



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA
UNIDAD XOCHIMILCO

División de Ciencias Sociales y Humanidades

***ANÁLISIS DE LA EVALUACIÓN DE DISEÑO CON TRABAJO DE
CAMPO DEL PROGRAMA JÓVENES CONSTRUYENDO EL FUTURO
2019-2020, PRESENTADA POR CONEVAL, EN MATERIA DE
POLÍTICA-SOCIAL.***

TRABAJO TERMINAL
QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:
LICENCIADO EN POLÍTICA Y GESTIÓN SOCIAL

PRESENTAN:
ARROYO OLIVARES OSCAR JAIR
VILLASEÑOR VARGAS ENRIQUE

ASESORA:
Dra. Gil Montes Verónica

CDMX, Diciembre de 2020.

AGRADECIMIENTOS

A nuestra

Alma Máter: La **Universidad Autónoma Metropolitana (UAM)**, y específicamente a la **Licenciatura en Política y Gestión Social (PyGS)** por brindarnos la oportunidad de cumplir la meta de obtener el grado de Licenciados.

A nuestra

asesora: Dra. Verónica por su paciencia, gran apoyo, su gran amistad y sobre todo su asesoría, correcciones y sugerencias para este trabajo.

DEDICATORIA

A mi esposa: **Miriam Susana Hernández Valdivia**, por su ejemplo, paciencia, sacrificio, aliento y su incalculable apoyo en estos años juntos.

A mis hijos: **Miriam Sofía, Arturo David y Jacqueline** por la inocencia y el amor que me demuestran día a día; pero sobre todo, por los días de cariño, compañía y cuidados que les quité con la ilusión de ser un ejemplo en su futuro.

A mi madre: **Margarita Olivares Nieto**, por su inagotable confianza y apoyo, sobretodo por su amor, sus valores y principios inculcados a mi persona.

Con cariño: Oscar Jair Arroyo Olivares

DEDICATORIA

A Mario Cabañas

Ballesteros: Por sus valiosas palabras y sabio consejo.

A la familia

Nava Villaseñor: Por siempre alentarme.

A José Francisco

Carrasco Espíndola: Por encontrar en ti al mejor de los amigos.

A Lesli Valeria

Vera Rivera: Por ser el amor de mi vida, mi gran apoyo y fortaleza.

A mis **padres**

y hermanas: Por nunca dejar de brindarme su apoyo y amor incondicional.

En especial: A la memoria de **Guadalupe Villaseñor Cabrera.**

Enrique Villaseñor Vargas

Trabajo Terminal:

***Análisis de la EVALUACIÓN DE DISEÑO CON TRABAJO DE CAMPO del
PROGRAMA JÓVENES CONSTRUYENDO EL FUTURO 2019-2020, presentada
por CONEVAL, en materia de Política-Social.***

**Por:
Arroyo Olivares Oscar Jair
Villaseñor Vargas Enrique**

ÍNDICE

Introducción	4
---------------------------	----------

Presentación

- Planteamiento del problema y justificación
- Objetivo general
- Objetivos particulares
- Hipótesis general
- Metodología

Capítulo I: EL DESEMPLEO EN EL CONTEXTO DE LA JUVENTUD.....	7
--	----------

1.1 La Agenda 2030 en materia de juventud y el derecho al trabajo digno en México	11
1.2 Trabajo pasa salir de la pobreza	12
1.3 Trabajo y Desarrollo Social en México.....	15
1.4 NINIS ¿por qué no estudian ni trabajan?.....	21
1.5 La capacitación y adiestramiento dentro del derecho al trabajo, sustento legal.....	24

Capítulo II: Marco Conceptual.....	28
---	-----------

2.1 La Política Social en México.....	28
2.1.1 ¿Qué es un programa social?.....	30
2.1.2 Transferencias de gobierno en materia de juventud.....	31

2.1.3 ¿Qué es el CONEVAL?.....	31
2.1.4 ¿Qué es una evaluación de diseño?.....	32
2.2¿Qué dicen las teorías económicas sobre desempleo?.....	33
2.2.1 Desempleo (paro).....	33
2.2.2 La postura Keynesiana.....	35
2.2.3 La postura Clásica.....	36
2.2.4 La postura Neoliberal.....	36
2.3 Descripción del Programa “Jóvenes Construyendo el Futuro”.....	36
Capítulo III: Metodología.....	53
3.1 Descripción de la metodología de evaluación presentada por CONEVAL para el programa JCF.....	53
Resultados y consideraciones finales.....	82
4.Consideraciones finales	84
4.1Retos del PJCF ante el COVID-19.....	84
Fuentes consultadas.....	86

“(...) sus dificultades, su falta frecuente de trabajo, se traducen en desarticulación de una sociedad (...). Los jóvenes (...) aparecen sólo como frágiles categorías que cargan con el principal peso de una crisis económica ligada a la dualización de la sociedad”

(Alain Touraine, 1988)

Introducción

El tema de la presente investigación se centra en la importancia de la política social, para la economía de México abordada y analizada, desde el Programa Jóvenes Construyendo el Futuro (PJCF), el cual ha sido evaluado por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social (CONEVAL) con el título: “Evaluación de Diseño con Trabajo de Campo Del Programa Jóvenes Construyendo el Futuro 2019-2020”, siendo enmarcada como una de las estrategias rectoras de la actual administración encabezada por el Presidente Andrés Manuel López Obrador para dar frente al creciente problema público de la desocupación juvenil.

