

EVALUACIÓN DE DISEÑO CON TRABAJO DE CAMPO DEL PROGRAMA JÓVENES CONSTRUYENDO EL FUTURO 2019-2020



coneval

Consejo Nacional de Evaluación
de la Política de Desarrollo Social

Lo que se mide
se puede mejorar

Evaluación de Diseño con trabajo de campo del Programa Jóvenes Construyendo el Futuro 2019-2020

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social
Insurgentes Sur 810 Colonia Del Valle
Alcaldía de Benito Juárez CP 03100
Ciudad de México

Citación sugerida:

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. Evaluación de Diseño con trabajo de campo del Programa Jóvenes Construyendo el Futuro 2019-2020. Ciudad de México: CONEVAL, 2020.

**CONSEJO NACIONAL DE EVALUACIÓN
DE LA POLÍTICA DE DESARROLLO SOCIAL**

Investigadores Académicos 2006-2019 **Fernando Alberto Cortés Cáceres**
El Colegio de México

Agustín Escobar Latapí
Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en
Antropología Social-Occidente

Graciela María Teruel Belismelis
Universidad Iberoamericana

Investigadores Académicos 2020 **María del Rosario Cárdenas Elizalde**
Universidad Autónoma Metropolitana

Claudia Vanessa Maldonado Trujillo
Centro de Investigación y Docencia Económicas

Guillermo Cejudo Ramírez
Centro de Investigación y Docencia Económicas

Salomón Nahmad Sittón
Centro de Investigaciones y Estudios
Superiores en Antropología Social-Pacífico Sur

John Scott Andretta
Centro de Investigación y Docencia Económicas

Armando Bartra Vergés
Universidad Autónoma Metropolitana

Secretaría Ejecutiva **José Nabor Cruz Marcelo**
Secretario Ejecutivo

Karina Barrios Sánchez
Directora General Adjunta de Evaluación

Alida Marcela Gutiérrez Landeros
Directora General Adjunta de Análisis de la Pobreza

Édgar A. Martínez Mendoza
Director General Adjunto de Coordinación

Daniel Gutiérrez Cruz
Director General Adjunto de Administración

COLABORADORES

Equipo técnico

Thania de la Garza Navarrete

Liv Lafontaine Navarro

Alice Zahí Martínez Treviño

Oscar David Mejía Arias

Alma Verónica Corona García

El equipo técnico agradece al equipo de la Dirección General Adjunta de Coordinación: Edgar A. Martínez Mendoza, José Manuel Del Muro Guerrero, Fernando García Mora, José Manuel Silva Cabrera y Gabriela Rentería Flores, por el apoyo recibido en el análisis de la Matriz de Indicadores para Resultados de esta evaluación

Consultores externos

El equipo técnico agradece a Citlalli Hernández Juárez por los insumos que aportaron para la elaboración de este informe, con base en los productos entregados a partir del contrato DGAE/03/2019.

17 Evaluaciones de Diseño con Trabajo de Campo 2019 - 2020

1. Evaluación de Diseño con trabajo de campo del Programa de Apoyo para el Bienestar de las Niñas y Niños, Hijos de Madres Trabajadoras 2019-2020.

https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Documents/EVALUACIONES/ED_TC_19_20/1.PA_BNNHMT.zip

2. Evaluación de Diseño con trabajo de campo del Programa Sembrando Vida 2019-2020.

https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Documents/EVALUACIONES/ED_TC_19_20/2.PS_V.zip

3. Evaluación de Diseño con trabajo de campo del Programa Pensión para el Bienestar de las Personas con Discapacidad Permanente 2019-2020.

https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Documents/EVALUACIONES/ED_TC_19_20/3.PP_BPD.zip

4. Evaluación de Diseño con trabajo de campo del Programa Precios de Garantía a Productos Alimentarios Básicos 2019-2020.

https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Documents/EVALUACIONES/ED_TC_19_20/4.PP_G.zip

5. Evaluación de Diseño con trabajo de campo del Programa Crédito Ganadero a la Palabra 2019-2020.

https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Documents/EVALUACIONES/ED_TC_19_20/5.P_CGP.zip

6. Evaluación de Diseño con trabajo de campo del Programa Fertilizantes 2019-2020.

https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Documents/EVALUACIONES/ED_TC_19_20/6.PF_.zip

7. Evaluación de Diseño con trabajo de campo del Programa Producción para el Bienestar 2019-2020.

https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Documents/EVALUACIONES/ED_TC_19_20/7.PB_.zip

8. Evaluación de Diseño con trabajo de campo del Programa Agromercados Sociales y Sustentables 2019-2020.

https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Documents/EVALUACIONES/ED_TC_19_20/8.PA_SS.zip

9. Evaluación de Diseño con trabajo de campo del Programa Universidades para el Bienestar Benito Juárez García 2019-2020.

https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Documents/EVALUACIONES/ED_TC_19_20/9.P_UBBJG.zip

10. Evaluación de Diseño con trabajo de campo del Programa Beca Universal para Estudiantes de Educación Media Superior Benito Juárez 2019-2020.

https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Documents/EVALUACIONES/ED_TC_19_20/10.PBUEEMS.zip

11. Evaluación de Diseño con trabajo de campo del Programa de Becas de Educación Básica para el Bienestar Benito Juárez 2019-2020.

https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Documents/EVALUACIONES/ED_TC_19_20/11.PBEBBJ.zip

12. Evaluación de Diseño con trabajo de campo del Programa Jóvenes Escribiendo el Futuro 2019-2020.

https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Documents/EVALUACIONES/ED_TC_19_20/12.PJEF.zip

13. Evaluación de Diseño con trabajo de campo del Programa Nacional de Reconstrucción 2019-2020.

https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Documents/EVALUACIONES/ED_TC_19_20/13.PNR.zip

14. Evaluación de Diseño con trabajo de campo de la Vertiente de Planeación Urbana, Metropolitana y Ordenamiento Territorial del Programa de Mejoramiento Urbano 2019-2020.

https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Documents/EVALUACIONES/ED_TC_19_20/14.PUMOT.zip

15. Evaluación de Diseño con trabajo de campo del Programa Jóvenes Construyendo el Futuro 2019-2020.

https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Documents/EVALUACIONES/ED_TC_19_20/15.PJCF.zip

16. Evaluación de Diseño con trabajo de campo del Programa Cultura Comunitaria 2019-2020.

https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Documents/EVALUACIONES/ED_TC_19_20/16.PCC.zip

17. Evaluación de Diseño con trabajo de campo del Programa de Microcréditos para el Bienestar 2019-2020.

https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Documents/EVALUACIONES/ED_TC_19_20/17.PMB.zip

Contenido

Siglas y acrónimos.....	8
Glosario	10
Introducción	15
I. Descripción general del programa	18
II. Metodología de evaluación	22
III. Análisis del diseño del programa	27
IV. Análisis del funcionamiento del programa	46
V. Recomendaciones.....	67
VI. Opinión del programa y acciones de mejora.....	75
Referencias	82
Anexos	86

Índice de cuadros y figuras

Índice de cuadros

Cuadro 1. Descripción del Programa U280 Jóvenes Construyendo el Futuro.....	19
Cuadro 2. Matriz analítica para la selección de la muestra	24
Cuadro 3. Características de las entidades seleccionadas en la muestra	25
Cuadro 4. Entidades seleccionadas y fechas del trabajo de campo	26
Cuadro 5. Resultados del trabajo de campo	27
Cuadro 6. Población potencial y objetivo del Programa Jóvenes Construyendo el Futuro.....	36
Cuadro 7. Grupos en situación de vulnerabilidad identificados por JCF	39
Cuadro 8. Principales mejoras derivadas de la evaluación	75

Índice de figuras

Figura 1. Secuencia operativa del Programa Jóvenes Construyendo el Futuro ...	48
--	----

Siglas y acrónimos

BBVA	Banco Bilbao Vizcaya Argentaria
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CT	Centro de Trabajo
CONEVAL	Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social
CONOCER	Consejo Nacional de Normalización y Certificación de Competencias Laborales
CONAPO	Consejo Nacional de Población
Constancia	Constancia de Capacitación
COPARMEX	Confederación Patronal de la República Mexicana
CNPJCF	Coordinación del Programa Jóvenes Construyendo el Futuro
CURP	Clave Única de Registro de Población
DOF	Diario Oficial de la Federación
ENOE	Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo
IMSS	Instituto Mexicano del Seguro Social
INALI	Instituto Nacional de Lenguas Indígenas
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
Lineamientos 2019	Lineamientos para la operación del Programa Jóvenes Construyendo
MIR	Matriz de Indicadores para Resultados
OIT	Organización Internacional del Trabajo
Plataforma	Plataforma Digital
PEA	Población económicamente activa
PNEA	Población no económicamente activa
PJCF	Programa Jóvenes Construyendo el Futuro (o Programa)
PND	Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024
PNT	Plataforma Nacional de Transparencia
PNUD	Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo
PSV	Programa Sembrando Vida

Reglas 2020	Reglas de Operación del Programa Jóvenes Construyendo el Futuro.
RENAPO	Registro Nacional de Población
RFC	Registro Federal de Contribuyentes
SAT	Servicio de Administración Tributaria
SEP	Secretaría de Educación Pública
SFP	Secretaría de la Función Pública
SHCP	Secretaría de Hacienda y Crédito Público
SIIPP-G	Sistema Integral de Información de Padrones de Programas Gubernamentales
STPS	Secretaría del Trabajo y Previsión Social
TESOFE	Tesorería de la Federación
UR	Unidad Responsable del Programa

Glosario

Aprendiz	Joven registrado ante el programa que se encuentra vinculado a un centro de trabajo o que tiene oportunidad para vincularse a uno (DOF, 2020a).
Aprendiz desvinculado	Joven que desiste en continuar su capacitación en el centro de trabajo o cuyo centro de trabajo da por terminada la relación de tutoría, con lo cual la o el joven agota su primera oportunidad de capacitación (DOF, 2020a).
Aprendiz egresado	Joven que concluyó los (12) doce meses de capacitación de su plan de capacitación (DOF, 2020a)
Aprendiz en suspensión	Joven inactivo cuya participación en el programa se suspende temporalmente por haber incurrido en alguna irregularidad en contra de las presentes Reglas de Operación, por sí o por cuenta del Centro de Trabajo (DOF, 2020a)
Aprendiz vinculado	Joven en capacitación, una vez que el Centro de Trabajo de su elección aceptó su postulación e inició su capacitación (DOF, 2020a).
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.) (DOF, 2020a).
Beneficiaria o Beneficiario	Joven aprendiz que ha recibido la beca al menos un mes y cuyos datos personales se encuentran registrados en el Padrón de beneficiarios del programa (DOF, 2020a). En los Lineamientos para la operación del programa para el ejercicio fiscal 2019, el concepto aprendiz era equivalente a becario(a).
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 (DOF, 2020a).
Centro de Trabajo	Empresa, persona física, institución pública u organización social que participa en el Programa para la capacitación de aprendices (DOF, 2020a).
Cobertura	La cobertura es la población que tiene acceso a los servicios y/o acciones que proporciona el programa; se entiende por acceso la

facilidad con la cual los beneficiarios pueden recibir los recursos del programa (CONEVAL, 2019a).

Componentes	Bienes y servicios públicos que produce o entrega el programa para cumplir con su propósito; deben establecerse como productos terminados o servicios proporcionados (CONEVAL, 2019a).
Constancia de Capacitación o Constancia	Documento expedido por el Centro de Trabajo, con apoyo de la o el Tutor a cargo de cada aprendiz, y validado por la STPS, en el que se describen las habilidades técnicas desarrolladas por la o el aprendiz a través de la capacitación recibida durante su permanencia en el programa, al término de los doce (12) meses de la capacitación (DOF, 2020a).
Criterios de elegibilidad	Características socioeconómicas o geográficas que debe tener una persona para que sea elegible y pueda recibir los beneficios de una intervención pública (CONEVAL, 2013).
Cuenta digital	Cuenta bancaria que puede ser contratada descargando la aplicación de la institución bancaria, por tanto, no es necesario acudir a una sucursal ni contar con la tarjeta bancaria física.
Diagnóstico	Documento de análisis que busca identificar el problema que se pretende resolver y detallar sus características relevantes y de cuyos resultados se obtienen propuestas de atención (CONEVAL, 2019a).
Diseño	Se analiza el Propósito del programa, es decir, el vínculo con la planeación nacional, la consistencia con la normatividad y las posibles complementariedades o coincidencias con otros programas federales (CONEVAL, 2019a).
Evaluación	Análisis sistemático y objetivo de una intervención pública cuya finalidad es determinar la pertinencia y el logro de sus objetivos y metas, así como la eficiencia, eficacia, calidad, resultados, impacto y sostenibilidad (CONEVAL, 2013).
Focalización o priorización	Es el grado de precisión con que el programa otorga beneficios a la población objetivo y evita el acceso a personas que no se encuentran comprendidas en ésta (CONEVAL, 2019a).
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).
Grupos focales	La técnica de grupos focales es un espacio de opinión para captar el sentir, pensar y vivir de los individuos, provocando auto

	explicaciones para obtener datos cualitativos sobre opiniones de un tema específico (CONEVAL, 2019a).
Grupos históricamente discriminados	Grupos de personas a los que se han violado sus derechos humanos por su condición social, económica y/o cultural, quienes han sido histórica o contextualmente marginados, excluidos o discriminados sin justificación legal alguna (DOF, 2020a).
Instrumentos de recolección de información	Metodologías empleadas para identificar fuentes de información y recopilar datos durante la evaluación (CONEVAL, 2019a).
Joven registrado	Joven que concluyó su registro ante el programa y cumple con los requisitos de elegibilidad para postularse a una vacante de capacitación (DOF, 2020a)
Matriz de Indicadores para Resultados (MIR)	Resumen de un programa en una estructura de una matriz de cuatro filas por cuatro columnas mediante la cual se describen el Fin, el Propósito, los Componentes (bienes y servicios) y las Actividades, así como los indicadores, los medios de verificación y supuestos para cada uno de los objetivos (CONEVAL, 2013).
Mentores de la Nación	Personal administrativo encargado de realizar la verificación a los Centros de Trabajo y está adscrito a la Secretaría de Trabajo y Previsión Social.
Municipios indígenas	Aquellos con 70 por ciento y más de población indígena y con porcentaje de 40 a 69 de población indígena. (INPI, 2017).
Operadores	Recursos humanos que están encargados de la implementación de un programa o acción pública (CONEVAL, 2019a).
Padrón de Beneficiarios	Lista oficial de beneficiarios/as que incluye a las personas atendidas por los programas federales de desarrollo social cuyo perfil socioeconómico se establece en la normativa correspondiente (CONEVAL, 2019a).
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 (DOF, 2020a).
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 (DOF, 2020a).

Población atendida	Población beneficiada por un programa en un ejercicio fiscal (CONEVAL, s/f).
Población desocupada	Personas de 15 y más años 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 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	Personas de 15 y más años 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” (INPI, 2017).
Población No Económicamente Activa	Personas de 15 y más años que en la semana de referencia únicamente realizaron actividades no económicas y no buscaron trabajo (INEGI, 2019).
Población objetivo	Población que un programa tiene planeado o programado atender para cubrir la población potencial y que cumple con los criterios de elegibilidad establecidos en su normatividad (CONEVAL, 2019a).
Población ocupada	Personas de 15 y más años 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).
Población potencial	Población total que presenta la necesidad o problema que justifica la existencia de un programa y que, por lo tanto, pudiera ser elegible para su atención (CONEVAL, s/f).

Reglas de Operación	Son un conjunto de disposiciones que precisan la forma de operar un programa, con el propósito de lograr los niveles esperados de eficacia, eficiencia, equidad y transparencia (CONEVAL, s/f).
Satisfacción de los beneficiarios	Es el grado de congruencia entre las expectativas del beneficiario asociadas al uso del bien o servicio que entrega el programa y la satisfacción final del beneficiario con el servicio o bien recibido (CONEVAL, 2019b).
Servidores de la Nación	Es el Personal Administrativo que auxilia y apoya para la implementación de los Programas Integrales de Desarrollo y está adscrito a la Secretaría de Bienestar.
Técnicas de investigación cualitativas	Son técnicas de recolección de datos que permiten profundizar en la descripción y entendimiento de un objeto de estudio, a partir de su interpretación y análisis.
Tipo de apoyo	Son los bienes y/o servicios que el programa proporciona a sus beneficiarios (CONEVAL, 2019a).
Trabajo de campo	Estrategia de levantamiento de información mediante técnicas cualitativas como la observación directa, entrevistas estructuradas y semiestructuradas, grupos focales y la aplicación de cuestionarios, entre otros instrumentos que el equipo evaluador considere, sin descartar técnicas de análisis cuantitativo (CONEVAL, 2019a).
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 (DOF, 2020a).

Introducción

Mejorar las condiciones de bienestar de la población en situación de pobreza y excluida es uno de los principales desafíos que enfrenta cualquier gobierno. A partir de 2019, el gobierno de México puso en marcha una estrategia para atender este compromiso caracterizada por los siguientes elementos.¹ Primero, se basa en una perspectiva de derechos, el acceso es universal y la población atendida deja de ser considerada como beneficiaria, sino como derechohabiente. Segundo, se busca priorizar a ciertos grupos excluidos y a territorios marginados, con alta densidad de población indígena y alto nivel de violencia e inseguridad.² Tercero, se implementó una nueva estrategia de organización territorial basada en la austeridad republicana, no sectorial, dirigida por la Coordinación General de Programas para el Desarrollo y la Secretaría de Bienestar (SEBIEN) para identificar la demanda social y a la población derechohabiente; representada en cada entidad federativa por la persona delegada de la SEBIEN e implementada, en parte, por las y los servidores de la nación. Cuarto, el cambio de la oferta gubernamental de programas sociales a partir de la creación de programas nuevos denominados *programas prioritarios*,³ la eliminación de programas ya existentes de amplia cobertura⁴ y la disminución del presupuesto de otros programas sociales para el financiamiento de los proyectos y *programas prioritarios* de la estrategia.⁵

Aunado a estos cambios, la puesta en marcha de cualquier política gubernamental es complicada. El cambio de actores gubernamentales, el aprendizaje de las nuevas reglas, la normatividad existente, la ejecución del programa en un territorio amplio, diverso y heterogéneo y el cambio de paradigma de desarrollo son algunas de las complicaciones que se presentaron. En particular, el gobierno de la cuarta transformación definió ciertos aspectos homogéneos que los *programas prioritarios* debieron incorporar en su diseño: la identificación de las personas derechohabientes por medio del Censo del Bienestar; la entrega directa de los apoyos a la población (ya sean monetarios o en especie) sin intermediarios; la incorporación de la banca privada para la dispersión de apoyos y, la integración de una estructura operativa transversal, conformada por las y los servidores de

¹ Esta información se integra a partir de reuniones con personal de la Coordinación General de Programas para el Desarrollo y personal de las dependencias y entidades a cargo de los programas prioritarios.

² Acuerdo por el que se emiten los Lineamientos Generales para la coordinación e implementación de los Programas Integrales para el Desarrollo: https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5548010&fecha=11/01/2019.

³ En el segundo semestre de 2019, el Gobierno de México anunció 30 proyectos y programas prioritarios “diseñados para apoyar a los más necesitados y reactivar la economía nacional desde abajo y para todos”. Los 30 programas pueden consultarse en el siguiente vínculo: <https://www.gob.mx/proyectosyprogramasprioritarios>.

⁴ Dos ejemplos son Prospera Programa de Inclusión Social eliminado en 2019 y el Seguro Popular en 2020.

⁵ Para mayor información es posible consultar los documentos “Análisis de los programas sociales del PEF 2018 y 2019” y “Análisis de los programas sociales del PEF 2019 y 2020” en los siguientes hipervínculos, respectivamente:

https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IEPSM/Documents/ANALISIS_PEF_2018_2019.pdf y https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IEPSM/Documents/ANALISIS_PEF_2019_2020.pdf.

la nación que no dependen o responden a los programas y que al mantenerse en terreno y estar en contacto con la gente y sus necesidades son uno de los principales mecanismos de difusión, información y acceso a los programas.

Reconociendo este contexto, el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) determinó acompañar el esfuerzo de diseñar e implementar 17 nuevos programas sociales,⁶ generando evidencia que contribuyera a mejorar su capacidad de atención de los problemas o necesidades sociales para los que fueron creados a partir de la realización de las *Evaluaciones de Diseño con Trabajo de Campo 2019-2020*.

Para ello, se diseñó una nueva metodología de evaluación que permitiera generar información a nivel central y en campo, a partir del análisis del diseño y del funcionamiento de los programas para valorar su orientación a resultados. Desde una perspectiva ajena a la operación de estas intervenciones, el CONEVAL se propuso identificar las fortalezas, para impulsarlas, y las áreas de oportunidad para visibilizarlas y a partir de este ejercicio, emitir una serie de posibles cursos de acción que permitan atenderlas.

Desde su concepción, la *Evaluación de Diseño con Trabajo de Campo 2019-2020* se determinó como un ejercicio participativo y con un enfoque cualitativo para cumplir un doble propósito. El primero, impulsar al ejercicio evaluativo como un proceso de mejora que reconociera el aprendizaje de las y los responsables de los programas y, por ende, la evolución de las intervenciones; y el segundo, profundizar en las interacciones de las personas que participan en los programas (responsables a nivel central y estatal, derechohabientes y servidores de la nación, entre otras) para comprender la manera en que operan en el territorio y lo que buscan resolver a partir de la entrega de una transferencia monetaria o en especie.

Por lo anterior, la *Evaluación de Diseño con Trabajo de Campo 2019-2020* inició en abril de 2019 y concluyó en junio de este año. El análisis abarca el ejercicio fiscal 2019 y el primer semestre del 2020, por lo que se considera que algunos de los hallazgos puedan ser útiles para retroalimentar el ejercicio fiscal 2021.

A partir de la colaboración con doce equipos externos de evaluación que participaron en la elaboración de los análisis exploratorios de cada programa⁷ se integraron los 17 informes de *Evaluación de Diseño con Trabajo de Campo 2019-2020*. Las fuentes de información consideradas en esta evaluación fueron las recibidas por parte de las dependencias y entidades responsables de los programas de acuerdo con los plazos consensados al inicio del proceso de la evaluación; la recuperada a través de medios públicos y, la recabada mediante el trabajo desarrollado en campo.

⁶ A partir del Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2019, el CONEVAL identificó los programas sociales de nueva creación.

⁷ Uno de los insumos utilizados para la elaboración de las Evaluaciones de Diseño con Trabajo de Campo 2019-2020 fueron 17 análisis exploratorios que se contrataron con evaluadores externos al CONEVAL a partir de diez procesos de Licitación Pública Nacional y dos Convenios con Universidades Públicas.

La tarea en conjunto del total de evaluaciones considera la realización de 123 reuniones de trabajo con los responsables de los programas y personal de las unidades de evaluación en las dependencias, entrevistas a 196 funcionarios a nivel central, 126 grupos focales y 577 entrevistas desarrolladas en el ámbito local a operadores y derechohabientes. Para el caso de 16 programas, la muestra analítica y la agenda para el trabajo de campo fue consensada con las y los responsables de los programas y las unidades de evaluación en las dependencias y entidades, por lo que se reconoce y agradece el apoyo logístico, la disposición y la apertura para el ejercicio de evaluación.⁸

Un reconocimiento especial a las personas responsables de los programas de Fomento a la Planeación Urbana, Metropolitana y Ordenamiento Territorial (PUMOT) y Agromercados Sociales y Sustentables (AMSYS) que, a pesar de que para 2020 fueron eliminados como programas presupuestarios,⁹ continuaron con el interés en la evaluación y se llevó a cabo el trabajo de campo y las reuniones acordadas desde el principio de este ejercicio.

