casos rojos y naranjas de manera prioritaria); 9) realización de una segunda verificación o contacto con los tutores o responsables del Centro de Trabajo; 10) análisis de la información recabada mediante la

segunda verificación o contacto con los tutores o responsables del Centro de Trabajo; y 11) revisión administrativa de los Centros de Trabajo que puede derivar en baja o reactivación del Centro de Trabajo.

Los insumos que se requieren para implementar este proceso son dispositivos telefónicos, la aplicación electrónica para hacer las verificaciones a Centros de Trabajo, viáticos, vestimenta o distintivos institucionales para identificar a los Mentores de la Nación y conexión a internet. Los productos que se generan son los reportes de verificación a los Centros de Trabajo.

No se identificaron diferencias en la implementación de este proceso en las entidades donde se realizó el trabajo de campo. Sin embargo, vale señalar que, en Durango y Estado de México, el listado de Centros de Trabajo a verificar es generado y distribuido a los Mentores por los Capacitadores Estatales, quienes también son los responsables de supervisar que las cuotas de verificación se cumplan. En Chiapas, en contraste, las asignaciones se hacen directamente desde nivel central y el Capacitador Estatal no tiene la responsabilidad de supervisar este proceso; sin embargo, el mecanismo de verificación en esta entidad es el mismo que en el resto. De acuerdo con lo señalado por personal del programa, esta decisión se tomó en Oficinas Centrales debido a que los representantes estatales de la Secretaría de Bienestar querían intervenir en este proceso y esto generó controversia con el Capacitador Estatal. De esta manera se optó por controlar este proceso desde el nivel central.

Una vez descrito el proceso de verificación de Centros de Trabajo, se procede a su valoración. Debido a que este proceso ha permitido identificar Centros de Trabajo que operan al margen de la normatividad del Programa, se considera que es pertinente y útil, ya que contribuye a que los apoyos del Programa se destinen a los jóvenes que están en un verdadero proceso de capacitación.

El reclutamiento de los Mentores de la Nación se hizo por conducto de la Secretaría de Bienestar. De hecho, algunos de los Mentores de la Nación fungieron como Servidores de la Nación y estuvieron bajo el mando de servidores públicos estatales adscritos a aquella dependencia. Esta condición ha ocasionado que se mantenga un vínculo entre el personal de la Secretaría de Bienestar y los Mentores. Frente a este contexto es importante robustecer el vínculo entre la STPS y el personal operativo, así como reforzar la identidad institucional de los Mentores de la Nación.

Por otro lado, la incorporación de los Mentores de la Nación a JCF implicó que se tuviera que capacitar a esta figura tanto sobre la normatividad de JCF como sobre el manejo de la aplicación electrónica diseñada para elaborar los reportes de las verificaciones a los Centros de Trabajo. Referente a este tema, por un lado, los servidores públicos de nivel central y de los estados refieren que todos los Mentores fueron capacitados; mientras que entre los Mentores entrevistados algunos indicaron que no habían recibido capacitación o que el contenido de esta no era suficiente para resolver situaciones que enfrentaban en el desempeño de sus actividades. También se refirió que, a través de la aplicación Whatsapp los Mentores mantienen contacto y en ese espacio solventa dudas o intercambian información para resolver los problemas asociados con sus funciones.

Un asunto que merece especial atención es que los Mentores de la Nación realizan su trabajo sin apoyo de viáticos y con sus propios teléfonos celulares. Además, ellos también deben solventar los gastos de conectividad a internet, telefonía y papelería. La recomendación que se desprende de este hecho es que es necesario que la Coordinación del Programa asuma estos costos. Debe recordarse que los Mentores de la Nación tienen cargo de nivel enlace, por lo que estos gastos tienen un impacto importante en sus percepciones laborales y esta condición puede generar malestar en el personal, propiciar deserciones o afectar el desempeño y el compromiso que esta figura tiene con el Programa.

Por lo que toca a la aplicación que se utiliza para reportar las verificaciones a los Centros de Trabajo, los mentores entrevistados coinciden en señalar que es una herramienta de gran utilidad. Sin embargo, cuando se visitan Centros de Trabajo con un número cuantioso de becarios, la captura de información en el teléfono celular es difícil y extenuante, por lo cual sugieren que la aplicación también se pueda descargar en un ordenador de escritorio. De igual forma, consideran conveniente que se habilite o se les dé acceso a alguna oficina o espacio en donde puedan hacer su planeación semanal, elaborar los reportes de sus visitas o leer la información que es difundida por la Coordinación del Programa. Este espacio, precisaría de conexión a internet, equipo de cómputo, papelería básica, un ordenador de escritorio e impresora.

Durante el trabajo de campo Mentores de la Nación refirieron que algunos Centros de Trabajo que presuntamente no operaban en apego a la normatividad del programa habían tratado de llegar a acuerdos con ellos para que modificaran los reportes de sus visitas, petición a la cual los Mentores se negaron. Las actuales condiciones de trabajo de estos actores podrían generar desánimo o desapego a hacia el Programa y hacia el papel fundamental que desempeñan para verificar el funcionamiento de los Centros de Trabajo. Es importante, entonces, fortalecer el vínculo con los Mentores otorgándoles las condiciones necesarias para que puedan desempeñar su trabajo adecuadamente. Cabe señalar que durante el trabajo de campo fue evidente el compromiso que esta figura tiene hacia el programa, sin embargo, el hecho de que los Mentores no reciban viáticos, equipos o espacios para desempeñar su trabajo podría generar disconformidad en el mediano plazo.

4.9. Proceso de evaluación mutua

4.9.1. Descripción del proceso de evaluación mutua a partir del análisis de gabinete

En el inciso III del décimo numeral de los Lineamientos del Programa, se informa que la evaluación mutua tiene como finalidad conocer el desempeño de becarios y tutores, así como confirmar el pago mensual de la beca y el alta en el Seguro Social del IMSS. Se realiza mensualmente a través de la Plataforma Digital y su resultado deberá hacerse del conocimiento del Programa. En esta evaluación el tutor valora al becario y viceversa; no obstante, ni el tutor ni el becario conocen las respuestas de su contraparte. En caso de becarios inscritos a través de los Servidores de la Nación¹⁵ o de las oficinas de la STPS la

¹⁵ Los Servidores de la Nación son personal adscrito a la Secretaría de Bienestar. En 2019 fueron responsables de recabar información para el Censo de Bienestar. También colaboraron con la difusión de los Programas

evaluación se lleva a cabo vía telefónica o por cualquier otro mecanismo accesible para las comunidades sin acceso a internet.

En los Lineamientos se establece que el Centro de Trabajo podrá llevar a cabo otro tipo de evaluaciones de forma opcional, en apego al plan de capacitación, para monitorear el desempeño de sus tutores y la calidad de la capacitación impartida a los becarios. Además, la STPS podrá, en caso excepcional implementar cualquier otro mecanismo de evaluación.

4.9.2. Hallazgos sobre el proceso de evaluación mutua a partir del trabajo de campo

La evaluación mutua es un cuestionario que deben responder tanto los becarios como los tutores de manera mensual. Su objetivo principal es conocer el desempeño de becarios y tutores en el Centro de Trabajo. Existe un cuestionario para los becarios y otro para los tutores. Los tutores deben llenar un cuestionario por cada becario a su cargo, el cual debe estar respaldado por una fotografía del joven capacitándose en el Centro de Trabajo. Las respuestas de tutores y becarios, así como las evidencias de la capacitación, se cargan en la plataforma digital del Programa a fin de que puedan ser revisadas por la Coordinación del Programa. Las respuestas a los cuestionarios solo pueden ser leídas por los servidores públicos adscritos al Programa por lo que los tutores no pueden leer las respuestas de los becarios y viceversa.

La evaluación mutua no implica la certificación del cumplimiento de la corresponsabilidad de los becarios, por lo que el pago mensual de la beca no está condicionado a la realización de dicha evaluación. Es un mecanismo que permite verificar que la capacitación se realiza en condiciones de normalidad, es decir, que los becarios tengan asignado un tutor, que las actividades que realiza en el Centro de Trabajo se correspondan con las descritas en el plan de trabajo, que el becario sea tratado con respeto, que esté conforme con las actividades que realiza y que esté aprendiendo. Aunque el Programa incentiva a los becarios a responder mensualmente las cinco preguntas de la evaluación mutua, no existe ninguna sanción a quienes no atiendan esta responsabilidad, además de que algunos becarios, debido a la situación de marginación en la que se encuentran, no están en condiciones de acceder a la plataforma del Programa para llenar este cuestionario.

Es importante señalar que tanto los becarios como los tutores pueden reportar en cualquier momento, a través de la plataforma o del centro telefónico, alguna anomalía que pueda dar lugar a la revisión del Centro de Trabajo o la suspensión de un becario. Esto quiere decir que la evaluación mutua no fue diseñada para denunciar presuntas irregularidades o recabar evidencias para imponer sanciones porque ya se cuenta con otros instrumentos para eso.

Este proceso es ejecutado por la Dirección General de Operación e Innovación y la Dirección General de Control y Monitoreo de la Plataforma del Programa JCF. La primera unidad administrativa es la responsable de diseñar los cuestionarios y supervisar el

sociales en comunidades marginadas, uno de los cuales fue JCF. De acuerdo con los Lineamientos del Programa, los Servidores de la Nación podían registrar a los jóvenes que no estudiaban y no trabajaban al Programa, a fin de que recibieran los apoyos.

desarrollo del proceso y la segunda de hacer las actualizaciones necesarias a la plataforma para que los instrumentos estén disponibles para becarios y tutores.

De acuerdo con los Lineamientos del Programa, hacer la evaluación mutua en tiempo y forma es una obligación de los becarios y tutores. Sin embargo, los servidores públicos de la Coordinación del Programa refirieron que la experiencia de trabajo evidenció que existen jóvenes que, por no tener acceso a equipos de cómputo o internet, no están en condiciones de cumplir con esta responsabilidad con la periodicidad indicada, razón por la cual no existe ninguna sanción si este deber no se cumple oportunamente. No obstante, el Programa envía mensajes a los tutores para que brinden a los becarios todas las facilidades para realizar esta actividad, al propio tiempo que se les recuerda que ésta es también una responsabilidad de ellos.

Los insumos que se requieren para realizar esta actividad son los cuestionarios de preguntas para tutores y becarios, así como la plataforma digital del Programa en donde los implicados pueden tener acceso y enviar sus respuestas. Los productos que se generan son las respuestas que los becarios y tutores asientan en los cuestionarios, y que permiten hacer un seguimiento de las actividades que se realizan en los Centros de Trabajo. La mayoría de los becarios y tutores consideran que la evaluación mutua es un proceso sencillo que demanda menos de 15 minutos para cumplimentarlo.

La realización de la evaluación mutua no demanda a JCF disponer de una partida presupuestal o de infraestructura específica, pero sí que los becarios y tutores tengan acceso a un equipo de cómputo, conexión a internet y electricidad. Los tutores requieren, además, de un dispositivo para poder tomar las fotografías de los becarios capacitándose.

Dado que el proceso está automatizado y se realiza a través de la plataforma digital, no se encontraron diferencias en la forma de ejecutarlo en las entidades visitadas. Sin embargo, durante el trabajo de campo se refirió que había jóvenes que no habían realizado la evaluación mutua con la periodicidad indicada o que no tenían conocimiento de esta. Algunos tutores indicaron que prestan el equipo de cómputo y asesoran a las y los becarios a su cargo para que puedan ingresar a la plataforma y hacer la evaluación mutua. El común denominador de estas situaciones es que ocurrieron en contextos rurales. Derivado de estas experiencias, se sugiere fortalecer la difusión de la evaluación mutua en Centros de Trabajo localizados en zonas rurales. Además, es necesario desarrollar estrategias para que los becarios puedan tener acceso a equipos de cómputo e internet para cumplir con esta responsabilidad o, en su defecto, valorar la pertinencia de mantener este proceso en localidades rurales, sobre todo en las de alta y muy alta marginación.

En armonía con el punto anterior, se debe considerar que no existen sanciones para quienes no entreguen oportunamente su evaluación; que la información captada durante la evaluación mutua no es utilizada para retroalimentar ni a tutores ni a becarios; y que el objetivo de la evaluación mutua no es identificar conductas al margen de la norma por parte de becarios, tutores y responsables de Centros de Trabajo (ya que el programa cuenta con otros mecanismos para esto). En este sentido, es necesario precisar el objetivo de este instrumento y documentar cómo se procesa la información que se recaba a través de las evaluaciones mutuas y qué tipo de decisiones se toman a partir la información compilada.

Tanto los tutores como los becarios que fueron entrevistados consideran que las evaluaciones mutuas, no permiten expresar opiniones o ideas que pudieran servir para mejorar las interacciones entre tutores y becarios, los planes de capacitación o el desarrollo de la capacitación misma. Sostienen que las preguntas que deben responder son las mismas mes a mes, lo que propicia que el llenado de los cuestionarios sea un proceso mecánico y rutinario. Por lo anterior, se sugiere crear un banco de reactivos y administrar diferentes preguntas mensualmente. Esto, además, permitiría explorar distintos aspectos del desarrollo de la capacitación, de la relación becario-tutor, de la recepción de los apoyos económicos, así como de comportamientos que pudieran dar pauta a la visita de un Mentor de la Nación a un Centro de Trabajo para descartar o identificar irregularidades, o cualquier otro asunto que se considere dentro del objetivo de este instrumento. Si bien se entiende que, dadas las dimensiones del Programa, resulta improcedente administrar un cuestionario de preguntas abiertas, el banco de reactivos podría integrarse con preguntas que demanden respuestas dicotómicas, politómicas, escala tipo Likert o ranking, entre otras. Lo anterior con el fin de promover que los becarios lean las preguntas y precisen su posición sobre lo que se les pregunta.

El procesamiento de la información captada mediante la evaluación mutua podría ser de utilidad para mejorar la calidad de la capacitación en los Centros de Trabajo, favorecer climas laborales propicios para el aprendizaje o mejorar la mecánica operativa de JCF, independiente de los objetivos que la Coordinación del Programa tenga establecidos para este proceso. Como ya se sugirió, es necesario que se definan objetivos específicos para los dos instrumentos que componen la evaluación mutua, que se elabore un banco de reactivos acorde con estos objetivos, que se defina el proceso a través del cual se va a analizar la información captada y, finalmente, que se establezca una estrategia para difundir y aprovechar la información procesada. El fortalecimiento del proceso de evaluación mutua puede servir para captar información que, en el mediano y largo plazo, sirva para identificar áreas de mejora del desempeño de los Centros de Trabajo como formadores de becarios.

4.10. Proceso de administración y gestión del padrón del Programa

4.10.1. Descripción del proceso de administración y gestión del padrón a partir del análisis de gabinete

Este proceso se consideró transversal porque está relacionado con los siguientes: *registro de Centros de Trabajo, validación de la información de los Centros de Trabajo, registro de becarios, validación del registro de becarios, entrega de apoyos, verificación de Centros de Trabajo, evaluación mutua y, monitoreo y evaluación.* El Programa dispone de diversos sistemas de información, los cuales, como se advierte en el numeral segundo de los Lineamientos (STPS, 2019a), se encuentran albergados en la plataforma digital. Éstos contienen información tanto de los becarios y los Centros de Trabajo como de otro tipo, que permite monitorear la gestión del Programa.

En los Lineamientos del Programa se define al padrón de beneficiarios como el “Conjunto de becarios(as) [sic] beneficiados con el apoyo económico por concepto de Beca mientras llevan a cabo una capacitación en el trabajo” (STPS, 2019a). En el numeral décimo noveno de este documento, se especifica que los becarios serán integrados a un padrón

de beneficiarios a efecto de verificación de la identidad de los participantes y de su localización geográfica, a fin de estar en posibilidad de llevar a cabo acciones transversales, entrevistas domiciliarias y visitas de campo.

Además, también se menciona que los beneficiarios serán incorporados al Padrón Único de Beneficiarios administrado por la Secretaría del Bienestar, el cual estará integrado por los beneficiarios de los Programas Integrales para el Desarrollo. Dicho padrón se constituirá con información de las dependencias y entidades responsables, información de entrevistas domiciliarias, de visitas de campo y del registro e inscripción por los medios específicos establecidos para cada Programa. El padrón del Programa permitirá la implementación de acciones transversales de las distintas dependencias de la Administración Pública Federal que faciliten la planeación, coordinación y ejecución de los programas, y será revisado por la Secretaría de la Función Pública de manera continua para su debida validación, actualización y auditoría.

Si bien los Lineamientos no son explícitos en cuanto a los eventos que deben dar lugar a modificaciones al padrón, se especifican los casos que propician la baja de becarios del Programa y de los Centros de Trabajo, lo cual, evidentemente, implica actualizaciones al padrón, toda vez que tales eventos conducen a la suspensión de apoyos económicos para los becarios o a la reubicación de becarios en Centros de Trabajo.

De acuerdo con los Lineamientos 2019 del programa, los becarios pueden ser suspendidos o dados de baja del Programa. Son suspendidos cuando (1) se incorporan como trabajadores a un Centro de Trabajo, que participe o no en el Programa o, (2) presentan imposibilidad temporal para continuar con el proceso de capacitación. Son dados de baja en caso de (1) proporcionar datos o documentos falsos; (2) presentarse en el Centro de Trabajo en estado de ebriedad o bajo el efecto de sustancias psicoactivas; (3) atentar en contra del Centro de Trabajo o el personal, así como de cualquier otro becario; y (4) realizar cualquier actividad que implique obtener indebidamente los apoyos que otorga el Programa, para sí mismo o para un tercero como (4.1) manipular o alterar los registros de asistencia; (4.2) firmar los registros de asistencia por anticipado, con posterioridad o fuera del Centro de Trabajo; (4.3) consentir que acuda alguna persona distinta a recibir la capacitación o que reciba la beca a su nombre; (4.4) declarar falsamente al levantar algún reporte de incidencia o queja en contra del Centro de Trabajo o tutores(as); (4.5) consentir que se simule la capacitación, especialmente a cambio de entregar dinero al tutor o a cualquier otra persona involucrada; (4.6) ceder a cualquier persona el manejo de su cuenta bancaria en la que reciba la beca; y (4.7) tener más de una baja en el Programa.

Cabe señalar que el Centro de Trabajo puede solicitar la remoción del becario en caso de alguna irregularidad que amerite la suspensión del pago de la beca. Para esto debe informar al Programa el motivo de dicha baja, misma que deberá ser justificada y comunicada a través de la plataforma digital o de las oficinas designadas por la STPS. En estos casos, el Centro de Trabajo debe comunicar al Programa si la oferta de capacitación se mantiene disponible, se modifica o se cancela.

Por su parte, el Centro de Trabajo que, a través de su representante, administrador o tutores, incumpla alguna de las obligaciones establecidas en los Lineamientos será

suspendido y no podrá continuar registrando ofertas de capacitación hasta que concluyan las investigaciones correspondientes. El Centro de Trabajo será sancionado con la baja definitiva del Programa y la suspensión de los procesos de capacitación en curso cuando (1) se identifique que se han proporcionado datos o documentos falsos; (2) se simule la capacitación; (3) se pida dinero a los becarios; (4) se cometa una falta que atente en contra de los derechos humanos de los becarios; (5) se reemplace trabajadores por aprendices; (6) se termine una relación laboral y se comience una de aprendizaje con la misma persona. Cabe señalar que si un Centro de Trabajo es dado de baja por razones que no son atribuibles a los becarios, los jóvenes pueden vincularse con otro Centro de Trabajo sin que ello suponga la pérdida de la oportunidad que les concede la norma para cambiar de Centro de Trabajo por una sola ocasión¹⁶.

4.10.2. Hallazgos sobre el proceso de administración y gestión del padrón del Programa a partir del trabajo de campo

De acuerdo con los actores entrevistados en el trabajo de campo, el Programa integra dos bases de datos. Una cumple con las disposiciones que están establecidas en el Manual del Sistema Integral de Información de Padrones de Programas Gubernamentales (SIIPP-G) publicado por la Secretaría de la Función Pública (SFP); mientras que contiene la información que se solicita en la Plataforma Nacional de Transparencia (PNT), alojada en internet¹⁷. Este último se actualiza mediante reportes que se integran trimestralmente.

Es importante mencionar que JCF entiende por padrón aquellas bases de datos en las que se encuentran enlistados los beneficiarios que han recibido recursos económicos de JCF por lo menos una vez, y que tienen diferentes campos y extensión de información dependiendo de la instancia a la que se entrega. Lo anterior implica que los jóvenes ya inscritos, o incluso vinculados, a quienes por alguna razón no les ha sido depositada la beca, no aparecen en esos instrumentos. Mientras que jóvenes que no continuaron su capacitación y ya no están vinculados, pero que se les depositó el recurso económico al menos una vez, pueden seguir apareciendo en los padrones.

Ahora bien, para llevar el control y registro de las personas que se mantienen vinculadas¹⁸ el Programa utiliza “la plataforma de datos”. De tal manera que, las bases de datos antes señaladas usan como insumo los datos contenidos en la plataforma digital. Cada vez que se depositan los pagos de la beca correspondientes al mes en curso, la base de datos se actualiza en tiempo real y, al ser ésta la información con la que el padrón se genera, éste también se actualiza. No obstante, para los reportes con los que se integran las bases que se entregan cada tres meses al Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI), y cada seis a SFP, se realizan

¹⁶ En el numeral VII de los Lineamientos del Programa (STPS, 2019a), dice lo siguiente: “El/la becario(a) podrá solicitar el cambio de Centro de Trabajo por una sola ocasión, dicha solicitud deberá estar debidamente justificada y se deberá gestionar directamente en las oficinas designadas por la STPS y/o a través de la Plataforma Digital (...)”.