Resulta necesario contextualizar históricamente el motivo de que, en la actualidad, un número creciente de jóvenes en edad de estudiar o trabajar no forman parte del sistema educativo o de las actividades formales de la economía del País, así como el motivo por el cual ha dicho grupo de jóvenes se les ha referido y categorizado, coloquial y socialmente como “N/N/S”. Este fenómeno se justifica al ser reconocido como un problema para los Estados, a tal magnitud que ha requerido su inserción en las Agendas de Gobierno, para un tratamiento especial. La importancia de la evaluación, conforme a lo establecido en la Ley de las acciones que el Gobierno ha emprendido a través de políticas públicas y traducido en programas sociales, y la importancia de corregir posibles deficiencias detectadas en la evaluación, que puedan obstruir el objetivo de disminuir el problema de la desocupación juvenil, todo en aras de aprovechar los recursos públicos con eficiencia, eficacia y cuidado de la economía pública. Estos temas se abordan en esta investigación.

Como **planteamiento del problema**, fue identificado que ***El Programa Jóvenes Construyendo el Futuro surge, como una respuesta*** de la actual Administración Federal del Gobierno Mexicano, ***ante el creciente problema de la desocupación en un amplio grupo de jóvenes*** que no estudian ni trabajan y que, ante este escenario, se enfrentan a las exigencias de los diversos sectores públicos, privados y sociales con actividad formal en la economía de mano de obra calificada y con experiencia profesional. El **objetivo general que se plantea**, es verificar que, *si en*

su primer año de implementación, el PJCF ha tenido resultados positivos para atender el problema, para el cual fue creado. Como **objetivo particular**, se realizó, un análisis minucioso de carácter documental, con herramientas aportadas por medios oficiales, académicos, científicos, periodísticos y demás pertinentes, así como un desglose a profundidad de la “Evaluación de Diseño con Trabajo de Campo del Programa Jóvenes Construyendo el Futuro 2019-2020”, para conocer los resultados a los que se ha llegado con el PJCF.

Con estos elementos se plantea la siguiente **hipótesis: *El Programa Jóvenes Construyendo el Futuro, es un programa pertinente, para atender la desocupación juvenil en México***, desde la lógica que este programa, pretende desarrollar hábitos de trabajo con habilidades técnicas en los jóvenes que no estudian ni trabajan, para incrementar sus posibilidades de encontrar un empleo en el futuro. La **metodología** que se utilizó en el presente trabajo, está en función de los lineamientos establecidos por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), para la **evaluación con trabajo de campo** en su primer año de implementación a los programas de corte social de inversión pública en su versión 2019, misma que contempla un análisis en cada una de las partes que conforman el programa, desde su componente y sustento normativo, pasando por las líneas de acción y sus reglas de operación, población objetivo y actores internos y externos involucrados, hasta valorar los resultados presentados.

Resulta pertinente mencionar que, la **pregunta general de investigación** es: **¿El programa Jóvenes Construyendo el Futuro es una Política Pública pertinente para atender la actual desocupación laboral en los jóvenes que no estudian ni trabajan en México?**, al tiempo que también se exploró: **¿Cuáles son las razones en la actualidad por las que un número creciente de jóvenes en México no estudian ni trabajan?** y **¿Cuál es el papel del Estado y del Gobierno para dar frente al problema de la desocupación?**

Finalmente, como técnica de investigación y, aunque el fenómeno de la desocupación, o, dicho en otras palabras, el desempleo en los jóvenes en México puede ser estudiado o abordado fríamente desde un análisis cuantitativo estadístico y económico, en el presente trabajo se optó por abordar el fenómeno desde la dimensión del derecho que tienen los jóvenes mexicanos de tener un trabajo digno que garantice su desarrollo social y humano.

I. EL DESEMPLEO EN EL CONTEXTO DE LA JUVENTUD

Se considera que, una de las maneras más eficientes para romper la brecha de la desigualdad y la pobreza dentro de una sociedad, es la posibilidad que tienen los individuos a lo largo de su vida de encontrar un empleo o trabajo digno. Entre mejores condiciones laborales se posean, es mayor la posibilidad de un mejor desarrollo humano para los individuos y sus familias.

Uno de los paradigmas más fuertes que enfrentan los jóvenes en México, en pleno siglo XXI, es la baja posibilidad que tienen de encontrar un empleo que satisfaga sus necesidades básicas; se ha observado en los últimos años, un preocupante y creciente número de jóvenes que pasan a ser una estadística más en materia de desocupación juvenil; esto visto desde la lógica de la teoría neoliberal, donde el individuo pasa a ser una mercancía más, en un mercado que se rige por los principios de oferta y demanda.

“La desocupación juvenil se presenta como un fenómeno social originado por la falta o privación de trabajo, que en una sociedad a donde el trabajo y la educación constituyen los ejes de la inclusión, ello significa un estado de marginación, en razón a la participación autónoma e íntegra en el proceso productivo y en la estructura del empleo, como así también ello restringe al acceso a los respectivos beneficios, derechos y garantías que se derivan de la integración en el mercado de trabajo.”¹

El Estado Mexicano entonces, debe ser un garante que vigile las condiciones de empleo, que sean respetadas las leyes en la materia y promover de manera activa la formalidad de la economía del país, en todo momento, debe procurar los derechos establecidos en la Constitución y, de igual manera, respetar los acuerdos y compromisos internacionales, así como identificar los segmentos de la población que se encuentren en desventaja de oportunidades en temas de educación o

¹ Aparicio, Pablo. *La Política educativa Argentina y el incremento de la desocupación juvenil*. Tübingen, Denzenberg. 2004

economía; con la prebenda, sin importar su condición, de estimular mejores condiciones de empleo y, con ello, de desarrollo.