La *Evaluación de Diseño con Trabajo de Campo del Programa Jóvenes Construyendo el Futuro 2019-2020* está integrada por seis secciones. En la primera, se describen las características del programa y se establecen los cambios que tuvo entre 2019 y 2020. En la siguiente sección se incluye la metodología de evaluación y la muestra para el levantamiento de información en campo. En la tercera sección se analizan los principales aspectos del diseño del programa, mientras que en la cuarta se aborda su funcionamiento. En la quinta, se emiten las recomendaciones que se basan en las áreas de oportunidad identificadas en el diseño y funcionamiento del programa. Finalmente, se presenta la posición institucional de la dependencia o entidad responsable del programa que incluye, por una parte, su opinión respecto del informe de evaluación, su proceso y los actores involucrados (equipos externos de evaluación y CONEVAL) y por otra, acciones que están emprendiendo para mejorar su intervención.

La *Evaluación de Diseño con Trabajo de Campo del Programa Jóvenes Construyendo el Futuro 2019-2020* es un punto inicial para que en un mediano plazo sea posible medir los avances en el bienestar de la población mexicana como consecuencia de los *programas prioritarios*, especialmente en el contexto generado por la enfermedad COVID19 que ha dificultado su operación. Por ello, se considera importante contar con evidencia sobre la efectividad de los *programas prioritarios* para resolver nuevos problemas y con ello, además, contribuir a la transparencia y rendición de cuentas de los recursos públicos invertidos.

⁸ Para el caso del Programa Universidades para el Bienestar Benito Juárez solo fue posible realizar el ejercicio piloto determinado para probar los instrumentos de recolección de información en campo. Lo anterior, por la imposibilidad de contar con el apoyo para realizar las visitas en campo. Por tal motivo, el contrato del Análisis exploratorio de este programa se dio por terminado anticipadamente y la valoración final integra los insumos iniciales y la información a la que tuvo acceso el equipo del CONEVAL.

⁹ El PUMOT se convirtió en una vertiente del Programa de Mejoramiento Urbano y algunas de las acciones del programa Agromercados Sociales y Sustentables serán consideradas para continuar realizándolas en la Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural.

I. Descripción general del programa

El Programa presupuestario U280 Jóvenes Construyendo el Futuro (PJCF o Programa) inició sus operaciones en enero de 2019 y es uno de los programas prioritarios de la política social establecidos en el Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024 (PND).¹⁰

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

El problema que busca atender el PJCF está definido en el diagnóstico del 2018 del programa (diagnóstico) como “jóvenes de 18 a 29 años en condiciones de exclusión social y laboral” (STPS, 2018); sin embargo, es preciso señalar que esta definición del problema ya no es compatible con su diseño actual. En las Reglas de Operación 2020 (Reglas 2020), publicadas el 10 de febrero de 2020, se alude a diversas problemáticas presentes en este grupo poblacional, por ejemplo: “las oportunidades de trabajo para los jóvenes han surgido en el sector informal de la economía” o que “la mitad de las empresas mexicanas afirman tener dificultades para encontrar personal capacitado para los puestos de trabajo que ofertan” y la falta de participación de los procesos económicamente productivos de al menos 2 millones 300 mil jóvenes (DOF, 2020a). A partir de esta referencia se infiere que el programa busca constituirse en una respuesta a los retos mencionados.

De acuerdo con las Reglas 2020, el objetivo general del programa es “incluir en actividades productivas a jóvenes de 18 a 29 años que no estudian ni trabajan propiciando la conexión de los mismos con unidades económicas dispuestas y con posibilidad de brindarles capacitación en el trabajo” (DOF, 2020a), para lograr su objetivo el programa vincula¹¹ a los y las jóvenes con Centros de Trabajo (CT o Centros) que les proveen capacitación. Además, les entrega una beca mensual de \$3,748.00 y les otorga un seguro médico facultativo, todo esto durante un periodo máximo de 12 meses.

¹⁰ Durante 2019 el Gobierno de México anunció a 30 proyectos y programas prioritarios “diseñados para apoyar a los más necesitados y reactivar la economía nacional desde abajo y para todos”. Los 30 programas pueden consultarse en el siguiente vínculo: <https://www.gob.mx/proyectosyprogramasprioritarios>. Asimismo, en el 23 de abril de 2020 en el Diario Oficial de la Federación se dio a conocer el DECRETO por el que se establecen las medidas de austeridad que deberán observar las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, de acuerdo con el cual se señala que se posponen todas las acciones de gobierno con excepción de 38 proyectos prioritarios. El Decreto puede consultarse en el siguiente vínculo: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5592205&fecha=23/04/2020.

¹¹La vinculación es el proceso mediante el cual el centro de trabajo acepta la postulación de una o un joven postulante para que inicie su capacitación, después del primer encuentro entre joven y representante del Centro de Trabajo y/o Tutora o Tutor asignados (DOF, 2020a).

La población objetivo del programa, de acuerdo con las Reglas 2020, son los “jóvenes entre 18 a 29 años que no estudian y no trabajan al momento de solicitar su incorporación en el Programa y declaren estar en condiciones de participar en el mismo” (DOF, 2020a). El programa da prioridad a las y los jóvenes solicitantes que habiten en municipios de alta y muy alta marginación, con altos índices de violencia y a integrantes de grupos históricamente discriminados (DOF, 2020a).

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 del programa en su Plataforma Digital (Plataforma), en medios de comunicación masivos, en redes sociales, entre otros, los jóvenes determinan si cumplen con los requisitos, es decir, tener entre 18 a 29 años, no estar estudiando o trabajando, estar disponibles para acudir a un CT y recibir capacitación por un periodo máximo de 12 meses, entre otros. Una vez efectuado el ejercicio anterior, los jóvenes llenan el formulario correspondiente y remiten los documentos requeridos, a efecto de que sean verificados por un equipo administrativo y se determine su ingreso. En caso de que la postulación resulte favorable, el o la joven registrada ingresa nuevamente a la Plataforma y elige un CT de su interés que se encuentre cercano a su domicilio, a efecto de comenzar la capacitación. Al término de esta, el aprendiz vinculado obtiene una Constancia de Capacitación (Constancia) que describe las habilidades técnicas adquiridas.

En el ejercicio fiscal 2019, el PJCF tuvo un presupuesto original de 40,000 millones de pesos; pero este se modificó a 23,915 millones. En 2020, el programa dispone de un presupuesto aprobado de 24,956 millones de pesos, mientras que para el Ramo 14 de Trabajo y Previsión Social es de 28,860 millones de pesos millones de pesos, lo que representa 86.5 por ciento del presupuesto total del ramo (SHCP, 2020).

En la *Estructura Programática a emplear en el proyecto de Presupuesto de Egresos 2020*, se especifican las siguientes características del programa:

Cuadro 1. Descripción del Programa U280 Jóvenes Construyendo el Futuro

Ramo/Sector	14 Trabajo y Previsión Social
Nombre del Programa	Jóvenes Construyendo el Futuro
Modalidad / Programa Presupuestario (PP)	U280
Finalidad (FI)	3 Desarrollo Económico
Función (FU)	1 Asuntos Económicos, Comerciales y Laborales en General
SubFunción (SF)	2 Asuntos Laborales Generales
Actividad Institucional (AI)	4 Capacitación y productividad
Dependencia/Entidad:	Secretaría del Trabajo y Previsión Social
Unidad Responsable:	Subsecretaría de Empleo y Productividad Laboral
Año de inicio de operación:	2019

Fuente: Elaboración del CONEVAL con base en la *Estructura Programática a emplear en el proyecto de Presupuesto de Egresos 2020* (SHCP, 2019b).

En el *Reglamento Interior* de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS o Secretaría) (DOF, 2019d) se especifica que el programa es coordinado por la Unidad del Programa Jóvenes Construyendo el Futuro, adscrita a dicha dependencia. En el mismo documento normativo se indica que la unidad administrativa responsable de coordinar la operación del programa estará integrada por tres direcciones generales: Asistencia Territorial; Operación e Innovación; y Evaluación, Vinculación y Desarrollo de Habilidades. El programa se implementa en las 32 entidades federativas y las actividades son coordinadas por los Capacitadores Estatales, asistidos por Auxiliares de Capacitación.

Durante el primer año de operación se planeó vincular a un millón de jóvenes con CT. De acuerdo con la Cuenta Pública, en 2019 el PJCF atendió a 1,120,543 jóvenes.

Durante el desarrollo de esta evaluación el PJCF experimentó cambios tanto en su diseño como en su mecánica de operación (ver Anexo A. Cambios del Programa durante el proceso de evaluación 2019-2020), entre los que destacan:

- El principal documento normativo en 2019 eran los Lineamientos de Operación (Lineamientos), en 2020 el programa cambia su documento normativo a Reglas de Operación.
- Se modificó el objetivo general del programa, en 2020 el objetivo es incluir en actividades productivas a jóvenes de 18 a 29 años que no estudian ni trabajan y en 2019 el PJCF buscaba aumentar la empleabilidad y la inclusión en el mercado laboral de los jóvenes. Este cambio es relevante, ya que la inclusión laboral se refiere al acceso y participación en el mercado laboral en condiciones de trabajo decente (Abramo, 2019), que de acuerdo con la Organización Internacional del Trabajo (OIT) consiste en acceder a un empleo productivo que genere un ingreso justo, proporcione acceso a seguridad social, permita la libertad para que los individuos expresen sus opiniones y se efectúe sin discriminación de género o de cualquier otro tipo (OIT, 2004). Mientras que la inclusión en actividades productivas puede implicar solo la participación en actividades laborales sin considerar las características o condiciones en que ocurren éstas.
- Se pasó de cinco a cuatro objetivos específicos, eliminando el que buscaba el desarrollo de habilidades técnicas y buenos hábitos de trabajo que contribuyeran a la inclusión social y laboral de los beneficiarios. Además, el objetivo enfocado a vincular a las personas beneficiarias con el Servicio Nacional de Empleo fue sustituido por propiciar el acercamiento de los aprendices con mecanismos de inclusión productiva.
- En los Lineamientos 2019 se enlistaban cuatro Componentes que entregaba el programa (capacitación, beca, seguro médico y Constancia de Capacitación), en las Reglas 2020 se describen tres apoyos (capacitación, beca y seguro médico) que conforman un componente único, la Constancia ya no forma parte de los apoyos, sino que es mencionada como un objetivo específico.
- En 2020 se define que la capacitación está orientada a la adquisición o fortalecimiento de habilidades técnicas y hábitos de trabajo, mientras que en 2019 se dirigía a la adquisición o fortalecimiento de habilidades técnicas y blandas. De

acuerdo con los Lineamientos publicados en enero de 2019, las habilidades blandas 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” (DOF, 2019a).

- Considerando que en 2020 se aumentó el salario mínimo, en las Reglas de este mismo año se decidió equipar el monto de la beca al del salario mínimo, en ese sentido la beca pasó de \$3,600 en 2019 a \$3,748 en 2020 con la finalidad de que el apoyo no quedará por debajo del salario mínimo y propiciar que el programa siguiera siendo atractivo para los jóvenes.
- Se hicieron adecuaciones a la definición de la población prioritaria del programa, dando mayor precisión a la atención de los municipios de alta y muy alta marginación y con altos índices de violencia y a integrantes de grupos históricamente discriminados.¹²
- Se omitió la posibilidad de que el registro al programa se lleve a cabo por medio de los Servidores de la Nación. De hecho, en las Reglas 2020 ya no se hace referencia a esta figura operativa de la Secretaría de Bienestar.
- En 2019 los términos aprendiz y becario eran utilizados de manera indistinta, mientras que en las Reglas 2020 se suprime la categoría becario para uniformar la referencia por el término aprendiz, aunado a esto se incluyen las siguientes definiciones: aprendiz desvinculado, aprendiz egresado, aprendiz en suspensión y aprendiz vinculado.
- En 2020 se establecieron límites respecto al número de aprendices que pueden recibir los CT, con las siguientes especificaciones:
 - Personas morales: no podrá exceder el número de trabajadores con los que cuente. En el caso de ser Empresas Privadas, podrán recibir hasta 20 aprendices, las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) recibirán la cantidad máxima de cinco jóvenes.
 - Personas físicas: podrán recibir la cantidad máxima de cinco aprendices y no podrá exceder el número de trabajadores con los que cuente.
 - Instituciones públicas: el número de aprendices no debe exceder el número de trabajadores con los que cuente. En el caso de instituciones públicas federales, podrán recibir la cantidad máxima de 50 aprendices; el máximo de jóvenes de las instituciones públicas estatales es de 20; y para las instituciones públicas municipales el tope es de 10.

¹²En las Reglas 2020 se indica que los jóvenes en condiciones de discriminación histórica son: jóvenes indígenas, jóvenes afrodescendientes, jóvenes en conflicto con la ley, jóvenes en calidad de reinserción social, jóvenes víctimas o sobrevivientes, jóvenes con discapacidad, jóvenes vulnerables por condición de género, identidad y/o preferencia sexual, jóvenes migrantes, jóvenes que habitan municipios de alta y muy alta marginación o con altos índices de violencia, entre otros (DOF, 2020a).

- En las Reglas 2020 se incorporó un apartado que prohíbe capacitaciones en seis actividades: trabajo doméstico; ventas multinivel o esquemas piramidales; vigilancia, veladores, personal de seguridad para resguardo de bienes o personas y traslado de valores; choferes personales; actividades de culto religioso; actividades de proselitismo político-electoral o dentro de un partido político.
- En el formato de Carta Compromiso del programa incluido en Reglas 2020 se hace explícito que la percepción de la beca es incompatible con “otros apoyos previstos en otros programas federales que otorguen becas educativas” (DOF, 2020a), mientras que en los Lineamientos 2019 se indicaba que la beca era “incompatible con la percepción, al mismo tiempo, de otros apoyos previstos en otros programas nacionales, estatales y municipales” (DOF, 2019c).
- Respecto a la supervisión, las Reglas 2020 especifican que el programa realizará supervisión permanente y continua a los Centros de Trabajo en todo el territorio nacional a través de personal de la STPS mediante visitas sin previo aviso. Además, se indica que si el Centro se niega a recibir al personal podrá ser dado de baja del Programa. En 2019 únicamente se establecía que la STPS podía realizar la supervisión física a los inmuebles de los CT y no se estipula algún tipo de sanción si estos se negaban a llevar a cabo el proceso.
- Se incorpora en 2020 la figura operativa Mentor de la Nación, que son quienes colaboran en el programa con cargos administrativos de enlaces y tienen la responsabilidad de realizar la supervisión a los Centros.

II. Metodología de evaluación

La evaluación se llevó a cabo a través del uso de métodos mixtos en los que se combinaron diferentes técnicas como análisis de gabinete y trabajo de campo. El análisis de gabinete se centró en la revisión de unidades documentales provistas por la Coordinación Nacional del Programa Jóvenes Construyendo el Futuro (CNPJCF o Coordinación del Programa), así como de documentación adicional que se consideró relevante y que era de carácter público. De manera especial, se analizaron los Lineamientos 2019 para mapear los procesos operativos y a los principales operadores, así como para definir la muestra analítica para el trabajo de campo.

Por lo que toca al trabajo de campo, el objetivo era recabar información de primera mano de servidores públicos, beneficiarios y titulares de los CT para describir los siguientes procesos: 1) planeación, 2) difusión del programa, 3) registro de CT, 4) validación de la información de los CT, 5) registro de becarios, 6) validación del registro de becarios, 7) entrega de apoyos, 8) evaluación mutua, 9) verificación de CT, 10) administración y gestión del padrón y sistemas de información del programa y, 11) monitoreo y evaluación. Cabe destacar que tres de los procesos antes mencionados fueron explorados con mayor profundidad porque se seleccionaron como “procesos sustantivos” del programa, pues se consideró que contribuían de manera directa al cumplimiento del objetivo del PJCF. Los procesos identificados como sustantivos son: Difusión del Programa, Registro de becarios y Entrega de apoyos.

Para realizar el trabajo de campo se diseñó una muestra analítica con el objetivo de observar, en un número limitado de casos, la máxima heterogeneidad de situaciones y contextos en que se encuentra operando el programa, a fin de retroalimentar su diseño y funcionamiento. Así, se buscó recabar información de primera mano de personal que opera el programa, las y los beneficiarios y las y los tutores que participan en el PJCF a fin de describir los procesos operativos que lo conforman.

La muestra incluyó tres entidades federativas (más una adicional para realizar la prueba piloto de los instrumentos de recolección de información).¹³ Los casos que forman parte de la muestra analítica propuesta se seleccionaron a partir de conceptos de relevancia teórica y operativa para explicar un problema específico de importancia para la toma de decisiones del programa. Con este propósito, se hizo un muestreo intencionado para realizar observaciones en diversos y contrastantes escenarios operativos.

Una de las características del análisis cualitativo, es que puede trabajarse con números relativamente pequeños de unidades de observación, incluso en ocasiones con un único caso. Por ello, cada unidad (o conjunto de unidades) es cuidadosa e intencionalmente seleccionada por sus posibilidades de ofrecer información profunda y detallada sobre el fenómeno analizado. En ese sentido, el interés fundamental no es aquí la medición o la generalización estadística, sino la comprensión de los fenómenos y los procesos sociales en toda su complejidad (Minayo MCS, 2008).

Por lo anterior, la investigación cualitativa permite hacer inferencias válidas sobre un fenómeno de estudio a partir de una cantidad relativamente pequeña de casos. A diferencia de la inferencia estadística, que hace generalizaciones a partir de una muestra probabilística, con el muestreo analítico es posible hacer generalizaciones de hallazgos que son transferibles a contextos similares al que pertenecen los casos seleccionados (principio de transferibilidad). Es por ello, que en la investigación cualitativa la importancia de un hallazgo no depende del número de entrevistas coincidentes, se asume que la posición de cada actor seleccionado es estratégica para comprender como opera el fenómeno en estudio en un contexto social particular (Pyett, 2003)

Es importante aclarar que tanto la selección de las variables para definir la muestra analítica, como la identificación de procesos operativos susceptibles de ser descritos, se efectuaron a partir del análisis de los Lineamientos para la operación del PJCF, publicados el 28 de junio de 2019 en el Diario Oficial de la Federación (DOF), los cuales estaban vigentes en el periodo en el que se planificó y se llevó a cabo el trabajo de campo (segundo semestre de 2019). Los elementos que se consideraron para hacer el muestreo se especifican en el siguiente cuadro.

¹³ El 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.

Cuadro 2. Matriz analítica para la selección de la muestra

Variable	Descripción	Justificación
Región	Entidades pertenecientes a las regiones norte, centro y sur del país.	Considerando que el programa tiene cobertura nacional, se propuso seleccionar una entidad de la región norte, una del centro y otra más del sur del país. La regionalización se hizo con base en la estratificación de la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE) (INEGI, 2018).
Nivel de cobertura alcanzada	Porcentaje de beneficiarios y beneficiarias respecto del total de jóvenes desocupados o disponibles (como una aproximación a la población objetivo del PJCF), a nivel estatal.	Esta variable clasificó a las entidades que han logrado desarrollar mecanismos eficientes para allegar los bienes y los servicios del programa a la población objetivo. Se propuso realizar el trabajo de campo en entidades con tres escenarios de contraste: alto, promedio y bajo nivel de cobertura ¹⁴ del PJCF; entendida esta como el número de beneficiarios y beneficiarias por entidad, respecto al número de jóvenes estimados como <i>proxy</i> de la población objetivo del PJCF.
Zonas indígenas	Elección de entidades con municipios indígenas. ¹⁵	De acuerdo con los Lineamientos 2019 el programa 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. ¹⁶	De acuerdo con los Lineamientos 2019 el programa 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. ¹⁷	De acuerdo con los Lineamientos 2019, el PJCF da atención prioritaria a zonas con mayor grado de marginación. Es posible pensar que las y los beneficiarios 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 CT y a las dificultades de conectividad para ingresar a la Plataforma del Programa.

Fuente: Elaboración del CONEVAL.

¹⁴ Los niveles de cobertura se establecieron respecto de la media de cada región. Alto: el porcentaje del estado supera en más de 5 por ciento el promedio regional; Medio: el porcentaje del estado se encuentra en un rango del más/menos 5 por ciento del promedio regional; Bajo: el porcentaje del estado es inferior en más de 5 por ciento del promedio regional.

¹⁵ Se consideró la definición utilizada en los Indicadores Socioeconómicos de los Pueblos Indígenas, 2015 (INPI, 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.

¹⁶ Se utilizó el índice de violencia municipal construido por el Consejo Ciudadano para la seguridad pública y la justicia penal A.C. (CCSPJP, 2019).

¹⁷ Se consideró el Índice de marginación por entidad federativa y municipio 2015 del CONAPO (CONAPO, 2016).

Con base en los criterios mencionados, 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 personas beneficiarias del programa.
- **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. El número de personas beneficiarias incorporadas en el programa es bajo considerando la estimación de la población objetivo.
- **Durango.** Entidad ubicada en el norte del país, con grado de marginación medio; El número de personas beneficiarias incorporadas en el programa es medio.
- **Ciudad de México.** En esta entidad se llevó a cabo el piloto de los instrumentos de acopio de información, la elección obedeció a que las oficinas centrales del Programa están ubicadas en esta entidad.

Cuadro 3. Características de las entidades seleccionadas en la muestra

Entidad	Región	Nivel de cobertura alcanzada	Grado de marginación
Durango	Norte	Media	Medio
Estado de México	Centro	Baja	Bajo
Chiapas	Sur	Alta	Muy alto

Fuente: Elaboración del CONEVAL con base en Índice de marginación por entidad federativa y por municipio 2015 (CONAPO, 2016), Plan Regional de Incorporación de Nuevas Ciudades a la ENOE 2018-2022 (INEGI, 2018) e información administrativa del Programa.

Una vez identificadas las entidades para el trabajo de campo, para la selección de 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 que presenta un índice de violencia superior a la media nacional (Chalco) (CCSPJP, 2019). 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 incorporación¹⁸ y de suspensión de los jóvenes beneficiarios¹⁹ de los municipios seleccionados respecto a la media de los municipios de

¹⁸ Para 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 por ciento, en México 22.7 por ciento y en Chiapas 36.6 por ciento.

¹⁹ Para 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

cada entidad. De esta manera, Durango y Mezquital fueron los municipios seleccionados a visitar en Durango; Chalco y San Felipe del Progreso en el caso del Estado de México, mientras que en Chiapas se eligieron Amatenango del Valle y Tuxtla Gutiérrez.

Para la selección de los CT se buscó tener 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; y, que pudieran clasificarse como grandes, medianas o pequeñas empresas, o prestadores de servicios. Este tipo de selección permitió entrevistar a jóvenes de diferente edad, nivel educativo y socioeconómico, sexo, hablantes de español y de alguna lengua indígena.

Además de jóvenes, tutores y tutoras, se sostuvieron entrevistas con personal del programa que realizan labores directivas, ejecutivas y operativas. Dentro del primer grupo se encuentran las y los directores generales y las y los directores de área adscritos a las oficinas centrales de la CNPJCF. Como parte de las y los servidores públicos que realizan tareas ejecutivas, se sostuvieron entrevistas con Capacitadores y Capacitadoras Estatales, que son representantes del programa en cada entidad del país. Finalmente, dentro del personal operativo, se entrevistó a Auxiliares y a las y los Mentores de la Nación. Los primeros, son los responsables de apoyar a las y los Capacitadores Estatales en tareas administrativas; las y los Mentores, por su parte, se encargan de verificar que los CT funcionen en apego a la norma.

Para la recolección de información en campo se emplearon las siguientes técnicas de acopio de información: entrevistas semiestructuradas, grupos de enfoque y un cuestionario que recaba información de los beneficiarios.

Las entrevistas con personal de la STPS se llevaron a cabo del 28 al 3 de diciembre de 2019. El pilotaje de los instrumentos de campo en la Ciudad de México se efectuó los días 21 y 22 de octubre de 2019. El trabajo de campo en los demás estados se realizó los días 11 al 13 de noviembre en Durango, del 19 al 21 de noviembre en el estado de México, y del 25 al 27 de noviembre en Chiapas. Las actividades realizadas en el trabajo de campo se muestran en el siguiente cuadro.