¹⁷ <https://www.plataformadetransparencia.org.mx/web/guest/inicio>

¹⁸ Por vinculadas JCF entiende al joven que “se está capacitando o se va a capacitar en el próximo inicio de capacitación”; mientras que una persona activa en el Programa es quien “está vinculada o que está buscando su segunda oportunidad dentro del Programa”.

consultas directas a la plataforma digital que arrojan los datos solicitados de acuerdo con las características requeridas por cada institución.

Sobre el padrón de beneficiarios que JCF proporcionó durante la evaluación, es importante señalar que corresponde al formato solicitado por el SIIPP-G. El padrón está integrado por las siguientes secciones y campos:

- I. Identificación del beneficiario: a) CURP; b) primer apellido; c) segundo apellido; d) nombre; e) fecha de nacimiento; f) clave de entidad de nacimiento; g) sexo; h) situación de discapacidad; i) adscripción étnica; j) estado civil.
- II. Identificación del beneficio: a) clave de la dependencia-clave del ramo en que se ubica el Programa; b) clave de la institución-clave de la unidad administrativa; c) clave del Programa; d) clave de la entidad federativa donde se entregó el beneficio; e) clave del municipio donde se entregó el beneficio; f) clave de la localidad donde se entregó el beneficio; g) fecha en que se entregó el beneficio; h) clave del tipo de beneficiario; i) clave del tipo de beneficio; j) cantidad o monto del beneficio.
- III. Identificación del domicilio geográfico del beneficiario: a) nombre de la vialidad; b) tipo de asentamiento humano; c) nombre del asentamiento humano; d) código postal; e) nombre del municipio; f) clave del municipio; g) nombre de la entidad; h) clave de la entidad.

El tipo de beneficio que registra el Programa consiste en la transferencia económica mensual (beca) que recibe un beneficiario, la cual está condicionada a la vinculación con un Centro de Trabajo en donde recibe capacitación. La CURP es utilizada como clave única de identificación por beneficiario, ya que no cambia en el tiempo y permite comprobar que la edad de los becarios esté en el rango establecido en los requisitos. La información contenida en la base no identifica el estatus del beneficiario en el Seguro Social, aunque, de acuerdo con la información proporcionada por la Coordinación del Programa, la inscripción al IMSS ocurre al dar de alta al joven como becario.

La información disponible, actualizada al 14 de junio de 2019, supone el registro de la población que tiene alguna discapacidad y de población indígena, aunque no especifica si este último indicador corresponde a becarios que hablan alguna lengua indígena o a becarios que viven en un municipio con población mayoritariamente indígena. El SIIPP-G solicita la información correspondiente al nombre de la localidad en la que vive el beneficiario como parte de los requerimientos para la identificación de su domicilio geográfico, sin embargo, no existen variables indicadoras para saber si un beneficiario vive en un municipio o localidad de atención prioritaria del Programa.¹⁹

En la práctica, la adscripción étnica de los beneficiarios del Programa no fue reportada en la versión del padrón antes señalada, puesto que en el proceso de registro de becarios esa información no se preguntaba en el formulario que tienen que responder los jóvenes

¹⁹ Los beneficiarios que hablan alguna lengua indígena no necesariamente viven en zonas con población mayoritariamente indígena; son dos condiciones diferentes.

solicitantes cuando se inscriben en la plataforma digital. Por ello, uno de los retos en la integración de las nuevas versiones del padrón será solventar ese faltante, y por ende modificar la batería de preguntas del procedimiento de registro para los jóvenes. Durante el desarrollo de la evaluación se informó que se está valorando la posibilidad de preguntar a cada joven, durante el proceso de registro al Programa, si se autoadscribe o pertenece a un pueblo indígena, pues por el momento esa información se asigna en función de la región y tipo de municipio, no por cada uno de los jóvenes.

Tampoco se identificó información sobre el Centro de Trabajo al que está adscrito el becario, el área o tema de la capacitación, el estatus del becario (activo o suspendido), la fecha de inicio de la capacitación. Este último indicador es importante para saber durante cuántos meses recibirá el becario los apoyos del Programa. Además, debe tomarse en cuenta que es posible que los jóvenes cambien de Centro de Trabajo, de ahí que sea factible que un becario se capacite en más de un Centro y que esta condición pueda tener efecto en el desarrollo de los hábitos que JCF busca inculcar.

Por otra parte, para revisar el padrón solicitado por el INAI que se sube a la PNT, se hizo una búsqueda en internet y se localizaron dos versiones. La primera está alojada en el portal del referido instituto en su sección de “gobierno abierto”²⁰, y están disponibles las versiones por trimestre. Los campos que contiene este formato son nombre(s); primer apellido; segundo apellido; denominación social (que está vacío en todas las filas por no aplicar a personas físicas); monto, recurso, beneficio o apoyo (en dinero o en especie) otorgado; y unidad territorial. Cabe mencionar que la información del penúltimo campo relacionada con el monto en dinero entregado indica la suma total del dinero entregado a cada una de las personas en el padrón. Esto difiere con el padrón integrado para el SIIPP-G en el que se reporta cada uno de los apoyos entregados, por lo que, en este último, una misma persona se enlista cada vez que reciba la beca.

La segunda versión del padrón integrado para el INAI fue encontrada en forma de hipervínculo²¹ en la página del Instituto²² en un documento denominado “Padrones públicos de beneficiarios de programas sociales de la federación”. Dicha liga direcciona a un archivo descargable tipo *.xlsx* alojado en el portal *Dropbox* que corresponde al periodo enero – agosto de 2019. Este archivo contiene los siguientes campos: número (de beneficiario); clave de entidad; (nombre de) entidad; clave de municipio; primer apellido; segundo apellido; nombre; e importe de beneficio. En esta versión también el monto reportado es el total del entregado a cada becario, por lo que cada uno de éstos aparece una sola vez enlistado.

Hasta ahora se han descrito, en forma general, los formatos y el tipo de información contenida en el padrón, su periodicidad de integración, las instancias responsables a las que se entrega, y los insumos que se utilizan. La secuencia de operaciones que se realiza para integrar las bases de datos antes descritas puede establecerse de la siguiente forma:

- 1) almacenamiento de la información proporcionada por el joven en su inscripción al

²⁰ https://www.dropbox.com/s/eaw2r2trctvxc0/Prog_Jovenes_constr_futuro.xlsx?dl=0

²¹ INAI: <https://consultapublicamx.inai.org.mx/vut-eb/faces/view/consultaPublica.xhtml#tarjetaInformativa>

²² INAI: http://inicio.inai.org.mx/nuevo/padrones_publicos.pdf

Programa en la base de datos centralizada de la plataforma digital; 2) registro y actualización en ésta de cada pago de beca realizado; 3) realización de consulta, cada tres meses para el INAI y cada seis meses para SFP, a dicha base de datos y Programación del *layout*, o al formato en que se muestra la información; 4) integración del padrón; 5) revisión y validación de la información contenida en éste; 6) envío del producto a las instancias correspondientes; y, 7) en el caso del padrón que se entrega al INAI, publicación del padrón en internet.

El padrón de beneficiarios contiene información sobre los jóvenes a los que les ha sido entregada la beca por lo menos una vez, y éste depende de los datos que son almacenados en la plataforma digital. En este sentido, los servidores públicos de oficinas centrales que fueron entrevistados con relación a este proceso señalaron que uno de los mecanismos para garantizar la calidad del padrón consiste en cruzar la información con bases de datos de otras instancias. Por ejemplo, para determinar que los registros de los becarios sean únicos e irrepetibles, se verifica la CURP con el Registro Nacional de Población (RENAPO), además de Programar algoritmos que les permiten ver nombres homónimos en los registros. Asimismo, con el IMSS se verifica que los jóvenes no estén activos como trabajadores o como estudiantes. Sobre esta lógica, los informantes referidos mencionaron que se buscará cruzar la base de datos del Programa con sistemas de información del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), el Instituto Nacional Electoral (INE), el Registro civil y con el Servicio de Administración Tributaria (SAT).

Se sugiere que, para robustecer el padrón y los sistemas de información del Programa, se recojan variables socioeconómicas que permitan identificar de manera más amplia el perfil de los beneficiarios y en qué medida se está llegando a la población prioritaria de JCF.

De la misma forma, es importante valorar qué tan pertinente es considerar únicamente como beneficiarios a quienes han recibido el apoyo económico del Programa, toda vez que deben considerarse como apoyos aquellos beneficios o recursos otorgados en dinero o en especie, tal como menciona uno de los campos del padrón de la PNT. El que un joven esté activo en el Programa pero que aún no haya recibido una transferencia puede dar lugar a errores en la estimación en el número de beneficiarios bajo el criterio del Programa, ya que el seguro médico y la vinculación con el Centro de Trabajo igualmente son beneficios otorgados por JCF, por lo que suponen ejercicio de recursos desde el momento en que éstos son otorgados al becario.²³

Adicional a ello se sugiere, en la medida de lo posible, automatizar una sección de información en la plataforma digital distinta a los reportes trimestrales o semestrales que ya se hacen. Es ideal que esta sección contenga un padrón estándar para responder a cualquier solicitud de información o aclaración a la opinión pública.

²³ La beca se otorga al concluir el mes de capacitación, en cambio los otros apoyos mencionados se otorgan desde que el becario es activo en el Programa.

4.11. Proceso de monitoreo y evaluación

4.11.1. Descripción del proceso de monitoreo y evaluación a partir del análisis de gabinete

En el numeral décimo octavo de los Lineamientos del Programa se informa que, en materia de seguimiento, la STPS elaborará, con base en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH), informes trimestrales sobre el presupuesto ejercido y el cumplimiento de metas y objetivos.

Además, se informa que la evaluación externa del Programa se realizará conforme a la normatividad para el ejercicio fiscal aplicable y que, de conformidad con lo establecido en la Ley General de Desarrollo Social y lo dispuesto en la LFPRH, la STPS difundirá los resultados a través de la página de internet de la dependencia.

4.11.2. Hallazgos sobre el proceso de monitoreo y evaluación a partir del trabajo de campo

El monitoreo del Programa tiene que ver con la recopilación y análisis sistemático de información para elaborar los informes solicitados por las instancias fiscalizadoras de las Administración Pública Federal, así como para realizar el informe de labores de la STPS y el Informe de Gobierno del Presidente. De igual forma, de manera trimestral, el Programa hace cortes de información para cuantificar los avances que se tienen con relación a las metas establecidas para el ejercicio fiscal. La Dirección General de Evaluación, Vinculación y Desarrollo de Habilidades, por conducto de la Dirección de Monitoreo y Evaluación, es la responsable de elaborar estos informes de gestión.

A partir de los indicadores considerados en la MIR y de la información que típicamente se requiere para elaborar los informes mencionados, la Dirección de Monitoreo y Evaluación hizo "solicitudes estándar de información" a cada dirección general, a fin de que periódicamente reporten, en un módulo de la plataforma, los datos que se encuentran dentro de su ámbito de responsabilidad. De acuerdo con la información proporcionada por el personal del servicio público a cargo de este proceso, esta medida ha permitido contar con los insumos necesarios para que los informes se entreguen en tiempo y forma a los requirentes.

En este sentido, los insumos de este proceso son los indicadores de la MIR y las metas anuales del Programa. El sistema de información que se utiliza es la plataforma digital de JCF y los productos generados son los informes para las instancias fiscalizadoras. La secuencia de operaciones que se realizan en este proceso es la siguiente: 1) identificación de la información que se debe reportar en el informe correspondiente; 2) revisión del módulo de la plataforma para obtener la información requerida; 3) elaboración del informe; y 4) envío del informe.

Sobre este proceso cabe destacar que JCF no cuenta con un plan de evaluación, porque las que se practiquen se realizarán con base en los términos y condiciones definidos por el CONEVAL. Otra área de mejora relacionada con el monitoreo y la evaluación tiene que ver con el seguimiento a los procesos operativos del Programa, ya que actualmente no existen indicadores para medir el desempeño de la Coordinación del Programa en el

desarrollo de dichos procesos. Un ejemplo de esto es son los planes de capacitación (en los que se abundará en la siguiente parte de este apartado), pues no se dispone de algún insumo de información para saber si las capacitaciones se están desarrollando como se establece en la normatividad.

Las labores de monitoreo que realiza el Programa están pensadas para atender las demandas de los órganos fiscalizadores. No obstante, dicho monitoreo no atiende las necesidades de la Coordinación del Programa para determinar la eficiencia con la que se desarrollan los procesos operativos, para valorar la calidad de los servicios que reciben los beneficiarios, o para indagar la satisfacción de sus beneficiarios o socios. Este tipo de información podría servir de sustento para impulsar innovaciones o modificaciones a la operación del Programa.

II. Descripción y análisis de los procesos sustantivos del Programa

Los procesos sustantivos son aquellos que contribuyen de manera directa al cumplimiento de los objetivos del Programa. Considerando que en 2019 el objetivo de JCF era “aumentar la empleabilidad y la inclusión 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” (STPS, 2019a, pág. 3) se identificaron tres procesos sustantivos: *difusión del Programa*, *registro de becarios* y *entrega de apoyos a los beneficiarios*.

El proceso de *difusión* se consideró sustantivo porque el Programa opera con base en un mecanismo de autodeterminación. Esto significa que, a partir de la divulgación de los objetivos y los criterios de elegibilidad, la población potencial determina si puede ser elegible o no en el Programa 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. Sobre esta lógica, la difusión de los objetivos y criterios de elegibilidad de JCF es fundamental para que los jóvenes se reconozcan como potenciales beneficiarios y soliciten su ingreso. En virtud de que la postulación de los jóvenes depende de la información que tengan sobre el Programa, este proceso es sustantivo para encauzar los apoyos de JCF a la población objetivo, es decir, para identificar e intervenir a la población que presenta el problema o la necesidad que el Programa busca revertir.

Del mismo modo, el proceso denominado *registro de becarios* también se consideró sustantivo toda vez que, para que la población objetivo pueda recibir los apoyos del Programa, debe ingresar a la plataforma digital y formalizar su solicitud, lo que implica proporcionar datos personales y presentar la documentación referida en el numeral octavo de los Lineamientos de operación: CURP, identificación oficial, comprobante de domicilio, certificado de estudios y fotografía. Este proceso es fundamental para que los jóvenes desocupados que se encuentran en el rango de edad de interés puedan recibir la beca, el seguro médico, el vínculo con el Centro de Trabajo y, eventualmente, la constancia de capacitación.

Por lo que toca a la elección del proceso denominado *entrega de apoyos a los beneficiarios*, vale recordar que en 2019 los componentes del Programa eran aquellos “bienes y servicios que deberán ser producidos o entregados por medio del Programa a la población objetivo para cumplir con el propósito” (CONEVAL, 2013, pág. 36). Así, los

componentes son los vehículos a través de los cuales el Programa busca materializar sus objetivos generales y específicos, por lo tanto, el proceso *entrega de apoyos a los beneficiarios* es fundamental por definición.

En suma, los tres procesos mencionados se consideraron sustantivos porque el objetivo de JCF se alcanzará en la medida en que la población potencial conozca los objetivos y criterios de elegibilidad, se reconozca como población elegible y decida registrarse en la plataforma digital; por lo que estos procesos son precondiciones para que la población objetivo pueda recibir los bienes y servicios que oferta JCF. Lo cierto es que más allá de que estos procesos sustantivos se instrumenten adecuadamente, debe reconocerse que el logro del objetivo del Programa dependerá en buena medida de que la teoría de cambio que subyace al diseño y al modelo de intervención de JCF puede ser efectiva.²⁴

A continuación, se describen los tres procesos referidos previamente y, los cuales se analizan con mayor profundidad. De la misma manera que se estructura el análisis de los procesos generales en la parte I de este apartado, para cada uno de los procesos se comienza con una reseña a partir de lo establecido en la normatividad del Programa. Posteriormente, se presentan los hallazgos que son producto del análisis de la información recopilada de los informantes clave durante el trabajo de campo realizado, tanto a nivel central como estatal. También se incorpora el análisis crítico, a partir del cual se realiza un balance de los aciertos y áreas de oportunidad en el funcionamiento del Programa. Por último, cabe precisar que el numeral de cada proceso se retoma del otorgado en la parte I de este apartado, es por ello que no siguen un orden lógico.

4.2. Proceso de difusión del Programa

4.2.1. Descripción del proceso de difusión del Programa a partir del análisis de gabinete

En el numeral décimo sexto de los Lineamientos 2019 del JCF se establece que “para garantizar la transparencia en el ejercicio de los recursos, se dará amplia difusión al Programa a nivel nacional, y se promoverán acciones similares por parte de las autoridades locales y municipales”.

Se especifica también que en la documentación oficial del Programa y en la publicidad se debe incluir la leyenda: "Este Programa es público ajeno a cualquier partido político. Queda prohibido el uso para fines distintos a los establecidos en el Programa". Asimismo, se especifica que en todo acto o promoción debe mencionarse que el Programa es financiado con recursos federales a través de la STPS y, en su caso, con recursos del Estado o institución correspondiente.

Es importante señalar que en el numeral sexto de los Lineamientos se informa que pueden incorporarse al Programa las personas entre 18 y 29 años en situación de desocupación que sean identificadas mediante las visitas domiciliarias, recorridos y trabajo de campo realizados por los Servidores de la Nación en el contexto del Censo del Bienestar. De lo anterior se infiere que esta figura operativa ofrece información de JCF a los jóvenes

²⁴ Ésta es una interrogante cuya exploración está fuera del alcance de este documento.

que cumplen con los criterios de elegibilidad. Además, en el mismo numeral se especifica que se dará prioridad a los solicitantes que habiten en zonas con población mayoritariamente indígena, con mayor grado de marginación y con altos índices de violencia, por lo que se asume que el Programa debe intensificar las acciones de difusión en tales unidades territoriales.

4.2.2. Hallazgos sobre el proceso de difusión del Programa a partir del trabajo de campo

Se identificaron seis instancias que participan en actividades de difusión de JCF: dos áreas externas a la Coordinación del Programa y cuatro internas. Como externas, participan las áreas de Comunicación Social de la Presidencia de la República y de la STPS; y como internas, la Dirección de Cultura y Atención Integral; la Dirección de Evaluación, Vinculación y Desarrollo de Habilidades; los Capacitadores Estatales; y la Dirección de Control de la Plataforma del Programa.

En lo que respecta a la coordinación institucional en el marco de este proceso, la Presidencia de la República se encarga de difundir mensajes del Programa en las conferencias matutinas y en los medios de comunicación masiva, la STPS administra las redes sociales del Programa y la Coordinación del Programa administra la plataforma digital, el Centro de Atención Telefónica y coordina las acciones de difusión que realizan los Capacitadores Estatales. Es importante señalar que el área de Comunicación Social de la STPS es la que controla el acceso a las redes sociales del Programa, por tanto, es quien valida y difunde los mensajes diseñados por la Coordinación del Programa en las plataformas *Facebook*, *Twitter* y *YouTube*.

El Programa persigue diversos objetivos en materia de difusión: alentar a personas físicas y morales a participar como Centros de Trabajo; propiciar que los jóvenes que satisfacen los criterios de elegibilidad soliciten los apoyos del Programa; notificar a los beneficiarios, tutores y representantes de los Centros de Trabajo sobre los ajustes a la normatividad del Programa o sobre los trámites o gestiones que deben hacer; informar a la ciudadanía sobre los avances que tiene JCF en términos de cobertura y número de becarios incorporados; entre otros. Para lograr tales objetivos, la difusión del Programa se realiza en diversos espacios y está destinada a población específica:

a) *Promoción del Programa al público en medios de comunicación masiva.* Consiste en difundir información general en las conferencias matutinas encabezadas por el presidente de la república, así como en radio y televisión. Los responsables de esta modalidad de difusión son las áreas de Comunicación Social de la Presidencia de la República y de la STPS. Esta estrategia de difusión busca fundamentalmente que los jóvenes desocupados y las personas físicas y morales participen en JCF como becarios o Centros de Trabajo, respectivamente. También se pretende que la ciudadanía reconozca al Programa como una intervención orientada a atender la desocupación de los jóvenes del país.

Con base en la información recopilada en el trabajo de campo se puede señalar que este tipo de difusión se inició en el contexto del lanzamiento del Programa y previo a la apertura del periodo de registro de aspirantes a becarios.

Los insumos empleados en esta modalidad de difusión son la normatividad del Programa y la imagen y el discurso institucional del Programa JCF. Esta tarea genera productos de comunicación, tales como materiales de audio y video que son difundidos en los espacios oficiales de radio y televisión, así como en las redes sociales del Programa.

La secuencia de operaciones de este tipo de difusión podría ser resumida de la siguiente manera: 1) planeación del mensaje a difundir; 2) elaboración del mensaje; 3) emisión del mensaje; y 4) evaluación del impacto mediático alcanzado. A partir del impacto logrado, se determina si se refuerza el mensaje en otros espacios, como anuncios en la plataforma digital, entre otros.

b) *Promoción del Programa dirigida al sector empresarial.* Los Capacitadores Estatales organizan eventos de difusión en las sedes locales o federales de cámaras u otros organismos empresariales. Su objetivo principal es instar a las empresas agremiadas en dichos organismos a constituirse en Centros de Trabajo. Las áreas responsables del Programa de este tipo de promoción son, a nivel central, la Dirección de Evaluación, Vinculación y Desarrollo de Habilidades, y, en las entidades del interior del país, los Capacitadores Estatales.