Es entonces que adquiere relevancia la idea de analizar la política pública orientada a atender a los jóvenes mexicanos, que ya sea, por no haber podido ingresar a algún nivel de educación o por no encontrar un empleo formal, derivado de su poca preparación, formación o especialización, no estudian ni trabajan en el país, condenando a este sector de la población a ser uno de los primeros frentes donde se profundice la desigualdad y la pobreza.

Esta política pública, que se capitaliza en el Programa Jóvenes Construyendo el Futuro, resultaría entonces, en un parte aguas que pretende mejorar las oportunidades para poder encontrar un trabajo digno en la formalidad de la economía del país y que, por derecho, los ciudadanos mexicanos tienen. Pero ¿Cómo surge este parte aguas?

Durante el periodo de campaña a la presidencia de la Republica de México en 2018, y como parte del discurso en búsqueda del voto ciudadano, uno de los temas centrales que abordó de manera reiterada en distintos eventos públicos a lo largo del país, el entonces candidato el Lic. Andrés Manuel López Obrador, fue su interés por atender el creciente problema que desde mucho antes y hasta el día de hoy es evidente respecto al gran número de jóvenes que no estudian ni trabajan en nuestro país. En campaña, Obrador manifestó la creación y puesta en marcha de una gran estrategia en materia de Política Social que, en sus términos, atendiera y beneficiara a los segmentos de la sociedad históricamente marginados y de los cuales forma parte el grupo de los jóvenes que no estudian ni trabajan; pero ¿Cómo entender el problema de la desocupación en México?

Son múltiples los organismos e instituciones dentro y fuera de México que han puesto atención a estudiar el tema del desempleo en distintos sectores de la población, los enfoques y objetos de estudio también han sido variados en aras de poder explicar el fenómeno.

El objetivo número 8 de la Agenda 2030 de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) de la que México es parte, establece como prioridad garantizar la sostenibilidad del derecho al trabajo. Sin embargo; ¿Cuál es el problema de este objetivo?, se estima que más de 600 millones de empleos deberán ser creados para 2030 alrededor del mundo, considerando el ritmo de crecimiento de la población en condición y edad de trabajar; de igual suerte, se estima que se tienen que mejorar las condiciones de aproximadamente 780 millones de personas que ganan en promedio 2 dólares por día, situación que los condena a la pobreza.²

Por su parte, la Organización Mundial del Trabajo (OIT³) desde el año 2010 ha monitoreado y promovido estudios orientados a entender la situación laboral en los jóvenes mexicanos, esto a través de su oficina de enlace para México y Cuba. Algunos de los aspectos que la OIT consideran son: en primer lugar, las acciones que el gobierno pone en práctica en lo general para promover la inserción de jóvenes al sector formal de la economía en búsqueda del trabajo, y en segundo lugar y de manera particular, las medidas de fomento al emprendedurismo juvenil a través de las instituciones, políticas públicas y programas.

El escenario de trabajo decente en términos de la OIT no es muy alentador, ya que de acuerdo a su sitio web oficial, en México existen alrededor de 32 millones de jóvenes entre 14 y 29 años de edad; de los cuales el 42% tiene más de 20 años; **y alrededor de 6.9 millones de jóvenes no estudian ni trabajan lo que representa el “21.7%” de este sector de la población;** el 30% se encuentran estudiando; 9% trabajan y estudian y el 40% se encuentra trabajando ya sea en el sector formal o en la informalidad; de los que se encuentran trabajando, el 42% lo hace en condiciones de nulas prestaciones o remuneraciones, y alrededor del 80% trabajan

² Organización Internacional del Trabajo. *Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible* [en línea]: <<https://www.ilo.org/global/topics/sdg-2030/lang-es/index.htm>> [Consulta: 5 de julio 2020]

³ Organización Mundial del Trabajo (México). *Empleo juvenil en México y Cuba* [en línea]: <<https://www.ilo.org/mexico/areas-de-cooperación/empleo-juvenil/lang-es/index.htm>> [Consulta: 5 de julio 2020]

sin un contrato legal; y finalmente la media del salario que perciben los jóvenes con empleo está entre uno a dos salarios mínimos mensuales.

De igual forma, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), menciona, entre otros datos, que en el 2017 la media de jóvenes que no estudian ni trabajan en México es de (21%) de la población de jóvenes en condición de trabajar, porcentaje que superaba la media total de la OCDE (de 13.2%). De la misma manera, durante la última década ha aumentado la falta de empleo al salir del sistema educativo (pasando del 35% al 38%) de acuerdo a datos de la misma OCDE.

En 2019, de acuerdo al sitio web de OIT, la tasa juvenil de participación es de 44.8% de la fuerza de trabajo en el país. De igual forma la OIT señala que para 2019 la proporción de jóvenes que no están ocupados, ni estudian ni reciben formación es de 18.3%. Este indicador trasmite la proporción de los jóvenes “personas de 15 a 24 años exclusivamente” que no tienen un empleo ni están en el sistema educativo ni de capacitación, como porcentaje del número total de jóvenes. En la práctica, sin embargo, ciertos países definen a los jóvenes utilizando otras franjas etarias. Donde los hombres jóvenes representan el 8.9% y las mujeres jóvenes el 27.7%; estos porcentajes transmiten la proporción de los jóvenes tanto de sexo masculino como femenino, entre las edades de 15 a 24 años que no tienen un empleo ni están en el sistema educativo ni de capacitación, como porcentaje del número total de jóvenes en México.