Cuadro 4. Entidades seleccionadas y fechas del trabajo de campo

Entidades	Alcaldía/Municipios visitados	Fechas
Ciudad de México	Piloto: Alcaldía Xochimilco	21 y 22 de octubre de 2019
Durango	<ul style="list-style-type: none"> Durango Mezquital 	11 al 13 de noviembre de 2019
Estado de México	<ul style="list-style-type: none"> Chalco San Felipe del Progreso 	19 al 21 de noviembre de 2019
Chiapas	<ul style="list-style-type: none"> Amatenango del Valle Tuxtla Gutiérrez 	25 al 27 de noviembre de 2019

Fuente: Elaboración del CONEVAL.

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.

En el siguiente cuadro se especifica el número de informantes con los que se interactuó y los resultados obtenidos en el trabajo de campo.

Cuadro 5. Resultados del trabajo de campo

Informantes clave	Descripción general	Resultados
Becarios	96 becarios (as) del Programa que se capacitan en 16 Centros de Trabajo: <ul style="list-style-type: none"> ▪ 46 por ciento (44) hombres y 54 por ciento (52) mujeres; ▪ 25 por ciento (24) son hablantes de lengua indígena; ▪ 1 mujer monolingüe y con una discapacidad (residente de zona marginada) 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 15 grupos focales ▪ 2 entrevistas
Tutores	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Tutores (as) que capacitan a los becarios entrevistados. ▪ Centros de Trabajo: micro, medianas y grandes empresas. ▪ Pertenecen a los sectores público, social y privado. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 16 entrevistas
Servidores públicos	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 11 servidores (as) de Oficinas Centrales: 3 Directores (as) Generales y 8 Directores (as) de Área. ▪ 13 servidores (as) de Oficinas Estatales: 4 Capacitadores (as) Estatales, 4 Auxiliares y 5 Mentores (as) de la Nación. ▪ 1 servidora de la STPS: Titular de Unidad. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 8 entrevistas en Oficinas Centrales (en cada entrevista participaban de 1 a 3 servidores (as) públicos vinculados con algún proceso operativo). ▪ 3 entrevistas con Auxiliares (en una entrevista participaban 2 personas). ▪ 4 entrevistas con Mentores(as) de la Nación (en una entrevista participaban 2 personas). ▪ 4 entrevistas con Capacitadores(as) Estatales.

Fuente: Elaboración del CONEVAL.

Por último, el listado completo de información proporcionada para realizar esta evaluación se puede consultar en el Anexo B. Referencias de la evaluación.

III. Análisis del diseño del programa

En este apartado se presentan los principales hallazgos sobre el diseño del programa Jóvenes Construyendo el Futuro. Los documentos analizados fueron las dos versiones de los Lineamientos del Programa (2019), las Reglas 2020, el diagnóstico (2018), la Matriz de Indicadores para Resultado (MIR) y las Fichas Técnicas de los Indicadores (2020), la información difundida a través de la Plataforma, el padrón de beneficiarios y sistemas de información, así como documentos de trabajos creados por la CNPJCF o la Secretaría, por mencionar los más relevantes. El análisis se enriqueció con la información captada en las sesiones de trabajo llevadas a cabo con el personal directivo de la Coordinación del programa en agosto y septiembre de 2019, así como con las entrevistas a personal de oficinas centrales, realizadas durante noviembre y diciembre de 2019 en el contexto del trabajo de campo con el fin de describir los procesos generales y sustantivos del PJCF, la versión completa de la evaluación puede ser consultada en el Anexo C. Evaluación de Diseño 2020.

Justificación del programa

En el ámbito de desarrollo social, las dependencias deben elaborar un documento denominado diagnóstico idealmente antes de la creación de un programa. Este tiene el objetivo de identificar el problema social que se busca atender, así como la población a la que se va a beneficiar con la intervención. Al identificar correctamente el problema, es posible conocer en qué lugares del territorio está ocurriendo, a quiénes afecta y si esto se presenta de manera diferenciada para ciertos grupos de la población, si este problema ha sido o es atendido por otras intervenciones, entre otros aspectos. Además, el diagnóstico es relevante para identificar si la intervención que se planea conducir es la mejor alternativa para resolver el problema, así como para diseñar una estrategia de cobertura que permita avanzar en la atención de las personas que requieren de dicha intervención. Por ello, el diagnóstico es un eje rector en el diseño de un programa social y debe ser actualizado tomando en cuenta la evolución del programa y el propio problema. El documento diagnóstico debe incluir el árbol de problemas, que es una herramienta que permite resumir en un esquema las causas (directas e indirectas) que dieron origen al problema que quiere atender el programa; así como el árbol de objetivos, un esquema que traduce estas causas en alternativas de atención, es decir las acciones que puede llevar a cabo el programa para contribuir a resolver dicho problema. Estos esquemas deben guardar una estrecha relación con la evidencia presentada en el diagnóstico.

El problema público que da origen al programa según se identifica en su diagnóstico es: “Jóvenes entre 18 a 29 años en condiciones de exclusión social y laboral” (STPS, 2018), sin embargo las categorías: exclusión social y exclusión laboral, no se encuentran definidas, tampoco se indica cuáles son los elementos que las caracterizan, por ejemplo, la falta de empleo, la falta de acceso a la educación superior, las altas tasa de desocupación entre este grupo poblacional u otras, por lo que, por la forma en cómo está expresado el problema en ese documento podemos decir que este no se encuentra delimitado de forma clara y precisa. Por su parte, en las Reglas 2020 se presentan diferentes problemáticas que aquejan a la población de referencia, es decir, a los jóvenes entre 18 y 29 años, entre estas: que “la mitad de las empresas mexicanas afirman tener dificultades para encontrar personal capacitado para los puestos de trabajo que ofertan”, que “una parte importante de las oportunidades de trabajo para los jóvenes han surgido en el sector informal de la economía”, y que aproximadamente 2.3 millones de jóvenes no han sido partícipes de los procesos económicamente productivos de la sociedad mexicana.

En el árbol de problemas del diagnóstico es una herramienta que esquematiza las causas y efectos del problema, mientras que el apartado *Evolución del problema* contiene información sobre las posibles causas y efectos de este: escasas oportunidades laborales e informalidad; bajos salarios; escolarización deficiente; precariedad laboral; causas de violencia e inseguridad; desaprovechamiento del bono demográfico; pobreza; migración; efectos sociales de la exclusión laboral. Sin embargo, en el texto no se explicita cuáles factores deben considerarse como causas o efectos del problema.

Otro elemento que destaca es el hecho que la problemática definida en el diagnóstico no es coincidente con el propósito de la MIR 2020²⁰ y con el objetivo general de las Reglas 2020. En el diagnóstico se menciona la exclusión social y laboral de los jóvenes, mientras que el propósito de la MIR 2020 alude a la adquisición de hábitos de trabajo para favorecer la empleabilidad de jóvenes que no estudian y no trabajan; por su parte el objetivo general de las Reglas 2020 se orienta a incluir en actividades productivas a jóvenes que no estudian ni trabajan. Además, a diferencia de las MIR 2020 y las Reglas 2020, el diagnóstico no especifica que los jóvenes deben declarar que no estudian y no trabajan, esto es relevante porque puede dar lugar a imprecisiones o confusiones, por ejemplo, una persona en situación de exclusión laboral puede estar realizando una actividad remunerativa informal, por lo que tal categoría no es equivalente a no trabajar y no estudiar, de ahí que se considera oportuno hacer la precisión correspondiente.

La inclusión de diversas categorías y conceptos en la identificación del problema que busca atender el PJCF, que no en todos los casos son definidos, así como la alusión a diversos problemas sociales (exclusión laboral, baja empleabilidad, oferta de trabajo en el sector informal, falta de personal capacitado, entre otras) no permiten definir cuál es el problema en específico que se espera mitigar con la intervención.

En lo que respecta a las experiencias de atención, en el diagnóstico se identifican algunas intervenciones que antecedieron al PJCF, entre estos: *Capacita-T*, de la Secretaría de Educación Pública (SEP); *Programa de Aprendices de México*, realizado en Bachilleratos Técnicos en colaboración con la Conferencia Patronal de la República Mexicana (COPARMEX); y el programa *Construye-T*, de la SEP y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

Respecto a la problemática de la desocupación juvenil, en el diagnóstico se incluye un apartado de determinación y justificación de los objetivos de la intervención, que refiere alternativas vislumbradas por la STPS para atender esta problemática: acercar la oferta con la demanda laboral mediante la intermediación; ofrecer becas sin capacitación; y el fomento al autoempleo. Las debilidades percibidas en cada alternativa sirvieron de base para inducir las estrategias de atención del PJCF: promover la vinculación de la población juvenil con el sector productivo (privado, público y social) mediante un modelo de capacitación profesional; y el fortalecimiento de hábitos de trabajo y de competencias técnicas que incrementen sus posibilidades de empleabilidad. Sin embargo, no se refieren estudios o evaluaciones que arrojen evidencias para sustentar que la estrategia de atención del PJCF es la mejor vía para revertir el problema de interés.

Cabe precisar que en el diagnóstico se citan estudios que relacionan la capacitación con la inserción laboral de los jóvenes, pero no se especifica qué características debe tener la capacitación, su duración, ni las condiciones en que se debe desarrollar para lograr los

²⁰ Todos los programas sociales deben contar con una MIR que es una herramienta que facilita el diseño, la organización y el seguimiento de los programas y es el principal instrumento para el monitoreo de las acciones, resultados e incluso impactos de las intervenciones gubernamentales. La MIR tiene su fundamento en la Metodología de Marco Lógico (MML), la cual facilita la clarificación de los resultados esperados de los programas públicos, evita la existencia de bienes y servicios que no contribuyen al logro del objetivo de los programas, y ayuda a identificar los indicadores necesarios para monitorear el desempeño; con esto, se busca mejorar el ejercicio del gasto público.

objetivos que persigue el programa. Tampoco se refieren estudios ni se desarrollan argumentos que justifiquen el monto de las becas, su temporalidad y las razones por las cuales el apoyo es homogéneo; es decir, el monto y la duración de los apoyos no varía en función del sexo, adscripción étnica, nivel de escolaridad, grado de marginación de la localidad de residencia o nivel de violencia municipal, aun cuando en el mismo diagnóstico se reconoce que estas variables constituyen obstáculos que dificultan aún más la inserción laboral de los jóvenes.

De lo antes mencionado destaca que aun cuando el PJCF cuenta con los documentos normativos que definen su diseño, éstos no logran documentar de una manera completa, correcta y consistente entre sí, los elementos del problema que busca atender. Además, tales problemas están definidos teóricamente, pero no existen definiciones operativas de los mismos, lo cual da lugar a diversas interpretaciones.

Más allá de considerar que el ejercicio de alineación entre los diferentes documentos normativos del programa es simplemente un ejercicio burocrático-administrativo, se debe tener en cuenta que este es el momento ideal para consolidar la intervención a partir de definir claramente el problema que busca atender y con ello tener información que ayude al programa a ir monitoreando el avance para revertir la situación que se ha puesto como objetivo. En este sentido, las inconsistencias señaladas entre los diferentes documentos, plantean varios problemas, entre estos: definir con precisión las metas del programa, señalar los avances en su cobertura, definir estrategias de atención en el mediano y largo plazo (estrategia de cobertura) y dar cuentas del impacto del programa en su población objetivo.

Por lo que toca a la contribución del programa a las metas y objetivos nacionales, el PJCF es mencionado en el Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024 en los numerales 1 y 2, correspondientes a “Política y Gobierno” y “Política Social” respectivamente. En el apartado “Política y Gobierno” se alude a que el programa es una de las intervenciones diseñadas para “garantizar empleo, educación, salud y bienestar mediante la creación de puestos de trabajo...” (DOF, 2019b), uno de los objetivos de la Estrategia Nacional de Seguridad Pública; mientras que en “Política Social” se indica que el PJCF es uno de los programas sociales que buscan subsanar las injusticias sociales e impulsar el crecimiento económico.

Pese a que en el PND existen referencias explícitas al programa, no existe claridad en las contribuciones que hará a las áreas de la política ya mencionadas. Tampoco se identificó ningún indicador orientado a medir las contribuciones del PJCF en la disminución de conductas delictivas y antisociales. Además de que no es claro qué tipo de injusticias sociales se busca revertir con esta intervención. Finalmente, dado que aún no se publica el Programa Sectorial de Trabajo y Previsión Social, no fue posible identificar las contribuciones que hará al logro de las estrategias sectoriales.

Definición de objetivos, componentes e instancias ejecutoras

En las Reglas 2020 (DOF, 2020a), se establece que el objetivo general del PJCF es: “incluir en actividades productivas a jóvenes de 18 a 29 años que no estudian ni trabajan propiciando la conexión de los mismos con unidades económicas dispuestas y con posibilidad de brindarles capacitación en el trabajo”. Los objetivos específicos son:

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

No queda claro si la expresión “incluir en actividades productivas a jóvenes de 18 a 29 años que no estudian ni trabajan”, utilizada en la formulación del objetivo general, significa incluir a los beneficiarios, en calidad de aprendices en los CT, o bien, si la expectativa es incluirlos como personal contratado por los Centros al término de la capacitación.

Tampoco es claro cómo se establecieron el objetivo general y los específicos, ya que en el diagnóstico del programa, el objetivo general se señala como: “Jóvenes entre 18 a 29 años con habilidades para la vida y el trabajo”, lo cual difiere de lo planteado en las Reglas 2020: “incluir en actividades productivas a jóvenes de 18 a 29 años que no estudian ni trabajan propiciando la conexión de los mismos con unidades económicas dispuestas y con posibilidad de brindarles capacitación en el trabajo; aunado a esto y considerando que el problema identificado en el Diagnóstico son los “Jóvenes entre 18 a 29 años en condiciones de exclusión social y laboral” (STPS, 2018), no resulta del todo evidente determinar cómo a través del cumplimiento de sus objetivos, el Programa ayudaría a resolver el problema.

El programa entrega los siguientes tres apoyos de manera integral, por lo que constituyen un componente único (DOF, 2020a):

- Capacitación en el Centro de Trabajo por un periodo máximo de 12 meses, orientada a la adquisición o fortalecimiento de habilidades técnicas y hábitos de trabajo. Los materiales e insumos necesarios para dicha capacitación son proporcionados por el Centro de Trabajo sin ningún costo.
- Beca de \$3,748.00 (tres mil setecientos cuarenta y ocho pesos 00/100 M.N.) que se entrega mensualmente, en forma individual y de manera directa, a través de un instrumento bancario. Como ya se indicó, el monto señalado se entrega de manera igualitaria, tanto para hombres como para mujeres sin distinción alguna, en las diferentes regiones y entidades federativas del país.
- Seguro médico que se otorgará a través del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), el cual cubre las prestaciones en especie que proporciona esta institución en las ramas de enfermedades, maternidad y riesgos de trabajo.

Durante el desarrollo de la evaluación, como ya se mencionó en el apartado I, el programa llevó a cabo una serie de modificaciones tanto en su diseño como en su funcionamiento. Uno de estos cambios refiere a los apoyos que entrega; en los Lineamientos 2019, además de la capacitación en el CT, la beca y el seguro médico, existía un cuarto apoyo: la Constancia de capacitación, que describía la formación recibida y las habilidades desarrolladas durante la permanencia en el programa. Para el ejercicio fiscal 2020, otorgar

las Constancias que emitan los Centros a las y los aprendices egresados que concluyan su capacitación se definió como uno de los objetivos específicos del PJCF (DOF, 2020a).

Referente a la capacitación, destaca que el programa no es el encargado de proveer esta, sino de facilitar que ocurra. Para ello, el PJCF genera un vínculo o enlace entre los candidatos a ser beneficiarios con los CT, los cuales son responsables de ofertar los planes de capacitación. Durante las entrevistas a personal del programa se indicó que este no dispone de mecanismos operativos ni de un equipo de trabajo encargado de revisar y retroalimentar los planes de capacitación, por lo que se limitan a verificar que los Centros cumplan con la entrega de este requisito. Uno de los requisitos con los que deben cumplir los CT que buscan registrarse en el PJCF es presentar un Plan de Capacitación que cumpla con las características indicadas en las Reglas de Operación 2020 (DOF, 2020a). Además, no se cuenta con mecanismos, instrumentos metodológicos y personal para revisar en qué medida se están desarrollando los planes de capacitación y logrando los objetivos definidos en éstos. Esto es relevante si consideramos que una parte importante del éxito del programa estriba en que los becarios, una vez terminada su capacitación, no vuelvan a su condición original, es decir, a ser parte de la población con el problema, sino que gracias a este hayan adquirido los medios para superar su condición de exclusión.

La entrega de la beca se realiza una vez que los jóvenes han sido incorporados en el Instituto Mexicano del Seguro Social (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) y la entrega de apoyos se lleva a cabo a través de la institución financiera BBVA. Los pagos se realizan los días trece de cada mes y, de acuerdo con el testimonio de los jóvenes, estos suelen ser depositados de manera puntual.

Respecto al seguro médico, como ya se mencionó, este cubre las prestaciones en especie incluidos en los esquemas de seguridad social en el país: enfermedades y maternidad, y riesgos de trabajo. El programa es responsable de la incorporación y baja de los beneficiarios, y los aprendices en capacitación son los encargados de generar su alta.

Durante el trabajo de campo se constató que la entrega de los tres apoyos se efectúa de manera articulada, los jóvenes son incorporados al IMSS y reciben la beca únicamente si se encuentran vinculados a un Centro de Trabajo.

Mediante la MIR es posible analizar la lógica vertical del programa, que se refiere a identificar si las Actividades y Componentes (es decir los bienes y servicios que entrega la intervención) son necesarios y suficientes para el logro del Propósito del programa (considerando que se cumplan los supuestos establecidos en la MIR). En la MIR 2020 del programa se enuncia como Componente único “capacitación, con beca económica y seguro médico para los jóvenes, entre 18 y 29 años que no estudian ni trabajan, otorgada”. También se especifica una sola Actividad: la “verificación de las solicitudes, registradas por los tutores y jóvenes de entre 18 y 29 años, para participar en el Programa”. Debido a que la capacitación, la beca y el seguro médico están integrados como si fueran un Componente único, no es factible identificar qué Actividades son necesarias para producir cada uno. Además, al referirse a una sola acción (verificación de las solicitudes) la Actividad

asentada en la MIR no permite informar cómo se producen o gestionan la capacitación, la beca y el seguro médico.

Respecto al Componente único es importante señalar que la capacitación no es un servicio que produce el programa; más bien lo que realiza es la vinculación con un CT que oferta un plan de capacitación validado por el PJCF, es decir, el Centro es quién produce el servicio. Además, no es del todo claro el uso de la categoría Componente único, puesto que debe considerarse que los Componentes del programa son todos y cada uno de los bienes y servicios que se entregan a la Población Atendida, por lo que se debe distinguir que el PJCF produce tres bienes y servicios: 1) transferencia económica mensual; 2) vinculación con un CT mediante la Plataforma; y 3) alta de los aprendices en el IMSS. Por tanto, conviene hacer la separación correspondiente para que los componentes se puedan formular como está establecido en la Metodología de Marco Lógico (MML), es decir, “becas mensuales entregadas a jóvenes que están en proceso de capacitación en Centros de Trabajo registrados en el Programa”, por ejemplo.

El Propósito de la MIR 2020 es “los jóvenes de entre 18 y 29 años, que no estudian y no trabajan, adquieren hábitos de trabajo en los centros laborales, lo que favorece su empleabilidad”, en el Propósito se utilizan los conceptos *hábitos de trabajo* y *empleabilidad*, los cuales no cuentan con una definición; además, no se especifica qué hábitos de trabajo en específico se espera generar. La ambigüedad en la definición del Propósito dificulta valorar si los elementos considerados en el Componente único son necesarios y suficientes para lograrlo. En las Reglas 2020 se indica que la: “Empleabilidad se refiere a las competencias y cualificaciones transferibles que refuerzan la capacidad de las personas para aprovechar las oportunidades de educación y de formación que se les presenten con miras a encontrar y conservar un trabajo decente”. Sin embargo, la no operacionalización de esta categoría genera poca claridad para reconocer cuáles son los cambios que se desea inducir en la población objetivo. Si bien, en las Reglas 2020 no se especifica qué se entiende por trabajo decente, como ya se mencionó, la OIT lo define como aquel trabajo productivo con ingreso justo, que provea seguridad social, permita la libertad de opiniones y se efectúe sin discriminación, por lo que los hábitos de trabajo a desarrollar en los CT deberían favorecer que los jóvenes encuentren trabajos con estas características. Por otro lado, en el diagnóstico no existe un análisis exhaustivo de las condiciones que merman o favorecen la empleabilidad, ni se analizan experiencias que hayan contribuido a incrementarla de tal suerte que, con la información disponible, no es factible valorar si el Propósito de la MIR podría ser consecuencia del otorgamiento del Componente único.

El Fin de la MIR 2020 se establece como “contribuir a aumentar la empleabilidad y la inclusión social en el mercado laboral, para los jóvenes entre 18 y 29 años que no estudian y no trabajan, a través de capacitaciones en el trabajo”, sin embargo, toda vez que, como se ha mencionado, no existe una definición operativa de las categorías empleabilidad e inclusión social, su uso en la enunciación del Fin genera incertidumbre sobre las contribuciones que se espera tener con el programa, particularmente inclusión social al ser un concepto multidimensional y que no alude solo a cuestiones laborales.

Con base en lo señalado, se considera fundamental que el programa defina lo que se entenderá por empleabilidad y hábitos de trabajo (de conservarse en la redacción del

Propósito); inclusión social (si se mantiene en la redacción del Fin), actualice el diagnóstico para identificar las causas del problema (situación antagónica al Propósito) y sus soluciones y se asegure que la entrega del Componente único a la población objetivo puede dar lugar al logro del propósito.

Lo anterior se considera oportuno, ya que esto permitirá verificar la correcta identificación del cambio que pretende lograr el programa sobre su población beneficiaria; es decir, el problema público que busca atender y su población objetivo. Asimismo, verificar la coherencia entre la problemática identificada y los tipos de apoyo que ha definido para su atención.

Por otro lado, la única instancia ejecutora es la Unidad del Programa Jóvenes Construyendo el Futuro, en el Reglamento Interior de la STPS (DOF, 2019d) se indica que la unidad administrativa responsable de coordinar la operación del programa estará integrada por tres direcciones generales: Asistencia Territorial; Operación e Innovación; y Evaluación, Vinculación y Desarrollo de Habilidades. Durante las entrevistas realizadas al personal del programa, se señaló que el PJCF aún no contaba con una estructura operativa actualizada y completamente definida, esto a noviembre de 2019.

Finalmente, se identificaron complementariedades²¹ con el Subprograma Apoyos de Capacitación para la Empleabilidad de la STPS, con el Programa Articulación de Políticas integrales de Juventud del Instituto Mexicano de la Juventud, con el Programa de Microcréditos para el Bienestar de la Secretaría de Economía y con el Programa Sembrando Vida (PSV) de la Secretaría de Bienestar. Para este último, en las Reglas 2020 se señala que el PJCF y el PSV son pilares de la política social y programas prioritarios de la actual administración, que el PSV busca empoderar a la población agrícola y apoyar a la generación de empleos, por su parte el PJCF se orienta a que los jóvenes aprendan trabajando. Por tanto, ambos programas se convierten en el complemento esencial para apoyar al fortalecimiento de los sujetos agrarios y al mismo tiempo aprovechar el bono demográfico de las comunidades históricamente discriminadas, para que las y los jóvenes desarrollen nuevas técnicas y adquieran habilidades para la vida y el trabajo (DOF, 2020a).

Aunado a esto en las Reglas de Operación 2020 del PSV se indica que 56,600 becarios del PJCF formarán parte de su personal operativo (DOF, 2020b). De esta manera, la coordinación y adecuada articulación entre ambas intervenciones ha generado que en las Reglas 2020 del PJCF quedara establecido que los aprendices que se capaciten en el PSV tendrán acceso a la beca y seguro médico hasta por 24 meses. Se desconocen los motivos que llevaron a duplicar la duración del apoyo dirigido a jóvenes que participen en el PSV, ya que en ninguno de los documentos normativos de los programas referidos se menciona algo al respecto.