Esta forma de difusión inicia cuando la Dirección de Evaluación, Vinculación y Desarrollo de Habilidades o los Capacitadores Estatales se vinculan con las cámaras empresariales para concertar reuniones con sus agremiados. En éstas, se difunde información del Programa y se brinda asesoría a los asistentes para que se registren como Centros de Trabajo. Si bien no se desprende un producto específico de esta modalidad de difusión, se busca que, al término de dichos eventos, los asistentes hayan iniciado su registro en el Programa, es decir, que al menos cuenten con un nombre de usuario y una contraseña. A estas reuniones de difusión se les conoce como “sesiones de registro asistido”.

En las sesiones de registro asistido se utilizan insumos como presentaciones institucionales, videos, infografías y, evidentemente, la plataforma digital, en donde ingresan los participantes para iniciar su registro como Centro de Trabajo. Además, esta estrategia de difusión precisa de inmuebles para celebrar las sesiones, los cuales, por lo regular, son provistos por las cámaras empresariales.

La secuencia de operaciones de este tipo de difusión se resume en 1) vinculación con cámaras u organismos empresariales y concertación de las sesiones de registro asistido; 2) convocatoria a empresas agremiadas; y 3) realización de la sesión de registro asistido.

c) *Difusión de información para participantes en el Programa.* Consiste en publicar avisos en la plataforma digital o en las redes sociales del Programa y en emitir mensajes relevantes para los becarios y tutores del Programa a través de correo electrónico o vía el Centro de Atención Telefónica. Los avisos o mensajes pueden ser alusivos a actualizaciones de la plataforma, ajustes al día de pago de becas²⁵, recordatorios sobre el cumplimiento de las evaluaciones mutuas, o cualquier asunto que demande la colaboración o el conocimiento de los becarios, tutores o responsables de Centros de Trabajo. Asimismo,

²⁵ Si el día de pago corresponde al día domingo, la transferencia se verá registrada al día hábil siguiente.

para consolidar el vínculo con la comunidad que da seguimiento a las actividades de JCF en redes sociales, se divulga información de interés general, por ejemplo, tutoriales de alfabetización digital, eventos culturales o deportivos, así como promociones o cortesías para asistir a espectáculos. Las áreas responsables son la Dirección de Cultura y Atención Integral y la Dirección de Control de la Plataforma.

Los insumos que se utilizan en esta modalidad son comunicados de prensa, oficios, circulares o cualquier otro instrumento de comunicación oficial. Asimismo, en las redes sociales del Programa se utilizan audiovisuales producidos por el área de Comunicación Social de la STPS o infografías. Otro insumo es el portal “México es Cultura” de la Secretaría de Cultura Federal, que contiene una agenda nacional de eventos culturales. Además, se obsequian cortesías para eventos de organismos privados, como por ejemplo, la Liga MX, FEMEXFUT y el Consejo Mundial de Lucha Libre y que, para tal fin,.

La información relacionada con la operación de JCF se difunde a través de la plataforma digital, mensajes SMS, correos electrónicos y, en algunos casos, llamadas telefónicas gestionadas por el Centro de Atención Telefónica, dependiendo del tipo de asunto, la urgencia de difundir la información y la conveniencia de enviar mensajes generales o individuales. Por otro lado, las cortesías para ingresar a espectáculos culturales y deportivos se obsequian a los seguidores del Programa en redes sociales como Facebook, *Twitter* y *YouTube*, principalmente.

La secuencia de operaciones de la difusión de información para participantes del Programa puede resumirse como sigue: 1) detección de una necesidad o situación a informar; 2) elaboración de propuesta de mensaje; 3) validación de mensaje por parte de las áreas técnicas implicadas; 4) envío de propuesta de mensaje a Comunicación Social de la STPS (en caso de que se requiera difundir en redes sociales) o al Centro de atención telefónica; 5) difusión del anuncio o aviso a través del canal de difusión elegido; 6) monitoreo de las reacciones de los receptores para conocer el alcance del mensaje emitido; y, cuando no se ha logrado el impacto deseado, 7) envío de mensajes complementarios.

La frecuencia de los avisos depende de la ocurrencia de eventos o de la realización de innovaciones a la mecánica operativa del Programa; o bien, de que no se haya logrado establecer comunicación efectiva mediante los mensajes previamente difundidos. Cuando la Coordinación del Programa considera que no se ha generado la reacción deseada entre la población objetivo, se emiten mensajes complementarios en otros medios. En la valoración de las reacciones de los usuarios participan tanto los administradores de las redes sociales oficiales, es decir, el área de Comunicación Social de la STPS, como el responsable del Centro de Atención Telefónica, ya que durante las interacciones se explora la opinión de los usuarios o el conocimiento que tienen sobre aspectos específicos.

d) *Difusión de resultados, estadística y transparencia del Programa.* Se orienta a poner a disposición de la ciudadanía datos relevantes para conocer los avances de JCF, por ejemplo, el número de becarios vinculados, la cantidad de Centros de Trabajo inscritos o cuántas vacantes disponibles hay en los Centros de Trabajo.

El insumo fundamental que se utiliza en esta modalidad de difusión son los datos captados mediante la plataforma digital, los cuales son utilizados para alimentar indicadores

de cobertura básicos, desagregados por entidad federativa y municipio. Estos últimos pueden ser consultados por el público general en la misma plataforma. Dichos datos también sirven como insumo para redactar comunicados a la opinión pública, para solventar los compromisos en materia de transparencia y acceso a la información, o bien, para generar los reportes solicitados por las instancias de la administración pública federal que monitorean el avance físico financiero del Programa. Esta información captada en la plataforma digital se actualiza en tiempo real, pero la Dirección de Control y Monitoreo de la Plataforma hace cortes mensuales de información para los fines arriba mencionados.

e) *El Centro de Atención Telefónica.* El Programa dispone de un Centro de Atención Telefónica que constituye un recurso para reforzar y complementar cada una de las estrategias de difusión descritas previamente. Las principales funciones que se realizan en dicho centro son responder las dudas que tienen los jóvenes, las empresas y las personas físicas interesadas en incorporarse al Programa como becarios o Centros de Trabajo; asistir a representantes empresariales o personas físicas que desean iniciar o retomar el proceso de "Registro de Centro de Trabajo"; orientar a becarios y tutores sobre la operación de JCF y las actualizaciones de la plataforma; y documentar las inconsistencias o problemáticas que becarios y tutores señalan sobre el funcionamiento de la plataforma digital, la entrega de apoyos, u otros temas de la operación del Programa. Además, durante las interacciones telefónicas se recaban opiniones de los usuarios para valorar el impacto de las estrategias de comunicación implementadas, realizar adecuaciones o actualizar la plataforma digital, a fin de que su contenido sea más claro y pertinente.

La operación de este servicio está a cargo de un proveedor externo. Los insumos que se requieren para operar este servicio son sistemas telefónicos y de cómputo, así como los manuales de operación y las plantillas para sistematizar la información captada en las interacciones telefónicas. El Centro de Atención Telefónica funciona de lunes a domingo de las 8:00 a las 22:00 horas.

f) *Otras acciones de difusión.* Durante las entrevistas con los servidores públicos del Programa se comentó que los Servidores de la Nación, adscritos a la Secretaría del Bienestar, habían contribuido en la difusión de diversos programas sociales, incluido JCF. Esta figura operativa había hecho recorridos en zonas rurales y de difícil acceso de todo el territorio nacional para dar a conocer los objetivos y criterios de elegibilidad del Programa y asistir a jóvenes que no estudian y no trabajan para que solicitaran los apoyos. No obstante, al preguntar a los becarios sobre su experiencia con los Servidores de la Nación, la mayoría mencionó que no habían tenido contacto con ellos. Solo en Durango algunos jóvenes reconocieron esta figura. Mencionaron que recibieron por parte de ellos información sobre JCF. Sin embargo, los becarios consideran que la información que se les proporcionó fue del todo clara. Otros becarios refirieron que, pese a que entregaron la información y documentos solicitados, no recibieron ninguna confirmación de su inscripción ni notificación de improcedencia, por lo que ellos mismos tuvieron que informarse con sus pares e iniciar su inscripción Programa JCF.

Una vez descritas las principales estrategias de difusión que utiliza el Programa, se analizará la pertinencia de las operaciones realizadas y se referirán los puntos de mejora identificados. En principio, se recomienda que los mensajes y materiales de comunicación

no estén centrados únicamente en promover el registro de Centros de Trabajo y la inscripción de potenciales becarios. Se sugiere que también se elaboren mensajes para lograr que la ciudadanía conozca las razones que justifican la existencia de JCF; explicar en lenguaje sencillo los servicios que cubre el seguro del IMSS; y especificar cómo deben proceder los becarios para hacer uso de este beneficio, pues algunos entrevistados no están enterados de la existencia de este componente.

En cumplimiento a lo establecido en la normatividad del Programa, se debe asegurar que en toda la documentación y publicidad de JCF (incluida la plataforma digital, el Centro de Atención Telefónica y los audiovisuales difundidos en radio, televisión y redes sociales) se incluya la leyenda: "Este Programa es público ajeno a cualquier partido político. Queda prohibido el uso para fines distintos a los establecidos en el Programa" y que ésta sea visible o audible. Es importante señalar que en la página inicial de la plataforma digital no se encontró esta divisa; de igual forma, entre los videos difundidos a través del canal de YouTube de la STPS existen algunos que no contienen las especificaciones señaladas. Un ejemplo de esto son los videos "10 cosas que debes saber sobre Jóvenes Construyendo el Futuro" y "¿Como puedo ser Tutor en Jóvenes Construyendo el Futuro?". Tampoco en los audiovisuales que contienen testimonios de los becarios, disponibles en la plataforma digital, se encuentran las leyendas referidas. Se hicieron llamadas al Centro de Atención Telefónica (01 800 841 2020) y se encontró que las grabaciones difundidas por ese medio brindan información del Programa, pero tampoco difunden las divisas citadas. También, cabe señalar que se identificó un portal electrónico denominado "Becas AMLO"²⁶ en donde se promociona el Programa pero no se difunden las leyendas referidas en los Lineamientos.

Con objeto de institucionalizar y controlar la información difundida por el personal en campo (Mentores de la Nación, Capacitadores Estatales, auxiliares), se sugiere valorar la conveniencia de elaborar materiales de difusión impresos que especifiquen, de manera clara y sencilla, la información mínima que requiere la población potencial para solicitar los apoyos del Programa y los lugares a donde puede comunicarse o dirigirse para disipar dudas o solicitar información adicional, así como para denunciar posibles irregularidades. Estos materiales deben servir de apoyo para el personal operativo que realiza labores de difusión y garantiza que la información que llega a los potenciales beneficiarios sea veraz.

Considerando que la población indígena es parte de la población prioritaria del Programa, se sugiere promover e institucionalizar mecanismos de coordinación interinstitucional e intergubernamental. Esto con el objetivo de fomentar la disponibilidad de más Centros de Trabajo en localidades de alta marginación y con presencia de población indígena, así como de producir anuncios de radio y televisión culturalmente pertinentes, que pudieran ser difundidos en medios locales y comunitarios. Esto permitirá que más jóvenes asentados en esas unidades territoriales puedan tener acceso a los beneficios de JCF. Si bien entre las y los jóvenes urbanos la radio y la televisión están siendo desplazadas progresivamente por las redes sociales como fuentes de información, en zonas rurales e indígenas los radios locales siguen siendo un medio efectivo de comunicación. Por tanto, un área de oportunidad para el Programa, en materia de difusión, es construir un plan de

²⁶ <https://becasmexico.org/becas-amlo/>

medios que pueda ser difundido en localidades marginadas y con presencia de población indígena.

Otra sugerencia consiste en generar estrategias de comunicación social apropiadas para jóvenes que no utilizan las redes sociales y que no están familiarizados con el uso de las computadoras. Durante el trabajo de campo se evidenció que no todos los jóvenes tienen acceso a internet ni a equipos de cómputo. Específicamente, los becarios con incipiente escolaridad asentados en zonas rurales y hablantes de lengua indígena están marginados de mucha información difundida por el Programa, o dependen de que un tercero tenga la disposición de informarles o asistirlos con alguna gestión. Por esta razón, es también conveniente redoblar la presencia del Programa en comunidades rurales e indígenas con dificultades de acceso a internet.

También se sugiere valorar la conveniencia de establecer comunicación con el Instituto Nacional de Lenguas Indígenas para generar materiales de difusión en las lenguas más habladas en el país; así como elaborar un protocolo para que los operadores telefónicos sepan cómo deben proceder en caso de que reciban una consulta de un becario que no habla español.

Tanto los funcionarios de oficinas centrales y estatales como los becarios coinciden en que es necesario mejorar la capacidad de respuesta del Centro de Atención Telefónica y la precisión de la información que se difunde. Algunos de los becarios que han recurrido a este servicio mencionaron que el tiempo de espera es largo.

Los servidores públicos entrevistados mencionaron que uno de los retos del Centro de Atención Telefónica es mantener a los operadores al tanto de las actualizaciones que se hacen a la plataforma, al diseño o la normatividad del Programa. Es importante señalar que, cuando una consulta no puede ser solventada por los operadores o supervisores del Centro de Atención Telefónica, por el nivel de especificación o porque requiere llevar a cabo alguna acción por parte del personal del Programa, ésta se canaliza a la unidad administrativa correspondiente. Esto se hace con el fin de que la consulta sea atendida por un servidor público adscrito a la Coordinación del Programa. Cada innovación al diseño, normatividad o a los mecanismos de operación del Programa debe dar lugar a un comunicado al Centro de Atención Telefónica, a efecto de que sus operadores telefónicos estén actualizados sobre estos cambios.

Un asunto que fue mencionado de forma recurrente en los grupos focales, tanto por los becarios como por los tutores, es el uso del adjetivo “ninis” para hacer referencia a los beneficiarios del Programa. Las personas entrevistadas coincidieron que a los becarios se les ha etiquetado y se ha generado la percepción de que el Gobierno de la República únicamente les da dinero, sin que esto lleve aparejado el cumplimiento de obligaciones y responsabilidades con el programa. Los tutores y beneficiarios consideran que JCF tiene que poner en práctica una estrategia de difusión para erradicar esta percepción. Lo que se busca mediante esta acción es lograr que la ciudadanía tenga claro que los becarios están en un proceso de aprendizaje y capacitación laboral, que impone compromiso y trabajo diario, por lo que la beca no es un regalo ni un incentivo para mantener la condición de desocupados.

En el mismo sentido, distintos tutores comentaron que algunos jóvenes que han buscado vincularse en sus Centros de Trabajo tienen la idea de que contar con una beca del JCF es un derecho y que, por tanto, no están obligados a asumir ninguna responsabilidad. Cuando se les informa que no es así y que deben cumplir con determinadas horas y días de capacitación a la semana, han intentado llegar a acuerdos con el tutor ofreciéndole una parte del monto de su beca; para que las horas de trabajo semanal sean mínimas; o bien, desertan y van en busca de otro Centro de Trabajo. A decir de los tutores, esta situación puede derivar en actos poco honestos en el futuro. De igual forma, tutores y becarios mencionaron que conocen casos de jóvenes que accedieron a entregar parte de sus becas a personas que registraron Centros de Trabajo inexistentes y les ofrecían inscribirlos. Debido a lo anterior, es importante promover la denuncia de posibles irregularidades, explicar cuáles son los mecanismos para llevar a cabo este ejercicio, e informar que la identidad de los denunciantes será protegida. Lo anterior a efecto de desincentivar prácticas contrarias a la normatividad del Programa.

Finalmente, por lo que toca a difusión en redes sociales, se recomienda valorar la viabilidad de que el personal del Programa tenga el control y la capacidad de toma de decisiones sobre el contenido de las redes sociales oficiales de JCF. Esto debido a que el personal tiene que solicitar al área de Comunicación Social de la STPS acceso para publicar mensajes, por lo que se pueden presentar retrasos en la difusión de un comunicado relevante para garantizar la correcta operación del Programa.

Asimismo, en las redes sociales circula información diversa sobre el Programa y en ocasiones no es sencillo advertir cuál proviene de la STPS y cuál es difundida por actores no oficiales, lo cual puede dar lugar a que los jóvenes reciban información imprecisa. En los grupos focales varios becarios mencionaron que para resolver sus dudas consultan: 1) grupos de Facebook en los que otros jóvenes inscritos en JCF comparten sus experiencias o interpretaciones sobre la información oficial; 2) canales de *YouTubers* que hacen tutoriales sobre el Programa y resuelven dudas específicas que sus espectadores les envían sobre JCF; y 3) chats de WhatsApp creados *expresamente* para tratar temas relativos al Programa. Los becarios que usan estos medios adujeron que los utilizan porque no consideran del todo amigables e inteligibles los mecanismos institucionales del Programa para dar atención a sus dudas o porque creen que las otras vías son más rápidas y fáciles. Se sugiere valorar la conveniencia y factibilidad de que se coloque un distintivo a los mensajes oficiales que pueda ser reconocido desde el inicio por el auditorio, a fin de que la población vinculada con la operación de JCF pueda discriminar la información oficial de la que no lo es. Adicionalmente, se sugiere establecer mecanismos ágiles de comunicación, tales como grupos en redes sociales, y crear contenido audiovisual con referentes amigables y habituales para jóvenes, tales como tutoriales en *YouTube*, en aras de ir limitando la transmisión de información poco certera o parcial transmitida por vías no oficiales.

4.5. Proceso de registro de becarios

4.5.1. Descripción del proceso de registro de becarios a partir del análisis de gabinete

En el numeral décimo de los Lineamientos de JCF se especifica que la solicitud de inscripción al Programa es personal y gratuita. Para formalizarla, los solicitantes pueden registrarse a través de tres vías: en la plataforma digital, con los Servidores de la Nación o en las oficinas designadas por la STPS.

En el numeral octavo se precisan los requisitos que deben cumplir los solicitantes para su registro en el Programa: (I) tener entre 18 y 29 años al momento del registro; (II) no estar trabajando ni estudiando; (III) inscribirse en la plataforma digital, haber sido censado por los Servidores de la Nación, o acudir a las oficinas designadas por la STPS para la entrega de la información y documentación requerida en la plataforma, así como el llenado de formatos y cuestionarios necesarios para su inscripción; (IV) firma de carta compromiso en la que acepta los Lineamientos del Programa y otras disposiciones que le apliquen; (V) autorizar el tratamiento de sus datos personales de acuerdo con la normatividad vigente en la materia.

La documentación que deben presentar los solicitantes es la siguiente: (I) CURP; (II) identificación oficial; (III) comprobante de domicilio; (IV) en caso de requerirlo, certificado o comprobante del último grado de estudios; (V) fotografía de rostro del solicitante; (VI) en caso de personas extranjeras, se deberá presentar el documento oficial que acredite su legal estancia en el país expedido por las autoridades migratorias.

Si la solicitud se hace en las oficinas designadas o mediante algún Servidor de la Nación, el solicitante debe entregar copia de los documentos arriba citados, de los cuales se genera una constancia fotográfica en la plataforma. Si el registro lo hace el solicitante directamente en la plataforma digital, deberá adjuntar los documentos en formato electrónico. El Programa puede pedir a los solicitantes que presenten los originales de la documentación mencionada, en caso de que exista alguna duda.

Una vez entregada la documentación requerida, el solicitante llena los formatos y cuestionarios necesarios para generar un perfil. Con base en esta información, el Programa presenta al solicitante las ofertas de capacitación disponibles. Cuando el solicitante elige una oferta de capacitación, se envía una notificación a su perfil de usuario de la plataforma digital y a su correo electrónico, en el que se le proporciona información de la capacitación ofertada en el Centro de Trabajo seleccionado y, eventualmente, de los requisitos específicos que deberá cubrir para recibir la capacitación en el Centro de Trabajo. Además, se genera un comprobante de inscripción con su folio y la fecha y hora en la que deberá presentarse en el domicilio del Centro de Trabajo para iniciar su capacitación, mismo que deberá presentar al acudir por primera vez al Centro de Trabajo. De igual forma, una vez que el solicitante elige un Centro de Trabajo, el Programa envía a este último, mediante correo electrónico, plataforma digital o a través de un Servidor de la Nación, la información general del becario y del perfil de capacitación elegido para que se contacte con él y acuerden una primera cita.

El becario debe presentarse en el Centro de Trabajo en la fecha y hora establecida en el comprobante de inscripción. En caso necesario, previo al inicio del proceso de capacitación, el becario debe someterse a los procedimientos de ingreso destinados a verificar que se cumpla con el perfil necesario para el desarrollo del plan de capacitación que corresponda. El Centro de Trabajo deberá garantizar que dichos procedimientos estén apegados a la ley, que no impliquen un trato discriminatorio y no atenten contra los derechos humanos del becario.

Al inicio de la estancia de capacitación el tutor debe informar al becario sobre las obligaciones que se compromete a cumplir y el becario debe aceptar. Estas obligaciones son los horarios de capacitación; los objetivos y actividades establecidos en el plan de capacitación y la revisión y elaboración conjunta de éste; y los lineamientos establecidos en el Reglamento Interior o similar y disposiciones análogas establecidas en el Centro de Trabajo.

La formalización por parte del solicitante se completa con la aceptación de la carta donde se compromete a cumplir con los Lineamientos del Programa y el plan de capacitación proporcionado por el Centro de Trabajo. El cambio de estatus de solicitante a becario se completa con la aceptación de ingreso del Centro de Trabajo tras la primera cita.