En México es el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), la institución encargada de medir tanto el empleo como el desempleo a partir de la aplicación mensual y trimestral de la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE); mediante este instrumento se obtiene información sociodemográfica y ocupacional sobre la proporción de la población en México en situación de empleo en el sector formal, desempleo, así como la parte de la población que se encuentra en subempleo y también la que se encuentra empleada en el sector informal. La ENOE arrojó, para el segundo trimestre 2011 que 3.76 millones de personas entre 15 y 24

años de edad formaban parte de la Población No Económicamente Activa (PNEA) y de la que en muchos casos estaba buscando trabajo.

A este segmento de la población en condición de desocupación se le comenzó a decir *NINIS* a partir del año 2010, cuando el entonces rector de la UNAM el Dr. José Narro se refirió de esta manera en el marco de la celebración por el Día Internacional de la Juventud.⁴

Es así que, con la llegada de López Obrador a la presidencia de México el primero de diciembre de 2018, se puso en operación uno de los programas estratégicos formalizado y señalado en su Plan Nacional de Desarrollo en materia de Política Social “Jóvenes Construyendo el Futuro”, es operado y coordinado por la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, encaminado a jóvenes entre 18 y 29 años de edad que no trabajen ni estudien, con el propósito de capacitarlos o adiestrarlos en alguna área especializada que les permita mejorar sus posibilidades de inserción laboral a la economía formal.

De acuerdo a su sitio oficial el programa Jóvenes Construyendo el Futuro nace como una respuesta a las demandas de brindar mejores condiciones de capacitación para estar en condiciones de obtener el primer empleo. Se trata de un programa que busca la cooperación de los sectores público, privado y social, para que, en conjunto se pueda forjar en los jóvenes hábitos y competencias de trabajo, obteniendo como resultado un aumento en las posibilidades para empleos próximos. Será objeto más adelante del análisis de la estructura del programa.

1.1 La Agenda 2030 en materia de juventud y el derecho al trabajo digno en México

En primer lugar, la Asamblea General de las Naciones Unidas celebrada el 25 y 26 septiembre de 2015 y después de un proceso de aproximadamente tres años de

⁴ Instituto Nacional de Estadística y Geografía (México). *EPUB* [en línea]: Edición: Vol. 8 Núm. 3, septiembre-diciembre 2017 <https://www.inegi.org.mx/rde/rde_23/rde_23.epub> [Consulta: 6 de julio 2020]

negociaciones y largas discusiones entre gobiernos, sociedad civil y grupos privados de capital global, entre otros, se aprobó y firmó la Agenda 2030, teniendo un impacto en millones de personas en todo el mundo.

La Agenda 2030, dicho en palabras del entonces secretario general de la ONU, “es la agenda de desarrollo más inclusiva que el mundo jamás ha visto”. La agenda 2030 tiene como antecesor los objetivos de desarrollo del milenio (ODM), y abarca tres ejes fundamentales en materia de sostenibilidad, económica, social y medio ambiental y está constituida por 17 objetivos sostenibles poniendo en el centro a las personas y al planeta.

El objetivo 8 de la Agenda 2030, resalta la importancia del **trabajo decente** cuya finalidad es “promover el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos”

Derecho al trabajo digno como sustento ideológico del programa Jóvenes Construyendo el Futuro en el marco del análisis y evaluación de diseño de la política pública. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos establece que:

“El derecho al trabajo es un derecho fundamental y esencial para la realización de otros derechos humanos y constituye una parte inseparable e inherente de la dignidad humana. Toda persona tiene derecho a trabajar para poder vivir con dignidad⁵”.

1.2 Trabajo pasa salir de la pobreza

La desigualdad y la pobreza son características históricas y estructurales de las sociedades latinoamericanas y caribeñas, tendencia que se ha mantenido y reproducido de manera constante, incluso en períodos de crecimiento y prosperidad económica; el primer y más básico determinante de la desigualdad y la pobreza es la clase social o estrato socioeconómico. No obstante, las desigualdades de género,

⁵ Comisión Nacional de Derechos Humanos (México). *Derecho humano al trabajo y derechos humanos en el trabajo*. [en línea]: <<https://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/cartillas/2015-2016/15-DH-trabajo.pdf>> [Consulta: 7 julio 2020]

las étnico-raciales, las relacionadas con las diferentes etapas del ciclo de vida de las personas y las territoriales, constituyen ejes estructurantes de esa matriz; puesto que resultan esenciales, para explicar la magnitud y la reproducción de las brechas identificadas en algunos de los principales ámbitos del desarrollo social y del ejercicio de los derechos, como el nivel de ingresos y el acceso a los recursos productivos, la educación, la salud, el trabajo digno y la protección social.⁶

Es evidente que la posición de la mayoría de las personas en la estratificación socioeconómica depende significativamente del trabajo remunerado y de su calidad ya que, según datos de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), los países que tuvieron una marcada reducción de la pobreza en el 2019, también tuvieron un aumento en los ingresos por salario como son los casos de República Dominicana y El Salvador.

Sin embargo, acceder a un trabajo digno cada vez es más complicado para las y los ciudadanos de los países analizados en el estudio realizado por la CEPAL, ya que, si bien es cierto que países menos desarrollados que México, como República Dominicana y el Salvador, redujeron la pobreza al tener un aumento de ingresos por salario, no se sabe qué ocurre con las personas que logran salir de la pobreza extrema y la pobreza media al obtener un empleo debido a la falta de datos de este nuevo empleo y que en ocasiones suele ser atípico, caracterizado principalmente por el gran nivel de vulnerabilidad que suelen tener este tipo de empleos⁷; son llamados trabajos “atípicos”, los cuales son denominados así por contraste con el trabajo “típico” o subordinado a cambio de un salario y para un solo empleador, en el local del empleador, bajo jornada completa y, por lo general, por tiempo indefinido, así la ausencia de una de estas características da lugar a la atipicidad.