Por su parte, la coordinación realizada con el Programa de Microcréditos para el Bienestar de la Secretaría de Economía, dio como resultado que en las Reglas de Operación 2020 de esta intervención se instaurara la *Modalidad Mes 13 JCF* que contempla dar apoyos a

²¹ Un programa es complementario a otro cuando existe coincidencia en el propósito de estas intervenciones y en la definición de la población objetivo, pero no existen coincidencias en los apoyos o en la cobertura.

favor de las personas egresadas del PJCF que manifiesten interés en iniciar un Micronegocio (DOF, 2020c).

Poblaciones potencial y objetivo, mecanismo de elegibilidad y padrón de beneficiarios

Los programas sociales deben identificar con claridad cuál es la población que presenta el problema al que se desea contribuir para su atención, ésta se denomina población potencial. Dentro de esta población se puede identificar otro subconjunto que es aquella que tiene ciertas características que la vuelve elegible para recibir los apoyos del programa, la cual se conoce como población objetivo. Finalmente se distinguen los beneficiarios, es decir la población que atiende el programa en un ejercicio fiscal determinado, ya que no solo cumplió con las características de elegibilidad, sino que además pudo recibir los apoyos. La correcta distinción de estas tres poblaciones permite que el programa pueda visibilizar el tamaño de la población que tiene el problema, identificar cuántos recursos se requieren para atenderlos, cómo va a avanzar en su cobertura y cuándo ya atendió a todos los posibles beneficiarios, por lo que también se requiere para definir una estrategia de salida de los programas. Ya que la población atendida es un subconjunto de la población objetivo y esta a su vez de la población potencial, es claro que debe considerar la misma unidad de medida.

En el diagnóstico del programase define la población potencial como “la totalidad de jóvenes en exclusión laboral”, y previamente se delimita la categoría *jóvenes* como las personas entre los 18 y los 29 años (STPS, 2018). Sin embargo, como se ha mencionado no se incluye una definición del concepto *exclusión laboral*, lo que no permite definir con certeza las características de la población que presenta el problema. Tanto la STPS (STPS, 2015) como la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (CEPAL, 2019) coinciden en señalar que la categoría inclusión laboral no se refiere solo a realizar alguna actividad remunerativa, sino que esta está ligada con el concepto de trabajo decente, que se refiere a la promoción de oportunidades para que las personas puedan realizar un trabajo productivo y de calidad, que se expresa en el acceso a empleos bien remunerados y proveedores de protección social.²² Así, un joven puede realizar una actividad remunerada dentro de la economía informal y no considerarse como desocupado, aunque sea un caso de exclusión laboral. Por su parte, las Reglas 2020 no incluyen una definición de la población potencial.

En tanto, la población objetivo se delimita en el diagnóstico como “jóvenes que no estudian ni trabajan y que se encuentran disponibles para trabajar. Esta caracterización incluye a quienes declaran no encontrar empleo o no tener la suficiente preparación para desempeñar un empleo de su preferencia” (población desocupada y población disponible para trabajar).²³ En las Reglas 2020 se define a la población objetivo como los “jóvenes

²² La protección social se define como la protección de la seguridad económica de las personas y sus hogares ante eventos de la vida, como el desempleo, la enfermedad, la invalidez, la muerte y la vejez. También considera las limitaciones que ciertos hogares tienen para obtener un ingreso suficiente para adquirir una canasta básica alimentaria (CONEVAL, 2018).

²³ 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. Población disponible para

entre 18 a 29 años que no estudian y no trabajan al momento de solicitar su incorporación en el programa y declaren estar en condiciones de participar en el mismo”, pero no se menciona o especifica que los jóvenes deben declarar estar disponibles para trabajar, es decir, no se caracteriza a la población objetivo en relación con los conceptos de población desocupada y población disponible a los cuales se alude en el diagnóstico. Mientras que en el Propósito de la MIR se alude a “jóvenes de entre 18 y 29 años, que no estudian y no trabajan”, sin embargo, no se indica que deben estar disponibles para trabajar o estar en condiciones de participar en el programa, como se señala en el diagnóstico y en las Reglas 2020, respectivamente. Con base en lo anterior, se identifica que la definición de población objetivo no es consistente entre el diagnóstico, las Reglas 2020, y el Propósito de la MIR.

Referente a la cuantificación de la población potencial, en el diagnóstico no se especifica a cuánto asciende “la totalidad de jóvenes en exclusión laboral” que vive en el país, tampoco se precisan las variables o el procedimiento para realizar la cuantificación. Las Reglas 2020 tampoco incluyen la cuantificación de esta población. De esta manera, destaca que ninguno de los documentos normativos del PJCF incluye la cuantificación de la población potencial ni la metodología para realizar el cálculo.

En el diagnóstico, con base en datos de 2018 de la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE),²⁴ se cuantifica a la población objetivo en alrededor de 2.3 millones de jóvenes. Por su parte, las Reglas 2020, en los *Indicadores de desempeño del Programa Jóvenes Construyendo el Futuro*, coincide con el diagnóstico en contabilizar a la población objetivo en 2.3 millones de jóvenes.

Como resultado del análisis anterior, en el cuadro 6, se presenta la comparación de las poblaciones del programa y sus cuantificaciones, de acuerdo con el diagnóstico, las Reglas 2020 y el Propósito de la MIR 2020.

Cuadro 6. Población potencial y objetivo del Programa Jóvenes Construyendo el Futuro

Poblaciones	Diagnóstico	Reglas 2020	MIR 2020 (Propósito)
Definición			
Potencial	Totalidad de jóvenes en exclusión laboral.	No disponible	No disponible.
Objetivo	Jóvenes que no estudian ni trabajan y que se encuentran disponibles para trabajar. Esta caracterización incluye a quienes declaran no encontrar empleo o no tener la suficiente preparación para desempeñar un empleo de su preferencia.	Jóvenes entre 18 a 29 años que no estudian y no trabajan al momento de solicitar su incorporación en el Programa y declaren estar en condiciones de participar en el mismo.	Los jóvenes de entre 18 y 29 años, que no estudian y no trabajan, adquieren hábitos de trabajo en los centros laborales, lo que favorece su empleabilidad.

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).

²⁴ No se especifica a cuál trimestre del año 2018 corresponden los datos.

Poblaciones	Diagnóstico	Reglas 2020	MIR 2020 (Propósito)
Cuantificación			
Potencial	-	-	-
Objetivo	2.3 millones de jóvenes	2.3 millones de jóvenes	-

Fuente: Elaboración del CONEVAL con base en la MIR 2020 del PJCF, el Diagnóstico del PJCF (STPS, 2018), y las Reglas 2020 (DOF, 2020a).

Por lo que respecta a la cuantificación de la población objetivo, en el diagnóstico se indica que el análisis presentado en ese documento “se actualizará a partir de los resultados que arroje el levantamiento de la ENOE a principios de 2019, y con los datos recabados durante la operación del programa con el objeto de caracterizar con mayor profundidad a la población objetivo” (STPS, 2018), sin especificar en qué momento habrá de llevarse a cabo dicha actualización. Al último corte de información recibida por el programa, enero de 2020, aún no se realizaba. Por su parte, en las Reglas 2020, en la sección de *Indicadores de desempeño del Programa* en el indicador 1, se hace la siguiente observación: “No se harán actualizaciones respecto de la población objetivo, que a 2018 representa 2,300,000, ya que es un compromiso presidencial que se irá monitoreando” (DOF, 2020a). En este sentido, durante las entrevistas realizadas a personal directivo del programa en oficinas centrales, se indicó que el objetivo de la intervención era atender a estos 2.3 millones de jóvenes, sin embargo, no fue especificado si esta cuantificación sería susceptible de cambios o actualizaciones en algún momento futuro.

En relación con la cobertura, con la información recuperada tanto del análisis de gabinete como de las entrevistas en oficinas centrales, no se identifica que el programa cuente con una estrategia al respecto para el mediano y largo plazos. En las Reglas 2020 sólo se indica que la intervención tendrá cobertura en las 32 entidades federativas con base en la disponibilidad presupuestal del ejercicio fiscal vigente; sin embargo y dado que los programas se encuentran operando en un escenario de restricciones presupuestales, en donde el propio programa ya ha sido sujeto de reservas considerables en su presupuesto asignado (ver el apartado “Descripción general del programa 2019-2020”), se considera deseable que para hacer frente a esto el PJCF cuente con una estrategia clara para el ajuste de metas y acceso preferente a su población prioritaria.

La variedad de categorías y conceptos, empleados en las definiciones de las poblaciones potencial y objetivo que no son definidos y consecuentemente no están del todo operacionalizados puede dar lugar a diversas interpretaciones que generen el riesgo de que exista más de una cuantificación posible, esto se confirma al considerar que el diagnóstico señala inicialmente que existen 2.6 millones de jóvenes, que se encuentran desocupados (937,378) y se caracterizan por estar disponibles, ya que no tienen limitaciones ni tareas declaradas que les impida trabajar (1.7 millones), de los cuales 300 mil fueron identificados como población que sería atendida por el Programa Jóvenes Escribiendo el Futuro (PJEJF), por tanto la población objetivo se estableció en 2.3 millones de jóvenes. De lo anterior, y como ya fue señalado no es posible afirmar que las expresiones

“estar en condiciones de participar en el programa” o “estar disponibles para trabajar” equivalen a los conceptos población desocupada o disponibles, pues estas pueden incluir a población no disponible para trabajar y, en consecuencia, la cuantificación podría ascender a 5.8 millones de jóvenes,²⁵ aunado a esto en el diagnóstico además de los 2.3 millones de jóvenes identificados como población objetivo, se presenta otra posible cuantificación, al indicar que de acuerdo con datos de la ENOE 2018, dentro de la Población no Económicamente Activa (PNEA), existen alrededor de 5.6 millones de jóvenes que estarían interesados en el Programa y que se caracterizan por realizar actividades del hogar, tener alguna limitación física que les impide trabajar o estar pensionados y jubilados. De esta manera sería recomendable que el programa cuente con un documento metodológico o que se efectuó una actualización al diagnóstico donde se incluya la definición de la población potencial (que es la que presenta el problema) y la objetivo (que es la que cumple con los criterios de elegibilidad) y se haga explícita su forma de cálculo.

El énfasis de una adecuada cuantificación así como la necesidad de la actualización de las poblaciones del programa, especialmente de la objetivo, deriva de que existen condiciones propias y ajenas del mercado del trabajo que determinan las posibilidades de los jóvenes para su plena inserción, como la disminución temporal de la actividad en sectores específicos de la economía por cambios en la oferta y demanda o la pérdida masiva de empleos por fenómenos naturales como la actual crisis originada por la pandemia de COVID-19 que, de manera inesperada, pueden expulsar a una gran cantidad de jóvenes del mercado laboral que, hasta antes de esta, contaban con un empleo. Además, deben considerarse las variaciones en la fecundidad, mortalidad y migración, fenómenos que dan cuenta de la dinámica demográfica. Por esta razón, es necesario tomar en cuenta el efecto que tendrán en el volumen del grupo poblacional de 18 a 29 años el descenso en la fecundidad y la mortalidad general e infantil en el país (Hernández, 2013), así como el comportamiento de la migración interna e internacional, por lo que tener mecanismos que incorporen de forma regular la medición de este tipo de variaciones en la población de interés del PJCF permitiría cuantificar de manera más certera a su población objetivo.

Por lo que respecta a la ausencia de una estrategia de cobertura y en relación a la cuantificación y actualización cobertura, dado que los programas se encuentran operando en un escenario de restricciones presupuestales, en donde el propio programa ya ha sido sujeto de reservas considerables en su presupuesto asignado (ver el apartado “Descripción general del programa 2019-2020”), se considera deseable que el PJCF cuente con una estrategia de cobertura clara para el ajuste de metas que le permita hacer frente a las posibles variaciones tanto en el presupuesto como en el volumen de la población objetivo.

Respecto a la población prioritaria que busca atender el PJCF, en el diagnóstico, los Lineamientos 2019 y las Reglas 2020, el programa ha identificado los siguientes grupos en situación de vulnerabilidad:

²⁵ Esta cuantificación se obtuvo de considerar a los jóvenes de entre 18 a 29 años que indicaron no asistir a la escuela, y se ubican en las siguientes categorías: población desocupada (776,834), PNEA disponible (736,734) y PNEA no disponible (4,245,551). En el caso de la población disponible no se incluyeron a los jóvenes que declararon ser estudiantes.

Cuadro 7. Grupos en situación de vulnerabilidad identificados por JCF

	Grupos en situación de vulnerabilidad	Definición de los grupos en situación de vulnerabilidad	Criterios de priorización
Diagnóstico	<ul style="list-style-type: none"> Mujeres; Población en situación de pobreza; Población que habita en municipios con altos índices de violencia. 	El documento no incluye las definiciones de las poblaciones.	No se definen.
Lineamientos 2019	Población que habita en zonas caracterizadas por: <ul style="list-style-type: none"> Mayoría indígena; Mayor grado de marginación; Altos índices de violencia. 	El documento no incluye las definiciones de las poblaciones.	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.
Reglas 2020	<ul style="list-style-type: none"> Jóvenes indígenas; Jóvenes afrodescendientes. Jóvenes en conflicto con la ley. Jóvenes en calidad de reinserción social; Jóvenes víctimas o sobrevivientes; Jóvenes con discapacidad, Jóvenes vulnerables por condición de género, identidad y/o preferencia sexual; Jóvenes migrantes; Jóvenes que habitan municipios de alta y muy alta marginación o con altos índices de violencia. 	El documento no incluye las definiciones de las poblaciones.	Se dará prioridad a las y los jóvenes solicitantes que habiten en municipios de alta y muy alta marginación, con altos índices de violencia y a integrantes de grupos históricamente discriminados.

Fuente: Elaboración del CONEVAL con base en el Diagnóstico del PJCF (STPS, 2018), los Lineamientos 2019 (DOF, 2019c) y las Reglas 2020 (DOF, 2020a).

Una fortaleza del PJCF es que como se muestra en el cuadro anterior busca atender de manera prioritaria a grupos en situación de vulnerabilidad si bien en el diagnóstico no se especifica puntualmente a estos grupos, el documento menciona las mayores dificultades que enfrentan las mujeres para acceder al mercado de trabajo, la mayor propensión de que un joven que no estudia y no trabaja este condición de pobreza en relación con los jóvenes que sí cumplen con esos criterios, los riesgos que corren los jóvenes que habitan en zonas con altos índices de violencia (asumir actitudes antisociales, ser víctimas de violencia, entre otros). En los Lineamientos 2019 se indica que se dará atención prioritaria a los solicitantes que habiten en zonas con población mayoritariamente indígena, con mayor grado de marginación y con altos índices de violencia. Para las Reglas 2020, se incorpora en la priorización antes señalada a los integrantes de grupos históricamente discriminados: jóvenes indígenas, jóvenes afrodescendientes, jóvenes en conflicto con la ley, jóvenes en calidad de reinserción social, jóvenes víctimas o sobrevivientes, jóvenes con discapacidad, jóvenes vulnerables por condición de género, identidad y/o preferencia sexual, jóvenes

migrantes, jóvenes que habitan municipios de alta y muy alta marginación o con altos índices de violencia, entre otros (DOF, 2020a).

Referente a los grupos antes mencionados, en las Reglas 2020 no se incluyen definiciones o una caracterización más detallada de estos, es decir, no se especifica a qué se refiere con jóvenes en calidad de reinserción social, o a partir de qué fenómenos o situaciones se caracteriza a una persona como sobreviviente o a qué tipo de migración se alude, interna o internacional, por señalar algunos ejemplos. Definir estas poblaciones con mayor precisión contribuiría a que el PJCF diseñe estrategias acordes a las necesidades de estos grupos que busquen favorecer su incorporación en el programa.

De manera general, en las Reglas 2020 se señala que para la operación de los planes y ofertas de capacitación que busquen atender a jóvenes en condiciones de discriminación histórica la STPS podrá autorizar excepciones que favorezcan su atención, sin embargo, no se ahonda más en el tema, y no se indica si existe algún apoyo adicional o en qué consisten las excepciones en caso que, por efecto de las condiciones que los colocan en desventaja (habitar en municipios de alta y muy alta marginación o con altos índices de violencia, población desplazada, entre otros), los grupos mencionados no puedan cumplir con la documentación solicitada para acceder al PJCF.

Adicionalmente, de lo antes expuesto destaca que si bien las mujeres son incorporadas dentro de los grupos de atención prioritaria por parte del PJCF, tanto en los Lineamientos 2019 como en las Reglas 2020, la problemática a la que pretende hacer frente la intervención (dificultades para acceder al mercado laboral) y que afecta desproporcionadamente a las mujeres de acuerdo al diagnóstico, pierde centralidad, ya que no se mencionan estrategias encaminadas a favorecer la inscripción, permanencia y conclusión de la capacitación de estas. En este mismo orden de ideas, ni en el diagnóstico, Lineamientos 2019 y Reglas 2020 se menciona que el derecho a un trabajo decente de las personas con discapacidad es con frecuencia denegado, que se enfrentan a barreras físicas y de información que dificultan el disfrute a la igualdad de oportunidades en el ámbito laboral, que experimentan mayores tasas de desempleo e inactividad económica y que están en mayor riesgo de una protección social insuficiente (OIT, 2015), de esta manera en ninguno de los casos mencionados se plasma en la normatividad acciones conducentes a dar atención prioritaria a estos grupos.

Además de identificar y priorizar la atención a los grupos en situación de vulnerabilidad antes mencionados, el programa debe implementar estrategias de atención que tomen en cuenta las condiciones de su contexto, y que pueden limitar o impedir su participación en el PJCF, por ejemplo: acceso restringido a internet y tecnologías digitales para contar con información relacionada con el programa, ser residentes de zonas aisladas o de difícil acceso o con altos niveles de violencia. En ese sentido, resulta necesario llevar a cabo acciones concretas para acercar al programa a su población prioritaria, considerando sus necesidades particulares y del contexto, lo que podría lograrse a través de campañas centradas en la atención de estos grupos poblacionales, instalación de módulos de registro en las localidades, con planes de capacitación flexibles y pertinentes al contexto local, entre otras.

En relación con los requisitos que deben cumplir los jóvenes solicitantes y los documentos que deben presentar para incorporarse al programa, el numeral octavo de las Reglas 2020 (DOF, 2020a) los especifica:

Requisitos:

- Edad entre 18 y 29 años al momento de iniciar la capacitación.
- No estar trabajando ni estudiando al momento de registrarse en el programa.
- Clave única de Registro de Población (CURP).
- Inscribirse en la Plataforma Digital.
- Aceptar los términos de la carta compromiso.²⁶
- Autorizar el uso de sus datos personales a la STPS.

Documentación:

- Identificación oficial.
- Comprobante de domicilio.
- Fotografía del rostro del solicitante con el código QR que proporcione la Plataforma Digital al momento del registro.
- Las personas extranjeras deberán presentar el documento oficial que acredite su legal estancia en el país.

En la Plataforma también se registra información de los jóvenes por condición de discapacidad o adscripción étnica, lo que permite priorizar a ciertos grupos poblacionales; sin embargo, con los datos que actualmente se solicitan, no es posible identificar a otros jóvenes miembros de grupos históricamente discriminados y que explícitamente se busca atender como: jóvenes afrodescendientes, jóvenes en conflicto con la ley, jóvenes en calidad de reinserción social, jóvenes víctimas o sobrevivientes, jóvenes vulnerables por identidad de género, identidad y/o preferencia sexual, jóvenes migrantes, jóvenes que habitan municipios de alta y muy alta marginación o con altos índices de violencia entre otros (DOF, 2020a).

Por lo que toca al Padrón de beneficiarios (Padrón), las Reglas 2020 lo definen como la “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 SFP, cuya publicación y actualización se realiza semestralmente” (DOF, 2020a). Lo anterior implica que los jóvenes ya inscritos, o incluso vinculados, a quienes por alguna razón no les ha sido depositada la beca, no forman parte de este. 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.

Durante las entrevistas realizadas a personal del programa se indicó que se integran dos bases. Una cumple con las disposiciones que están establecidas en el Manual del Sistema

²⁶Documento donde el joven accede a cumplir con las Reglas de Operación y otras disposiciones que le apliquen como participante del programa (DOF, 2020a).

Integral de Información de Padrones de Programas Gubernamentales (SIIPP-G) publicado por la Secretaría de la Función Pública (SFP); mientras que la otra proporciona la información que se solicita en la Plataforma Nacional de Transparencia (PNT). Estas bases usan como insumo los datos contenidos en la Plataforma Digital del Programa (Plataforma), de esta manera y de acuerdo con lo señalado por el programa, cada vez que se depositan los pagos de la beca correspondientes al mes en curso, la base de datos de la Plataforma se actualiza en tiempo real y, al ser ésta la información con la que el padrón se genera, éste también se actualiza.

En seguimiento a lo anterior, para garantizar la calidad y depuración del padrón, además de la actualización mensual que se realiza vía la Plataforma, el programa ha generado otro mecanismo, que consiste en cruzar la información del Padrón 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.

A partir de una base de datos proporcionada por el programa que corresponde al formato solicitado por el SIIPP-G, se identificó que el Padrón contiene las siguientes secciones y campos:

- 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 conyugal.
- 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.
- 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.

Respecto a lo antes descrito, destaca que a falta de un folio único que permita identificar a los beneficiarios, se utiliza la CURP como clave de identificación; el tipo de beneficio que registra el Programa en el Padrón es la transferencia económica mensual (beca), mientras que el seguro médico no se incluye, tampoco se incorpora información sobre el Centro al que está vinculado el joven, el área o tema de la capacitación, el estatus del aprendiz (vinculado, desvinculado, suspendido, activo) y la fecha de inicio de la capacitación.

Además de la base de datos antes descrita, el programa proporcionó tres bases más, la primera es un listado de los Centros de Trabajo; la segunda contiene información de los

beneficiarios del programa y la última corresponde a los solicitantes, a continuación, se describe de manera general sus características.

La base Centros de Trabajo contiene la información correspondiente a 487,150 Centros, e incluye los siguientes campos: folio del CT, fecha de registro, entidad federativa, municipio, localidad, tipo de centro (privado, público, social), giro (agricultura, servicios, etc.), medio de inscripción (internet), número de trabajadores, número de becarios que se pueden capacitar, número de becarios asociados, estatus de la empresa (dado de alta con becarios, dado de alta sin becarios, revisión administrativa), número de planes. Tomando como referencia la fecha de registro de los Centros, la base contiene datos de septiembre de 2018 a diciembre de 2019.

Por su parte, la base de solicitantes incluye los siguientes campos: folio del beneficiario, fecha de solicitud, ingreso (Plataforma digital), situación del solicitante (ni estudia, ni trabaja), clave de la entidad, nombre de la entidad, clave del municipio, nombre del municipio, edad, género, escolaridad, razón social (nombre del CT), área de interés (agricultura, servicios, etc.), status del becario (inactivos/bajas, primera baja, registro completo, registro correcto, registro en los pasos (1-4)). La base contiene 2,624,535 registros de solicitantes, los datos incluidos van de septiembre de 2018 a diciembre de 2019.

Por último, la base de beneficiarios, incluye los siguientes campos: folio del becario, folio de la empresa, horario de la capacitación, fecha de inicio capacitación, evaluación empresa-becario, número de evaluaciones del becario, fecha de entrega de la beca, apoyo emitido (monto de la beca), cobrados (no contiene registros), medio de pago (cuenta bancaria digital), institución pagadora (TESOFE), clave de la entidad, nombre de la entidad, clave del municipio, nombre del municipio. La base contiene 5,203,107 de registros, debido a que se reporta cada uno de los apoyos entregados, por lo que, una misma persona se lista cada vez que recibe la beca, utilizando el folio del becario se identificaron 1,072,874 beneficiarios. Tomando como referencia la fecha de inicio de la capacitación, la base incluye datos de enero de 2019 a noviembre de 2019.

Con las bases antes descritas se realizó un análisis, en el que se encontró que para 99.6 por ciento de los jóvenes identificados como beneficiarios (base de beneficiarios) fue posible relacionar su información con los datos contenidos en la base de solicitantes, mientras que esta verificación no se pudo realizar en menos del 1 por ciento de los beneficiarios. En el caso de la relación entre la información de los beneficiarios y los CT, prácticamente la totalidad de los jóvenes tienen asociado un CT, sin embargo, existen 13 para los cuales no se pudo identificar a qué Centro acuden, situación que no permitiría dar seguimiento a su asistencia a la capacitación.