En el numeral III, inciso VII de los Lineamientos del Programa se establece que el becario podrá solicitar el cambio de Centro de Trabajo por una sola ocasión, para lo cual deberá elaborar una solicitud en la que exponga sus argumentos. Esta solicitud debe cargarla en la plataforma digital o enviarla a las oficinas de la STPS para comenzar la gestión. La respuesta a la solicitud se da a conocer una vez que la instancia correspondiente ha analizado los argumentos que sustentan la petición. Si la solicitud resulta procedente, se habilitarán las opciones para que el becario retome la capacitación laboral en otro Centro de Trabajo. En el mismo sentido, un Centro de Trabajo puede solicitar la remoción del becario en caso de algún incumplimiento, incidente o irregularidad que amerite la baja del becario. En este caso, también generará una solicitud que debe ser justificada y comunicada al Programa a través de las oficinas designadas por la STPS o de la plataforma digital. Las causales de baja de los becarios están descritas en el numeral décimo tercero de los Lineamientos; entre las cuales se consideran las siguientes: presentarse en el Centro de Trabajo en estado de ebriedad o bajo el efecto de sustancias psicoactivas, atentar en contra del personal del Centro de Trabajo o cualquier otro becario, realizar cualquier actividad que implique obtener indebidamente los apoyos del Programa, manipular los registros de asistencia o firmar los registros de asistencia a la capacitación por anticipado, con posterioridad o fuera del Centro de Trabajo, entre otros.

4.5.2. Hallazgos sobre el proceso de registro de becarios a partir del trabajo de campo

De acuerdo con las entrevistas realizadas, este proceso consta de 2 etapas: pre-registro y registro. En la primera, los jóvenes interesados en ser becarios de JCF ingresan a la plataforma digital y capturan su CURP, seleccionan el área de interés en la que desean capacitarse, ubican su domicilio dentro de *Google Maps* y cargan los archivos que

contienen su identificación, comprobante de domicilio, comprobante de estudios y fotografía, además especifican si tienen alguna discapacidad.

Posteriormente, y de manera automatizada, la plataforma verifica que la CURP capturada por el aspirante coincida con la información del RENAPO. Si esto ocurre y la persona asociada con la CURP se encuentra en el rango de edad de interés, en la plataforma aparecen los datos del solicitante. Este mecanismo se implementó para verificar que los aspirantes cumplieran con el criterio etario establecido y para minimizar los errores de captura.

Cuando se ha corroborado que el aspirante a becario ha solventado los requisitos del pre-registro, la plataforma genera una carta de compromiso y una ficha donde está estipulada la documentación que el becario ha ingresado en la plataforma. Luego se crea el folio del becario, con el cual ya puede vincularse con un Centro de Trabajo. Para tal efecto, la plataforma desplegará las opciones de Centros de Trabajo que oferten planes de capacitación acordes con la edad, la escolaridad y condición de discapacidad, en su caso. La plataforma cuenta con un sistema de georreferenciación, por lo cual despliega la lista de Centros de Trabajo disponibles con base en la cercanía del domicilio registrado por el solicitante.

Cuando el joven elige el Centro de Trabajo de su interés, la plataforma envía un mensaje al correo electrónico registrado por el Centro de Trabajo. El mensaje contiene el nombre, la edad, el teléfono y el correo electrónico del becario. En este correo se notifica al responsable del Centro de Trabajo o tutor que existe un joven interesado en capacitarse en tal centro. En el mismo sentido, cuando el becario elige un Centro de Trabajo, recibe, tanto en su perfil de usuario de la plataforma como en su correo personal, la información de dicho centro (ubicación, teléfono, correo electrónico), el nombre del posible tutor y el plan de capacitación. Con esta medida se espera que el tutor y el postulante se pongan en contacto y sostengan una primera conversación, la cual puede ser presencial, por vía telefónica o por videoconferencia.

El objetivo del primer contacto es que se informe al becario de los pormenores del plan de capacitación, los horarios y las responsabilidades que deberá asumir; por su parte, se espera que el becario exprese al tutor sus expectativas de la capacitación y que las partes determinen si la oferta de capacitación y las expectativas del solicitante son compatibles.

En caso de que el joven acepte la oferta de capacitación y los términos en los que se llevará a cabo, lo hace del conocimiento del Centro de Trabajo a fin de que éste acepte la postulación en la plataforma digital. En caso contrario, declina la postulación para que el aspirante encuentre un Centro de Trabajo de su interés y que este primer contacto no cuente como parte de las dos opciones u oportunidades que tienen los becarios para elegir un Centro de Trabajo.

La conversación de primer contacto puede realizarse en cualquier momento, sin embargo, las capacitaciones se inician los lunes de la primera y tercera semana de cada mes, por lo que el aspirante puede disponer de algunos días para ratificar o desistir la elección del Centro de Trabajo. En caso de que en un plazo razonable el becario no decida iniciar su capacitación, el responsable del Centro de Trabajo puede declinar la postulación.

Se destaca, no obstante, que el Programa conmina a los Centros de Trabajo a no rechazar postulaciones previo a esta entrevista de primer contacto. De igual manera, se exhorta a que las causas del rechazo no estén relacionadas con falta de preparación o experiencia de los solicitantes, con una situación de discapacidad, sexo, lengua materna o cualquier otro aspecto que pueda constituir un acto de discriminación. Empero, en caso de que una oferta de capacitación implique la realización de actividades que pongan en riesgo a una persona con limitaciones visuales, de motricidad o de cualquier otra condición; o bien, que demande un nivel de escolaridad específico, el Centro de Trabajo puede apelar a estas consideraciones para declinar la solicitud del postulante, con los argumentos correspondientes.

El proceso de registro de becarios está vinculado con los procesos de *difusión del Programa, registro de Centros de Trabajo y entrega de apoyos a los beneficiarios*. Los insumos de este proceso son la plataforma digital y los videos tutoriales presentados en las redes sociales del Programa, como *YouTube* y *Facebook*, donde explican paso a paso cómo se debe realizar el registro de aspirantes en la plataforma. Para realizar el registro, los aspirantes precisan de un equipo de cómputo, acceso a internet y de un dispositivo que les permita digitalizar los documentos requisitados. Si no cuentan con estos recursos, pueden dirigirse a las oficinas de los STPS (oficinas de los Capacitadores Estatales) para realizar este proceso, o bien, pagar la renta de un equipo en un cibercafé.

El registro de becarios es un proceso que está automatizado y que se realiza necesariamente a través de la plataforma del Programa. De acuerdo con la información proporcionada por el personal directivo de la Coordinación Nacional, en la etapa inicial del Programa los Servidores de la Nación colaboraron en el registro de jóvenes asentados en zonas rurales y de difícil acceso. Sin embargo, la mayor parte de los jóvenes entrevistados afirmó no haber tenido contacto con esta figura operativa. Solo algunos becarios de Durango refirieron haber entregado documentación a los Servidores de la Nación para iniciar con el registro ante el Programa, sin embargo, éste no se realizó, por lo que ellos mismos tuvieron que pedir información y asesoría a sus pares para efectuar este proceso. Actualmente, los Capacitadores Estatales y sus auxiliares son quienes asisten a los jóvenes que no cuentan con las herramientas tecnológicas a realizar su registro.

Este proceso puede iniciarse en cualquier momento del ejercicio fiscal, siempre que haya becas disponibles. El tiempo que los jóvenes invierten en este proceso depende de su familiaridad con las herramientas tecnológicas y de su nivel de escolaridad. Uno de los jóvenes entrevistados refirió tener estudios de maestría y mencionó que el proceso de pre-registro y selección del Centro de Trabajo era muy sencillo e intuitivo, por lo que le había tomado solo unos minutos realizarlo. En contraste, los jóvenes entrevistados que refirieron tener estudios de nivel básico, así como los hablantes de lengua indígena, mencionaron que el registro había sido un proceso complicado, y que lo habían consumado gracias a que recibieron el apoyo de algún familiar, amigo o becario del Programa. El producto que se genera en este proceso es la notificación que reciben los jóvenes, a través de la plataforma digital, de que han sido vinculados con el Centro de Trabajo de su elección.

Una vez descrito el proceso, se analizará su pertinencia y se identificarán las áreas de mejora. En principio, puede afirmarse que, desde el punto de vista normativo, el proceso

se ejecuta en apego a lo referido en los Lineamientos, es decir, a través de la plataforma digital, del propio becario o de personal autorizado por la STPS. Los documentos requeridos para tal efecto, así como las operaciones que deben realizarse, también coinciden con lo establecido en los Lineamientos.

Con base a la información obtenida en el trabajo de campo, se puede afirmar que este proceso es conveniente para jóvenes con estudios de bachillerado, licenciatura o posgrado, que tienen acceso a un equipo de cómputo y a conectividad a internet. Sin embargo, este proceso puede resultar poco pertinente para hablantes de lengua indígena, jóvenes con incipiente escolaridad, que no disponen de equipo de cómputo y conectividad a internet o que no están familiarizados con el manejo de estos dispositivos.

Se pone de relieve, que ninguno de los jóvenes entrevistados durante el trabajo de campo fue inscrito por los Servidores de la Nación, aun cuando esta figura operativa tenía la función de asistir a los jóvenes indígenas o a los asentados en zonas altamente marginadas a realizar su registro ante el Programa.

Considerando que la población indígena y los jóvenes asentados en zonas altamente marginadas constituyen la población prioritaria de JCF, es importante que se refuerce la presencia de personal operativo en los municipios indígenas y en las localidades de alta y muy alta marginación. Esto con el fin de que se ofrezcan las facilidades necesarias para que estos grupos de población puedan presentar su solicitud y, eventualmente, tener acceso a los apoyos que ofrece el Programa.

Se pone de relieve que algunos becarios refirieron haber sido asistidos durante su registro al Programa por personas ajenas a éste (amigos, familiares o vecinos); sin embargo, también hubo casos en los que los jóvenes fueron asistidos por personas vinculadas con el Centro de Trabajo. Si bien es destacable que existan personas ajenas al programa que buscan apoyar a los jóvenes a realizar su registro, es necesario garantizar la presencia del personal de JCF en las zonas donde habita su población prioritaria, esto para garantizar que los aspirantes cuenten con información fidedigna del programa, que les permita solventar sus dudas y llevar a cabo un registro exitoso.

En este contexto, se sugiere diseñar estrategias específicas para la difusión y el registro de jóvenes que no estudian y no trabajan que viven en localidades marginadas, con presencia de población indígena y en zonas con altos índices de violencia. Estas campañas deben generar las facilidades necesarias a fin de superar las barreras lingüísticas, tecnológicas y administrativas que provocan que los jóvenes que cumplen con los criterios de elegibilidad del Programa pudieran no acceder a estos apoyos.

4.7. Proceso de entrega de apoyos a los beneficiarios

4.7.1. Descripción del proceso de entrega de apoyos a los beneficiarios a partir del análisis de gabinete

En el numeral tercero de los Lineamientos se describen los componentes del Programa, es decir, los bienes y servicios que otorga a la población objetivo:

- I. Capacitación en el Centro de Trabajo por un periodo de máximo de 12 meses. La capacitación incluye los materiales e insumos necesarios para dicha actividad, los

cuales no tendrán ningún costo para el becario y deberán ser entregados por el tutor o el Centro de Trabajo.

- II. Beca mensual por un monto de \$3,600.00 (tres mil seiscientos pesos 00/100 M.N.),²⁷ que se entrega de manera directa o a través de un instrumento bancario a los becarios del Programa.
- III. Seguro Médico a través del Instituto Mexicano del Seguro Social durante el periodo de capacitación en el Programa, que cubre las prestaciones en especie que otorga esta institución en las ramas de enfermedades, maternidad y riesgos de trabajo.
- IV. Constancia de Capacitación que describe la formación recibida y las habilidades desarrolladas durante la permanencia en el Programa.

Además, en el cuerpo de los Lineamientos se hacen algunas precisiones y referencias a los apoyos que otorga el Programa, las cuales se describen a continuación.

4.7.1.1. De la capacitación

En los Lineamientos del Programa se define la capacitación como “el proceso continuo de enseñanza-aprendizaje, transmisión de conocimientos y desarrollo de competencias que se realiza con la participación de un tutor, directamente en el Centro de Trabajo, orientada a elevar la empleabilidad de los becarios, adquisición o reforzamiento de experiencia laboral, habilidades técnicas y hábitos de trabajo que incrementen las posibilidades de colocación de los jóvenes en un puesto de trabajo”.

En el numeral tercero se puntualiza que la capacitación estará orientada a la adquisición o fortalecimiento de habilidades técnicas y blandas; en el numeral segundo, se especifica que las habilidades técnicas son definidas como “conocimientos, competencias y habilidades propias del oficio o actividades objeto de capacitación”. Las blandas no son definidas en los Lineamientos de junio de 2019, sin embargo, en los Lineamientos publicados en enero del 2019 se definieron como “competencias, actitudes, conocimientos y valores que permiten a la persona la resolución de problemas o una respuesta pertinente a una situación nueva o específica, principalmente en el medio laboral, además de hábitos de trabajo y habilidades socioemocionales básicas relevantes para la capacitación en el trabajo”. Es importante señalar que la Coordinación del Programa informó al equipo de trabajo que se prevé omitir el enfoque de habilidades blandas en la normatividad del Programa que se generará para los ejercicios fiscales futuros, sin embargo, vale precisar que el concepto está asentado en la normatividad vigente durante el trabajo de campo.

En el numeral décimo primero de los Lineamientos del Programa, se menciona que la capacitación en el Centro de Trabajo deberá apegarse a las siguientes características: (1) estar orientada a fomentar la adquisición de conocimientos, competencias, habilidades y experiencia en los becarios para mejorar su empleabilidad y estar mejor preparados para su inclusión en el mercado laboral; (2) se basará en el aprendizaje práctico y didáctico a partir de la experiencia de las y los tutores, que podrán apoyarse en otros recursos y materiales de apoyo proporcionados por el Programa, considerando las actividades o funciones productivas del Centro de Trabajo; (3) estará adaptada a las necesidades y

²⁷En 2020 el monto de la beca se incrementó a \$3,748.00.

características de los becarios; (4) deberá ser presencial y desarrollarse físicamente en las instalaciones o espacios de trabajo y, solo de manera complementaria, podrá incluir elementos de capacitación semipresencial o a distancia.

El inicio de los programas de capacitación en los Centros de Trabajo será el primer y tercer lunes de cada mes o su equivalente al día hábil posterior. En el numeral décimo se explica que, durante el desarrollo de la capacitación, el tutor y el becario se apegarán al plan de capacitación, el cual constituye la guía teórica-práctica durante la estancia del becario en el Centro de Trabajo. En el numeral décimo primero se especifica que los planes de capacitación elaborados por el Centro de Trabajo deberán apegarse a los Lineamientos y requisitos que la STPS establezca en el marco de sus atribuciones y tendrán una duración entre cinco y ocho horas diarias, cinco días a la semana, procurando que sea dentro de la jornada diurna.

4.7.1.2. De la beca

En los Lineamientos del Programa se le define como el “apoyo económico que otorga la STPS mensualmente, y de manera directa, a la persona inscrita al Programa que se encuentre vinculada a un Centro de Trabajo y lleve a cabo su capacitación según las actividades establecidas en el plan de capacitación”.

Este apoyo es otorgado directamente al becario durante el tiempo que dure la capacitación, la cual no podrá exceder los doce meses. El pago se realiza a través de una transferencia a una cuenta bancaria digital o una tarjeta bancaria. Si el becario habita en una comunidad sin acceso a servicios bancarios o no puede abrir una cuenta bancaria, la STPS garantizará el pago de la beca. El apoyo económico es depositado una vez al mes conforme al procedimiento establecido por la institución encargada de dispersar los recursos económicos.

La tarjeta bancaria se entrega de manera gratuita y por una sola ocasión, por lo que las reposiciones derivadas de robo, deterioro o extravío deberán ser cubiertas por los becarios y tendrán el costo que establezca la institución encargada de la dispersión de los recursos económicos. El importe de la reposición se cobra o retiene automáticamente por la institución encargada de dispersar los recursos económicos.

4.7.1.3. Del seguro médico

La única mención adicional a este componente se realiza en el numeral segundo de los Lineamientos, en donde se le define como “el seguro que proporciona la STPS a través del IMSS, correspondiente a las prestaciones en especie que otorgan los seguros de enfermedades y maternidad y riesgos de trabajo para los las/los becarios(as) como beneficiarios del Programa” (STPS, 2019a).

4.7.1.4. De la constancia de capacitación

En los Lineamientos del Programa se define la constancia de capacitación como el “documento expedido por el Centro de Trabajo y validado por la STPS, en el que se describen las habilidades y conocimientos adquiridos por el/la becario(a) a través de la capacitación recibida durante su permanencia en el Programa” (STPS, 2019a).

En el décimo numeral se especifica que, a través de la plataforma digital, el Centro de Trabajo emitirá la constancia de capacitación respectiva con apoyo del tutor a cargo de cada becario. En el documento referido se detallarán las competencias y habilidades efectivamente desarrolladas durante la capacitación, y este será validado por la STPS. Previo a la validación, el becario debe responder un cuestionario de salida. Las constancias serán entregadas a los becarios que cumplan satisfactoriamente con el periodo y plan de capacitación y acudan a las oficinas designadas por la STPS para proporcionar la información necesaria para el cierre del Programa o, en su caso, proporcionen dicha información por medio de la Plataforma Digital.

Los becarios que no concluyan el plan de capacitación podrán solicitar al Centro de Trabajo o la STPS una carta que acredite el tiempo de capacitación que recibieron y las competencias o habilidades que hubiera desarrollado hasta ese momento, para lo cual deben acudir a las oficinas designadas por la STPS y proporcionar la información que se le requiera para el cierre del Programa. Además, los Centros de Trabajo tienen la facultad para otorgar otro tipo de constancia, acreditación o certificación a los becarios, pero queda prohibido exigir cualquier tipo de pago por la expedición de tales documentos.

4.7.2. Hallazgos sobre el proceso entrega de apoyos a los beneficiarios a partir del trabajo de campo

La entrega de apoyos es un proceso estratégico porque mediante la capacitación, la entrega de constancia, el seguro médico y el otorgamiento de una constancia de capacitación se busca lograr el objeto del Programa: aumentar la empleabilidad y la inclusión en el mercado laboral de los jóvenes entre 18 y 29 años que no estudian y no trabajan. A continuación, se describen los hallazgos encontrados de cada componente.

4.7.2.1. Hallazgos de la capacitación derivados del trabajo de campo

La capacitación es un componente estratégico debido a que en este espacio los becarios adquieren conocimientos, desarrollan habilidades e interiorizan valores y hábitos de trabajo que, desde la óptica del Programa, incrementan las probabilidades de que un joven sea empleado. Es importante recordar que el Programa no es el encargado de proveer la capacitación, sino de facilitar que ésta ocurra. Para esto, JCF genera un vínculo o enlace entre los candidatos a ser becarios del Programa con los Centros de Trabajo, es decir, con las personas físicas o morales que ofertan planes de capacitación, en términos de lo establecido en la normatividad.

Así, en cuanto a este componente, el Programa ejecuta las siguientes acciones: promueve que los Centros de Trabajo se inscriban en el Programa; solicita a cada Centro un plan de capacitación, es decir, un documento que describa, mes a mes, las actividades que realizará el becario durante el tiempo que reciba los apoyos del Programa; verifica que los Centros de Trabajo se localicen en la dirección en la que se registraron y que los becarios estén en los Centros de Trabajo en los horarios establecidos para la capacitación; realiza evaluaciones mutuas para conocer la opinión de los becarios y tutores sobre el desarrollo de la capacitación y el desempeño de los becarios en los Centros de Trabajo, respectivamente. El subproceso de capacitación, entonces, está vinculado con los siguientes procesos: *difusión del Programa, registro del Centro de Trabajo, registro de*

becarios, verificación de Centros de Trabajo; y, evaluación mutua, así como con los subprocesos entrega de constancias de capacitación, otorgamiento de seguro médico (alta en el IMSS) y entrega de becas.

Si bien JCF no es responsable de capacitar a los becarios, en los Lineamientos correspondientes se establecieron requisitos que constituyen estándares para el otorgamiento de la capacitación; por ejemplo, duración máxima de 12 meses; realización de cinco sesiones de capacitación semanales de entre cinco y ocho horas; especificar, mediante el plan de trabajo, el objetivo, la metodología y las competencias que se espera desarrollar al término de la capacitación, así como las actividades que mes a mes se realizarán en el marco de este proceso formativo; garantizar condiciones de seguridad para los becarios; y proveer materiales y equipo de forma gratuita a los becarios, entre otros.

Con base en la información obtenida en el trabajo de campo, se sabe que los tutores o los responsables de los Centros de Trabajo elaboran su plan de capacitación, herramienta mediante la cual el Programa conoce en qué términos se desarrollará este componente en los Centros de Trabajo. Para tal efecto, en la plataforma del Programa se encuentra disponible un formato; sin embargo, si un centro ya cuenta con una oferta de formación específica, la puede utilizar y subir a la plataforma el documento correspondiente. Durante la evaluación la Coordinación del Programa proporcionó 23 planes de capacitación los cuales contienen información desagregada por cada mes sobre el área donde se desempeñará la función que realizará el becario, los conocimientos o habilidades a obtener o desarrollar, las dinámicas a utilizar o las actividades a realizar por conocimiento o habilidad, las conductas o actitudes a ser fortalecidas y las actividades o ejercicios que se emplearán para fortalecer las conductas y actitudes esperadas. Adicionalmente, especifican el número de días por semana en los que se realiza la capacitación y la duración de las jornadas.