⁶ Comisión Económica para América Latina. [en línea]: *Panorama social de América Latina 2019*. <<http://www.codajic.org/sites/www.codajic.org/files/Panorama%20Social%20de%20Am%C3%A9rica%20Latina%202019.pdf>>. [Consulta: 27 de julio 2020]

⁷ Ruiz-Medrano, Salvador F. *Implicaciones de la figura del outsourcing en los derechos laborales y ganancias de las empresas en México: un análisis comparado*. [en línea]. Acta Universitaria 29. <<http://doi.org/10.15174/au.2019.1671>>. [Consulta: 30 de julio de 2020]

Esta vulnerabilidad debe entenderse como situación muy grave, ya que con la pérdida del ingreso por empleo, la probabilidad de caer de nuevo en situación de pobreza es muy alta para las personas con ingresos bajos, mientras que para las que perciben ingresos altos la probabilidad es baja⁸.

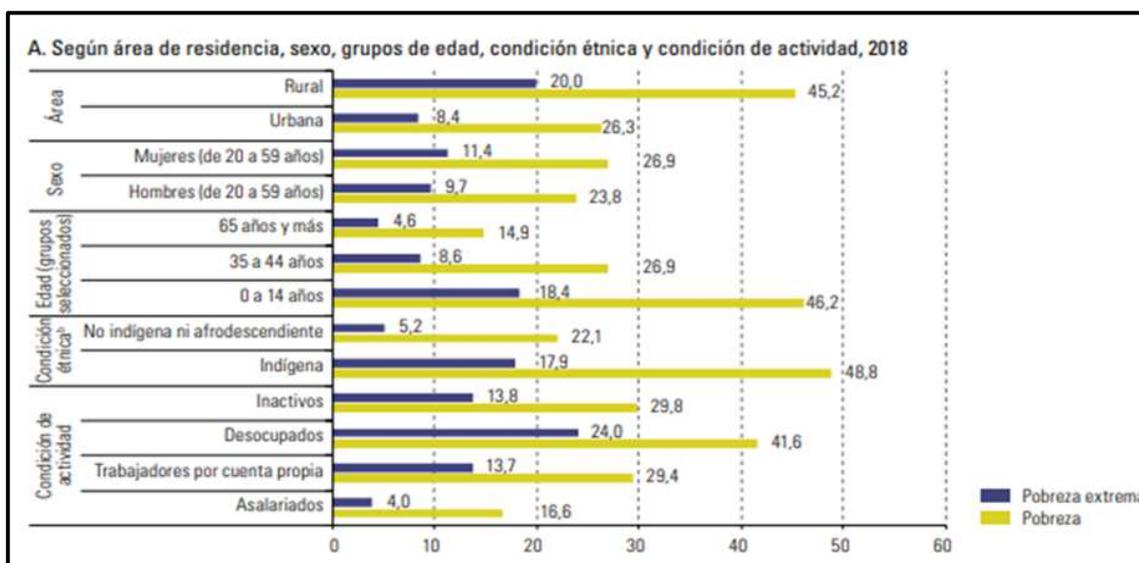
Es innegable que el estrato social inicial en el que nace la ciudadanía determina el nivel de pobreza que tendrá el resto de su vida, sin embargo, la desigualdad es más profunda y diversa dependiendo de las distintas características sociodemográficas de la población a analizar, como se puede observar, en el gráfico 1, la población rural presenta mayores niveles de pobreza que la población urbana, al igual que, los menores de 14 años son más pobres que la población mayor a 20 años, esto debido a que las personas de 20 a 59 años están en una edad en la cual tienen mayores probabilidades de conseguir un empleo, lo cual implica poseer un incremento de ingresos por salario y con ello mejorar su situación, aún y cuando el grado de vulnerabilidad sigue siendo alto.

También se observa que, aunque la población joven es la que representa un punto de inflexión en la disminución de la pobreza y que se mantiene la tendencia hasta las personas de la tercera edad, esta no es homogénea entre hombres y mujeres. El porcentaje de mujeres de 20 a 59 años en pobreza y pobreza extrema, es varios puntos mayores al porcentaje de los hombres en ese mismo rango de edad, por lo que se puede intuir que las mujeres son un grupo más vulnerable, independientemente de los demás factores.

La calidad del empleo es un condicionante sustancial para entender la desigualdad en México y América Latina, muchos de estos empleos atípicos no ofrecen seguridad social.

Gráfica 1. *América Latina: Tasas de pobreza y pobreza extrema según el área de residencia y distintas características sociodemográficas.*

⁸ Comisión Económica para América Latina y el Caribe. *Panorama social de América Latina 2019*. [en línea]: <<http://www.codajic.org/sites/www.codajic.org/files/Panorama%20Social%20de%20Am%C3%A9rica%20Latina%202019.pdf>>. [Consulta: 27 de julio 2020]



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe. *Panorama social de América Latina 2019*. [en línea]: <<http://www.codajic.org/sites/www.codajic.org/files/Panorama%20Social%20de%20Am%C3%A9rica%20Latina%202019.pdf>>. [Consulta: 28 de julio 2020]