Aunado a lo anterior, se contrastó el contenido de la base de beneficiarios con el Padrón publicado en la PNT. Utilizando el folio como clave única, se tiene que el número de beneficiarios del Programa entre enero y agosto de 2019 reportado en la PNT es de 882,886 jóvenes, mientras que en la base de beneficiarios se contabilizan 926,475 esto considerando aquellos jóvenes que iniciaron su capacitación entre enero y agosto de 2019,

por su parte si se toma como referencia la fecha de la beca entre enero y agosto se cuantifican 902,650.

De lo antes señalado, el PJCF indicó que el análisis se llevó a cabo con de datos con características diferentes, por lo que los cruces de información realizados pueden no ser certeros, respecto a la falta de coincidencia entre los beneficiarios y solicitantes, se aclaró que si al momento de registrarse un joven no cumple con los criterios establecidos en la normatividad del programa no son incluidos en la base de solicitantes, referente a esto es importante hacer notar que la ausencia de registros en dicha base puede impactar el correcto funcionamiento del proceso de validación de registro de becarios, ya que no se estaría proporcionado toda la información necesario para realizar la verificación de los requisitos que deben cumplir los aspirantes. Finalmente, respecto al análisis entre la base de beneficiarios y el Padrón reportado en la PNT, las diferencias pueden deberse a que este último incluye a los becarios a los que se le ha entregado siete pagos, mientras que la comparación de los padrones contempló el periodo en que inició la capacitación, en relación a esto se debe recordar que la beca se entrega un mes después de que el aprendiz inicia su capacitación, por tanto, es justificable las diferencia en las cifras reportadas, ya que se ocuparon criterios diferentes.

Considerado lo antes expuesto y con la finalidad de facilitar la consulta y análisis del Padrón, se sugiere incluir variables que permitan dar seguimiento al status del beneficiario y del CT, así como actualizar la información correspondiente a la vinculación o desvinculación de los jóvenes con los Centros, además se sugiere valorar la pertinencia de considerar únicamente como beneficiarios a quienes han recibido el apoyo económico del programa, toda vez que deben tomarse como apoyos aquellos beneficios o recursos otorgados en dinero o en especie, así el que un joven esté vinculado a un CT 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 un Centro igualmente son apoyos otorgados por el PJCF, por lo que suponen ejercicio de recursos desde el momento en que éstos son proporcionados a los aprendices.

En conclusión, entre los principales hallazgos del diseño del programa encontramos que, es un acierto considerar a un grupo de población (jóvenes de 18 a 29 años) que ha presentado dificultades para incorporarse en el mercado del trabajo.

Otro acierto es la priorización de subgrupos dentro de su población de interés que viven en contextos de marginación alta y muy alta, violencia o que forman partes de grupos históricamente discriminados. Sin embargo, el programa aún presenta algunos espacios de mejora en su diseño que sería oportuno considerar con la intención de que sean tomados en cuenta para la mejora y consolidación de la intervención, por ejemplo:

- Los documentos normativos del programa aluden a diversos problemas sociales (exclusión social, exclusión laboral, baja empleabilidad, escasas habilidades técnicas y blandas, ofertas de trabajo para jóvenes provenientes del sector informal, entre otras) generando incertidumbre sobre cuál es el problema en específico que se espera atender con esta intervención.
- El diagnóstico que justificó la creación del programa ya no se corresponde con lo

vertido en las Reglas 2020 y en la MIR 2020, por lo que es necesario actualizarlo.

- La población potencial no ha sido definida con precisión. No se identificó un método de cálculo para estimarla y cuantificarla. La población objetivo señalada en el diagnóstico no es del todo consistente con la establecida en las Reglas 2020, ya que en el primer caso se alude a *jóvenes disponibles para trabajar* (población desocupada y población disponible para trabajar), y en el segundo caso no se mencionan estas categorías.
- El programa no cuenta con una estrategia de cobertura que le permita hacer frente a las posibles variaciones tanto en el presupuesto como en el volumen de la población objetivo.
- El programa dispone de información para determinar si un joven cumple con los criterios de elegibilidad, pero no para caracterizarlos socioeconómicamente de manera precisa tampoco para conocer si pertenecen a alguno o varios de los grupos considerados como "históricamente discriminados" mencionados anteriormente.
- Aunado a esto, el diseño del programa no contempla mecanismos de atención para favorecer la inscripción, la permanencia y la conclusión de las capacitaciones en las que participan los grupos que considera prioritarios frente a los jóvenes que no presentan situaciones de vulnerabilidad.
- El programa define a su Padrón como la base de datos que incluye a los beneficiarios que han recibido recursos económicos del programa por lo menos una vez, sin embargo, no se considera que también se otorga vinculación con un CT y seguro médico, apoyos que suponen ejercicio de recursos desde el momento en que éstos son proporcionados a los beneficiarios.
- Referente a las complementariedades o acciones coordinadas con otras intervenciones, particularmente se identificó que, con el PSV y Programa de Microcréditos para el Bienestar, a la par que el PJCF desarrolló estrategias encaminadas en ofrecer opciones de capacitación y de posibilidades para los jóvenes que egresan, también buscó desarrollar estrategias de colaboración conducentes a potencializar las complementariedades que tiene el PJCF con las intervenciones señaladas.

IV. Análisis del funcionamiento del programa

Esta evaluación, además de contemplar lo correspondiente al diseño del programa Jóvenes Construyendo el Futuro, también consideró una evaluación de su funcionamiento en su primer año de implementación, esto con el fin de conocer aspectos de su mecánica operativa que pudieran ser susceptibles de ajustes y mejoras. La importancia de incorporar este análisis a la evaluación 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 funcionamiento, y que así dichos ajustes puedan verse reflejados, ya sea en 2020 o en ejercicios fiscales subsecuentes. Cabe mencionar que este análisis se llevó a cabo en el primer año de puesta en marcha del programa, que la evaluación ha acompañado el fortalecimiento y maduración de la intervención, y como consecuencia este ha tenido constantes cambios y ajustes, por lo que el contenido de este apartado debe ser considerado en este contexto.

A continuación, se presentan los principales hallazgos sobre el funcionamiento del PJCF, con base en lo observado en campo y a partir del análisis de sus Lineamientos 2019, publicados el 28 de junio de 2019 y de las Reglas 2020, publicadas el 10 de febrero de 2020 en el DOF. La Evaluación en extenso del funcionamiento del Programa puede consultarse en el Anexo D. Análisis del funcionamiento.

Organización para la implementación

De acuerdo con el *Reglamento Interior de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social* (DOF, 2019d), 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 está integrada, como ya se mencionó, por tres direcciones generales: Asistencia Territorial; Operación e Innovación; y Evaluación, Vinculación y Desarrollo de Habilidades.

El PJCF opera a través de una estructura integrada por una oficina central y en cada entidad de la república, las cuales son coordinadas por un Capacitador Estatal, que es asistido por Auxiliares de Capacitación. En cada entidad existe un número determinado de personal operativo llamado Mentores de la Nación; entre sus funciones principales se encuentra verificar que los Centros de Trabajo operen en apego a la normatividad establecida por el programa. La determinación del número de Mentores por estado se hizo con base en la división de cada entidad por regiones (subdelegaciones) que realizó la Secretaría de Bienestar, dependiendo de la dimensión de cada región se destinaron entre dos y tres Mentores.

Durante las entrevistas realizadas en septiembre de 2019 al personal directivo, este informó que en el ejercicio fiscal 2019, la Coordinación del Programa aún no contaba con una estructura operativa pues ésta estaba en proceso de autorización. En enero de 2020, en el marco de esta evaluación, la Coordinación del Programa proporcionó una propuesta de organigrama que estaba en proceso de aprobación. Éste 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 en las entidades. Consecuentemente, esta dirección general sería la que tendría la línea de mando con los Capacitadores Estatales, quienes son representantes del programa en los estados. Este personal tendría a su cargo dos Auxiliares. Cabe señalar que en el organigrama proporcionado no se contemplan a los Mentores de la Nación ni tampoco son enunciados en las Reglas 2020.

Referente a la relación del programa con otras dependencias o instancias, el PJCF se coordina con el Registro Nacional de Población e Identidad (RENAPO), con el IMSS y con una institución bancaria (BBVA) para verificar que los jóvenes se encuentran en el rango de edad de interés, darles de alta en el IMSS y para realizar transferencias económicas mensuales de forma oportuna, respectivamente. De igual forma, en el momento de que se llevó a cabo el levantamiento de información en campo, la STPS estaba desarrollando una iniciativa denominada “Mes 13” que podría constituir una “puerta de salida” para los becarios que concluyen su capacitación, y mediante la cual se busca su vinculación con dependencias y organismos que entregan bienes y servicios para esta población. Al respecto, el 16 de enero de 2020, la iniciativa fue presentada y arrancó oficialmente como una estrategia que busca “ofrecer a los aprendices egresados del programa Jóvenes Construyendo el Futuro un abanico de opciones y asegurar una transición exitosa de la capacitación en el trabajo a la obtención de un empleo, al autoempleo, al emprendimiento individual o colectivo, o bien, a la reanudación de estudios” (STPS, 2020).²⁷

Procesos del Programa Jóvenes Construyendo el Futuro

Tomando como referencia el Modelo General de Procesos del CONEVAL (CONEVAL, 2017), y a partir del análisis de la normatividad del programa y de la información recuperada en entrevistas a directivos en oficinas centrales, se identificaron 11 procesos operativos (ver Figura 1).²⁸

²⁷La estrategia “Mes 13” está disponible para los aprendices que se encuentren en su doceavo mes de capacitación, mediante su usuario y contraseña pueden ingresar a través de la página <https://jovenesconstruyendoelfuturo.stps.gob.mx/> donde les aparecerá un recuadro titulado Mes 13 (STPS, 2020).

²⁸La identificación de los procesos operativos del programa se hizo a partir del análisis de los Lineamientos 2019 publicados el 28 de junio de 2019, en este documento se establece que el becario o aprendiz es la persona inscrita al programa que se encuentra en proceso de capacitación en un CT y recibe una Beca mensual, mientras que en las Reglas 2020 el concepto de becario ya no es utilizado y es sustituido por el término beneficiaria o beneficiario, por lo que toca al concepto aprendiz, en 2020 se integran las siguientes clasificaciones: aprendiz, aprendiz vinculado, aprendiz desvinculado, aprendiz suspendido y aprendiz egresado. De esta manera, en el presente apartado y en correspondencia al periodo durante el cual se diseñó y se llevó a cabo el trabajo de campo se hará uso de los conceptos aprendiz y becario de manera indistinta.

Figura 1. Secuencia operativa del Programa Jóvenes Construyendo el Futuro


Fuente: Elaboración del CONEVAL.

También se precisa que este Modelo considera a 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 el numeral décimo sexto de los Lineamientos del Programa (DOF, 2019c) 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, los mecanismos para incentivar la participación ciudadana y constituir una contraloría social se definieron en 2020, mientras que el trabajo de campo se efectuó en 2019, por tanto, el Proceso de Contraloría Social y Satisfacción de Usuarios como se indica en el Modelo General de Procesos no fue observado.

Con base en lo antes señalado, a continuación, se identifican y describen los procesos generales del programa.

Proceso de planeación

El proceso de Planeación contempla la definición de misión, visión, fin, objetivos y metas en tiempos establecidos, los indicadores de seguimiento verificables, los recursos financieros y humanos necesarios, y las principales actividades y métodos a seguir para el logro de los objetivos del Programa (CONEVAL, 2017). De acuerdo con las entrevistas realizadas a personal del PJCF, el proceso de planeación está integrado por dos subprocesos: 1) la planeación del programa para ajustes en la 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 la población 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 2019, las Reglas 2020 y la MIR, los cuales se actualizan anualmente.

Respecto al subproceso de planeación para ajustes en la implementación se plantea ejecutar cada año en aras de afinar el diseño y actualizar 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 CT) o la incorporación de una nueva figura operativa (por ejemplo, los Capacitadores Estatales o los Mentores de la Nación).

Destaca que en 2019 la Coordinación del Programa implementó mecanismos para recuperar la experiencia de los operadores y fortalecer el diseño y la normatividad del PJCF. Particularmente, se organizaron mesas colaborativas para la retroalimentación del programa en las cuales algunos becarios, tutores y representantes de CT fueron consultados para conocer su opinión sobre el PJCF y recabar propuestas para mejorar el diseño y fortalecer la normatividad, este tipo de mecanismos también se hicieron con los Capacitadores Estatales. Los insumos de información recuperados en tales sesiones fueron considerados para elaborar las Reglas 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.

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 y definir la forma de organización 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 el diagnóstico en el que se identificó la estructura que debía tener la Coordinación del Programa; se reconocieron las funciones que debía desempeñar cada una de sus áreas y el perfil del personal que debía integrarse a las mismas.

Si bien todas las instancias del PJCF 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, esto de acuerdo con entrevistas.

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.

Entre los principales hallazgos derivados del análisis destaca que, al término de 2019 el PJCF no tenía una estructura de personal oficial, además no contaba con manuales de procedimientos concluidos, ni con un plan de cobertura para el mediano y largo plazos, y no estaban especificadas las contribuciones que el PJCF 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 del PJCF a partir de la experiencia de trabajo de 2019, consolidar la operación a la luz de las innovaciones y ajustes que se harán en 2020. Sobre lo anterior se reitera considerar los comentarios hechos en el apartado de *Análisis del diseño del programa* del presente informe, en torno a los ajustes a los documentos normativos del programa; así como incorporar 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.

Proceso de difusión del programa

La difusión es el proceso sistemático e institucionalizado de información sobre las principales características del programa, sus beneficios y requisitos de inscripción, dirigido hacia un público determinado (CONEVAL, 2017). Se identificaron seis instancias que participan en actividades de difusión del PJCF: 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.

El programa persigue diversos objetivos en materia de difusión: 1) alentar a personas físicas y morales a participar como Centros de Trabajo; 2) propiciar que los jóvenes que cumplan los criterios de elegibilidad soliciten los apoyos del programa; 3) notificar a los beneficiarios, tutores y representantes de los Centros de Trabajo sobre los ajustes a la normatividad o sobre los trámites o gestiones que deben hacer; 4) informar a la ciudadanía sobre los avances que tiene el PJCF en términos de cobertura y número de becarios incorporados; entre otros.

Como resultado de las entrevistas y grupos focales realizados a becarios y tutores, se identificó que el PJCF ha implementado una estrategia de difusión que ha sido muy eficaz en zonas urbanas ya que ha favorecido el registro de unidades económicas para que funjan como Centros de Trabajo y ha alentado la inscripción de jóvenes que forman parte de la población objetivo. Sin embargo, la estrategia puede no ser muy apropiada 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 beneficiarios con incipiente escolaridad asentados en zonas rurales y hablantes de lengua indígena no acceden a mucha información difundida por el programa, o dependen de que un tercero tenga la disposición de informarles o asistirlos con alguna gestión. Aunado a lo anterior, los becarios comentaron que la oferta de capacitación en localidades rurales no es variada respecto a las áreas de interés y además consideran que existen pocos CT que participan con el programa. Por esta razón, es conveniente redoblar la presencia del programa en comunidades rurales e indígenas con dificultades de acceso a internet.

Por tanto, un área de oportunidad en materia de difusión es construir un plan de medios

que pueda ser difundido en localidades marginadas y con presencia de población indígena. También se sugiere valorar la conveniencia de establecer comunicación con el Instituto Nacional de Lenguas Indígenas (INALI) para generar materiales de difusión en las lenguas más habladas en el país; así como elaborar un protocolo para que los operadores del Centro de Atención Telefónica (CAT) del programa sepan cómo deben proceder en caso de que reciban una consulta de un becario que no habla español.

Un asunto que fue mencionado de forma recurrente por lo tutores durante el trabajo de campo es que algunos jóvenes que habían buscado vincularse en sus Centros tenían la idea de que contar con una beca del PJCF es un derecho y que, por tanto, no estaban obligados a asumir ninguna responsabilidad. Cuando se les informaba que no era así y que debían cumplir con determinadas horas y días de capacitación a la semana, se mostraban inconformes y en algunos casos incluso desertaban de vincularse a ese CT. En este sentido, se recomienda que la estrategia de difusión contemple reforzar los mensajes en torno a los derechos, obligaciones y responsabilidades que lo jóvenes al participar en el programa.

De acuerdo con los resultados del trabajo de campo, se observó que algunos beneficiarios desconocen aspectos básicos del PJCF, por ejemplo, que tienen acceso al seguro médico del IMSS y 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.

En redes sociales circula información diversa sobre el PJCF 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 el programa comparten sus experiencias o interpretaciones sobre la información oficial; 2) canales de *YouTubers* que hacen tutoriales y resuelven dudas específicas que sus espectadores les envían; y 3) chats de WhatsApp creados para tratar temas relativos al programa. Los becarios que usan estos medios adujeron que los utilizan porque no consideran del todo amigables o fáciles de entender los mecanismos institucionales del programa para dar atención a sus dudas o porque creen que estas otras vías son más rápidas y sencillas. Así, se sugiere valorar la conveniencia y factibilidad de que se coloque un distintivo a los mensajes oficiales 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, en aras de ir limitando la transmisión de información poco precisa o parcial transmitida por vías no oficiales.

Proceso de registro de Centro de Trabajo

En los Lineamientos 2019 se establecía 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” (DOF, 2019c).

Los requisitos y documentación que debían cumplir para su registro eran: (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.

Durante el trabajo de campo se identificaron cuatro variantes en el proceso de registro de CT. 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 es la que más se apega a lo establecido en los Lineamientos 2019.

La segunda se denomina “registro asistido”, bajo esta modalidad se organizan sesiones a las que se invita a 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 CT, con el fin de lograr que las vacantes que ofertan se pongan a disposición de los solicitantes de beca lo más rápido posible.

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 CT 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 cuarta forma en que se hace el registro es empleada en contextos rurales. Ésta es realizada con el apoyo de gente de la comunidad, de esta manera asisten a microempresarios, personas con talleres artesanales, o productores del sector primario y secundario para incorporarse al PJCF.

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 dos de los cuatro estados visitados, México y Chiapas.

De la exposición de las cuatro formas en las que se realiza el registro de CT se desprenden dos consideraciones, las cuales están asociadas con el tipo de localidad en el que se encuentran los Centros y con el tamaño de las empresas u organizaciones que participan en el PJCF. 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. La segunda es que en trabajo de campo se identificaron algunos casos en que los tutores no participan en el registro del CT y en la elaboración del plan de capacitación. Esto se reconoció en Centros que tienen diversas sucursales a nivel nacional, por lo que sus planes de capacitación fueron diseñados en sus oficinas centrales y los tutores de las diversas sucursales no contaban con acceso a la Plataforma y por tanto, desconocían el contenido de los programas. Para las situaciones antes descritas, y con la finalidad de lograr los objetivos plasmados en los planes de capacitación el Programa debe instaurar mecanismos que busquen asegurar que los tutores conocen el plan de capacitación que impartirán.

Del registro de CT destaca que es un proceso sencillo para medianas y grandes empresas, así como para personas físicas escolarizadas. Sin embargo, en trabajo de campo se constató que existen obstáculos (acceso a información sobre el programa, acceso a internet, poca familiaridad con el uso de equipos de cómputo, barreras lingüísticas, entre otros) para que las personas físicas y las microempresas asentadas en localidades rurales se incorporen al PJCF, dando como resultados que en algunos casos la oferta de capacitación suele ser escasa en esas áreas. Lo último es particularmente relevante porque una de las premisas del programa es que los jóvenes reciban capacitación en lugares cercanos a sus domicilios, de esta manera, se busca que la ubicación de los Centros no sea un factor que desaliente a los jóvenes a participar en el PJCF, aunado a esto un elemento a destacar es que a través de esta intervención se busca que los jóvenes fortalezcan la economía local y los vínculos con su comunidad.

De lo antes expuesto, se considera necesario fortalecer la estrategia territorial del programa para aumentar su presencia en localidades rurales, lo que permitirá brindar atención a un segmento de la población prioritaria que estaría enfrentando barreras adicionales para acceder al PJCF si en las comunidades no se cuenta con una oferta de CT lo suficientemente robusta para satisfacer la demanda.

Proceso de validación de información de Centros de Trabajo

Una vez que los CT 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 CT capturaron o cargaron en la Plataforma en cada una de las cuatro etapas de registro. Particularmente, en el contexto de este proceso, se verifica lo siguiente:

- Que los datos generales de la empresa, dependencia o instancia sean consistentes, y se anote el nombre de la persona responsable ante el programa.
- Que exista el comprobante de domicilio del CT y tomando en cuenta si se trata de una 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.
- Que existan fotografías del Centro o del lugar en donde se va a llevar a cabo la capacitación, así como que esté anotada la dirección completa del CT y esté

localizado en el mapa georreferenciado disponible en la Plataforma.

- 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.

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 la normatividad del PJCF, se hace la observación correspondiente en la Plataforma a fin de que pueda ser leída y solventada por el Centro. 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 CT disponibles y susceptibles de ser seleccionados por algún solicitante.

En los Lineamiento 2019 no se mencionaba este proceso, pero en las Reglas 2020 sí, y se establece como “Revisión de requisitos y documentación de Centros de Trabajo”. Este proceso se enfoca en la revisión de los requisitos y documentación que presenta cada Centro de Trabajo y sus filiales en la Plataforma Digital.

La importancia de la validación de información radica en que permite identificar, mediante trabajo de gabinete, que los Centros cumplan con los requisitos establecidos en las Reglas 2020, además de ser un insumo fundamental en la verificación de los CT, pues garantiza que exista información para que los Mentores de la Nación puedan corroborar que los Centros operan adecuadamente.

Un reto para el PJCF 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 información proporcionada durante las entrevistas con servidores públicos, a noviembre de 2019, 30 por ciento de los CT seguían pendientes de ser validados.

Proceso de registro de becarios

De acuerdo con lo observado en trabajo de campo, este proceso consta de dos etapas: pre-registro y registro. En la primera, los jóvenes interesados en ser becarios del PJCF ingresan a la Plataforma, capturan su CURP, nivel de estudios, domicilio y datos de contacto, 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 se estipula la documentación que el joven ha ingresado en la Plataforma. Después se crea un folio, con

el cual ya puede vincularse con un CT. Para tal efecto, la Plataforma desplegará las opciones de los lugares que oferten planes de capacitación acordes con la edad, la escolaridad, el área de interés y el domicilio del joven. Para este último elemento, la Plataforma cuenta con un sistema de georreferenciación, que despliega la lista de Centros disponibles con base en la cercanía del domicilio registrado por el solicitante, en este punto es importante señalar que inicialmente la Plataforma despliega el listado de CT más próximos al domicilio del joven, sin embargo se pueden ir ajustando los criterios de la búsqueda para visualizar Centros más alejados, incluso es posible cambiar el área de interés y de esta manera el solicitante puede considerar diversas opciones de lugares para capacitarse.

Cuando el joven elige el CT de su interés, la Plataforma envía un mensaje al correo electrónico registrado por el Centro. El mensaje contiene el nombre, la edad, el teléfono y el correo electrónico del solicitante. En este correo se notifica a la persona responsable del Centro o tutor que existe una persona interesada en capacitarse. En el mismo sentido, cuando el joven elige un CT, 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 a fin de que éste acepte la postulación en la Plataforma. En caso contrario, declina la postulación para que el aspirante encuentre un Centro 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.

El registro de becarios es un proceso que está automatizado y que se realiza necesariamente a través de la Plataforma. 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. Actualmente, los Capacitadores Estatales y sus auxiliares, así como los Mentores de la Nación son quienes asisten a los jóvenes que no cuentan con las herramientas tecnológicas para realizar su registro.