Por otro lado, se observó que el contenido de estos planes es heterogéneo. En algunos casos, las actividades a realizarse mensualmente están referidas con cierto nivel de detalle; en otros, la información es general o a un tanto ambigua, lo que puede impedir verificar su implementación y corroborar en qué medida los objetivos se logran en un mes de capacitación.

Durante el trabajo de campo se identificó que existen Centros de Trabajo cuya capacidad técnica y nivel de especialización les provee de los recursos necesarios para formular e implementar planes de capacitación más acordes con los objetivos del Programa. Incluso, en algunos casos los programas de capacitación fueron diseñados e implementados antes de la entrada en operación de JCF y, a decir de los entrevistados, constituyen ofertas de capacitación probadas. De igual forma, estos Centros de Trabajo disponen de personal calificado o familiarizado con el diseño e implementación de programas de capacitación, lo cual incrementa la probabilidad de que los objetivos de la capacitación se satisfagan.

De igual forma, durante el trabajo de campo se constató que, dada la cobertura de JCF, la Coordinación del Programa no dispone de mecanismos operativos ni de personal para revisar y retroalimentar los planes de capacitación, por lo que se limita a verificar que los

Centros de Trabajo hayan entregado el formulario correspondiente. Por extensión, tampoco se dispone de mecanismos operativos, instrumentos metodológicos y personal para revisar en qué medida se están desarrollando los planes de capacitación y logrando los objetivos definidos en éstos. Si bien los Mentores de la Nación asisten a los Centros de Trabajo a verificar la presencia de becarios adscritos a éstos, en tales inspecciones no es posible determinar si la capacitación se está llevando a cabo en apego a lo planificado, si se están desarrollando las habilidades deseadas o si se están transfiriendo los conocimientos establecidos en el plan. Algunos Mentores refirieron que, durante la verificación de Centros de Trabajo, conversan con los becarios y preguntan si su capacitación guarda relación con el plan correspondiente. La desventaja de este procedimiento, como se ha referido, es que existen planes de capacitación cuyo contenido es muy ambiguo; y, en otros casos, los becarios refieren no conocer o no recordar lo incluido en su plan de capacitación. Así, la información que recaban los Mentores da cuenta de la percepción que el becario tiene sobre la capacitación.

Desde la perspectiva de algunos becarios, los Centros de Trabajo deberían ser más específicos en la elaboración de los planes de capacitación. Durante las entrevistas a los becarios se refirió que los planes de capacitación no son muy explícito en las actividades que los becarios debían realizar y se le requirió que hiciera tareas que no eran de su interés.

Aunado a esto, en algunos Centros de Trabajo la mayoría de los participantes dijo no tener conocimiento del contenido del plan de capacitación en el que estaba inscrito; por lo cual no pudieron valorar si las actividades que realizan están alineadas con lo asentado en el plan. Cabe destacar que, de acuerdo con la normatividad del Programa, antes de firmar la carta compromiso los becarios deben tener conocimiento de en qué consiste la capacitación y en qué condiciones se desarrollará.

Los insumos fundamentales utilizados en este subproceso son los formatos para elaborar los planes de capacitación, disponibles en la plataforma del Programa. No se dispone de recursos humanos cuya función principal sea revisar los planes de capacitación. Sin embargo, durante el segundo semestre de 2019, casi todos los servidores públicos adscritos al Programa (oficinas centrales y estatales) verificaron que los Centros de Trabajo hubieran cumplido con la entrega de este requisito. De igual forma, los Mentores de la Nación comenzaron a colaborar en el Programa, y ellos son quienes participan en el proceso denominado *verificación de Centros de Trabajo*, mediante el cual se constata que las personas físicas y morales que fungen como tutores en el Programa estén ubicados en la dirección que proporcionaron durante su registro, así como que los becarios estén en estos Centros en los días y horarios pactados.

Otros actores involucrados en este subproceso son los becarios, quienes fungen como aprendices, y los tutores o representantes legales de los Centros de Trabajo, quienes asumen el papel de capacitadores. Los becarios entrevistados refirieron que, por lo general, los Centros de Trabajo disponen de personal calificado para el desarrollo de las actividades planteadas en los planes de capacitación, sin embargo, algunos becarios refirieron que estaban valorando la posibilidad de cambiar de centro de trabajo debido a que no se sentían satisfechos con el desempeño de sus tutores, ya que no les brindaban la asesoría y el acompañamiento que esperaban.

Con relación al tiempo necesario para ejecutar este subproceso, como se ha informado, la duración de la capacitación es de máximo de 12 meses. A juicio de los directivos del Programa, doce meses de capacitación son suficientes para que los jóvenes adquieran ciertas habilidades y hábitos de trabajo y, con ello, incrementen su empleabilidad y sus posibilidades de insertarse en el mercado laboral; sin embargo, algunos becarios consideraron que el tiempo de la capacitación debe ser mayor.

La infraestructura requerida para el desarrollo de la capacitación se refiere tanto a los espacios físicos como al equipamiento para que los becarios puedan cumplir con el plan de capacitación. De acuerdo con las entrevistas realizadas, los Centros de Trabajo cuentan con la infraestructura y el equipamiento para tal efecto. No obstante, cabe destacar que algunos Centros de Trabajo corresponden a las viviendas particulares de los directivos y no necesariamente son espacios creados originalmente como oficinas, talleres o empresas; además, éstos pueden tener un tamaño insuficiente para todos los becarios que asisten.

El sistema de información que se requiere para la capacitación es la plataforma virtual de JCF que se encarga de vincular, mediante un sistema de georreferenciación, a los becarios con los Centros de Trabajo, para lo cual se recaba información sobre el domicilio de unos y otros.

Para la ejecución de este subproceso el Programa no tiene que ejercer recursos financieros, ya que los Centros de Trabajo son los responsables de habilitar los espacios para realizar las capacitaciones y deben disponer del equipo y las herramientas que se precisan en la capacitación. En todo caso, la inversión que realiza JCF es la habilitación y la actualización de la plataforma digital; sin embargo, esta herramienta está destinada para satisfacer diversas necesidades del Programa, como la de difusión, registro de Centros de Trabajo y becarios, y expedición de constancias de capacitación.

El producto específico o entregable que se genera al término de la capacitación es la constancia; sin embargo, desde la lógica del Programa la capacitación y la constancia son dos componentes separados. Los becarios consideran que al culminar la capacitación contarán con experiencia laboral, lo cual favorecerá su inserción en el mercado y les permitirá desempeñar un oficio o puesto de trabajo particular o comenzar a ejercer su profesión. Este último caso es propio de los jóvenes con educación superior que no han podido encontrar un trabajo acorde con sus estudios. En otros casos, hay becarios que durante los meses de capacitación han ahorrado parte de su beca con el fin de que, una vez que culminen, puedan reincorporarse a la escuela y continuar con sus estudios, o bien, iniciar un negocio propio. Este aspecto se observó particularmente en zonas rurales.

El desarrollo de la capacitación demanda la coordinación entre los becarios y tutores o responsables de Centros de Trabajo. Tal coordinación se lleva a cabo gracias a la plataforma del Programa, para lo cual se precisa que tanto los Centros de Trabajo como los becarios cubran una serie de requisitos, los cuales son validados por el personal que opera el Programa. Con base en las entrevistas de trabajo de campo, se concluyó que la coordinación que existe entre los jóvenes y el Centro de Trabajo a través de la plataforma del Programa es la adecuada para el propósito y alcance de este apoyo.

4.7.2.2. Hallazgos relacionados con la beca derivados del trabajo de campo

Este componente se considera estratégico en virtud de que los apoyos económicos que reciben los becarios les permiten cubrir gastos de transporte y alimentación durante el periodo de la capacitación. La entrega de los apoyos económicos se realiza una vez que los becarios han sido dados de alta en el IMSS y que han cumplido el primer mes de capacitación. La dispersión de los recursos se hace por conducto de la Tesorería de la Federación (TESOFE)²⁸ y la entrega de apoyos a los becarios se lleva a cabo a través de la institución financiera BBVA. Los pagos se realizan los días trece de cada mes.

El Programa tiene un convenio con la institución financiera BBVA para generar cuentas digitales²⁹ a favor de los becarios. La información que los becarios proporcionaron durante su registro a JCF, luego de ser validada por la Coordinación del Programa, se utiliza como insumo para generar una plantilla con los datos de los futuros titulares de las cuentas bancarias. La Dirección General de Control y Monitoreo de la Plataforma es la responsable de generar esta plantilla, y la Dirección General de Programación y Presupuesto de la STPS es el área encargada de ingresar los datos de los becarios en la herramienta digital de la institución financiera, ya que es quien tiene el acceso a la información para tal efecto.

Al día siguiente de haberse cargado la plantilla, la herramienta digital de BBVA devuelve un archivo que contiene los nombres de los titulares de las cuentas generadas y una relación de los becarios cuyas cuentas no pudieron generarse. De acuerdo con el personal de la Dirección General de Control y Monitoreo de la Plataforma, este último caso ocurre cuando el becario ya dispone de una cuenta en la misma institución bancaria y no se puede generar una segunda cuenta digital. La relación de los casos exitosos se utiliza para actualizar la plataforma de JCF y notificar a los becarios que el pago de su beca está en proceso. Con respecto a los casos no exitosos, se establece comunicación con los becarios para solicitar que proporcionen los datos de su cuenta bancaria, a fin de realizar el depósito correspondiente. Una vez que los becarios proporcionan su número de cuenta, esta información es enviada a la institución bancaria a fin de que validen que el becario es el titular de ésta. Cuando esto ocurre, el Programa, a partir del día 11 de cada mes, genera los listados de personas que van a recibir el pago por concepto de becas, el número de su cuenta bancaria y el monto de la transferencia. Esa relación se envía a la Dirección General de Programación y Presupuesto de la STPS para que genere los archivos en los formatos solicitados por la TESOFE, a fin de que sean cargados el día 11 o 12. El día 13 la TESOFE, de manera automatizada, hace la dispersión de los recursos a las cuentas en activo a fin de que los becarios puedan recibir sus apoyos.

Al cabo de dos días, la TESOFE devuelve a la Dirección General de Control y Monitoreo de la Plataforma la relación nominal de los pagos consumados. En caso de que haya becarios cuyos depósitos no pudieron ser cumplidos, se revisa el motivo del rechazo y se

²⁸ La Tesorería de la Federación (TESOFE) es la unidad administrativa de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público encargada de la gestión financiera de los recursos y valores del Gobierno Federal, incluyendo: recepción de ingresos, ejecución de pagos con cargo al Presupuesto de Egresos de la Federación y administración de los recursos disponibles en la TESOFE (SHCP, 2020)

²⁹ Una cuenta digital es una cuenta bancaria como cualquier otra, solo que los clientes la pueden contratar descargando la aplicación de BBVA móvil, por tanto, no necesitan ir a una sucursal (BBVA, 2020)

implementan las medidas conducentes para poder realizarlo. Los becarios se enteran de que la transferencia ya está depositada en su cuenta por medio de avisos en su teléfono celular. A quienes no se les hizo el pago, se les informa, por medio de la plataforma del Programa, que se necesita hacer una nueva validación de sus datos. Cabe señalar que en la plataforma de JCF existe un apartado en donde cada becario puede consultar el número y fecha de los depósitos que se le han hecho.

Durante los primeros meses de operación del Programa se generaron tarjetas bancarias en las sucursales; sin embargo, dadas las dimensiones de JCF, se optó por abrir las cuentas digitales, ya que es una forma más ágil de activar una cuenta y estar en condiciones de recibir los apoyos económicos. La apertura de cuentas digitales es un servicio que no tiene costo para los becarios. Si por alguna razón un joven no puede dar de alta su cuenta digital o desea tener una tarjeta de débito física, puede ir al banco a tramitarla sin costo alguno. Si se les llegara a cobrar por esto, los becarios deben reportarlo al Centro de Atención Telefónica del Programa para aclarar esta situación con el banco y solicitar el reembolso del gasto efectuado.

Los insumos fundamentales requeridos para desarrollar este proceso son (a) la información de los becarios captada durante el proceso de registro; (b) la validación de la información de los becarios; (c) la plataforma del Programa que se utiliza para notificar a los beneficiarios sobre el estatus del pago de su beca y las transferencias realizadas; y (d) el convenio firmado con la institución BBVA para abrir cuentas digitales a favor de los becarios. Otros insumos son las herramientas digitales de la TESOFE y de la institución financiera BBVA.

Los recursos humanos que intervienen en este proceso son el personal adscrito a la Dirección General de Programación y Presupuesto de la STPS y la Dirección General de Control y Monitoreo de la Plataforma de la Coordinación del Programa JCF. Debido a que el proceso está automatizado y se dispone de las herramientas tecnológicas para lograr los objetivos, los servidores públicos involucrados consideran que el personal es suficiente para desarrollar el proceso en tiempo y forma y enfrentar las contingencias que pudieran suscitarse.

El producto de este componente es la transferencia económica del monto de las becas y la correspondiente relación nominal de becarios que recibieron su transferencia mensual.

4.7.2.3. Hallazgos relacionados con el seguro médico derivados del trabajo de campo

Este componente se considera estratégico por dos razones. En principio, porque promueve que los becarios tengan acceso a servicios médicos en caso de enfermedad o accidentes de trabajo. Además, durante el proceso de alta en el IMSS, el Programa verifica si el becario tiene activo un seguro facultativo como estudiante o si está vinculado a una empresa como trabajador, es decir, este proceso permite identificar a las personas que, presuntamente, no cubren con el perfil para ser becarios de JCF. Cuando esto ocurre se envía un mensaje al becario para hacer las aclaraciones correspondientes.

Una vez que los becarios se han vinculado con el Centro de Trabajo, la Dirección General de Control y Monitoreo de la Plataforma envía a la Dirección de Seguimiento a Becas el listado de becarios que están próximos a iniciar con la capacitación, a fin de que se solicite al IMSS que proporcione, valide o genere el número de seguridad social de los becarios. A su vez, el IMSS valida con el RENAPO las CURP de los becarios para descartar casos de duplicidad o cualquier otra situación atípica. El IMSS devuelve a la Dirección de Seguimiento de Becas de JCF los números de seguridad social validados. Esa información se ingresa a la plataforma del Programa, así como a la plataforma digital del IMSS denominada IDSE (IMSS desde su empresa), por conducto de la Dirección de Seguimiento a Becas. Con esta acción, los becarios quedan incorporados al IMSS. Cabe señalar que, de acuerdo con la normatividad aplicable del IMSS, el Programa tiene cinco días hábiles, contando a partir del inicio de la capacitación, para incorporar a los becarios ante el IMSS.

En prácticamente todos los grupos focales realizados se evidenció el desconocimiento que los becarios tienen de este apoyo y los beneficios específicos a los que pueden tener acceso. De acuerdo con las entrevistas realizadas, esto se debe a que los jóvenes no revisan bien la información difundida por el Programa, ya que en los Lineamientos se especifica que el seguro del IMSS cubre servicios ante enfermedades, maternidad y accidentes de trabajo. Además, durante el proceso de inscripción al Programa, los postulantes tienen a su disposición un video tutorial en la plataforma en el que se especifican los derechos y deberes de los becarios, y donde también se describe lo establecido en los Lineamientos. Asimismo, el Convenio de Colaboración firmado entre la Secretaría de Trabajo y el IMSS es público.

Los insumos fundamentales asociados con este subproceso son a) la información de los becarios captada en la plataforma durante el proceso de inscripción; b) la validación de las CURP realizada por el RENAPO; y, b) los números de seguridad social validados o generados por el IMSS. Los recursos humanos encargados de desarrollar este proceso son el personal adscrito a la Dirección de Seguimiento de Becas y sus contrapartes del IMSS, así como el personal del RENAPO que realiza las validaciones mencionadas.

En términos generales, el plazo para realizar las altas en el IMSS (cinco días hábiles a partir del inicio de la capacitación) es suficiente para solventar el proceso descrito. El alta en el IMSS tiene la misma vigencia que la beca económica y la capacitación, es decir, hasta un máximo de 12 meses.

Se identificó, como mecanismo de coordinación, la comunicación entre el IMSS y JCF donde el instituto, a través de sus bases de datos, valida la información proporcionada por el Programa y genera los números de seguridad social o, en su defecto, proporciona o valida el número de seguridad social de los becarios. Puede decirse, además, que este sistema es un filtro de verificación de los requisitos descritos en los Lineamientos de JCF.

El producto que se genera con este subproceso son los números de seguridad social expedidos o validados por el IMSS, con los cuales los becarios ya pueden tener acceso a los servicios médicos en caso de enfermedad, maternidad y accidentes de trabajo.

Este componente requiere, para su desarrollo, de un mecanismo de coordinación interinstitucional, en el cual participa la Coordinación del Programa JCF a través de la

Dirección de Seguimiento de Becas, quien es la responsable de generar la relación de becarios susceptibles de ser dados de alta en el IMSS; el RENAPO, encargado de ratificar las CURP de los becarios del Programa; y, el IMSS, quien se encarga de validar o generar el número de seguridad social de los becarios.

4.7.2.4. Hallazgos de la constancia de capacitación derivados del trabajo de campo

Este componente es estratégico porque la constancia que se emite al término de la intervención da fe de las habilidades desarrolladas por los exbecarios durante el proceso de capacitación recibida en el Centro de Trabajo y hace constar que tiene experiencia en un ámbito específico de trabajo. Desde la lógica del Programa, esto mejora la empleabilidad del becario e incrementa sus probabilidades de insertarse en el mercado laboral, lo cual constituye el propósito de la intervención.

El subproceso asociado con la emisión de las constancias de capacitación inicia cuando los becarios reciben la transferencia número diez. En ese momento se habilitan los módulos de un curso de salida, un requisito que, a finales del 2019, el Programa impuso a los becarios para obtener su constancia. El objetivo de este curso es que, sin importar el perfil de ingreso de los becarios, todos egresen con un mínimo de conocimientos en áreas como autoconocimiento o habilidades blandas. El curso se imparte mediante audiovisuales que tienen una duración aproximada de diez minutos. Posteriormente, los becarios deben realizar ejercicios en línea para acreditar que han cubierto este requisito. El acceso al curso se mantiene abierto por si los jóvenes desean consultar su contenido en el futuro. Además, en este espacio de la plataforma se pone a disposición de los becarios una variedad de recursos gratuitos para que puedan seguir desarrollando habilidades que incrementen su empleabilidad. El uso de tales recursos es voluntario. Se destaca que el pago número doce está condicionado a la conclusión del curso de salida.

Una vez que los becarios han cumplido el requisito del curso de salida, y al recibir la transferencia número doce, deben ingresar a una sección de la plataforma para solicitar su constancia. Cuando el becario pulsa el botón para formalizar su solicitud, el sistema, en automático, envía un mensaje al tutor para que proporcione información sobre el área en la que se insertó la capacitación del solicitante, el tipo de actividad, oficio o función para la cual se capacitó, y tres competencias³⁰ que desarrolló durante la capacitación. Aquí, además, se especifica el nivel de desarrollo de dichas competencias, para lo cual se desglosa el listado y los estándares de competencias del CONOCER³¹. Cuando el tutor ha proporcionado estos datos se genera la constancia en formato PDF, la cual puede ser impresa o almacenada.

³⁰ Las competencias son los conocimientos, habilidades, destrezas y actitudes individuales que habilitan a una persona a desarrollar una actividad laboral específica (CONOCER, 2019)

³¹ El Consejo Nacional de Normalización y Certificación de Competencias Laborales (CONOCER), es un organismo público, sectorizado a la Secretaría de Educación Pública (SEP), que coordina y promueve el Sistema Nacional de Competencias (SNC). Dicho sistema es un instrumento del gobierno federal que busca contribuir a la competitividad económica, al desarrollo educativo y al progreso social del país, para lo cual fortalece las competencias de empresarios, trabajadores, docentes, estudiantes y servidores públicos (CONOCER, 2019)

Los insumos fundamentales de este componente son los módulos de la plataforma del Programa en los que se toma el curso de salida y se solicita la constancia. Otros insumos son los equipos de cómputo y conectividad a internet para que los tutores y los becarios puedan hacer las gestiones descritas y así obtener la constancia. Los insumos se consideran suficientes para generar el producto de este subproceso. Los recursos humanos que intervienen son los tutores y los becarios. El sistema de información utilizado en este subproceso es la plataforma digital del Programa.

Este proceso tiene una duración aproximada de dos meses y medio, pues se inicia en el mes diez (cuando se habilita el curso de salida) y concluye después del mes doce (cuando se obtiene el PDF con la constancia). Dado que la información que debe añadir el tutor para generar la constancia ya está precargada con la que proporciona CONOCER, esta actividad no tiene una demanda de tiempo considerable. En virtud de que el proceso se realiza por medio de la plataforma está automatizado, se considera que el tiempo necesario para desarrollar este subproceso es adecuado.

El producto de este componente es un archivo en formato PDF con la “Constancia de Capacitación” que los beneficiarios del Programa que culminaron los doce meses de capacitación pueden descargar. Cabe mencionar que la constancia no es una certificación de competencias, pues, para tal efecto, los interesados deben hacer las gestiones correspondientes ante el CONOCER. Esto último rebasa el ámbito de intervención del Programa.