1.3 Trabajo y Desarrollo Social en México

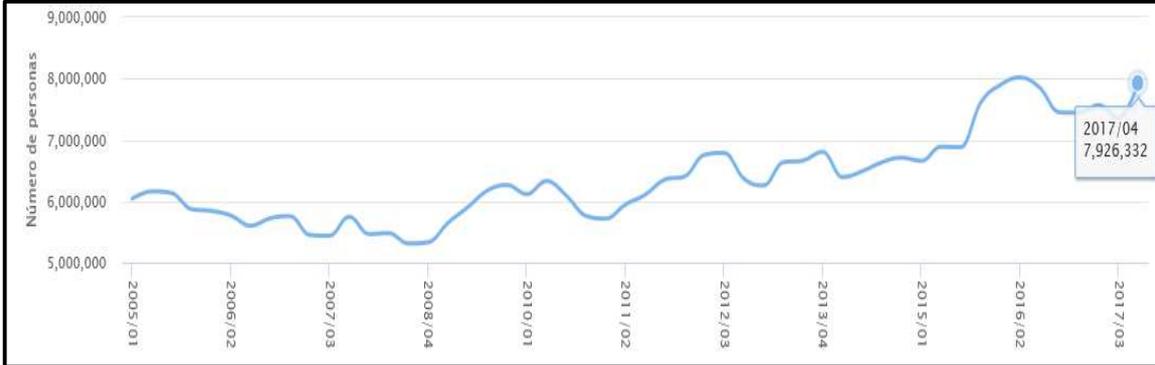
En los últimos meses del año 2016, Enrique Peña Nieto aseguró que durante su mandato presidencial se habían creado 2,053 millones de nuevos empleos formales, el doble que en la anterior administración, encabezada por Felipe Calderón Hinojosa⁹.

Durante el sexenio del ex presidente Enrique Peña Nieto la tasa de desempleo se redujo, pues paso de 5.2% de enero de 2013, a 3.6% en enero de 2019, mientras que en la gestión del ex presidente Felipe Calderón la tasa de desempleo aumentó al pasar de 3.6% de enero de 2006, a 4.6% en enero de 2012. En enero de 2020 la tasa de desempleo es de 3.8% de la Población Económicamente Activa; no obstante que existan nuevos empleos, este hecho no necesariamente se convierte en algo que beneficie a la población de manera directa.

⁹ Gobierno de México. *4to Informe de Gobierno del Presidente Enrique Peña Nieto*. [en línea]: Presidencia de la Republica 4to Informe de Gobierno, 1 de septiembre de 2020, <<http://www.presidencia.gob.mx/cuartoinforme/>> [Consulta: 28 de julio de 2020]

Según datos del INEGI la población con 15 años o más con un salario hasta de 1 salario mínimo aumentó de 6 millones 787 mil en enero de 2012 a 7 millones 926 mil de empleos en enero de 2017.

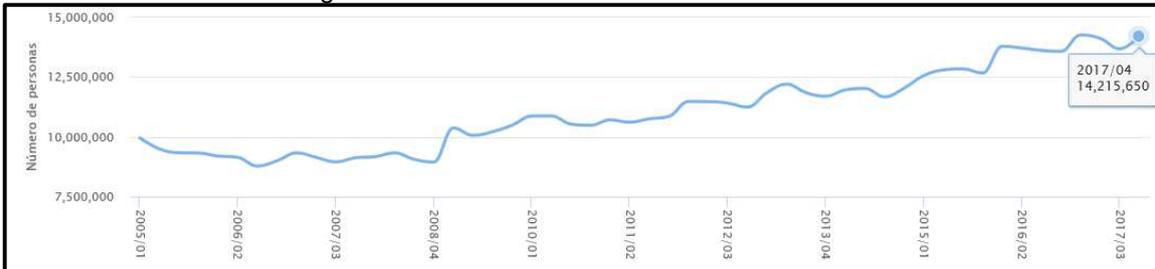
Gráfica 2. Población con 15 años o más con ingresos de hasta 1 salario mínimo



Fuente: Nacional de Estadística y Geografía (México). Encuesta Nacional de Educación y Empleo, población de 15 años y más edad. [en línea]: Edición 2019 [Consulta: 28 de julio 2020]

Esta tendencia de aumento de número de empleos es constante en la población de 15 años o más con ingresos de 1 hasta 2 salarios mínimos pues en el 2012 existían 11 millones 412 mil contra los 14 millones 215 mil que existían en 2017.

Gráfica 3. Población con ingresos de 1 hasta 2 salarios mínimos



Fuente: *Ibidem*

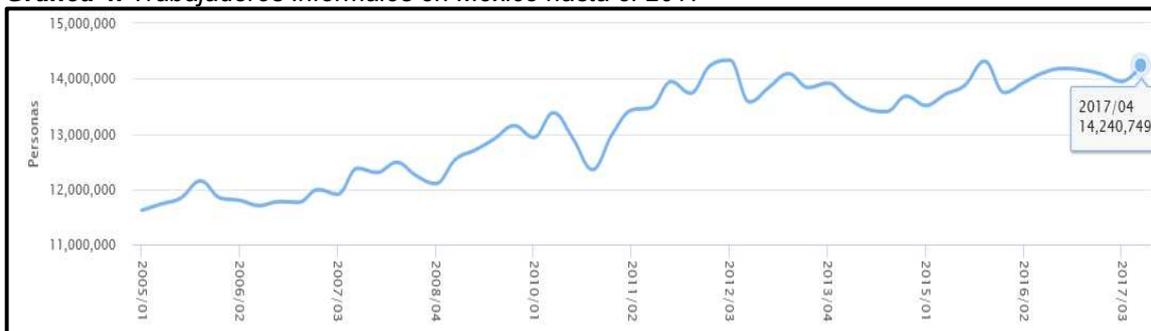
Mientras que en la población de 15 años o más con ingresos de 2 a 3 salarios mínimos disminuyó un poco al pasar de 10 millones 597 mil empleos en 2012 a 10 millones 531 mil en 2017. Al igual que la anterior, la población con ingresos de 3 hasta 5 salarios mínimos y la población con ingresos de 5 o más salarios mínimos disminuyó considerablemente al pasar de 4 millones 416 mil a 6 millones 965 mil y de 3 millones 895 mil a 2 millones 429 mil empleos respectivamente.