Considerando que la población indígena y los jóvenes asentados en zonas altamente marginadas constituyen parte de la población prioritaria del PJCF, 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, que está fuertemente determinado por el alfabetismo digital de los solicitantes y su entorno. Por ejemplo, uno de los jóvenes

entrevistados durante el trabajo de campo refirió tener estudios de maestría y mencionó que el proceso de registro y selección del Centro de Trabajo era muy sencillo e intuitivo, por lo que le había tomado solo unos minutos realizarlo. En contraste, la mayoría de los jóvenes entrevistados que indicaron 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 completado gracias a que recibieron el apoyo de algún familiar, amigo o becario del programa.

De esta manera, se considera pertinente diseñar estrategias específicas para el registro de jóvenes que no estudian y no trabajan y que viven en localidades marginadas, con alta presencia de población indígena, en zonas con altos índices de violencia y hacerlo con perspectiva de género. Estas campañas deben generar las facilidades necesarias a fin de superar las barreras lingüísticas, tecnológicas y administrativas que provocan que pese a cumplir con los criterios de elegibilidad del Programa puedan quedar marginados de estos apoyos; evitando que la eficiencia operativa que representa el uso de la Plataforma como medio exclusivo para llevar a cabo este proceso se convierta en un instrumento de regresividad, excluyendo o imponiendo barreras adicionales para el acceso de la población que el programa mismo define como prioritaria.

Proceso de validación del registro de los becarios

El proceso consiste en corroborar que la información y la documentación requerida a los aspirantes del programa 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 sean legibles y se correspondan con lo solicitado.

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 del PJCF. El mecanismo consiste en que una vez que el becario está vinculado a un CT, se le envía un código QR solicitándole que se tome una fotografía en el Centro 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 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. Cabe destacar que tanto personal del programa como becarios señalaron que esta acreditación de identidad no contaba con una periodicidad definida, o al menos no la tenía cuando se desarrolló el trabajo de campo, debido a que como ya se indicó era un mecanismo que se estaba probando, esta verificación no era solicitada en cada evaluación mutua que realizaban los jóvenes.

Destaca que este proceso no estaba reflejado en los Lineamientos 2019 del programa y no está contenido en la actual normatividad, Reglas 2020. Además de esta revisión de gabinete, el programa ha diseñado distintos mecanismos automatizados para evitar que un

joven que no cumple con los criterios de elegibilidad pueda solicitar los apoyos del programa. En principio, cuando el solicitante inicia su registro, se le pide asentar su CURP y, si esa persona existe y corresponde al rango de edad mencionada, aparece en pantalla su nombre; aunado a esto personal del IMSS verifica que el solicitante no esté dado de alta como trabajador o estudiante.

De acuerdo con los resultados de trabajo de campo, 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. Estos incumplimientos también se deben a que algunos beneficiarios no disponen de las herramientas tecnológicas ni la pericia para cumplir con esta solicitud, lo que tiene consecuencias para algunos becarios, principalmente para los que acumulan mayores desventajas, ya que el no satisfacer este requisito da 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. En este sentido, se considera adecuado revisar las estrategias utilizadas para llevar a cabo este proceso, analizando la viabilidad de otras opciones o proveyendo de los mecanismos para que este procedimiento no se convierta en una barrera que impida o dificulte la permanencia de los jóvenes en el programa.

Proceso de entrega de apoyos a los beneficiarios

Según el Modelo General de Procesos (CONEVAL, 2017), el proceso de entrega de apoyos comprende el conjunto de instrumentos, mecanismos y acciones por los cuales los beneficiarios o afiliados reciben los diferentes servicios o tipos de apoyo.

En los Lineamientos 2019 se establecían cuatro componentes (DOF, 2019c): 1) Capacitación en el Centro de Trabajo por un periodo de máximo de 12 meses; 2) Beca mensual por un monto de \$3,600.00 (tres mil seiscientos pesos 00/100 M.N.); 3) Seguro Médico a través del Instituto Mexicano del Seguro Social; y 4) Constancia de Capacitación que describe la formación recibida y las habilidades desarrolladas durante la permanencia en el programa. En 2020 se generaron algunos cambios en los apoyos proporcionados por el PJCF, en primera instancia en las ROP 2020 (DOF, 2020a) se precisa que este otorga tres apoyos de manera integral, por lo que constituyen un componente único, aunado a esto la Constancia de Capacitación ya no se señala como un apoyo, sino que pasa a ser un objetivo específico y se indica que es un “Documento expedido por el Centro de Trabajo, con apoyo de la o el Tutor a cargo de cada aprendiz, y validado por la STPS, en el que se describen las habilidades técnicas desarrolladas por la o el aprendiz a través de la capacitación recibida durante su permanencia en el programa, al término de los doce (12) meses de la capacitación” (DOF, 2020a). Referente a la beca mensual y como ya se mencionó, con la finalidad de que el monto del apoyo no quedará por debajo del salario mínimo, la beca aumentó de 3,600 pesos en 2019 a \$3,748.00 (tres mil setecientos cuarenta y ocho pesos 00/100 M.N.) en 2020.

Capacitación

La capacitación es un componente estratégico, ya que de acuerdo con las Reglas 2020 es el espacio orientado a elevar la empleabilidad de los aprendices, permitirles adquirir o reforzar su experiencia laboral, habilidades técnicas y hábitos de trabajo. Cabe recordar

que el programa no es el encargado de proveer la capacitación, sino de facilitar que ésta ocurra. Para esto, el PJCF genera un vínculo o enlace entre los candidatos a ser becarios con los CT, es decir, con las personas físicas o morales quienes ofrecen los planes de capacitación. Como se ha explicado el Plan de capacitación es un documento que elabora el CT 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 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 (DOF, 2020a).

Con base en la información obtenida en el trabajo de campo, se sabe que los tutores o responsables de los CT elaboran su plan de capacitación. Para tal efecto, en la Plataforma se encuentra disponible un formato para ello y también se permite usar un formato libre; si un Centro ya cuenta con una oferta de formación específica, la puede utilizar y subir a la Plataforma. En el marco de la evaluación, la Coordinación del Programa proporcionó 23 planes de capacitación para ser consultados, se observó que el contenido y la especificidad de estos es heterogénea. En algunos casos, las actividades a realizarse mensualmente están referidas con cierto nivel de detalle y, en otros, son más generales y poco detalladas.

Al respecto, 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 lo establecido en las Reglas 2020. Incluso, en algunos casos los planes fueron diseñados e implementados antes de la entrada en operación del PJCF. De igual forma, algunos 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.

Durante las entrevistas a personal del PJCF se indicó que no se dispone de mecanismos operativos ni de un equipo de trabajo encargado de revisar y retroalimentar los planes de capacitación, por lo que se limitan a verificar que los CT cumplan con la entrega de este requisito. 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 las y los Mentores de la Nación asisten a los Centros 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 conversan con los beneficiarios 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, los becarios refieren no conocer o no recordar lo incluido en su plan de capacitación. Finalmente, también se observó que existen tutores que no tienen conocimiento del plan de capacitación registrado para el CT, esto puede deberse a que, como ya se mencionó en el *Proceso de registro de Centro de Trabajo*, durante el trabajo de campo se observó que algunos Centros tienen más de una

sucursal inscrita en el programa, por lo que sus planes de capacitación fueron diseñados en sus oficinas centrales y no todos los tutores participaron en ese proceso.

Un acierto es que el programa busca motivar todo tipo de capacitaciones, lo que incluye el aprendizaje a partir de la transmisión de saberes uno a uno y la enseñanza de oficios. En este sentido, se ha observado que estos se transmiten a través de la práctica. Respecto a esto, es relevante destacar que el programa asume que además de que los tutores tienen saberes, habilidades técnicas y hábitos de trabajo que pueden transferir a los becarios, también cuentan con los conocimientos para diseñar y proyectar una capacitación que produzca los resultados esperados por la intervención. Sin embargo, 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. Sobre este particular, una estrategia que podría ser de beneficio para los tutores sería acompañarlos en el proceso del diseño de Planes sencillos e intuitivos, que les permita tener un registro de las actividades y el avance del aprendiz y que esto los motive a seguir participando del programa y dar cuenta de sus destrezas como Tutor.

Por último, si bien se ha dicho que no es responsabilidad del programa facilitar la Capacitación, y que además en 2020 el objetivo del PJCF considera a esta como el medio para que los aprendices sean incluidos en actividades productivas, dejando de ser el instrumento para aumentar la empleabilidad y la inclusión en el mercado laboral de los jóvenes como se estipulaba en el objetivo de 2019, y que por lo tanto el cumplimiento del programa se puede limitar a promover la vinculación entre beneficiarios y Centros, sin que la calidad de las capacitaciones sea un objetivo. Se recomienda reflexionar sobre la importancia de instrumentar mecanismos de control y calidad en este apoyo ya que, de no hacerse, se corre el riesgo que los becarios cursen por el PJCF sin haber registrado cambio alguno en su capacidad de empleabilidad o de habilidades laborales afectando la posibilidad de mejorar su condición inicial.

Beca

Este elemento es muy importante en virtud de que los apoyos económicos que reciben las y los becarios les permiten cubrir gastos de transporte y alimentación durante el periodo de capacitación.

El programa tiene un convenio con la institución financiera BBVA para generar cuentas digitales a favor de los becarios. Se optó por este tipo de cuentas debido a que durante los primeros meses de operación del programa se generaron tarjetas bancarias en las sucursales; sin embargo, dado el número de beneficiarios del PJCF 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.

Los días de pago, a los becarios se les avisa que su beca ya ha sido depositada mediante una notificación al teléfono celular. A quienes no se les hizo el pago, se les informa, por medio de la Plataforma del Programa, que necesita hacer una nueva validación de sus datos. Cabe señalar que en la plataforma del PJCF existe un apartado en donde cada

becario puede consultar el número y fecha de los depósitos que se le han hecho.

A través de los grupos focales, las y los becarios asentados en zonas rurales manifestaron la dificultad que les implicaba acudir a un cajero para retirar el dinero de la beca, al significar una inversión considerable en viáticos y tiempo para asistir a alguna sucursal bancaria.

Seguro médico

Este apoyo 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, como ya se indicó, 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 del PJCF. Cuando esto ocurre se solicita que el joven realice las aclaraciones correspondientes.

Para la entrega de este apoyo el programa envía al IMSS un listado de los jóvenes que están próximos a iniciar su capacitación, a fin de solicitar que proporcione, valide o genere el número de seguridad social de los becarios. El IMSS devuelve a la Dirección de Seguimiento de Becas del PJCF los números de seguridad social validados o generados. Esa información se ingresa a la Plataforma del Programa, así como a la plataforma digital del IMSS denominada IDSE (IMSS desde su empresa), con esta acción los beneficiarios quedan inscritos al 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 entrevistas realizadas a personal del programa, esto se debe a que los jóvenes no revisan detalladamente la información difundida por el programa, ya que en la normatividad (Lineamientos 2019 y Reglas 2020) se especifica que el seguro del IMSS cubre servicios ante enfermedades, maternidad y accidentes de trabajo. Además, durante el proceso de inscripción, los postulantes tienen a su disposición un video tutorial en la Plataforma del PJCF en el que se especifican sus derechos y deberes, entre los que se señala el acceso al seguro médico.

Constancia de capacitación

Como ya se señaló, mientras en los Lineamientos 2019 la Constancia se incluía como uno de los Componentes, en las Reglas 2020 esto ya no ocurre, sin embargo, en el apartado *Décimo. Mecánica de operación* de las Reglas 2020 se indica que “las y los aprendices que hayan concluido doce meses de capacitación obtendrán una Constancia de capacitación donde se describirán las habilidades técnicas adquiridas y/o el área de interés en que se llevó a cabo la capacitación. Es importante señalar que el trabajo de campo se efectuó en 2019, razón por la cual la Constancia se analizó como uno de los apoyos entregados.

De acuerdo con las Reglas 2020 la Constancia podrá ser elaborada por la o el Tutor a cargo de la capacitación y emitida por el programa; estará disponible en la Plataforma Digital de las y los aprendices y las y los Tutores para su descarga” (DOF, 2020a), otro de los cambios presentes en las Reglas 2020 es la inclusión de la Carta de Acreditación, mediante la cual los aprendices que se hayan capacitado al menos un mes podrán, en todo momento,

descargar desde su perfil en la Plataforma, este documento que certificará el tiempo que hayan participado.

Como ya se indicó el trabajo de campo se realizó antes de finalizar el primer año de la implementación del PJCF, por lo que aún no había egresados o aprendices en proceso de generar su Constancia. Por ello, no se pudo observar el proceso operando ni fue posible corroborar la opinión de los aprendices respecto a la entrega de la Constancia. Sin embargo, en las entrevistas realizadas al personal del programa se señaló que existe un subproceso asociado con la emisión de las Constancias de capacitación que 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.

De acuerdo con personal 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, sin embargo, durante el trabajo de campo el curso aún no estaba instaurado y por tanto no fue posible conocer su contenido. Como ya se mencionó, los Lineamientos publicados en junio de 2019 no incluyeron una definición de habilidades blandas y en las Reglas 2020 ya no se alude a este concepto, por lo que se desconoce si la orientación del curso cambió. El curso se imparte mediante audiovisuales que tienen una duración aproximada de diez minutos. Posteriormente, las y 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 beneficiarios una variedad de recursos gratuitos para que puedan seguir desarrollando habilidades que incrementen su empleabilidad. El uso de tales recursos es voluntario.

Una vez que las y 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 la Constancia. Cuando el joven 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 competencias que desarrolló durante la capacitación. Además, se especifica el nivel de desarrollo de dichas competencias, para lo cual se desglosa el listado y los estándares de competencias del Consejo Nacional de Normalización y Certificación de Competencias Laborales (CONOCER).²⁹ Cuando el tutor ha proporcionado estos datos se genera la constancia en formato PDF, la cual puede ser impresa o almacenada.

Las Reglas 2020 establecen como un derecho la recepción de la Constancia una vez concluidos 12 meses de capacitación, sin embargo, no se especifica qué ocurre con los jóvenes que cambiaron de CT y que por tanto recibieron dos tipos de capacitaciones enfocadas en la adquisición o desarrollo de habilidades técnicas diferentes, en estos casos

²⁹CONOCER es un organismo público, sectorizado a la Secretaría de Educación Pública (SEP). Es la entidad del gobierno federal que reconoce los conocimientos, habilidades, destrezas y actitudes de las personas, adquiridas en el trabajo o a lo largo de su vida, con certificaciones nacionales y oficiales (CONOCER, 2017).

no se aclara si la Constancia que recibe el aprendiz da cuenta del área de la capacitación, el tipo de actividad, oficio o función para la cual se capacitó, y tres competencias desarrolladas en función del último Centro al que se encontró vinculado esto sin importar el tiempo de permanencia en este, es decir, un joven puede ser aprendiz en un CT por 10 meses y sus últimos dos meses decidió tomar su capacitación en otro CT orientado incluso a otra área de interés. Por lo que se considera conveniente especificar este tipo de cuestiones, así como definir cuál es el objetivo de la Constancia, si su función es avalar las habilidades técnicas y las competencias adquiridas o acreditar el tiempo que el aprendiz recibió capacitación.

Como resultado del análisis de este proceso, se identificó que, en términos generales, los becarios consideran que 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. Sin embargo, se detectó que los becarios asentados en zonas rurales deben hacer una inversión considerable en viáticos y tiempo para poder asistir a una sucursal bancaria y retirar el dinero de sus cuentas.

Los Centros y los tutores tienen un perfil heterogéneo, por lo que no es posible definir si disponen 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 o acceso a servicios y tecnologías de la información. De esta manera, se recomienda valorar el diseño de una estrategia encaminada en revisar en qué medida se están desarrollando los planes de capacitación y logrando los objetivos definidos en éstos.

Por otra parte, por lo que toca al seguro médico, prácticamente en todos los grupos focales se evidenció el desconocimiento que las y los becarios tienen sobre éste y los beneficios específicos a los que pueden acceder, por lo que se requiere reforzar la estrategia de comunicación del programa a fin de que todos los becarios sepan que tienen acceso a los servicios otorgados por el IMSS y puedan aprovecharlos.

Proceso de verificación de Centros de Trabajo

La verificación tiene por objetivo confirmar que los Centros están llevando a cabo las acciones previstas en la normatividad del programa y que se está instruyendo a los becarios conforme al plan de capacitación correspondiente. Por tanto, en la verificación de CT se corrobora, fundamentalmente: 1) que el Centro esté localizado en la dirección registrada ante el programa; 2) que los becarios asignados al Centro 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). En este sentido y como ya se hecho mención, algunas de las actividades correspondientes a este proceso se han ido implementado de manera gradual y paulatina por las limitaciones con las que opera el programa en cuanto a personal para ejecutar este proceso.

La verificación inició con visitas de los Inspectores del Trabajo de la STPS a los Centros que eran reportados por alguna presunta operación incorrecta. A partir del primero de

agosto de 2019, la Coordinación del Programa consideró necesario hacer visitas a todos los CT 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 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, entidad que más Mentores tiene, se asignaron alrededor de 62; mientras en Campeche, la que menos tiene, trabajan cuatro Mentores. Referente a la regionalización, es importante señalar que durante las entrevistas realizadas al personal involucrado en la verificación de CT, sólo se indicó que corrió a cargo de la Secretaría de Bienestar y no se dieron más detalle en torno a esta, por lo que no se cuenta con más información al respecto.

Para realizar la verificación, la Coordinación del Programa diseñó una aplicación electrónica que se ejecuta en teléfonos inteligentes, los Mentores registran las observaciones correspondientes a sus visitas a los Centros y dicha información es enviada a la Dirección General de Operación e Innovación, área responsable de dar seguimiento a la supervisión de los Centros de Trabajo.

Este proceso ha ido evolucionando, destaca que durante el trabajo de campo realizado a finales de 2019 el diseño que se observó no estaba referido en los Lineamientos 2019, incluso en las Reglas 2020 sigue sin describirse a detalle. Sin embargo, es necesario señalar las mejoras en la normatividad correspondientes a la verificación; mientras en los Lineamientos 2019 se indicaba que la STPS o personal autorizado por la STPS podrían realizar la supervisión física mediante visitas a los inmuebles en donde se localizaban los CT, en las Reglas 2020 se establece que la supervisión de los Centros y sus filiales será permanente y continua, también se señala que las visitas para llevar a cabo este fin se darán sin previo aviso del día u hora, aunado a esto se puntualiza que si el Centro se niega a recibir al personal autorizado por la STPS podrá ser dado de baja del programa. Estas modificaciones en la normatividad resultan pertinentes para la correcta operación del proceso; durante las entrevistas realizadas a los Mentores de la Nación algunos manifestaron que se habían presentado casos en que se les había negado la entrada a los Centros argumentando que no habían sido notificados de la visita o señalado que no se encontraba el responsable.

La verificación de CT que tenían por lo menos a un becario asignado se realizó en un periodo razonable (seis 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, que representan una merma importante en sus percepciones laborales. Además, el reclutamiento de Mentores se hizo por conducto de la Secretaría de Bienestar, de hecho, antes de incorporarse a la STPS algunos fungieron como Servidores de la Nación. Esta condición ha ocasionado que se mantenga un vínculo entre el personal de la Secretaría de Bienestar y los Mentores, lo cual puede implicar el desarrollo de estrategias colaborativas entre ambas

dependencias que favorezcan el trabajo que desarrollan en campo los Mentores; una oportunidad para el PJCF sería establecer mecanismos claros para que esta colaboración se dé sobre objetivos comunes y con reglas claras.

Proceso de evaluación mutua

La evaluación mutua consiste en un cuestionario estructurado con respuestas binarias (sí/no) en el caso de los beneficiarios y con respuestas en escala Likert³⁰ para los tutores,³¹ la cual se debe responder de manera mensual. Su objetivo principal es conocer el desempeño de aprendices 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, así como las evidencias de la capacitación, se cargan en la Plataforma a fin de que puedan ser revisadas por la Coordinación del Programa. Las respuestas a los cuestionarios solo pueden ser consultadas por personal adscrito 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 aprendices, por lo que el pago mensual de la beca no está condicionado a la realización de ésta. La evaluación mutua es un mecanismo que permite verificar que la capacitación se realiza en condiciones mínimas de normalidad, en el caso de los jóvenes incluye las siguientes preguntas:

- ¿Tengo tutor?
- ¿Estoy aprendiendo?
- ¿Me tratan con respeto?
- ¿Te sientes contento/a en tu capacitación?
- ¿Las actividades que realizó están relacionadas con tu plan de capacitación?

El cuestionario de los tutores incluye cuatro preguntas que contempla la valoración de los siguientes elementos:

- Asistencia
- Respeto al Centro de Trabajo
- Desempeño
- Actitud

Aunque el programa incentiva a los beneficiarios a responder mensualmente las cinco preguntas de la evaluación mutua, y a pesar de que en los Lineamientos 2019 y las Reglas 2020 hacer la evaluación mutua en tiempo y forma se indica como una obligación de los becarios y tutores, no se especifica si el incumplimiento de esta conlleva una sanción.

³⁰Las escalas Likert son instrumentos donde el encuestado debe indicar su acuerdo o desacuerdo sobre una afirmación o reactivo, lo que se realiza a través de una escala ordenada y unidimensional. Estos instrumentos suelen ser reconocidos entre los más utilizados para la medición en Ciencias Sociales (Matas, 2018).

³¹Los cuestionarios dirigidos a los tutores incluyen las siguientes respuestas: Totalmente de acuerdo, De acuerdo, Medianamente de acuerdo, En desacuerdo, Totalmente en desacuerdo.

Durante las entrevistas realizadas a personal 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.

A decir de los becarios y los 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 no es suficiente para valorar el desempeño de becarios y tutores. Tanto los tutores como jóvenes 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. De esta manera se sugiere considerar que la información recabada en la evaluación mutua se podría ocupar para 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 CT para descartar o identificar irregularidades.

Durante el trabajo de campo realizado en zonas rurales se identificaron casos en los que los tutores y becarios tenían dudas considerables sobre el proceso o desconocían de éste, por no tener acceso a equipos de cómputo o internet, o porque no estaban en condiciones de cumplir con esta responsabilidad con la periodicidad indicada. De esta manera, se sugiere fortalecer la difusión de la evaluación mutua en Centros de Trabajo localizados en zonas rurales, así como instrumentar estrategias acordes a dicho contexto, las cuales permitan que tanto tutores como becarios puedan llevarla a cabo.

Como se indicó previamente, el documento normativo indica que la evaluación mutua es una obligación de los tutores y beneficiarios, sin embargo, no se especifica una sanción ante su incumplimiento. En las Reglas 2020 se indica que una de las obligaciones de los Centros es “Llevar el control del proceso de capacitación, evaluación y acreditación de cada aprendiz, a fin de rendir los informes que requiera la STPS” (DOF, 2020a), además se señala que una causal de baja definitiva de los CT es no cumplir con las obligaciones establecidas en las Reglas 2020, por tanto, aunque no se aluda específicamente a la evaluación mutua, lo estipulado en el documento normativo puede implicar una sanción a aquellos Centros que incumplan con la evaluación de los beneficiarios.

Proceso de administración y gestión del Padrón del programa

Como ya se indicó en el apartado de *Poblaciones Potencial y Objetivo, mecanismos de elegibilidad y Padrón de beneficiarios*, el programa define a este último como la relación de aprendices que han recibido el apoyo económico por concepto de beca por haber llevado a cabo su capacitación en el trabajo. En las Reglas 2020 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.

De acuerdo con actores entrevistados en el trabajo de campo, se integran dos bases de datos. Una da cumplimiento a las disposiciones que están establecidas en el SIIPP-G publicado por la SFP; mientras que la segunda incluye la información que solicita para la PNT, la descripción del Padrón se incluye en el apartado *Poblaciones Potencial y Objetivo, mecanismos de elegibilidad y Padrón de beneficiarios*.

Como ya se mencionó, el programa proporcionó un Padrón el cual corresponde al formato solicitado por el SIIPP-G, de su análisis se desprende que capta información suficiente para entregar los componentes del Programa a la Población Objetivo, para alimentar los indicadores de gestión y para elaborar los reportes destinados a la SFP y al INAI. Sin embargo, no se recaba información detallada de los beneficiarios sobre la condición de actividad pre-programa; tampoco se recolectan datos para hacer categorizaciones de los Centros de Trabajo ni de los tutores. Así, se considera 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.