El trabajo de campo se llevó a cabo antes de finalizar el primer año de la implementación de JCF, por lo que aún no había egresados o becarios en proceso de generar su constancia. Por ello, no se pudo corroborar la opinión de los becarios en el subproceso descrito.

Este componente requiere de la coordinación entre becarios, tutores y la plataforma de JCF. La Coordinación del Programa elabora la estructura general de la constancia y emite el código QR para verificar la autenticidad de esta; los tutores son los encargados de añadir información sobre el área en la que se insertó la capacitación, el oficio o la actividad que desempeñó el becario, las tres competencias clave asociadas con el oficio que desarrolló el becario y el grado en el que las desarrolló. Los becarios imprimen la constancia emitida por la STPS en colaboración con el Centro de Trabajo. Una vinculación adicional es la que realiza la Coordinación del Programa con CONOCER para tener la relación de las competencias susceptibles de ser desarrolladas en las capacitaciones que promueve el Programa.

4.7.3. Valoración integral del proceso entrega de apoyos a los beneficiarios

Una vez descritas las generalidades del proceso *entrega de apoyos*, se realizará la valoración de los componentes del Programa con base en los hallazgos encontrados en el trabajo de campo.

Por lo que toca a la capacitación, uno de los supuestos de este componente es que los tutores tienen saberes, habilidades técnicas y hábitos de trabajo que pueden ser transferidos a los becarios en jornadas de cinco a ocho horas, durante cinco días de la

semana, a lo largo de doce meses. De igual forma, se asume que todos los responsables de Centros de Trabajo y los tutores cuentan con los conocimientos para proyectar la capacitación y formular un plan que produzca los resultados referidos. Sin embargo, durante el trabajo de campo se corroboró que los Centros de Trabajo y el perfil de los tutores es heterogéneo, por lo que es probable que no todos dispongan de las competencias para formular un plan de capacitación que constituya una “guía teórica/práctica durante la estancia del/de la becario(a)”, como se especifica en los Lineamientos del Programa (STPS, 2019a, Numeral Décimo). Además, los tutores pueden tener conocimientos o habilidades técnicas para desempeñar un cargo, oficio o profesión específica, pero eso no significa que dispongan de herramientas pedagógicas y habilidades interpersonales que requieren para administrar el conocimiento del que disponen y generar experiencias de aprendizaje significativas en favor de los becarios del Programa. Por esta razón, se considera que el subproceso de capacitación puede ser pertinente para Centros de Trabajo familiarizados con la formación y capacitación de recursos humanos, pero podría no serlo para aquellos que no tienen experiencia o nociones en esta área.

Uno de los hallazgos más relevantes es que JCF no dispone de mecanismos, instrumentos metodológicos o recursos humanos suficientes para revisar que los planes de capacitación satisfagan criterios de calidad y que las capacitaciones se realicen en apego a lo establecido en tales planes. Tampoco hay una manera de comprobar que se estén transfiriendo los conocimientos, desarrollando las habilidades o inculcando los hábitos de trabajo deseados; o que el periodo de capacitación y las jornadas semanales son suficientes y adecuadas para generar el efecto esperado en los becarios: incrementar su empleabilidad.

Uno de los supuestos centrales del Programa es que la capacitación propiciará la adquisición de conocimientos, el desarrollo de habilidades y la adopción de hábitos de trabajo que, en última instancia, favorecerán la empleabilidad de los becarios. Por esta razón, es crucial desarrollar innovaciones operativas para verificar si este componente se está otorgando con la calidad, la periodicidad y la durabilidad requeridas para producir tales efectos, y si los supuestos citados se están cumpliendo.

Otra cuestión por destacar que se observó durante el trabajo de campo es que algunos becarios desconocen el contenido específico del plan de capacitación en el que están inscritos. Es probable que tal desconocimiento esté asociado con que varios de estos jóvenes viven en localidades marginadas, no tienen acceso a internet o lo tienen de manera limitada, tienen estudios de nivel básico, o son becarios cuyo registro al Programa fue realizado por un tercero. De esta manera, se debe reforzar los mecanismos de comunicación para garantizar que todos los becarios conozcan su plan de capacitación y las medidas que pueden tomar si éste no se implementa adecuadamente o si se percibe alguna irregularidad durante su estancia en el Centro de Trabajo.

Un área de oportunidad para el Programa es adoptar un modelo pedagógico que ofrezca pautas a los tutores y responsables de los Centros de Trabajo para formular mejores planes de capacitación e interacciones formativas con los becarios. De acuerdo con la normatividad del Programa, los planes de capacitación están concebidos para ser “la guía teórica/práctica durante la estancia del/de la becario(a), misma que podrá complementarse

con recursos adicionales proporcionados por el Programa o el Centro de Trabajo para apoyar tanto el trabajo del/de la becario(a) como del/de la tutor(a)” (STPS, 2019a, Numeral Décimo). Sin embargo, no se generó evidencia para afirmar que esto sea así en la práctica. Los planes de capacitación, de facto, son un requisito que los Centros de Trabajo han solventado para participar en el Programa.

Si bien no es posible analizar la totalidad de planes de capacitación, se sugiere seleccionar una muestra representativa de los captados en el 2019 para conocer su calidad y apego a la norma. De igual forma, esto permitirá determinar qué tipo de Centros de Trabajo o qué perfil de tutores precisan asistencia o asesoría para formular planes de capacitación que satisfagan criterios mínimos de calidad y apego a la normatividad, y que sean susceptibles de ser supervisados mediante evidencias de aprendizaje. La información obtenida con el análisis sugerido también podría ser de utilidad para diseñar materiales de comunicación social o estrategias de acompañamiento para los tutores o responsables de Centro de Trabajo que señalan tener complicaciones para la formulación de sus planes de capacitación.

En virtud de que el Programa tiene recursos humanos limitados para revisar que los planes de capacitación cumplan con criterios de calidad mínimos, JCF podría promover la participación de jóvenes becarios en las Oficinas Centrales, puesto que no existe alguna restricción normativa para tal efecto y esta experiencia podría ser formativa para jóvenes egresados de licenciaturas en ciencias sociales o económico-administrativas. Se les puede capacitar en las diversas áreas que atiende el Programa, por ejemplo, en aspectos metodológicos que contribuyan a una adecuada revisión y verificación de los planes de capacitación, entre otras.

En el mismo sentido, de forma complementaria, se propone identificar y difundir buenas prácticas en la elaboración de planes de capacitación, o bien, elaborar y divulgar modelos de planes de capacitación que puedan servir de referente para los Centros de Trabajo. Es importante tomar en consideración que los tutores y los responsables de Centros de Trabajo tienen un perfil heterogéneo, por lo que algunos podrían enfrentar dificultades para diseñar planes de capacitación que contribuyan al logro de los objetivos del Programa.

Considerando que las áreas de interés o temas de la capacitación³², los Centros de Trabajo³³ y el perfil de los becarios³⁴ es heterogéneo, se sugiere corroborar si el esquema de capacitación promovido por el Programa está contribuyendo a incrementar la empleabilidad de la población atendida. Con base en los resultados del trabajo de campo, se observa que los jóvenes con escolaridad básica, hablantes de lengua indígena, y asentados en comunidades rurales -quienes probablemente constituyan la población que requiere desarrollar mayores competencias técnico-profesionales para incrementar su

³² De acuerdo con la plataforma del Programa, las áreas de interés son: artes y deportes, administrativa, ventas, servicios, agropecuarios, industrial y electricidad.

³³ Los Centros de Trabajo pueden ser personas físicas; grandes, medianas y pequeñas empresas de los tres sectores productivos; organismos públicos de los tres niveles de gobierno; y organizaciones civiles.

³⁴ La población atendida es heterogénea en términos de su lengua materna, nivel educativo, edad y lugar de residencia.

empleabilidad— son quienes mayores dificultades encuentran para registrarse en el Programa, identificar un Centro de Trabajo y concluir su capacitación. Mención aparte merecen las mujeres, ya que el 40 % de las entrevistadas afirmaron ser madres de familia y, de acuerdo con sus testimonios, esta condición puede constituir una dificultad para asistir a la capacitación, pues precisan que alguien les apoye con el cuidado de sus hijos o pagar el servicio de guardería. La experiencia en el Programa referida por estos jóvenes contrasta con la de los becarios que tienen estudios de licenciatura o posgrado, que no tienen hijos, que están asentados en zonas urbanas, que disponen de equipos de cómputo en casa. Se debe asegurar que JCF sea una intervención progresiva, es decir, que tenga la capacidad de otorgar apoyos a la población más afectada por el problema que justifica su existencia, y no solo a la población que tiene mayores facilidades para inscribirse y gestionar sus apoyos.

Por lo que toca a la valoración de los apoyos económicos, los becarios del Programa consideran que estos son una parte sustancial de los beneficios que JCF otorga. Estiman que este apoyo es de gran importancia para su desarrollo personal, profesional y económico ya que, antes de inscribirse al Programa, no contaban con ningún ingreso económico. Particularmente, los becarios asentados en las zonas rurales refieren que los apoyos son de gran utilidad para solventar sus gastos personales o para contribuir al gasto familiar, en virtud de que en sus localidades existen muy pocas opciones de trabajo y los empleos disponibles son de baja remuneración y demandan muchas horas de trabajo. Otros becarios refirieron que una parte de los apoyos del Programa los están utilizando para ahorrar, a fin de continuar sus estudios o iniciar su propio negocio cuando concluyan los 12 meses de la capacitación.

En términos generales, los apoyos económicos por concepto de la beca se transfieren oportunamente a la población atendida y contribuyen al logro del objetivo del Programa. Esto último porque el apoyo provee a los becarios de recursos económicos para cubrir sus gastos de transporte al Centro de Trabajo y sus gastos de alimentación, entre otros, lo cual favorece que los beneficiarios asistan a los Centros de Trabajo. Cabe señalar que, en términos generales, los becarios consideran que la beca es de gran apoyo para ellos y sus familias.

Sin embargo, con base en las entrevistas de trabajo de campo se identificó que el esquema para el pago de la beca funciona bien en zonas urbanas, ya que en estas existe infraestructura de servicios bancarios y varias sucursales en donde los becarios pueden retirar sus recursos. Además, dichas zonas cuentan con amplia cobertura digital con acceso a Internet que brinda la opción de tramitar sus cuentas bancarias digitalmente, sin la necesidad de trasladarse a una sucursal bancaria. En contraste, en las zonas rurales, los becarios enfrentan dificultades para poder obtener el dinero de su beca, ya que no todos están familiarizados con el uso de la computadora y no todos tienen teléfono celular o acceso a internet. Por lo tanto, la generación de cuentas digitales no constituye una opción para este sector de población atendida, por lo que se tienen que gestionar tarjetas convencionales.

Durante el trabajo de campo se identificaron algunas condiciones que provocan que los jóvenes de las zonas rurales tengan que realizar desembolsos para cobrar los apoyos

de la beca. Becarios de Chiapas mencionaron que tienen que incurrir en altos gastos de transporte para poder acceder a un banco y recibir el apoyo de la beca. En el mismo sentido, los participantes comentaron que, al momento de tramitar la cuenta bancaria, los funcionarios del banco les dijeron que para poder obtener una tarjeta de débito debían pagar un seguro para cubrir el posible extravío de la tarjeta, el cual tenía un costo de \$70.00 mensuales. Sin la adquisición de este seguro, no era posible expedir una tarjeta de débito, por lo que los becarios se vieron orillados a contratar tal servicio que, meses más tarde, fue cancelado. En el mismo grupo focal, afirmaron que había sido engorroso tramitar la cuenta bancaria porque, además de lo ya mencionado, los funcionarios bancarios asignan un número de fichas o turnos al día para atender a las personas que desean obtener tarjetas bancarias asociadas a JCF y, en ocasiones, tuvieron que hacer más de una visita a la sucursal para lograr su objetivo, por lo que incurrieron en gastos de transporte considerables.

Adicional a lo mencionado, existen localidades con presencia de población indígena como San Francisco del Mezquital, Durango, donde, se comentó que en el municipio tienen más de un mes sin cajero automático, por lo que los becarios tienen que trasladarse a la capital del estado para retirar los apoyos que el Programa les otorga. Debido a la distancia que tienen que recorrer deben invertir en gastos de transporte, alimentos y hospedaje, lo que impone pagar aproximadamente entre \$600.00 y \$700.00 por persona, que equivale a invertir, aproximadamente, el 18 % del monto de la beca para cobrarla.

Asimismo, algunos becarios refirieron que no sabían en dónde podían reportar los problemas enfrentados en la sucursal bancaria, y comentaron que debían esperar mucho tiempo para que su llamada fuera atendida en el Centro de Atención Telefónica del Programa, por lo que desistieron de utilizar este servicio.

En cuanto al seguro médico, el proceso se desarrolla dentro de los plazos establecidos para tal efecto y en apego a la normatividad del Programa y del IMSS. Además, este componente contribuye a lograr los objetivos del Programa ya que favorece que los becarios tengan acceso a servicios de salud en caso de enfermedad, embarazo o accidentes de trabajo; por tanto, se considera pertinente. Sin embargo, se requiere reforzar las estrategias de comunicación social del Programa a fin de que todos los becarios sepan que tienen acceso a los servicios otorgados por el IMSS y puedan aprovecharlos.

Con base en el trabajo de campo se identificó que no todos los beneficiarios tienen información sobre este apoyo: algunos no tienen conocimiento de que existe este componente; otros no saben qué gestiones tienen que realizar para darse de alta en el IMSS; y algunos más no saben a qué servicios pueden tener acceso. Durante los grupos focales, los jóvenes se preguntaban, entre sí si las becarias que eran madres de familia podían tener acceso al servicio de guardería de esta institución, o a servicios dentales, por ejemplo. También debe señalarse que durante la evaluación, cuando se preguntó entorno a estos aspectos algunos servidores públicos estatales no pudieron brindar información específica, de ahí que es fundamental reforzar y complementar los mecanismos de difusión que el Programa ha implementado para dar a conocer este componente.

Finalmente, por lo que toca a la valoración de la constancia de capacitación, durante el trabajo de campo se identificó que, para la mayor parte de los participantes en los grupos focales, la constancia es importante porque acredita sus conocimientos y experiencia de trabajo. En términos generales, los entrevistados consideran que tener esta constancia incrementa sus probabilidades de ser empleados y les da mayor seguridad para buscar trabajo.

Los becarios tienen conocimiento de que, al término de la capacitación, serán acreedores a una constancia, carta o certificado, pero no disponen de información sobre qué gestiones deben realizar para obtenerla ni tampoco sobre el contenido de este documento. Esto se explica porque el proceso de emisión de constancias estaba en construcción cuando se realizó el trabajo de campo. Ahora que el proceso ya está definido y se cuenta con las herramientas para expedir tal documento es conveniente que, desde su ingreso al Programa, los jóvenes conozcan los requisitos o compromisos que deben solventar para solicitar este documento y el procedimiento para obtenerlo.

III. Estructura organizacional que interviene en la operación del Programa

De acuerdo con el *Reglamento Interior de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social* (Presidencia de la República, 2019), el Programa es coordinado por la Unidad del Programa Jóvenes Construyendo el Futuro, adscrita a la STPS. En los artículos 2 y 16 del citado reglamento se especifica que la unidad administrativa responsable de coordinar la operación del Programa está integrada por tres direcciones generales: Asistencia Territorial; Operación e Innovación; y Evaluación, Vinculación y Desarrollo de Habilidades.

Pese a esto, en la sesión de trabajo del 9 de septiembre del 2019 con el personal directivo del Programa se informó que, en ese ejercicio fiscal, la Coordinación del Programa aún no contaba con una estructura operativa, pues ésta estaba en proceso de autorización. Debido a lo anterior, algunos servidores públicos entrevistados en diciembre del mismo año precisaron que la denominación del cargo que habían referido en la entrevista estaba en proceso de autorización, y seguidamente, proporcionaron al equipo el nombre de la plaza que estaban ocupando, es decir, la denominación oficial de su cargo en ese momento.

Durante el primer trimestre del 2020, se revisó el portal de transparencia de la STPS y constató que algunas plazas que ocupan los servidores públicos entrevistados están adscritas a diferentes unidades administrativas de la STPS.

En enero del mismo año, la Coordinación del Programa proporcionó una copia de la propuesta de organigrama que estaba en proceso de aprobación. Ésta contemplaba cuatro direcciones generales y no tres, como se refiere en el reglamento interior de la STPS: (1) operación e innovación; (2) plataforma; (3) evaluación, vinculación y desarrollo de habilidades; y (4) asistencia territorial. Esta última, a través de seis direcciones territoriales adscritas a oficinas centrales (norte 1, norte 2, centro 1, centro 2, sur 1 y sur 2) sería la responsable de coordinar la operación del Programa en las entidades federales. Consecuentemente, esta dirección general sería la que tendría la línea de mando con los Capacitadores Estatales, quienes son los representantes del Programa en los estados. Cada Capacitador Estatal tendría bajo su mando a dos Auxiliares. Cabe señalar que, en el organigrama proporcionado, no se contempla a los Mentores de la Nación.

Al 30 de marzo de 2020, no se había notificado sobre la aprobación o no de este organigrama, por tanto, durante la realización de este estudio, el Programa no dispone aún de una estructura de personal aprobada.

5. Hallazgos y Resultados de la evaluación del funcionamiento del Programa

En este apartado se presenta una integración sintética de los principales hallazgos y resultados en materia de funcionamiento. Se abordan los siguientes siete ejes temáticos: i) Identificación de procesos operativos de JCF, ii) logros y aciertos en la operación del Programa, iii) desafíos operativos para atender a la población objetivo prioritaria del Programa, iv) orientaciones normativas que no han dado lugar al diseño de procesos operativos o acciones pertinentes, v) Procesos operativos que deberían potenciarse, vi) innovaciones operativas que deben dar lugar a actualizaciones en la normatividad del Programa para hacerlas explícitas, y vii) estrategias operativas que no generaron los resultados esperados, pero arrojan lecciones valiosas.

1. Hallazgos y resultados de la evaluación del funcionamiento del Programa

La evaluación tuvo por objeto analizar el funcionamiento del Programa con énfasis en sus procesos sustantivos, considerando el propósito y la población objetivo del Programa, así como los diversos contextos en los que opera. Para tal efecto, durante el último trimestre de 2019 se llevó a cabo trabajo de campo y de gabinete. A continuación, a partir del trabajo de campo y de gabinete realizados, se presentan los principales hallazgos respecto al funcionamiento del Programa, con base en los ejes temáticos antes referidos.

5.1. Identificación de procesos operativos de JCF

A partir del análisis de los Lineamientos operativos del Programa y de sesiones de trabajo con los mandos directivos de la Coordinación del Programa, se identificaron 11 procesos operativos: (1) Planeación, (2) Difusión del Programa, (3) Registro de Centros de Trabajo, (4) Validación de la información de los Centros de Trabajo, (5) Registro de becarios, (6) Validación del registro de becarios, (7) Entrega de apoyos a los beneficiarios, (8) Verificación de Centros de Trabajo, (9) Evaluación mutua, (10) Administración y gestión del padrón, y (11) Monitoreo y evaluación.

5.2. Logros y aciertos en la operación del Programa

Para la población con acceso a internet, la plataforma digital facilita lo siguiente: la realización de trámites para ingresar o mantenerse en el Programa; la difusión de información homogénea y de forma eficiente; que la transferencia de los apoyos económicos se realice oportunamente; y que la inscripción al IMSS se consuma dentro de los primeros cinco días de ingreso al Programa. De igual forma, se dispone de mecanismos para garantizar que los becarios estén en el rango de edad definido en la normatividad, para lo cual se verifica de manera automática la CURP proporcionada por el aspirante con los registros del RENAPO, además de que se pueden identificar, también de manera automática, homónimos en los registros. Adicionalmente, con el IMSS se verifica que los jóvenes no estén activos como trabajadores o como estudiantes.

Otro acierto ha sido aprovechar la experiencia del primer año de trabajo para reforzar determinados procesos operativos. Por ejemplo, se está haciendo una revisión más

meticulosa de los documentos de las personas físicas y morales interesados en participar como Centros de Trabajo, y se ha diseñado un proceso orientado a verificar *in situ* los Centros de Trabajo, lo cual implicó contratar personal, elaborar una aplicación de software para ejecutarse en teléfonos inteligentes y hacer adaptaciones a la plataforma digital para sistematizar y analizar la información que se capta en este proceso. Además, se han celebrado reuniones de trabajo con becarios, tutores y servidores públicos estatales para recuperar su experiencia y fortalecer la normatividad del Programa.

Adicionalmente, se identificaron procesos operativos que han generado los resultados esperados; no obstante, es necesario mencionar que esto ocurre, principalmente, en localidades urbanas o con becarios que, al menos, cuentan con educación media superior. Dentro de los procesos que se pueden clasificar en esta categoría se encuentra la difusión del Programa en medios masivos, a través del portal electrónico del Programa y en las redes sociales. De igual forma, a decir de los becarios con la característica mencionada, el proceso de registro al Programa, así como la realización de la evaluación mutua (becario-tutor) son ágiles y sencillos. Los becarios reportaron también que durante su registro al Programa tuvieron acceso a diversas ofertas de capacitación cercanas a su domicilio.