Con ello, se puede ver que aunque sí existe un crecimiento en el número de empleos, sólo se crean empleos con bajos salarios; es decir, los que pagan 3 salarios mínimos o menos, mientras que los mejor remunerados han ido desapareciendo durante el sexenio de la administración anterior. La creación de empleos no sólo se trata de crearlo y ocupar a la mayor parte de la población desempleada, se debe buscar que estos empleos nuevos sean bien remunerados y con ello salvar de la informalidad a millones de mexicanos ya que muchas veces es más provechoso tener un puesto en la vía pública que trabajar en una empresa formal por un sueldo mínimo, sobre todo si esta empresa funciona a través del sistema de outsourcing por medio del cual, los empleadores se libran de obligaciones con los empleados.

El INEGI define la informalidad laboral como el porcentaje de los ocupados que son “laboralmente vulnerables por la naturaleza de la unidad económica para la que trabajan” (esto se puede deber a la carencia de constitución legal) o “cuyo vínculo o dependencia laboral no es reconocido por su fuente de trabajo”.

Usualmente también se consideran trabajadores informales a los trabajadores que carecen de seguridad social brindada por el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) o el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado, sin embargo los datos proporcionados por el INEGI resultan insuficientes para calcular el número de trabajadores informales que existen en México, por ejemplo una trabajadora doméstica puede obtener seguridad social voluntaria a través del IMSS, sin embargo seguirá sin contar con prestaciones como aguinaldo o vacaciones con goce de sueldo, por lo que aún teniendo acceso a la seguridad social seguirá teniendo algún grado de informalidad. En los últimos años se ha disparado el número de trabajadores informales en México, teniendo como antecedente más reciente los 14 millones 240 mil personas con un empleo informal o un empleo atípico.

Gráfica 4. Trabajadores Informales en México hasta el 2017



Fuente: *Ibídem*

Hasta abril del año 2017 se tenía un registro de cerca 14 millones de personas que poseían un empleo informal, si a estas las comparamos con la población ocupada en la misma fecha que son poco menos de 53 millones, estamos hablando de que cerca del 26% de los empleos en México son informales; es decir casi 2 de cada 10 ejercen su trabajo en la informalidad.

Es importante señalar que aunque el número de trabajadores informales va en aumento jamás ha cruzado los 15 millones según los datos del INEGI; sin embargo, la Organización Internacional de Trabajo (OIT) apunta que países en vías de desarrollo tienen entre 50% a 75% de empleos informales del total de empleos totales. Según datos de OIT en México existían 29 millones de trabajadores informales en 2012 mientras que en las cifras de INEGI sólo se muestra alrededor de 14 millones, esta diferencia de datos tiene lugar porque el INEGI sólo considera los empleos informales urbanos.

Como se mencionó antes con el ejemplo de la empleada doméstica, que aún teniendo acceso a la seguridad social y que con ello se le podría considerar como poseedora de un empleo formal por el INEGI, para OIT no es así ya que existen diferentes estratos de informalidad en el empleo, ya que considera a las personas que están en la informalidad por cuenta propia como los propietarios de negocios y los empleadores del sector informal, los trabajadores sin remuneraciones como el hijo mayor que ayuda en el negocio familiar sin recibir sueldo, los trabajadores subordinados que no cuentan con las prestaciones de un empleo formal, los trabajadores que cobran por honorarios.

El sector de los empleos informales no es una capa homogénea, tiene variables, que en algunas ocasiones pueden llegar a ser subjetivas a la hora de evaluarlas pues, si se consideran las cifras del INEGI, el empleo informal solo es de 26% con respecto a la población ocupada, pero si se toman los criterios de OIT será mucho más alto el porcentaje. Es evidente, por otra parte, que el indicador de:

“Sector Informal Urbano” que maneja el INEGI se ha quedado corto para medir el fenómeno cada día más extendido de la informalidad, que hoy constituye el destino mayoritario de la fuerza de trabajo en países como el nuestro”¹⁰.

En México existe un crecimiento en la creación de nuevos empleos, sin embargo estos carecen de salarios dignos, la mayoría de los nuevos empleos otorgan sueldos muy bajos que no garantizan la subsistencia de una familia promedio, sin contar que México tiene el salario mínimo más bajo de la OCDE, y al no contar con ningún programa social de seguro de desempleo que sea eficaz, es mucho más sencillo, probable y casi obligado caer en la informalidad o en un empleo atípico, que encontrar un empleo formal con prestaciones y con un buen salario.

Suele creerse de manera errónea que es un error permitir ambulante en la vía pública, un ejemplo de empleo informal, no obstante la competitividad del mercado laboral muchas veces excluye a grupos vulnerables como personas de la tercera edad o con capacidades diferentes. Un buen gobierno no es aquel que “limpia” las calles de la economía informal y aunque, es una función legítima del gobierno administrar los espacios públicos, no se debe limpiar el ambulante, ya que, es necesario.

La revista “The Economist” inventó hace años el “índice Big Mac”¹¹, este consiste en comparar el número de horas necesarias que debe trabajar una persona para comprar una hamburguesa a nivel internacional.