De esta manera, los principales hallazgos en este proceso van en el sentido de robustecer el Padrón y los sistemas de información para que 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 del PJCF.

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.

Sobre el monitoreo y la evaluación

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 la República. 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.

El sistema de información que se utiliza es la Plataforma Digital del PJCF y los productos generados son los informes. 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.

Cabe destacar que el PJCF no cuenta con un plan de evaluación, por lo cual, las evaluaciones que se practiquen se harán con base en los términos y condiciones definidos por el CONEVAL. No obstante, se identificaron ejercicios como el monitoreo de las evaluaciones mutuas, la visita a comunidades para constatar la operación del PJCF, así

como durante el subproceso de planeación de las operaciones (proceso de Planeación) en el cual se verifica si se están alcanzando las metas establecidas por cada área de la Coordinación del Programa. De esta manera, se considera que las acciones antes mencionadas deben continuar y ser fortalecidas con el propósito de proveer información que sirva de sustento para impulsar innovaciones o modificaciones a la operación del programa.

V. Recomendaciones

El programa Jóvenes Construyendo el Futuro arrancó su operación en enero de 2019, siendo uno de los programas prioritarios de la actual administración. En este sentido, son destacables los esfuerzos que ha realizado en su primer año de operación, tales como alcanzar, al cierre de su primer año, a 1,120,543 jóvenes que antes del programa no contaban con una intervención pública que les permitiera la oportunidad de insertarse en el mercado de trabajo. Otro gran acierto ha sido hacer uso de las Nuevas Tecnologías de la Información para acercar sus bienes y servicios a una generación cada vez más digitalizada. No menos destacable es el hecho que el PJCF inició como una propuesta novedosa, sin contar con una estructura o estrategia operativa previa sobre la cual montar sus actividades y aprovechar sus experiencias. Sobre este último particular, la Evaluación de diseño presenta la oportunidad de colocarse como un documento estratégico, que abone al fortalecimiento y maduración de la intervención hacia su segundo año de operaciones, donde será necesario refinar sus mecanismos y dirigir los esfuerzos con la finalidad de lograr sus objetivos.

A continuación, se presentan las recomendaciones generales derivadas del ejercicio de evaluación:

Recomendaciones generales

El primer año de operación del programa implicó el reto de diseñar e implementar procesos conducentes a atender a más de un millón de jóvenes, incorporando de manera ágil a los beneficiarios en el IMSS y realizando transferencias económicas mensuales oportunas. Esta capacidad de adición y su desarrollo tecnológico, le ha permitido aglutinar a jóvenes con distintas características socioeconómicas así como pertenecientes a diferentes regiones y contextos. Estos elementos pueden aprovecharse para extrapolar el modelo a otras intervenciones que les permita agilizar la capacidad de identificación y registro de su población, aprovechando la experiencia y tecnología desarrollada por el programa.

Al ser un programa de nueva creación, es evidente que durante la operación existieron actividades y procesos que tuvieron que irse ajustando conforme se detectaban áreas de mejora o posibles cuellos de botella, esto pudo dar lugar a que, si bien en la práctica se efectuaron modificaciones o se instauraron nuevos procedimientos conducentes a consolidar el diseño y operación, no en todos los casos fue posible materializar o actualizar dichos cambios en los documentos normativos. A diciembre de 2019, se había elaborado un diagnóstico, Lineamientos operativos y la MIR, entre otros instrumentos normativos. Sin embargo, la intervención ha tenido ajustes continuos a su diseño conceptual y operativo por

lo que el diseño actual ya no corresponde con el problema analizado en su diagnóstico; los indicadores de la MIR tienen inconsistencias técnicas; no se cuenta con un plan estratégico de cobertura para el mediano y largo plazo, así como un manual de procedimientos. Si bien el PJCF es un programa de reciente creación y ha debido operar en la visión de austeridad de la presente administración federal, se considera fundamental que disponga de un diseño conceptual y con una definición operativa mucho más sólida; que exista consistencia en el contenido de sus diferentes documentos normativos, y que se disponga de indicadores de impacto y de resultados que posibiliten valorar los efectos del programa en el mediano y largo plazo. Los elementos antes descritos permitirán a la intervención contar con un diseño acorde con los retos que enfrenta y de esta manera lograr los resultados que se plantea en su población objetivo.

El programa es señalado en el PND 2019-2024 como una de las intervenciones diseñadas para “garantizar empleo, educación, salud y bienestar mediante la creación de puestos de trabajo...” (DOF, 2019b), aunado a esto se contempla como uno de los programas sociales que buscan subsanar las injusticias sociales e impulsar el crecimiento económico, sin embargo, a pesar de la importancia que reviste el programa en la planeación de la actual administración, no se han estipulado las contribuciones que se espera realice en las áreas de “Política y Gobierno” y “Política Social”, de acuerdo con el PND. De esta manera, se considera oportuno que el PJCF desarrolle objetivos e indicadores para conocer las contribuciones que tendrá en la consecución de los objetivos establecidos en el PND.

Durante el primer año de operación, los Servidores de la Nación apoyaron en la difusión, así como en el registro de los solicitantes, sin embargo, en el segundo semestre de 2019 con la finalidad de realizar verificaciones en los CT, se incorporó la figura de Mentor de la Nación. Al respecto vale la pena destacar dos elementos, el primero es que en los Lineamientos 2019 se hacía mención de las acciones que corrían a cargo o podían realizar los Servidores, mientras que en las Reglas 2020 ya no son mencionados; el segundo es que a pesar de que los Mentores comenzaron a colaborar en el programa desde agosto de 2019, no son mencionados como parte de la estructura operativa del programa en las Reglas 2020.

Referente a la forma de cómo se incorporaron a la STPS, destaca que el reclutamiento de los Mentores lo efectuó la Secretaría de Bienestar, y algunos de estos se desempeñaron como Servidores de la Nación. Lo anterior genera que todavía exista un vínculo entre el personal de la Secretaría de Bienestar y los Mentores. Si bien esto puede implicar el desarrollo de estrategias colaborativas entre ambas dependencias, que favorezcan y potencialicen algunos procesos como la difusión, el registro de aprendices y tutores o la verificación de los Centros, se considera pertinente establecer el papel que desempeñaran cada uno de los actores, así como indicar mecanismos concretos para que la colaboración se dé sobre objetivos comunes y con reglas claras, evitando que estos tengan que reportar sus actividades o resolver sus dudas con instancias que formalmente no son parte del programa.

A continuación, se presentan las recomendaciones específicas.

a) Específicas

Ya que el PJCF busca atender de forma prioritaria a jóvenes solicitantes entre 18 y 29 años que habiten en municipios de alta y muy alta marginación, con altos índices de violencia y a integrantes de grupos históricamente discriminados, se recomienda incorporar a la mecánica operativa 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. En este sentido, es importante que el programa incorpore la perspectiva de género, estrategias multiculturales y esquemas diferenciados en favor de los jóvenes con mayores rezagos sociales.

También requiere fortalecer su presencia en municipios y localidades marginadas y con altos índices de violencia y disponer de estrategias para favorecer que los jóvenes no escolarizados o que no tienen acceso a las tecnologías de la información o que tienen alguna condición de discapacidad puedan conocer y postular al programa. Asimismo se sugiere diseñar procedimientos para favorecer la inscripción, permanencia y conclusión de la capacitación de las mujeres, en virtud de los análisis que indican que la mayoría de los jóvenes que no trabajan o no estudian son mujeres y una de las razones de ello es el trabajo no remunerado que realizan, el cual incluye diversas tareas que desempeñan en apoyo a las actividades cotidianas en el hogar como la crianza de hermanos o hijos y de personas adultas mayores o con discapacidad.

Durante el desarrollo de la evaluación se detectaron aspectos de mejora en los diferentes documentos que conforman el diseño del programa como: el diagnóstico, árbol de problema, las Reglas de Operación y la MIR. Por lo que se considera necesario fortalecer estos aspectos a fin de contar con un diseño más sólido que contribuya al logro de los objetivos que se plantea la intervención. Para ello, se necesita homologar elementos claves de estos documentos, como, por ejemplo: el problema público, sus causas y efectos relacionados, las definiciones de las poblaciones potencial y objetivo, así como su cuantificación.

ELPJCF debe actualizar el diagnóstico considerando que este ejercicio permite identificar plenamente el problema social que se busca atender, así como la población a la que se va a beneficiar con la intervención. Por lo que toca a las definiciones de las Poblaciones Potencial y Objetivo, se detectaron áreas de oportunidad, ya que en los documentos de diseño del Programa se plasman diferentes definiciones y conceptos, que en algunos casos dificultan su operacionalización y por tanto su cuantificación. De esta manera, se recomienda hacer una revisión de las definiciones y la metodología para realizar su cuantificación, a fin de actualizarlas y homologar. Realizar este ejercicio, no sólo permitirá que los documentos de diseño del Programa sean consistentes entre sí, sino que también ayudará a cuantificar de una manera asertiva a la población que la intervención busca atender y en un futuro permitir dar cuenta de los resultados e impactos del Programa.

Se sugiere precisar los indicadores de resultados que utilizará el programa en un periodo considerable en aras de tener información solvente y comparable que en el futuro facilite el diseño de otro tipo de evaluaciones. Al respecto, se debe elaborar una agenda de evaluación que permita solventar las necesidades de información del programa para continuar fortaleciendo su diseño y la operación, así como para estimar los resultados e impactos logrados con la intervención.

Como resultado de los recortes y reservas presupuestales efectuados, se recomienda que este cuente con estrategias bien definidas para adaptar las metas de cobertura al contexto presupuestal y que esto no devenga en la afectación de la mecánica operativa del PJCF como, por ejemplo, mermar la capacidad del programa para llevar a cabo la validación de información y sobretodo la supervisión de los Centros de Trabajo, para así asegurar que las y los jóvenes se encuentren vinculados y desarrollando los planes de capacitación de su elección.

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.

Es fundamental garantizar que el 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, ya que de ellos dependen tareas prioritarias para lograr cumplir con el objetivo del programa

Sobre el registro de beneficiarios, se sabe, a través de entrevistas con directivos en oficinas centrales, que el programa lleva a cabo una estrategia territorial para aumentar su presencia en zonas de alta y muy alta marginación. En este sentido, se recomienda consolidar la estrategia y reforzar los operativos para promover que el personal tenga mayor presencia en estas localidades; que apoye en su difusión y asista de manera presencial a las personas físicas y morales interesadas en participar a formalizar su registro que no cuenten con los medios o los conocimientos para ello, a efecto de que los jóvenes que residen en esas unidades territoriales tengan opciones de capacitación cercanas a sus domicilios. Pero también, mayor presencia en territorio permitiría evitar, en la medida de lo posible, la intervención de gestores ajenos al programa que en aras de apoyar la inscripción tanto de los beneficiarios como de los CT pudieran aprovechar la falta de información para sacar un beneficio particular.

Sobre la validación del registro de aprendices, se recomienda mejorar la estrategia de comunicación con estos, a fin de que envíen su fotografía con el código QR como se les solicita evitando los errores que frecuentemente se reportan; así como 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 esta población es la que más dificultades presenta para enviar la fotografía con el código QR, generando con ello suspensiones temporales del beneficio y, por tanto, una mayor carga

administrativa para el beneficiario al tener que presentarse en una oficina del programa para validar su información.

Como ya se ha indicado, el objetivo del programa es “incluir en actividades productivas a los jóvenes [...] propiciando la conexión de los mismos con unidades económicas dispuestas y con *posibilidades de brindarles capacitación en el trabajo*”, en ese sentido, el programa debe supervisar que los CT sí sean capaces de brindarles dicha capacitación, por ello se recomienda diseñar una estrategia metodológica para revisar en qué medida se están desarrollando los planes de capacitación y logrando los objetivos definidos en éstos. Además, 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 a otros CT. Asimismo, se debe reforzar la comunicación con los tutores para recordar la responsabilidad de realizar la capacitación conforme a lo establecido en el plan de capacitación así como informar a los beneficiarios sobre su derecho a recibir una capacitación apegada al plan al que se vincularon. También se debe poner énfasis en la difusión sobre los servicios a los que pueden tener acceso en el IMSS y a los que no.

Sobre las evaluaciones mutuas, se sugiere crear un banco de reactivos y buscar implementar diferentes baterías de preguntas mensualmente para evitar que se vuelva un proceso mecánico que poco aporte a la mejora de la intervención. Esto, además de permitir detectar comportamientos y conductas que pudieran dar pauta a la visita de supervisión de un Mentor de la Nación a un CT para descartar o identificar irregularidades, permitiría explorar distintos aspectos del desarrollo de la capacitación, de la relación becario-tutor, de la recepción de los apoyos económicos o cualquier otro asunto que se considere dentro del objetivo de este instrumento. Además, podría explorarse la posibilidad de establecer indicadores y parámetros de desempeño para tutores y aprendices.

De igual manera, se recomienda definir el alcance y objetivo de la evaluación mutua, ya que el procesamiento de la información captada mediante este instrumento 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. Se recomienda establecer el proceso a través del cual se va a analizar la información captada y 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 aprendices.

Sobre la administración y gestión del padrón del programa se recomienda revalorar la conveniencia de considerar como beneficiarios solo a quienes reciben la transferencia económica, toda vez que deben considerarse como apoyos aquellos beneficios o recursos otorgados en dinero o en especie, tal como se solicita en la Plataforma Nacional de Transparencia; además, el padrón debe incluir información relevante para la operación del PJCF; como por ejemplo, indicar al CT al que está adscrito el o la becario, el área o tema de la capacitación que recibe, su estatus (vinculado, desvinculado, etc.), la fecha de inicio de la capacitación, fecha de conclusión según su estatus y si es su primera o segunda opción de vinculación. Además de lo anterior, es recomendable recolectar datos sobre

variables socioeconómicas que permitan identificar de manera más amplia el perfil de los beneficiarios y en qué medida se está llegando a todos los grupos considerados como población prioritaria del programa, para así lograr establecer a mediano plazo estrategias que ayuden a tener presencia en aquellos sectores y/o población vulnerable que en menor medida están accediendo al programa.

En materia de seguimiento al logro del objetivo del programa y la capacitación (inclusión en actividades productivas a jóvenes, adquisición o fortalecimiento de habilidades técnicas y hábitos de trabajo), se sugiere generar los mecanismos y la información que permita dar cuenta de los resultados de la intervención. Por ejemplo, mediante la aplicación de dos cuestionarios, uno inicial y uno final, que busquen recabar información detallada sobre la condición de los jóvenes pre-programa y post-programa, entre los elementos que se pueden captar se encuentra: la duración de la búsqueda de empleo, razones para la no búsqueda de empleo, motivos por los que los jóvenes no han sido contratados, tiempo que el joven lleva sin estudiar y trabajar, ocupación después de participar en el programa, duración de la búsqueda de empleo a partir del término de la capacitación hasta que se realiza la contratación del joven en un lugar de trabajo, entre otros. Otra posibilidad es fortalecer la evaluación mutua, con el objetivo de dar seguimiento al desempeño de los aprendices, así se podría contar con un mecanismo que de manera mensual diera cuenta del avance en la capacitación de los jóvenes, las áreas de mejora en el contenido del plan de capacitación y el proceso aprendizaje, pero sobre todo podría aportar los elementos necesarios que avalen que los aprendices efectivamente están desarrollando habilidades para mejorar su empleabilidad y que por tanto ayuden en su inclusión en el mercado laboral. Contar con esta información permitirá identificar el cambio que el programa logró en los jóvenes: inclusión laboral, mejora de la empleabilidad, desarrollo de habilidades, empleo en un trabajo decente, alejamiento de comportamientos antisociales.

Por otro lado, la estrategia “Mes 13” empezó a operar a principios de 2020 y ofrece a los beneficiarios una gama de opciones de salida y asegura una transición acompañada entre la vinculación temporal ofrecida por el programa y la obtención de un empleo, el emprendimiento individual o colectivo, o bien, a la reanudación de estudios. Tal cual está planteada, esta estrategia se ofrece como una opción hasta los últimos meses de capacitación, no obstante se considera oportuno que las y los aspirantes puedan ser partícipes de las acciones que forman parte de esta estrategia desde su registro, para que puedan ir perfilando sus opciones de capacitación en función de las alternativas de salida que les ofrece el “Mes 13” y elijan la que mejor se ajuste a sus necesidades e intereses una vez concluida su participación en el programa.

Con todo y aunque muchos jóvenes asumen los derechos y obligaciones que implica participar en el PJCF y los cumplen a cabalidad, fue posible observar actitudes y comportamientos por parte de algunos beneficiarios que no asumen el compromiso a toda conciencia de participar en este tipo de intervenciones, cuyo éxito se basa en un esquema de corresponsabilidad tripartita Estado/aprendices/Centros de Trabajo. En este aspecto, algunos jóvenes mostraron desconocimiento sobre los derechos y obligaciones básicas que se contraen al participar en el programa; a pesar de que en la Plataforma tienen a su disposición videos tutoriales y otros materiales en los que se hace extensa alusión a ellos.

Por su parte, algunos tutores refirieron que las y los jóvenes no tienen muy claro cuál es el objetivo del programa y, sobre todo, que la beca lleva aparejada la responsabilidad de acudir a un CT para recibir capacitación en horarios específicos y cumplir con el reglamento establecido en cada uno de ellos; de esta manera, cuando se les presentaba con los compromisos que debían cumplir, algunos jóvenes optaban por no participar en el programa, pues pensaban que con el hecho de vincularse a un centro tenían el derecho de recibir el apoyo sin tener claras sus responsabilidades (como asistencia, cubrir un horario, entre otros aspectos mencionados). De aquí la necesidad de seguir construyendo una estrategia de comunicación que sensibilice a cada vez más jóvenes sobre la oportunidad única que representa el PJCF para su preparación y mejorar sus condiciones para participar de los procesos económicamente productivos del país; pero también es necesario reforzar los esfuerzos en la supervisión a fin de identificar malas prácticas que puedan desvirtuar el objetivo de la intervención.

Como se ha mencionado, el PJCF ha mostrado una notable evolución durante el desarrollo de esta evaluación, ha realizado mejoras sustanciales en sus instrumentos de planeación, especialmente en lo que refiere a sus documentos normativos al pasar de Lineamientos en 2019 a Reglas de Operación en 2020, y en sus procesos operativos, incorporando experiencias recogidas durante su primer año de implementación y refinando cada vez más sus estrategias. Aun con esto, el programa sigue en proceso de maduración y puede fortalecerse de los hallazgos y recomendaciones aquí vertidas. Con este fin, se plantean, a manera de cierre, algunas reflexiones finales derivadas del proceso evaluativo en un sentido más amplio, pensando en los siguientes pasos que podría considerar para consolidarse como una política integral para la atención de las y los jóvenes que no estudian y no trabajan.

En tal sentido, el programa ha identificado de manera adecuada que un obstáculo que enfrentan los jóvenes para poder insertarse al mercado laboral es la falta de experiencia, capacidades y habilidades para el trabajo, por ello, se consideran relevantes las acciones que el Estado, a través del PJCF, está realizando para revertir esta situación.

Una posibilidad es considerar es que tal y como está planteado en este momento, el programa puede estar compitiendo con la educación formal. En este sentido, es necesario tomar en cuenta casos en donde las personas que asisten a la escuela valoren como prioridad la posibilidad de acceder a una beca de \$3,748.00 mensuales y decidan abandonar sus estudios para tener el beneficio inmediato de la beca del programa. Sobre todo, si se considera que el monto de las becas educativas ofertadas es menor al del PJCF y que la población a la que se dirigen comparte el rango de edad con el PJCF. Por ejemplo, en el caso del Programa Jóvenes Escribiendo el Futuro a cargo de la Coordinación Nacional de Becas para el Bienestar Benito Juárez, la beca es de \$2,400.00 mensuales y se destina a jóvenes que no rebasen los 29 años; por su parte la Beca Universal para estudiantes de Educación Media Superior Benito Juárez otorga \$800 pesos mensuales a las y los alumnos inscritos en Instituciones Públicas de Educación Media Superior del Sistema Educativo Nacional. De esta manera, para evitar motivar actitudes poco favorables, como la deserción escolar, se recomienda valorar la pertinencia de incluir modelos duales de capacitación laboral, que permitan a los jóvenes continuar con sus estudios obligatorios, en el caso que

hayan desertado, y poder participar del PJCF; esto podría solventarse a través de un estímulo adicional para aquellos beneficiarios que durante el proceso de capacitación decidan retomar sus estudios bajo la modalidad que mejor les convenga. Esta opción podría consolidarse a través de convenios de colaboración con la Coordinación Nacional de Becas para el Bienestar Benito Juárez para definir los mecanismos que permitan operar bajo un modelo dual.

Una característica del mercado laboral en México, y que PJCF podría incidir de manera indirecta, es buscar mitigar informalidad, la cual afecta a más de la mitad de los asalariados. Y que, si bien, no es objetivo del programa, este podría estar generando incentivos para que las personas empleadas en el sector informal aumenten su capacidad productiva a través de los aprendices y, en ese sentido, se podría aprovechar el acercamiento del programa, a través de los CT, para promover incentivos positivos que generen la formalidad de los mismos y con ello, mejorar las condiciones laborales de sus empleados.

Otra situación en la que se considera oportuno reflexionar es que, dado que el programa no genera empleos permanentes (por no ser parte de sus objetivos), es posible que algunos CT durante o al término del programa, sustituyan a parte de su personal con sueldos más altos por algún becario, dado que sería mucho más rentable para los CT que sea el programa quién financie su planta laboral, convirtiéndose en un subsidio para su planta laboral. En ese sentido, también sería pertinente poder generar información para identificar tanto los incentivos positivos como negativos que indirectamente estuviera generando la intervención.

Por último, otra opción a tener en cuenta es que, dado que el PJCF no genera empleos permanentes (por no ser parte de sus objetivos), la posibilidad de aprovechar la base de datos sobre Centros de Trabajo que el programa está consolidando, en especial aquellos registrados en zonas de alta y muy alta marginación, para vincular a estas unidades económicas a otros programas de subsidios diseñados para aumentar la productividad y generar fuentes de empleo a través de los micro y pequeños negocios, como son los Microcréditos para el Bienestar, que actualmente considera como grupo de atención prioritario a los beneficiarios del programa en sus Reglas de Operación, o programas de la Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural, para aumentar sus capacidades productivas, generar puestos de trabajo estables, en los que puedan también incorporarse eventualmente los aprendices egresados del programa, y así promover una atención integral que busque el desarrollo económico del país.

VI. Opinión del programa y acciones de mejora

1. Uso de los hallazgos de la evaluación

En este apartado la Unidad del Programa Jóvenes Construyendo el Futuro, efectúa una revisión de las recomendaciones que la instancia evaluadora realiza y se señala como se atenderán las que resultan viables, en términos de su contribución en el cumplimiento de los objetivos y metas institucionales y que, por tanto, se pueden convertir en Aspectos Susceptibles de Mejora.

Cuadro 8. Principales mejoras derivadas de la evaluación

Sección / Número de pregunta	Texto del Informe	Punto de vista de la dependencia o entidad	Acción de mejora derivada de la evaluación ³²
V. Recomendaciones a) Recomendaciones específicas (2)	Durante el desarrollo de la evaluación se detectaron aspectos de mejora en los diferentes documentos que conforman el diseño del programa como: el diagnóstico, árbol de problema, las Reglas de Operación y la MIR. Por lo que se considera necesario fortalecer estos aspectos a fin de contar con un diseño más sólido que contribuya al logro de los objetivos que se plantea la intervención. Para ello, se necesita homologar elementos claves de estos documentos, como, por ejemplo: el problema público, sus causas y efectos relacionados, las definiciones de las poblaciones potencial y objetivo, así como su cuantificación. El PJCF debe actualizar el diagnóstico considerando que este ejercicio permite identificar plenamente el problema social que se busca atender, así como la población a la que se va a beneficiar con la intervención	Se realizará una actualización a los documentos conceptuales solicitados. Sin embargo, es preciso señalar que, la población objetivo del Programa son todos aquellos jóvenes entre 18 y 29 años que no estudian y no trabajan a nivel nacional, teniendo como principal enfoque la participación de las y los jóvenes solicitantes que habiten en municipios de alta y muy alta marginación, con altos índices de violencia y a integrantes de grupos históricamente discriminados. En virtud de lo anterior, este enfoque se genera a partir de la caracterización de los municipios del país, con base en la información que brinda el INEGI.	Se actualizarán el diagnóstico del PJCF, y la Matriz de Indicadores para Resultados.
V. Recomendaciones a) Recomendaciones específicas (3)	Por lo que toca a las definiciones de las Poblaciones Potencial y Objetivo, se detectaron áreas de oportunidad, ya que en los documentos de diseño del Programa se plasman diferentes definiciones y conceptos, que en algunos casos dificultan su	Se realizará una actualización de los documentos solicitados; sin embargo, como se señala en el punto anterior respecto a la población potencial y objetivo, el Programa realiza una priorización territorial a partir de la caracterización de los municipios del país	Actualizar el diagnóstico del PJCF.