En el mismo sentido, los tutores asentados en zonas urbanas reportaron que la información del Programa disponible en la plataforma es clara y suficiente para quienes deseen participar en éste; que el registro del Centro de Trabajo en la plataforma digital había sido ágil y sencillo; que la evaluación mutua se podía realizar mensualmente sin contratiempos y que no demandaba una inversión de tiempo considerable. Reportaron que la mayoría de los becarios asisten a los Centros de Trabajo a recibir su capacitación y, en los Centros de Trabajo en los que se tuvo presencia durante el trabajo de campo, no se tuvo conocimiento de algún incidente en la relación tutor-becario. Así, para los becarios y tutores escolarizados, con acceso a equipos de cómputo y conectividad a internet, la plataforma del Programa es una herramienta útil y suficiente para hacer las gestiones que se requieren para ingresar y mantenerse en el Programa.

5.3. *Desafíos operativos para atender a la población objetivo prioritaria del Programa*

La experiencia de los becarios asentados en localidades marginadas, los que tienen educación básica o menos, los que no disponen de equipo de cómputo o conectividad a internet o los que hablan alguna lengua indígena es diferente a la que se ha referido en el punto anterior. Los becarios con alguna(s) de estas características refirieron haber tenido dificultades para realizar su registro en el Programa. Además, no acceden a toda la información que se difunde a través de redes sociales y de la plataforma del Programa y no están en condiciones de realizar su evaluación mutua de manera oportuna, aunado a que enfrentan dificultades para retirar dinero de sus cuentas bancarias, pues no siempre existen cajeros electrónicos en sus comunidades. Asimismo, la mayoría de estos becarios entrevistados ignoraban que tenían acceso a un seguro médico; y desconocían si había una clínica del IMSS cercana a su domicilio.

Algo similar ocurre con los Centros de Trabajo, donde existen personas interesadas en constituirse como Centros de Trabajo, pero que no contaban con la información, las competencias ni los equipos de cómputo para registrarse en el Programa. Esta situación no

solo afecta a las unidades productivas interesadas en colaborar en el Programa que no pueden formalizar su postulación, sino que también restringe el número de Centros de Trabajo disponibles para los jóvenes que viven en estos territorios, por lo que muchos de ellos tienen que trasladarse a otros municipios para recibir su capacitación.

Si bien en los Lineamientos del Programa se prevé que en las zonas rurales debe existir personal operativo para asistir a la población, lo cierto es que la mayoría de los becarios y tutores informaron que no habían recibido ayuda de los Servidores de la Nación y, quienes tuvieron contacto con este personal, mencionaron que habían recibido información poco precisa de JCF.

5.4. Orientaciones normativas que no han dado lugar al diseño de procesos operativos o acciones pertinentes

En los Lineamientos del Programa se menciona que “en la implementación y operación del Programa se dará prioridad a los solicitantes que habiten en zonas con población mayoritariamente indígena, con mayor grado de marginación y con altos índices de violencia”. Sin embargo, no se identificaron estrategias de difusión, mecanismos o esquemas pertinentes para favorecer el ingreso o la permanencia en el Programa de esta población, ni algún apoyo diferenciado para ellos.

Por otro lado, la normatividad del Programa refiere que la capacitación en los Centros de Trabajo debe fomentar la adquisición de competencias para mejorar la empleabilidad de los becarios y que por lo tanto estén mejor preparados para su inclusión en el mercado laboral, fomentar el aprendizaje práctico y didáctico a partir de la experiencia de los tutores, y estar adaptada a las necesidades y características de los becarios. Pese a esto, no se identificaron metodologías, mecanismos operativos o personal orientado a verificar que los planes de capacitación cumplan con tales características y que se implementan conforme a lo planificado.

Al respecto, es indispensable poner de relieve que la capacitación es un componente estratégico para lograr el objetivo de JCF (aumentar la empleabilidad y la inclusión en el mercado laboral para los jóvenes entre 18 y 29 años), y que la Coordinación del Programa no es el agente responsable de otorgar los servicios asociados con este componente. Su responsabilidad, entonces, se limita a establecer directrices para planificarla y que se lleve a cabo (objetivos, duración, horarios, responsabilidades de las partes y sistemas de sanciones, entre otros); verificar que los Centros de Trabajo entreguen el plan de capacitación; propiciar un vínculo entre los candidatos a ser becarios (postulantes) con los ofertantes de planes o programas de capacitación (Centros de Trabajo); verificar que los becarios estén en los Centros de Trabajo en los horarios establecidos para la capacitación; e inducir a becarios y tutores a realizar evaluaciones mutuas para conocer la opinión de cada uno sobre su experiencia en el Centro de Trabajo.

Sin embargo, ninguna de las acciones citadas en el párrafo anterior aporta elementos para conocer en qué medida la capacitación proporcionada en los Centros de Trabajo se implementa según lo planteado en los planes de trabajo y que éstos, a su vez, responden a los establecido en los Lineamientos del Programa. Asimismo, no se identificaron metodologías, mecanismos operativos o personal orientado a asegurar y verificar que los

tutores cuenten con las competencias y habilidades necesarias. En este sentido, pareciera que se parte del supuesto de que todas las unidades productivas disponen de personal, métodos y recursos didácticos para capacitar a jóvenes y aumentar así su empleabilidad y sus probabilidades de inclusión en el mercado laboral.

Durante el trabajo de campo se constató que los Centros de Trabajo son heterogéneos en cuanto a su capacidad para formular e implementar planes de capacitación. Existen, por ejemplo, Centros de Trabajo con personal especializado en formación de recursos humanos y Centros cuyo personal no tiene experiencia en esta materia. En el trabajo de gabinete se constató que la coherencia y la especificidad de los planes de capacitación reflejan dicha heterogeneidad. De igual forma, algunos becarios que habían solicitado cambio de Centro de Trabajo refirieron que la capacidad y la disposición de los tutores para generar entornos de aprendizaje que varían de un centro a otro. Aunado a esto, debe recordarse que el perfil de los becarios es también diverso, en términos de nivel educativo, edad, adscripción étnica y zona de residencia, por citar las características distintivas básicas.³⁵ La combinación de estos factores (perfil del becario, capacidad de enseñanza y acompañamiento del tutor, y plan de capacitación) puede generar efectos diferenciados al término de la intervención.

Otra orientación normativa que no ha dado lugar a la creación de un proceso operativo es el otorgamiento de distintivos a los Centros de Trabajo. En el formato de convenio de colaboración marco para la concertación entre la STPS y las personas físicas y morales que fungen como Centros de Trabajo anexo a los Lineamientos del Programa (STPS, 2019a), se establece que uno de los compromisos de la STPS es acreditar a la organización tutora (Centros de Trabajo) con un distintivo de compromiso social a partir de su desempeño. En diciembre de 2019 el Programa se encontraba analizando las alternativas para otorgar tales distintivos, pero aún no había decisiones definitivas sobre los requisitos que debían satisfacer los Centros de Trabajo para ser merecedores de éstos.

5.5. Procesos operativos que deberían potenciarse

Las evaluaciones mutuas tienen la ventaja de estar estandarizadas y de que los cuestionarios que se emplean son fáciles de llenar y amigables tanto para tutores como becarios. De cierta forma, ayudan a constatar que los becarios reciben su apoyo económico completo y un trato digno en el Centro de Trabajo. Sin embargo, los becarios y los tutores lo consideran como un proceso rutinario o un mero trámite administrativo, en donde las preguntas son respondidas de manera mecánica, pues se administra el mismo cuestionario mensualmente. Las evaluaciones mutuas podrían reforzarse con mejores instrumentos metodológicos y con estrategias de procesamiento de información que arroje información útil para conocer sobre el desempeño de tutores y jóvenes becarios. Así, la evaluación mutua tendría el potencial de identificar oportunamente posibles inconvenientes en los Centros de Trabajo, identificar inadecuados de tutores o becarios, así como alentar a los jóvenes a realizar un mejor desempeño de sus tareas si consideran que la valoración tiene una lógica de monitoreo por parte del Programa.

³⁵ También podría hablarse de diferente nivel de habilidades, actitudes, conductas y expectativas de los jóvenes, por citar algunos ejemplos.

De igual forma, es necesario potenciar el proceso de planeación de JCF. Como resultado de este proceso, a diciembre de 2019, se había elaborado un diagnóstico, dos Lineamientos operativos y la MIR del Programa, entre otros instrumentos normativos. Sin embargo, el Programa ha tenido ajustes continuos a su diseño conceptual y operativo producto de su primer año de operación, por lo que el diseño actual ya no corresponde con el problema analizado en su diagnóstico original; los indicadores de la MIR tienen inconsistencias técnicas; se adolece de un plan estratégico de cobertura para el mediano y largo plazo, así como de un manual de procedimientos. Si bien JCF es un programa de reciente creación y ha debido operar en la visión de austeridad de la presente administración federal, con restricciones de personal importantes (a nivel central y operativo), dada su envergadura, se considera fundamental que disponga de un diseño conceptual y la definición de una operativa sólidos; que exista consistencia en el contenido de sus diferentes documentos normativos; y que se disponga de indicadores de impacto y de resultados que permitan valorar los efectos del Programa en el mediano y largo plazo.

Otro elemento que podría potenciarse es el Centro de Atención Telefónica, el cual está destinado a atender las dudas de los participantes en el Programa (becarios o Centros de Trabajo) y de la población interesada en el Programa. De acuerdo con los becarios que han hecho uso de este servicio, el tiempo de espera es largo y la atención recibida no satisfizo sus expectativas. Por tanto, es necesario mejorar el modelo de atención, su capacidad resolutive y reducir los tiempos de espera. Cabe señalar que, durante el trabajo de campo se informó que el Centro de Atención Telefónica iba a entrar en un proceso de mejora, lo cual se considera favorable.

De igual forma, en el padrón del Programa se capta información suficiente para entregar los componentes del Programa a la población objetivo, para alimentar los indicadores de gestión y para elaborar los reportes que se destinan a los órganos fiscalizadores de la administración pública federal. Sin embargo, no se recaba información socioeconómica de los solicitantes ni de los becarios, así como información más detallada sobre su condición de actividad pre-Programa; tampoco se recolectan datos para hacer categorizaciones de los Centros de Trabajo ni de los tutores. Es conveniente que el Programa se asegure de solicitar la información necesaria no solo para realizar la entrega de apoyos a la población beneficiaria, sino también para generar líneas basales y planificar evaluaciones de resultados e impactos.

5.6. Innovaciones operativas que deben dar lugar a actualizaciones en la normatividad del Programa para hacerlas explícitas

Un ejemplo de estas innovaciones es la verificación de los Centros de Trabajo. Este proceso está referido en los Lineamientos del Programa de manera sucinta, sin embargo durante el segundo semestre de 2019 el Programa hizo un conjunto de innovaciones para implementarlo. Por ejemplo, creó una aplicación informática para teléfonos móviles inteligentes a fin de facilitar la captura y el envío de la información derivada de las visitas de verificación a los Centros de Trabajo y contrató a personal operativo, los Mentores de la Nación, para ejecutar este proceso. Desde agosto de 2019, mediante esta figura operativa el Programa comenzó a realizar verificaciones a Centros de Trabajo y, resultado de ello, ha identificado Centros que operaban con irregularidades. Los resultados de este proceso

arrojan información que puede derivar en la suspensión y en la consecuente revisión administrativa de los Centros de Trabajo y, eventualmente, en la baja de éstos e, incluso, de los becarios vinculados. Debido a la trascendencia que tiene —no sólo para monitorear el desempeño de becarios y Centros de Trabajo, sino también porque determina el estatus de Centros de Trabajos y becarios en el Programa y por ser un mecanismo inhibitor de prácticas poco honestas—, este proceso debe estar descrito de manera detallada en la normatividad vigente del Programa.

En el mismo sentido, la Coordinación del Programa ha redoblado acciones para corroborar que la documentación presentada por las personas físicas y morales interesadas en constituirse en Centros de Trabajo cumpla con lo establecido en los Lineamientos del Programa y sea fidedigna. Este proceso, referido como *validación de información de Centros de Trabajo* (numeral 8.4), genera insumos para que los Mentores de la Nación los verifiquen en campo, pero no estaba reflejado en la normatividad del Programa. Además, a noviembre de 2019, un tercio de los Centros de Trabajo no habían sido validados todavía, debido a que no se dispone de personal suficiente y dedicado especialmente a realizar esta tarea. Los tomadores de decisiones del Programa refirieron que están analizando alternativas para automatizar este proceso o hacer ajustes con el fin de agilizarlo.

5.7. *Estrategias operativas que no generaron los resultados esperados, pero arrojan lecciones valiosas*

Otro hallazgo importante fue la identificación de estrategias operativas que no generaron los resultados esperados. Éstas tienen que ver con la participación en procesos del Programa de los Servidores de la Nación, quienes son personal de la Coordinación Integral de Programas para el Desarrollo, adscritos a la Secretaría de Bienestar. La primera estrategia se vincula con el proceso de difusión del Programa en zonas marginadas y la segunda con el registro de becarios. De acuerdo con los becarios entrevistados que tuvieron contacto con estos servidores públicos, la información que les proporcionaron fue poco precisa, y ninguno de estos becarios resultó incorporado al Programa por la vía del Servidor de la Nación, pese a que los jóvenes les entregaron la documentación solicitada. Si bien los Servidores de la Nación ya no están involucrados en el Programa, esta experiencia debería servir para fortalecer la capacitación y la supervisión a los Mentores de la Nación, quienes, en buena medida, asumieron las funciones de los Servidores de la Nación en el Programa. Sin embargo, en el trabajo de campo se identificó que los Mentores no cuentan con los insumos necesarios para realizar sus funciones (equipos telefónicos, servicio de internet, viáticos, papelería y espacios de oficina) y tampoco tienen acceso a seguridad social ni seguro de vida.³⁶

Los elementos antes mencionados pueden afectar el desempeño de los Mentores y, consecuentemente, a la capacidad del Programa para llegar a las localidades remotas del país.

³⁶ Esto último es relevante dado el contexto de inseguridad y violencia del país, y que los Mentores realizan trabajo de campo la mayor parte del tiempo.

Con base en los hallazgos y resultados enunciados en este apartado, a continuación, se sintetizan las recomendaciones de mejora que se consideran estratégicas para el Programa:

1. Incorporar a la mecánica operativa del Programa los principios de progresividad y equidad. El primero alude al diseño de mecanismos efectivos para favorecer que la inversión social se destine a los estratos de población de menores recursos; el segundo, al reconocimiento de la existencia de sectores de la población que enfrentan barreras diversas que obstaculizan su acceso a los bienes y los servicios necesarios para promover su desarrollo. Por ende, es necesario crear medidas compensatorias para este último efecto.

Sobre esta lógica, los procesos de difusión del Programa, registro de Centros de Trabajo, registro de becarios, verificación de Centros de Trabajo y evaluación mutua podrían ajustarse para favorecer la participación de los hablantes de lengua indígena, de quienes no están familiarizados con el uso de equipos de cómputo, de quienes viven en comunidades sin acceso a internet, o de aquellos jóvenes que nunca han solicitado algún apoyo de gobierno ni han llenado una solicitud en línea, pues no queda claro en qué sentido esta población es prioritaria para JCF ya que no existe ninguna medida compensatoria para favorecer su inscripción, permanencia y conclusión en las capacitaciones que propicia el Programa. En el mismo sentido, se sugiere crear procedimientos para favorecer la inscripción de mujeres que son madres de familia, quienes, además, suelen realizar trabajo no remunerado en favor de su núcleo familiar. Otra posibilidad es que se valore si el modelo de intervención vigente del Programa es pertinente para atender a tales poblaciones de forma prioritaria o, en su caso, si es conveniente delimitar la definición de población prioritaria, a fin de que exista coherencia entre lo establecido en el diseño y los mecanismos operativos con los que dispone el Programa.

2. Garantizar que los Mentores de la Nación dispongan de todos los insumos necesarios para el correcto ejercicio de sus funciones, incluyendo capacitación y acompañamiento. Se recomienda, además, implementar medidas para evitar que estos actores reciban instrucciones de servidores públicos ajenos al Programa o a la STPS.
3. Diseñar mecanismos operativos, instrumentos metodológicos y disponer de personal para revisar que los planes de capacitación cumplan con criterios mínimos de calidad, y que estos se orienten a fomentar la adquisición de competencias para mejorar la empleabilidad del becario y sean pertinentes a las características de los becarios. De igual forma, es conveniente valorar la conveniencia de generar recursos didácticos, tanto digitales como impresos, para desarrollar o fortalecer las capacidades de formación y de relacionamiento con jóvenes por parte de los tutores, difundir buenas prácticas de capacitación que sirvan de referente, e inducir un modelo pedagógico que guíe a los tutores en el cumplimiento de su papel formativo (inclusive otorgándoles un certificado al respecto). De manera idónea, esto contribuiría a asegurar una base común de

conocimientos y habilidades entre los tutores interesados en participar en el Programa, y que comprendan la relevancia de su labor para el logro del objetivo del Programa.

4. Documentar todos los procesos operativos del Programa e integrar un manual de procedimientos acorde con la normatividad vigente.
5. Mejorar la calidad de los servicios orientados a atender las dudas de los becarios y de los jóvenes que tienen interés en postular al Programa, particularmente el servicio proporcionado por el Centro de Atención Telefónica. Además, los tutores tanto de zonas urbanas como rurales sugirieron reforzar la difusión del Programa y enfatizar las responsabilidades que los jóvenes asumen al convertirse en becarios de JCF, toda vez que algunos tienen la idea de que obtener una beca del Programa es un derecho que no está sujeto al cumplimiento de ninguna corresponsabilidad. Los becarios, por su parte, sugieren que la difusión del Programa debe destacar la carga horaria semanal de los becarios y las tareas que realizan en los Centros de Trabajo, ya que algunas personas de sus comunidades tienen la idea equivocada de que el gobierno otorga dinero a los jóvenes desocupados que no están comprometidos con el desarrollo de sus capacidades y la búsqueda de oportunidades de empleo. Afirmen que estas ideas persisten y que refuerzan el estigma hacia los jóvenes desocupados del país que son atendidos por el Programa.

6. Conclusiones

A continuación se presentan los principales hallazgos emanados de la evaluación de funcionamiento del Programa. Primero, se presenta un hallazgo a nivel general y a continuación se presentan los hallazgos asociados a cada uno de los procesos que forman parte de la secuencia operativa del Programa.

- **Sobre los aspectos generales del modelo operativo.** El Programa dispone de un modelo operativo que, en 2019, permitió vincular a más de un millón jóvenes con Centros de Trabajo para que recibieran capacitación, realizar transferencias económicas mensuales de manera oportuna a todos sus becarios y registrar a todos en el IMSS. Sin embargo, un desafío para el Programa es incorporar en su mecánica operativa los principios de progresividad y equidad; proponer medidas compensatorias para atender a su PO prioritaria; incorporar la perspectiva de género; estrategias multiculturales y esquemas diferenciados en favor de los jóvenes con mayores rezagos sociales. Su presencia en municipios y localidades marginadas y con altos índices de violencia debe fortalecerse y disponer de estrategias para favorecer que los jóvenes no escolarizados o que no tienen acceso a las tecnologías de la información puedan postular.
- **Sobre el proceso de planeación.** Durante su primer año de operación el Programa disponía de un diagnóstico, una MIR y Lineamientos. En 2019 diseñó un mecanismo para consultar a tutores, becarios y capacitadores estatales para fortalecer la normatividad del Programa. Sin embargo, como parte de las áreas de mejora detectadas, se encontró que, durante el primer año de operación, las tareas de planeación se realizaron simultáneamente con las de implementación, por lo que los productos del proceso de planeación tienen áreas de mejora considerables. Además, no se cuenta con manuales de operación/procedimientos, un plan de cobertura o con una agenda de evaluación.
- **Sobre el proceso de difusión.** JCF ha implementado una estrategia de difusión que ha sido muy eficiente en zonas urbanas ya que ha favorecido el registro de unidades económicas para que funjan como Centros de Trabajo y que además ha alentado la inscripción de jóvenes que forman parte de la población objetivo. Sin embargo, de acuerdo con los resultados del trabajo de campo, es importante difundir otros aspectos del Programa entre los becarios. Esto debido a que algunos desconocen cuestiones básicas de JCF, por ejemplo, que tienen acceso al seguro médico del IMSS. Otros no saben a dónde recurrir para resolver sus dudas. Además, los becarios tienen una opinión muy poco favorable sobre el servicio que se brinda en el Centro de Atención Telefónica del Programa, pues los tiempos de espera son largos y no siempre solventan sus dudas cuando solicitan asesoría.
- **Sobre el registro de Centros de Trabajo.** El registro es un proceso sencillo para medianas y grandes empresas, así como para personas físicas escolarizadas. El registro asistido es una innovación que ha incentivado a personas morales a participar como Centros de Trabajo. Sin embargo, se constató que existen obstáculos —acceso a información sobre el Programa, disponibilidad de recursos

tecnológicos y acceso a internet, educativos y barreras lingüísticas— para que las personas físicas y las microempresas asentadas en localidades rurales se incorporen al Programa, por lo que las ofertas de capacitación son escasas. También se observó que existen tutores que no tienen conocimiento del plan de capacitación, siendo que este instrumento es indispensable para realizar la capacitación.