³² Acciones de mejora planeadas o emprendidas.

Sección / Número de pregunta	Texto del Informe	Punto de vista de la dependencia o entidad	Acción de mejora derivada de la evaluación ³²
	operacionalización y por tanto su cuantificación. De esta manera, se recomienda hacer una revisión de las definiciones y la metodología para realizar su cuantificación, a fin de actualizarlas y homologar. Realizar este ejercicio, no sólo permitirá que los documentos de diseño del Programa sean consistentes entre sí, sino que también ayudará a cuantificar de una manera asertiva a la población que la intervención busca atender y en un futuro permitir dar cuenta de los resultados e impactos del Programa	con base en la información que brinda el INEGI.	
V. Recomendaciones a) Recomendaciones específicas (4)	Se sugiere precisar los indicadores de resultados que utilizará el programa en un periodo considerable en aras de tener información solvente y comparable que en el futuro facilite el diseño de otro tipo de evaluaciones. Al respecto, se debe elaborar una agenda de evaluación que permita solventar las necesidades de información del programa para continuar fortaleciendo su diseño y la operación, así como para estimar los resultados e impactos logrados con la intervención.	Se considera viable la actualización de los indicadores de la MIR; también se considera que el programa anual de evaluación de CONEVAL y de la SHCP abarca los aspectos fundamentales de evaluación del Programa. Del mismo modo, se menciona que la evaluación se realiza de manera permanente por medio de la retroalimentación de los actores que participan en el Programa, desde los solicitantes a aprendices y tutores, hasta el seguimiento de los aprendices egresados, retroalimentación que ha permitido, identificar las áreas de oportunidad del diseño y de la operación del Programa.	Actualizar la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR).
V. Recomendaciones a) Recomendaciones específicas (11)	Se debe reforzar la comunicación con los tutores para recordar la responsabilidad de realizar la capacitación conforme a lo establecido en el plan de capacitación, así como informar a los beneficiarios sobre su derecho a recibir una capacitación apegada al plan al que se vincularon. También se debe poner énfasis en la difusión sobre los servicios a los que pueden tener acceso en el IMSS y a los que no.	Se considera viable y susceptible de implementarse	Campañas de difusión con los tutores y representantes de centros de trabajo sobre sus responsabilidades en el Programa. Campaña de difusión sobre los servicios que proporciona el IMSS a aprendices vinculados a un centro de trabajo.
V. Recomendaciones	La estrategia "Mes 13" empezó a operar a principios de 2020 y ofrece a los beneficiarios una	La alternativa se ofreció hasta los últimos meses porque fue cuando estuvo	Se valora la pertinencia de la recomendación por lo

Sección / Número de pregunta	Texto del Informe	Punto de vista de la dependencia o entidad	Acción de mejora derivada de la evaluación ³²
a) Recomendaciones específicas (17)	gama de opciones de salida y asegura una transición acompañada entre la vinculación temporal ofrecida por el programa y la obtención de un empleo, el emprendimiento individual o colectivo, o bien, a la reanudación de estudios. Tal cual está planteada, esta estrategia se ofrece como una opción hasta los últimos meses de capacitación, no obstante, se considera oportuno que las y los aspirantes puedan ser partícipes de las acciones que forman parte de esta estrategia desde su registro, para que puedan ir perfilando sus opciones de capacitación en función de las alternativas de salida que les ofrece el "Mes 13" y elijan la que mejor se ajuste a sus necesidades e intereses una vez concluida su participación en el programa	disponible; se valora la pertinencia de la recomendación y se trabaja para mejorar su implementación.	que se realizará una mayor difusión de la estrategia "Mes 13" para los solicitantes y beneficiarios del Programa.

2. Cambios sustantivos del programa durante el ejercicio de evaluación

El programa inició operaciones en enero de 2019 y durante su implementación fue definiendo sus objetivos y alcances, y mejorando sus procesos y mecánica operativa; los cambios más significativos quedaron registrados en los diferentes documentos normativos, que a la fecha llevan dos actualizaciones: la primera el 28 de junio de 2019 y la segunda, a través de la emisión de Reglas de Operación el 10 de enero de 2020.

Los cambios identificados por el equipo evaluador se pueden resumir en los siguientes:

- Se modificó el objetivo general del programa;
- Se pasó de cinco a cuatro objetivos específicos;
- Se describen tres apoyos (capacitación, beca y seguro médico) que conforman un componente único;
- Se define que la capacitación está orientada a la adquisición o fortalecimiento de habilidades técnicas y hábitos de trabajo;
- Se establecieron límites respecto al número de aprendices que pueden recibir los CT;
- La beca pasó de \$3,600 en 2019 a \$3,748 en 2020;

- Se hicieron adecuaciones a la definición de la población prioritaria del programa, aplicando una metodología territorial dando mayor priorización a la atención de los municipios de alta y muy alta marginación y con altos índices de violencia y a integrantes de grupos históricamente discriminados;
- Se suprime la categoría becario para uniformar la referencia por el término aprendiz;
- Se incorporó un apartado que detalla las actividades que están prohibidas en las capacitaciones: trabajo doméstico, ventas multinivel o esquemas piramidales, vigilancia, veladores, personal de seguridad, actividades de culto religioso, actividades de proselitismo político-electoral o dentro de un partido político;
- Se especifica que el Programa realizará supervisión permanente y continua a los Centros de Trabajo en todo el territorio nacional a través de personal que designe la STPS mediante visitas sin previo aviso;
- Se incorpora en 2019 la figura operativa Mentor de la Nación, que son quienes tienen la responsabilidad de realizar la supervisión a los centros de trabajo.

Cabe destacar que estos cambios no fueron derivados del ejercicio de evaluación realizado por el equipo externo, sino que fueron cambios derivados de la implementación del propio Programa. Cuando llegaron las observaciones de la evaluación, se observó que había coincidencia con algunas de las sugerencias. Por ello, se considera que los procesos de adaptación del Programa han avanzado a mayor velocidad que el proceso de evaluación.

3. Posición Institucional respecto de la evaluación

Como parte del Programa Anual de Evaluación 2019, el CONEVAL determinó la realización de evaluaciones en materia de diseño a los programas de nueva creación, como lo es el Programa Jóvenes Construyendo el Futuro, o a aquellos que hubieran experimentado cambios sustanciales en su diseño; la metodología que se seleccionó incluyó de manera adicional al estudio del diseño, una fase de trabajo de campo con el propósito de explorar el funcionamiento del Programa en territorio y de esta forma conocer de primera mano el contexto económico y social en la que se desarrolla e incide el Programa. Así el objetivo de la evaluación denominada “Análisis Exploratorio del Diseño del Programa Jóvenes Construyendo el Futuro 2019-202” fue la 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”.

Durante el periodo que duró la evaluación, de mayo de 2019 al primer trimestre del 2020, el Programa continuó en la adecuación de su mecánica operativa y de sus instrumentos normativos, actividades que forzosamente tienen que ir de la mano. Al ser un Programa que se implementa en todo el territorio nacional de manera simultánea y con el apoyo de una Plataforma Digital, la única manera de lograr este objetivo fue crear los módulos operativos a la par que los instructivos (manuales para su uso y llenado) utilizados por el personal que participa en el desarrollo de las tareas. De esta forma los primeros productos

que los evaluadores entregaron al Programa estaban desfasados, pues partían de la revisión de documentos que ya estaban superados.

Con objeto de entender otros elementos distintivos de esta evaluación, conviene recordar que el Programa es nuevo dentro de la administración pública, atendiendo un problema público que había sido desatendido durante años, que consiste en darle una oportunidad a jóvenes entre 18 y 29 años que no estudiaban y no trabajaban y que además es una iniciativa pionera, al ser el primero que opera completamente en línea, convirtiéndose en punta de lanza en el uso de las tecnologías. No existían antecedentes en el país para la forma de operar, administrar y tomar decisiones para un programa de tales características. Asimismo, los retos del Programa para atender a 2.3 millones de jóvenes dispersos en la totalidad del territorio nacional, en tiempo récord, ha sido posible gracias a la eliminación de trabas burocráticas y filtros innecesarios para facilitar la participación de las y los jóvenes que cumplieran con los requisitos de elegibilidad (edad e inactividad laboral y educativa), independientemente de sus características socioeconómicas o de su ubicación geográfica.

También se optó por un modelo de enseñanza-aprendizaje distinto del educativo tradicional, en el que el maestro se apega completamente a un plan de estudios/capacitación y la interacción ocurre en un aula, sino que descansa en la experiencia, los conocimientos y saberes de los instructores (que podían ser los dueños o empleados encargados de los centros de trabajo) para brindar el aprendizaje a través de la práctica, es decir, aprender trabajando. Un esquema similar al de transmisión histórica del conocimiento entre padres/madres e hijos(as) o maestros(as) y aprendices. En este sentido, cabe recordar que la función fundamental del Programa es poner en contacto a las y los jóvenes que buscan una oportunidad para aprender, en un Centro de Trabajo y tutor(a) dispuesto(a) a enseñarlo. Es decir, propiciar la inclusión de todos los jóvenes a una práctica laboral real; y, de manera complementaria, otorga un apoyo económico y seguro médico para eliminar otros factores que puedan impedir que se lleve a cabo el aprendizaje con éxito.

Esta visión se compartió al equipo evaluador en las diversas reuniones que se sostuvieron con el personal del Programa. Sin embargo, se considera que esta visión no ha sido comprendida del todo, pues persisten algunas recomendaciones que sugieren modificar esa esencia, para conseguir objetivos que no se propuso alcanzar el Programa.

De esta forma, los resultados de la evaluación son útiles porque hicieron visibles las inconsistencias existentes entre los documentos normativos, dado que existe una desactualización de los mismos. Del mismo modo, se hizo visible la falta de una estructura organizacional formal que delimite la responsabilidad de cada uno de los funcionarios que participan en las diferentes tareas que se llevan a cabo para que el Programa cumpla con sus objetivos. Estos elementos, como se mencionó en el punto uno, serán retomados y se convertirán en aspectos susceptibles de mejora.

Por lo que respecta al resto de las recomendaciones, a pesar de las diversas reuniones y entrevistas que se sostuvieron, se considera que algunas de las conclusiones a las que llegó el equipo evaluador, parten de un paradigma de política social diferente al que dio origen y motiva al Programa Jóvenes Construyendo el Futuro; que inició con el cambio de

administración federal, en el que la forma de concebir los programas sociales y de operarlos es completamente distinta, por lo que no puede ser medido con los mismos instrumentos con los que se ha evaluado siempre, sino que se tienen que encontrar mecanismos que permitan valorar los resultados en función de esta nueva forma de diseñar y ejecutar los programas sociales.

Con respecto a las recomendaciones de los instrumentos de seguimiento y operación, es de reiterar que en el desarrollo de la evaluación se expuso al equipo evaluador que el plan estratégico de cobertura está basado en un enfoque territorial en los municipios de alta y muy alta marginación, así como en los que tienen altos índices de violencia. Por lo que este trabajo se desarrolla a partir de la propia operación del Programa.

El Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) fue la instancia coordinadora de la evaluación, acompañando a los evaluadores y a los responsables del Programa en todas las reuniones y entrevistas que sostuvieron. También sus funcionarios estuvieron presentes en el trabajo de campo, verificando que todas las tareas se realizaran con rigor metodológico. Su trabajo de gestión, para que las actividades se desarrollaran de acuerdo a lo programado, implicó la conciliación de numerosas agendas. CONEVAL también verificó que los productos de la evaluación se apegaran a los términos de referencia emitidos para este tipo de evaluación. Asimismo, el equipo evaluador se apegó al cumplimiento de los términos de referencia y mostraron disponibilidad para ajustarse a la apretada agenda de los funcionarios responsables de la implementación del Programa.

4. Comentarios específicos

4.1 Sobre los resultados de la evaluación

El modelo de evaluación no corresponde con un Programa que tiene como enfoque la universalidad de los apoyos, por ello algunas recomendaciones no pueden ser consideradas para ser implementadas, tanto por el alto costo que representarían, como por la enorme cantidad de funcionarios que serían necesarios para llevar a cabo las actividades sugeridas. El Programa tiene claro que su objetivo es activar a jóvenes que se encontraban sin estudiar ni trabajar, brindándoles la oportunidad de aprender trabajando, otorgándoles un beneficio económico (beca) y otro en especie (seguro médico). Medir de forma tradicional los resultados del Programa es un reto, tanto por lo heterogéneo de los participantes y por lo diverso que son los oficios y actividades que se están desarrollando dentro del proceso de capacitación; no es posible estandarizar los procesos, por lo que se debe de trabajar de manera conjunta entre las instancias evaluadoras, los investigadores interesados en el tema y la UPJC en la búsqueda de nuevos esquemas de evaluación.

4.2 Sobre el uso de la evaluación

Resulta importante señalar que la Unidad del PJC tiene claro que debe de contar con instrumentos que estén actualizados y alineados entre ellos. La coherencia de los documentos normativos ayuda a que tanto los operadores del programa como los participantes (beneficiarios y centros de trabajo) cuenten con reglas claras que facilitan

la ejecución del Programa, dando transparencia en la ejecución de los procesos. En este sentido, el PJCF retomará las recomendaciones encaminadas a alinear sus instrumentos de planeación, ejecución y monitoreo, a fin de que guarden coherencia entre sí, junto con la estructura organizacional que lo opera. Asimismo, de las recomendaciones emitidas se retomarán las que puedan conducir a un mejor resultado, pues la mayoría ya se realizan.

4.3 Sobre el proceso de la evaluación

El proceso de evaluación se apegó a los Términos de Referencia por los que el equipo evaluador fue contratado, ajustándose completamente al contrato que tenían signado en los tiempos en que fue comprometido.

4.4 Sobre el desempeño del equipo evaluador

El equipo evaluador se apegó completamente a los Términos de Referencia (TdR) entregando los resultados comprometidos. En este sentido, lo que resulta conveniente es revisar los TdR para valorar si los resultados encontrados en los programas evaluados de esta administración, están siendo consistentes con los nuevos paradigmas que contextualizan el marco en el que se ejecutan los programas federales.

4.5 Sobre la institución coordinadora

CONEVAL fue la instancia coordinadora, la que realizó en tiempo y forma el trabajo de vinculación entre el Programa y el equipo evaluador, verificando en todo momento que los procesos se llevarán a cabo con rigor metodológico. El área de oportunidad que se observa es la necesidad de revisar si los esquemas actuales con los que se licitan las evaluaciones están proporcionando resultados útiles para la mejora de los programas.

Referencias

- Abramo, L. C. (2019). *Programas sociales, superación de la pobreza e inclusión laboral. Aprendizaje desde América Latina y el Caribe*. Obtenido de CEPAL: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/44602/1/S1900005_es.pdf
- CCSPJP. (2019). *La violencia en los municipios de México (2018). Los subsidios no han reducido la violencia ni la reducirán*. Obtenido de <http://seguridadjusticiaypaz.org.mx/files/La-violencia-en-los-municipios-de-Me%CC%81xico-2018.pdf>
- CEPAL. (2019). *Panorama Social de América Latina 2018. Otros. Comisión Económica para América Latina y el Caribe*. Obtenido de <https://www.cepal.org/es/publicaciones/44969-panorama-social-america-latina-2019>
- CONAPO. (2016). *Índice de marginación por entidad federativa y por municipio 2015*. Obtenido de <https://www.gob.mx/conapo/documentos/indice-de-marginacion-por-entidad-federativa-y-municipio-2015>
- CONEVAL. (2013). *Guía para la Elaboración de la Matriz de Indicadores para Resultados*. Ciudad de México: Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social.
- CONEVAL. (2017). *Evaluación de Procesos*. Obtenido de https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/MDE/Paginas/Evaluacion_Procesos.aspx
- CONEVAL. (7 de junio de 2018). *Evaluación estratégica de Protección Social en México, Segunda Edición*. Obtenido de <https://www.coneval.org.mx/InformesPublicaciones/Documents/Evaluacion-Estrategica-Proteccion-Social-segunda-edicion.pdf>
- CONEVAL. (2019a). *Términos de Referencia de la Evaluación en materia de Diseño con trabajo de campo*. Ciudad de México.
- CONEVAL. (2019b). *Términos de Referencia Análisis exploratorio del Diseño de los programas prioritarios de becas 2019-2020*. Ciudad de México.
- CONEVAL. (s/f). *Glosario. Evaluación de la Política Social*. Obtenido de <https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Paginas/Glosario.aspx>
- CONOCER. (5 de julio de 2017). *CONOCER*. Obtenido de https://conocer.gob.mx/acciones_programas/conocer-mision-vision-politica-objetivos-calidad/
- DOF. (10 de enero de 2019a). *Lineamientos para la operación del Programa Jóvenes Construyendo el Futuro*. Obtenido de https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5547857&fecha=10/01/2019
- DOF. (2019b). *Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024*. Obtenido de https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5565599&fecha=12/07/2019

- DOF. (28 de junio de 2019c). *Lineamientos para la operación del Programa Jóvenes Construyendo el Futuro*. Obtenido de https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5564450&fecha=28/06/2019
- DOF. (23 de Agosto de 2019d). *Reglamento Interior de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social*. Obtenido de https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5570275&fecha=23/08/2019
- DOF. (10 de Febrero de 2020a). *Reglas de Operación del Programa Jóvenes Construyendo el Futuro*. Obtenido de https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5585918&fecha=10/02/2020
- DOF. (30 de marzo de 2020b). *ACUERDO por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa Sembrando Vida, para el ejercicio fiscal 2020*. Obtenido de dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5590695&fecha=30/03/2020
- DOF. (2020c). *REGLAS de Operación del Programa de Microcréditos para el Bienestar 2020*. Obtenido de https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5587726&fecha=27/02/2020
- Hernández, M. L. (2013). *La situación demográfica en México. Panorama desde las proyecciones de población*. Obtenido de La situación demográfica en México: http://www.conapo.gob.mx/work/models/CONAPO/Resource/1720/1/images/1_La_Situacion_Demografica_En_Mexico.pdf
- INEGI. (2018). *Plan Regional de Incorporación de Nuevas Ciudades a la ENOE 2018-2022*. Obtenido de https://www.inegi.org.mx/contenidos/app/consultapublica/doc/descarga/ENOE2018_2022/proyecto/presentacion_plan_regional_y_nuevas_preguntas.pdf
- INEGI. (2019). *Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (Glosario)*. Obtenido de <https://www.inegi.org.mx/app/glosario/default.html?p=ENOE15#letraGloP>
- INPI. (2017). *Indicadores socioeconómicos de los pueblos indígenas de México, 2015*. Obtenido de <https://www.gob.mx/inpi/articulos/indicadores-socioeconomicos-de-los-pueblos-indigenas-de-mexico-2015-116128>
- Matas, A. (2018). *Diseño del formato de escalas tipo Likert: un estado de la cuestión*. Obtenido de Revista electrónica de investigación educativa: http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1607-40412018000100038
- Minayo MCS, A. S. (2008). Possibilidades e dificuldades nas relações entre ciências sociais e epidemiologia. *Cien Saude Colet*, 97-107.
- OIT. (9 de agosto de 2004). *¿Qué es el trabajo decente?* Obtenido de https://www.ilo.org/americas/sala-de-prensa/WCMS_LIM_653_SP/lang-es/index.htm
- OIT. (2015). *Discapacidad y trabajo*. Obtenido de https://www.ilo.org/global/topics/disability-and-work/WCMS_475652/lang-es/index.htm

- Presidencia de la República. (1 de septiembre de 2019). *Versión estenográfica del Primer Informe de Gobierno*. Obtenido de <https://www.gob.mx/presidencia/es/articulos/version-estenografica-del-primer-informe-de-gobierno?idiom=es>
- Pyett, P. (2003). Validation of qualitative research in the “real world”. *Qual Health Res*, 1170-1179.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público. (enero de 2019). *Estrategia Programática Ramo 11*. Recuperado el 19 de agosto de 2019, de Presupuesto de Egresos de la Federación 2019: https://www.pef.hacienda.gob.mx/work/models/PEF2019/docs/11/r11_ep.pdf
- SHCP. (31 de octubre de 2018). *Anexos del Manual de Programación y Presupuesto 2019*. Recuperado el 22 de agosto de 2019, de Disposiciones para la Programación y Presupuestación 2019, Secretaría de Hacienda y Crédito Público: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/409260/Anexos_del_Manual_de_Programacion_y_Presupuesto_2019.pdf
- SHCP. (2019). *Presupuesto de Egresos de la Federación (Avance del gasto a cuarto trimestre 2019) [Base de datos]*. Recuperado el 17 de marzo de 2020, de Transparencia Presupuestaria. Datos abiertos.: https://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/es/PTP/Datos_Abiertos
- SHCP. (2019b). *Estructura Programática a emplear en el proyecto de Presupuesto de Egresos 2020*. Obtenido de https://www.ppef.hacienda.gob.mx/work/models/PPEF/2020/estructura_programatica/1_EstructurasProgramaticas_paraPPEF2020.pdf
- SHCP. (2020). *Informe de la Cuenta Pública 2019*. Obtenido de https://www.cuentapublica.hacienda.gob.mx/es/CP/Informacion_Presupuestaria-2019
- SHCP. (2020). *Presupuesto de Egresos de la Federación PEF 2020 [Base de datos]*. Recuperado el 17 de marzo de 2020, de Transparencia Presupuestaria. Datos abiertos: https://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/es/PTP/Datos_Abiertos
- STPS. (2015). *La inclusión laboral en México: Avances y retos. Otros. Secretaría del Trabajo y Previsión Social*. Obtenido de http://www.stps.gob.mx/bp/gob_mx/Libro-Inclusion%20Laboral%20en%20Mexico-Avances%20y%20retos%20version%20digital.pdf
- STPS. (2018). *Diagnóstico, Jóvenes Construyendo el Futuro. Documento no publicado*. México.
- STPS. (2019). *Matriz de Indicadores para Resultados 2020 del Programa Jóvenes Construyendo el Futuro. Documento de trabajo no publicado*.
- STPS. (16 de enero de 2020). *Boletín Número 009/2020. Presenta STPS estrategia nacional “Mes 13” para Jóvenes Construyendo el Futuro ante titulares de Trabajo de todo el país*. Obtenido de <https://www.gob.mx/stps/prensa/presenta-stps->

estrategia-nacional-mes-13-para-jovenes-construyendo-el-futuro-ante-titulares-de-trabajo-de-todo-el-pais-232060

STPS. (16 de febrero de 2020). *Boletín Número 19/2020. Mes 13, una gama de opciones de salida para los aprendices que concluyeron su capacitación en Jóvenes Construyendo el Futuro* BOLETÍN Número 19/2020. Obtenido de <https://www.gob.mx/stps/prensa/mes-13-una-gama-de-opciones-de-salida-para-los-aprendices-que-concluyeron-su-capacitacion-en-jovenes-construyendo-el-futuro-234980>

Anexos

Anexo A. Cambios del programa durante el proceso de evaluación 2019-2020.

Anexo B. Referencias de la evaluación.

Anexo C. Evaluación de Diseño.

Anexo D. Análisis del funcionamiento.

Anexo E. Posición institucional.

Los anexos antes mencionados se pueden consultar en el siguiente enlace:

https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Documents/EVALUACIONES/ED_TC_19_20/15.PJCE.zip