- **Sobre la validación de información de Centros de Trabajo.** Este proceso permite identificar que los Centros de Trabajo cumplen con los requisitos establecidos en el Programa. Sin embargo, de acuerdo con información proporcionada durante las entrevistas con servidores públicos, a diciembre de 2019 existía un rezago de aproximadamente el 30% en la validación de información de los Centros de Trabajo.
- **Sobre el registro de becarios.** Es un proceso automatizado y se realiza necesariamente a través de la plataforma del Programa, por lo que está estandarizado a nivel nacional. Es adecuado para jóvenes con estudios de bachillerado, licenciatura o posgrado, que tienen acceso a un equipo de cómputo y a conectividad a internet. Sin embargo, puede resultar poco pertinente para hablantes de lengua indígena, jóvenes con incipiente escolaridad, que no disponen de equipo de cómputo y conectividad a internet o que no están familiarizados con el manejo de estos dispositivos.
- **Sobre la validación del registro de becarios.** Se han diseñado mecanismos automatizados para evitar que un joven que no cumple con los criterios de elegibilidad pueda acceder a los apoyos del Programa, tal es el caso de la validación por medio de la CURP. Este procedimiento contribuye a que las becas lleguen a jóvenes que se encuentran en el rango de edad establecido en las ROP. Sin embargo, un desafío que debe superarse es que se han reportado muchos errores en el envío/recepción de fotografías con el código QR, las cuales se solicitan a los becarios para descartar posibles robos de identidad, es decir, que un tercero ocupe los datos de un joven para gestionar la beca.
- **Sobre la entrega de apoyos.** Los becarios perciben que la capacitación está contribuyendo a que desarrollen habilidades técnicas y hábitos de trabajo. En términos generales, los apoyos económicos se entregan de manera puntual y la inscripción al IMSS suele hacerse dentro de los primeros cinco días de ingreso al Programa, contados a partir de que se formaliza la vinculación de un joven con un Centro de Trabajo. Sin embargo, como parte de las áreas de mejora detectadas, se constató que los becarios indígenas asentados en zonas marginadas deben hacer una inversión considerable en viáticos y tiempo para poder asistir a una sucursal bancaria y retirar el dinero de sus cuentas. Por lo que toca a la capacitación, no se dispone de mecanismos operativos ni de personal para revisar y retroalimentar los documentos que contienen los planes de capacitación. Tampoco existen mecanismos operativos, instrumentos metodológicos ni personal para revisar en qué medida se están desarrollando los planes de capacitación y logrando los objetivos definidos en éstos. Uno de los supuestos de la capacitación es que los

tutores cuentan con conocimientos para proyectar un plan de capacitación que produzca resultados de aprendizaje específicos en un año. No obstante, los Centros de Trabajo y los tutores tienen un perfil heterogéneo, por lo que es probable que no todos dispongan de las competencias para generar experiencias de aprendizaje significativas en favor de los becarios, quienes además, también son una población heterogénea en términos de escolaridad, edad, lugar de residencia, lengua materna y acceso a servicios y tecnologías de la información, lo cual puede derivar en resultados diferenciados dependiendo de los tres factores mencionados (tipo de Centro de Trabajo, perfil de tutores y perfil de becarios). Por otra parte, por lo que toca al seguro médico, en prácticamente todos los grupos focales se evidenció el desconocimiento que los becarios tienen sobre el seguro médico y los beneficios específicos a los que pueden tener acceso.

- **Sobre la verificación de Centros de Trabajo.** Este proceso es una innovación al diseño original del Programa y es clave para promover que los Centros de Trabajo operen en apego a la normatividad del programa. Se ha diseñado un software para ejecutarse en teléfonos inteligentes que facilita y automatiza la verificación de Centros de Trabajo. La verificación de Centros de Trabajo que tenían a por lo menos un becario asignado se realizó en un periodo razonable (6 meses), lo que evidenció la factibilidad operativa de este proceso. Como parte de las áreas de mejora detectadas, se constató que los Mentores de la Nación realizan su trabajo sin apoyo de viáticos y con sus propios teléfonos celulares; ellos tienen que solventar los gastos de la conectividad a internet, telefonía y papelería, por lo que estos gastos representan una merma importante en sus percepciones laborales. Además, un Mentor aseguró que no recibieron capacitación tras su incorporación al Programa. Diversos informantes aseguraron que existe una línea de mando informal entre los Mentores de la Nación y el personal de la Secretaría de Bienestar de las entidades, lo cual debilita la institucionalidad de estos agentes que son fundamentales para la correcta operación del Programa.
- **Sobre la evaluación mutua.** La evaluación mutua busca verificar que los becarios estén recibiendo capacitación, un trato respetuoso de los tutores y su apoyo económico íntegro; de igual forma, busca conocer la percepción que los tutores tienen sobre el compromiso y el sentido de responsabilidad de los becarios. A decir de los becarios y tutores, la evaluación mutua es sencilla y no demanda mucho tiempo. Como parte de las áreas de mejora detectadas, se constató que la información que se recaba mediante los cuestionarios de la evaluación mutua no es suficiente para valorar el desempeño de becarios y tutores. Existen jóvenes que, por no tener acceso a equipos de cómputo o internet, no están en condiciones de cumplir con esta responsabilidad con la periodicidad indicada. Algunos becarios consideran las evaluaciones mutuas como prácticas rutinarias y de poca relevancia, y estiman que la información que se solicita no permite expresar sus opiniones sobre el desempeño del tutor. No se contó con evidencias documentales e institucionalizadas sobre cómo se procesa la información recabada en este proceso ni el tipo de decisiones que se toman con base en ésta.

- **Sobre la administración y gestión del padrón del Programa.** El padrón de beneficiarios fue diseñado con base en el Manual del Sistema Integral de Información de Padrones Gubernamentales (SIIPP-G). Además, la plataforma digital del Programa alberga información proveniente de Centros de Trabajo y tutores, y permite hacer gestiones de manera sencilla para quienes están familiarizados con los dispositivos electrónicos. De igual forma, permite automatizar y facilitar la ejecución de diversos procesos operativos. Como parte de las áreas de mejora detectadas, se identificó que el Programa recaba información para valorar si los solicitantes cumplen mínimamente los criterios de elegibilidad; pero no la suficiente para caracterizar socioeconómicamente a los beneficiarios o para conocer su trayectoria laboral. Tampoco se recaba información para conocer los efectos del Programa en la población atendida.
- **Sobre el monitoreo y la evaluación.** El monitoreo del Programa incorpora trabajo de gabinete y de campo. Mediante el primero se verifica que los becarios y Centros de Trabajo remitan la información requerida en la normatividad; con el segundo, que los Centros de Trabajo operen conforme a la norma. El Programa ha instaurado una rutina que le permite recabar oportunamente toda la información que necesita para elaborar los informes de gestión que solicitan las instancias fiscalizadoras de la administración pública federal. Sin embargo, debido a que JCF ha tenido diversos ajustes en su diseño y funcionamiento, se han hecho modificaciones diversas a sus indicadores y no se cuenta con líneas basales, ni metas anuales o sexenales. Además, no se dispone de una agenda de evaluación ni se ha considerado presupuesto para tal efecto.
- **Otros factores que influyen en el funcionamiento del Programa.** La mayoría de los becarios y tutores asentados en zonas marginadas aseguraron no haber recibido información o ayuda para postular al Programa por parte de los Servidores de la Nación. Quienes sí tuvieron contacto con ellos, recibieron información imprecisa, y no fueron inscritos al Programa, pese a que entregaron la información y la documentación que se les requirió. Por otra parte, el Programa no dispone aún de una estructura de personal autorizada, y las funciones y responsabilidades de cada área y servidor público aún no están claramente definidas ni delimitadas.

Finalmente, como parte de las recomendaciones que se derivan de la evaluación del funcionamiento del Programa Jóvenes Construyendo el Futuro, se encuentran las siguientes:

- Sobre la **organización y vinculación interinstitucional.** Se sugiere establecer alianzas con dependencias y organismos que permitan incorporar la perspectiva de género, esquemas de atención intercultural o recursos educativos para tutores que no están familiarizados con la formación de recursos humanos, los asentados en municipios marginados o quienes tienen baja escolaridad o para quienes precisen de apoyos adicionales para planificar y ejecutar un programa de capacitación que contribuya al logro de los objetivos del Programa.

- Sobre el **modelo operativo**. Se propone desarrollar esquemas diferenciados de atención para la población objetivo prioritaria del Programa. Estos esquemas, al menos, deben considerar cuatro elementos: (1) fijar mecanismos para identificar a un solicitante que forma parte de la población objetivo prioritaria del Programa; (2) desarrollar esquemas de atención específicos que den respuesta a los obstáculos particulares que enfrenta cada población considerada prioritaria; (3) establecer mecanismos de acompañamiento y supervisión para favorecer su permanencia en el Programa hasta la conclusión de la capacitación; y, (4) promover el acceso de este tipo de becarios a otros programas o servicios sociales al término de la capacitación.
- En materia de **planeación**. Se sugiere actualizar y armonizar los documentos normativos del Programa —particularmente las Reglas de Operación, la MIR y el Diagnóstico— e institucionalizar los mecanismos de consulta a becarios, tutores y servidores públicos involucrados en la operación del Programa.
- En materia de **difusión**. Se recomienda reforzar las estrategias de comunicación social a fin de propiciar que la ciudadanía conozca las razones que justifican la existencia de este Programa; explicar en lenguaje sencillo los servicios que cubre el seguro del IMSS y especificar cómo deben proceder los becarios para hacer uso de este seguro, pues algunos entrevistados no están enterados de la existencia de este apoyo; generar estrategias de comunicación social apropiadas para jóvenes que viven en zona rurales, que no están familiarizados con el uso de las computadoras o que no tienen acceso a computadoras e internet, o que hablan alguna lengua indígena. Además, se debe mejorar la capacidad de respuesta del Centro de Atención Telefónica y la precisión de la información que se difunde.
- Sobre el **registro de becarios**. Se propone realizar operativos en las zonas de alta y muy alta marginación para difundir el Programa y para asistir a las personas físicas y morales interesadas en participar en el Programa a formalizar su registro, a efecto de que los jóvenes que residen en esas unidades territoriales tengan opciones de capacitación cercanas a sus domicilios. Promover que el personal operativo del Programa tenga mayor presencia en las localidades de alta y muy alta marginación, a fin de evitar, en la medida de lo posible, la intervención de gestores ajenos al Programa. Reforzar la comunicación con los tutores para recordar la responsabilidad de realizar la capacitación conforme a lo establecido en el plan de capacitación.
- Sobre la **validación del registro de becarios**. Se recomienda mejorar la estrategia de comunicación con los becarios, a fin de que envíen su fotografía con el código QR como se les solicita; diseñar mecanismos alternativos de verificación para aquellos jóvenes asentados en localidades de muy alta marginación (que no tienen acceso a equipos de cómputo o internet), cuya escolaridad es incipiente (no escolarizados o con educación básica) o que no hablan español, pues estos becarios enfrentan dificultades para enviar la fotografía con el código QR y esto puede dar lugar a suspensiones temporales.

- En materia de **entrega de apoyos**. Se considera pertinente diseñar una estrategia metodológica para revisar en qué medida se están desarrollando los planes de capacitación y logrando los objetivos definidos en éstos. Es importante planificar estudios y evaluaciones adicionales para corroborar el supuesto de que, luego de ser sometidos a un proceso de capacitación de 12 meses, los becarios desarrollan competencias que incrementan sus probabilidades de participar en actividades productivas formales. Adoptar un modelo pedagógico que ofrezca pautas a los tutores y responsables de los Centros de Trabajo para formular mejores planes de capacitación e interacciones formativas con los becarios. Identificar y difundir buenas prácticas en la elaboración de planes de capacitación, o bien, elaborar y divulgar modelos de planes de capacitación que puedan servir de referente. Redoblar la difusión del seguro médico. En particular, se recomienda informar a los becarios, en palabras sencillas, sobre los servicios a los que pueden tener acceso en el IMSS y a los que no.
- **Sobre la validación de información de Centros de Trabajo**. Se sugiere incrementar la plantilla de personal que está abocado a esta tarea y analizar la factibilidad de automatizar parcialmente este proceso.
- **Registro de becarios**. Se recomienda fortalecer la presencia del personal operativo del Programa en municipios indígenas y localidades de alta marginación a fin de asistir a los jóvenes a registrarse en la plataforma digital.
- **Sobre la verificación de Centros de Trabajo**. Se considera fundamental garantizar que la Coordinación del Programa provea a los Mentores de la Nación de las herramientas necesarias para hacer su trabajo, incluido seguro médico y seguro de vida. También es necesario garantizar que todos los Mentores de la Nación reciban capacitación y acompañamiento para el correcto ejercicio de sus funciones. Además, se sugiere robustecer el vínculo entre la STPS y el personal operativo, así como reforzar la identidad institucional de los Mentores de la Nación.
- **Sobre las evaluaciones mutuas**. Se sugiere crear un banco de reactivos y administrar diferentes preguntas mensualmente. Esto, además, permitiría explorar distintos aspectos del desarrollo de la capacitación, de la relación becario-tutor, de la recepción de los apoyos económicos, así como de comportamientos que pudieran dar pauta a la visita de un Mentor de la Nación a un Centro de Trabajo para descartar o identificar irregularidades, o cualquier otro asunto que se considere dentro del objetivo de este instrumento. Establecer indicadores y parámetros de desempeño para tutores y becarios y generar preguntas *ad hoc* para reformar los instrumentos actuales. Fortalecer la difusión de la evaluación mutua en Centros de Trabajo localizados en zonas rurales.
- **Sobre la administración y gestión del padrón del Programa**. Se considera necesario valorar la conveniencia de considerar como beneficiarios solo a quienes reciben transferencias económicas. Requerir a los solicitantes de apoyos información que permita caracterizarlos socioeconómicamente, conocer sus antecedentes laborales y su condición de actividad pre-Programa.

- En materia de **evaluación y monitoreo**. Se sugiere definir los indicadores definitivos de nivel fin y propósito y construir las líneas basales que permitan cuantificar los efectos del Programa en la población atendida. Elaborar una agenda de evaluación que permita solventar las necesidades de información de la Coordinación del Programa para fortalecer el diseño, la operación y estimar los resultados e impactos logrados con la intervención.

Referencias

- Amaya R., Y., Jardines O., M & Hernández T., M. (2009). Instrumento para evaluar el nivel de satisfacción en los usuarios de los servicios asistenciales. *Ingeniería Industrial*, vol. XXX, núm. 2, pp. 1-7. La Habana, Cuba: Instituto Superior Politécnico José Antonio Echeverría.
- BBVA. (10 de 02 de 2020). *Portal Electrónico de la institución financiera BBVA* . Obtenido de <https://www.bbva.mx/>
- Cámara de Diputados. (9 de abril de 2012). Ley federal de presupuesto y responsabilidad hacendaria. *Diario Oficial de la Federación*. Obtenido de <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lfprh.htm>
- Cámara de Diputados. (30 de septiembre de 2019). Ley General de Educación. *Diario Oficial de la Federación*.
- CDI. (2016). *Indicadores socioeconómicos de los Pueblos Indígenas de México, 2015*. México: Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas. Obtenido de <https://www.gob.mx/inpi/articulos/indicadores-socioeconomicos-de-los-pueblos-indigenas-de-mexico-2015-116128>
- CDI. (2018). *Medición de la pobreza 2015 en los municipios con población indígena*. México: Presentación elaborada por la Coordinación General de Planeación y Evaluación de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas. Obtenido de <http://www.cdi.gob.mx/gobmx-2018/cdi-indicadores-pobreza-2018.pdf>
- CEFP. (2018). *Caracterización del segmento de jóvenes que ni estudian ni trabajan en México*. México: Presentación elaborada por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados. Obtenido de <https://www.cefp.gob.mx/publicaciones/presentaciones/2018/precefp0182018.pdf>
- CONAPO. (2016). Concepto y dimensiones de la marginación. En CONAPO, *Índice de marginación por entidad federativa y municipio 2015* (págs. 11-15). México: Consejo Nacional de Población.
- CONEVAL. (2012). *Construcción de las líneas de bienestar. Documento metodológico*. México: Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social.
- CONEVAL. (2013). *Guía para la Elaboración de la Matriz de Indicadores para Resultados*. México: Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL).
- CONEVAL. (2019). *Términos de referencia del "Análisis exploratorio del diseño del programa Jóvenes Construyendo el Futuro 2019-2020"*. México: Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL).
- CONEVAL. (2020). *Medición de la pobreza: Glosario*. Obtenido de CONEVAL: <https://www.coneval.org.mx/Medicion/Paginas/Glosario.aspx>

- CONOCER. (9 de noviembre de 2019). *Portal Electrónico del Consejo Nacional de Normalización y Certificación de Competencias Laborales*. Obtenido de <https://conocer.gob.mx/>
- Esterberg, K. G. (2002). *Qualitative methods in social research*. USA: McGraw-Hill.
- Fazio, M. V., Fernández-Coto, R., & Ripani, L. (2016). *Aprendices para el siglo XXI: ¿Un modelo para América Latina y el Caribe?* Washington D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo .
- Gammage, S., & Orozco, M. (2008). *El trabajo productivo no remunerado dentro del hogar: Guatemala y México*. México: CEPAL.
- García, B., & Pacheco, E. (2014). *Uso del tiempo y trabajo no remunerado en México*. México: COLMEX, INMUJERES y ONUMUJERES.
- Giroux, S., & Tremblay, G. (2008). *Metodología de las ciencias humanas. La investigación en acción*. . México: Fondo de Cultura Económica.
- INEGI. (2016). *Encuesta intercensal 2015*. Mexico: Instituto Nacional de Geografía y Estadística .
- INEGI. (2019). *Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (Glosario)*. Obtenido de <https://www.inegi.org.mx/app/glosario/default.html?p=ENOE15#letraGloP>
- INEGI. (07 de 09 de 2019). *Página web del Instituto Nacional de Estadística y Geografía*. Obtenido de Glosarios de distintos proyectos estadísticos.: <https://bit.ly/2KXtITZ>
- INMUJERES. (2007). *Glosario de género*. México: INMUJERES.
- Martínez Velasco , G. (2014). Chiapas: cambio social, migración y curso de vida. *Revista Mexicana de Sociología*, 76(3), 347-382.
- Martínez, R., & Fernández, A. (2008). *Gestión social. Conceptos básicos. Documento de trabajo del curso "Gestión de Programas Sociales: del Diagnóstico a la Evaluación de Impactos"*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Orozco, M. (2018). *Agenda de investigación para la incidencia en políticas relacionadas con los cuidados y la oferta laboral de las mujeres*. México: OXFAM México.
- Partenio, F. (2015). *Aprendizaje de calidad y preparación de los jóvenes para el trabajo en Argentina*. Montevideo: OIT: Oficina de Países de la OIT para el Cono Sur de América Latina. Obtenido de https://www.oitcinterfor.org/sites/default/files/file_publicacion/panorama10.pdf
- 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
- Secretaría de Bienestar. (11 de enero de 2019). *Acuerdo por el que se emiten los Lineamientos Generales para la coordinación e implementación de los Programas Integrales para el Desarrollo. Diario Oficial de la Federación*.

- SEMS. (febrero de 24 de 2020). *¿Qué es el programa Capacita T?* Obtenido de Portal electrónico de la Subsecretaría de Educación Media Superior, SEP: <http://www.dgcft.sems.gob.mx/welcome/index/submenu//7>
- SEMS. (s/f). *Estructura curricular de la opción educativa de formación dual*. Obtenido de Página web de la Subsecretaría de Educación Media Superior, SEP: <http://www.sems.gob.mx/work/models/sems/Resource/12345/2/images/Estructura-curricular.pdf>
- SEP. (11 de junio de 2015). Acuerdo número 06/06/15 por el que se establece la formación dual como una opción educativa del tipo medio superior. *Diario Oficial de la Federación*.
- SEP. (s/f). *Metodología y criterios para la implementación de los programas de formación dual*. México: SEP .
- SHCP. (10 de 02 de 2020). *Secretaría de Hacienda y Crédito Público*. Obtenido de Acciones y Programas: TESOFE: <https://www.gob.mx/shcp/acciones-y-programas/tesoreria-de-la-federacion-tesofe>
- STPS. (2018). *Diagnóstico, Jóvenes Construyendo el Futuro*. México: Documento no publicado.
- STPS. (22 de febrero de 2019 b). Acuerdo mediante el cual se establecen las Reglas de Operación del Programa de Apoyo al Empleo. *Diario Oficial de la Federación*.
- STPS. (2019 c). *Chiapas. Información laboral*. México: Secretaría del Trabajo y Previsión Social. Obtenido de <http://www.stps.gob.mx/gobmx/estadisticas/pdf/Perfiles/PERFIL%20CHIAPAS.PDF>
- STPS. (2019 d). *Durango. Información laboral*. México: Secretaría del Trabajo y Previsión Social. Obtenido de <http://www.stps.gob.mx/gobmx/estadisticas/pdf/Perfiles/PERFIL%20DURANGO.PDF>
- STPS. (2019 e). *Estado de México. Información laboral*. México: Secretaría del Trabajo y Previsión Social. Obtenido de <http://www.stps.gob.mx/gobmx/estadisticas/pdf/Perfiles/PERFIL%20ESTADO%20DE%20MEXICO.PDF>
- STPS. (28 de junio de 2019a). Lineamientos para la operación del Programa Jóvenes Construyendo el Futuro. *Diario Oficial de la Federación*.
- UNICEF. (2014). *La teoría del cambio*. Florencia: Centro de Investigaciones Innocenti de UNICEF.
- Verduzco, M., & Tapia, M. (2012). *Organizaciones de la sociedad civil: presentes en las escuelas, ausentes de las políticas educativas (Reporte de Investigación)*. México: Alternativas y Capacidades. Obtenido de <https://issuu.com/politicaspUBLICAS/docs/investigacionseposcs>