¹⁰ Samaniego, Norma; Murayama, Ciro (México). *¿Qué tan informales somos hablando de informalidad?*. [en línea] <<https://www.nexos.com.mx/?p=15043>> Nexos, (2012) [Consulta: 30 de julio 2020]

¹¹ Lomnintz, Claudio (México). *¿De Big Macs y nuevos sindicalismos?* [en línea] <<https://www.nexos.com.mx/?p=28296>> Nexos, (2016) [Consulta: 30 de julio 2020]

Con este índice se puede medir, entre otras cosas, la dependencia de la economía formal a la informal, pues en Hong Kong un trabajador gana en nueve minutos, lo suficiente para comprar una Big Mac. En México, se necesitan alrededor de 87 minutos. La mayoría de los trabajadores en México suelen tener jornadas muy largas por lo cual no regresan a su hogar en más de 14 horas y se ven obligados a comer fuera, sin embargo la mayoría de los nuevos trabajos, como ya se mencionó anteriormente, suelen ser con salarios bajos y no es posible costear a diario un restaurante, en su lugar se opta por el puesto callejero de antojitos u otros alimentos que es preferible por ser más barato, no existe una oficina u hospital que no tenga su puesto callejero. Las empresas formales pagan sueldos que necesitan de la economía informal.

Esta necesidad es cubierta por un sector de la población afectada por el desempleo y la falta de oportunidades laborales, y que en muchas ocasiones recurre al comercio en la vía pública, casi siempre no es bien remunerado y mantiene una situación de vulnerabilidad económica a quienes ejercen esta actividad económica, por ello el gobierno intenta, por medio de programas sociales como, *Línea de Apoyo Económico para el Fortalecimiento de la Economía de las Personas que Ejercen el Comercio en la Vía Pública*, implementados por los gobiernos locales que pretenden “regularizar” esta actividad, sin embargo estos se quedan cortos, ya que no combaten el problema real, dar atención focalizada a un grupo vulnerable es algo que debe hacerse.

Los gobiernos locales que administran este tipo de apoyos generalmente crean padrones de beneficiarios y aunque no siempre se cumplen con los objetivos si crean una clientela tan extensa como lo permita el presupuesto del programa, toda administración pública es decir una redistribución de recursos implica movimientos políticos y al estar enfocados a la población más vulnerable es fácil que caigan en chantaje político y las administraciones que se encuentren en el poder consolidarán su fuerza política, teniendo como base de voto duro a los beneficiarios de los programas sociales de esta índole, que ya de por si son débiles contra la problemática real del empleo.

Los recursos administrados por el gobierno se convierten en capital político, por ello podemos notar la precariedad con la que operan las burocracias públicas en México y el poco desarrollo de la administración pública mexicana, en donde al contrario de países como Alemania no se consolida una burocracia propiamente dicha ya que se cuenta con criterios de selección particularistas en donde se premia más la lealtad que la capacidad de los burócratas, la administración pública tampoco puede verse como una empresa privada ya que esta solo buscaría su enriquecimiento, y mucho menos por que el gobierno no es productor no tiene un “producto”, solo servicios.

1.4 Los NINIS, ¿por qué no estudian ni trabajan?

En los últimos años a nivel mundial se ha observado y se ha podido documentar un fenómeno económico y social creciente que se ha relacionado íntimamente con la juventud, o propiamente con un grupo de este sector de la población donde están presentes tanto mujeres como hombres, a los cuales se les ha denominado NINIS, su principal característica es que no forman parte de la actividad productiva de la economía, ya que son jóvenes que no estudian ni trabajan.

Este primer acercamiento general del término NINIS resulta sumamente pobre para entender el fenómeno al que se está enfrentando de manera directa y, en un sentido negativo, la juventud. Aunado resulta necesario precisar que el presente trabajo no empatiza con la etiqueta de NINIS para describir a un sector de la juventud, puesto que se considera importante romper con la responsabilidad no justificada y falsamente atribuida a los jóvenes como responsables de una condición que no tiene cavidad en una sociedad de mercado, y que al mismo tiempo el modelo económico no les brinda mayor alternativa de mejora. Sin embargo, también en la lógica de un análisis del fenómeno de desocupación se hará mención del término NINIS no pretendiendo replicar un sentido peyorativo, sino meramente descriptivo de cómo de manera reciente se ha utilizado esta etiqueta equivocadamente.

“Para principios del siglo XXI aparece en la escena un término para denominar a aquellos jóvenes que no se encuentran en ninguna de

las dos rutas principales de una sociedad de mercado, la escuela o trabajo. El problema se incorpora como un tema en la agenda pública de los gobiernos para abordar las implicaciones negativas en el ámbito económico y social que esta nueva condición en los jóvenes estaba generando.

Específicamente el término surge en Reino Unido, para reflejar una nueva manera de categorizar a los jóvenes como resultado de determinados cambios en las políticas de prestaciones de desempleo. y se asume que hay un coste social que perjudica a la economía en su conjunto.”¹²

Entonces, hablar de *NINIS* remite a un cuestionamiento sobre su rol, su función real y aporte productivo para el desarrollo de una sociedad. De hecho el fenómeno de los *NINIS* puede ser abordado y estudiado desde distintas aristas y disciplinas sociales como la económica, la historia, la sociología, la antropología, por mencionar algunas, tomando en consideración aspectos culturales, familiares, educativos, laborales y tecnológicos, también por mencionar algunos. Es importante tener claridad sobre la gran dimensión del tema, porque probablemente tratar de entenderlo desde una sola disciplina resulte carente para ser objetivos sobre el mismo.

Una visión integral podría facilitar el hecho de entender cómo desde la mirada de la disciplina de las Políticas Públicas resulta pertinente la intervención del Estado al reconocer el fenómeno de los NINIS como un problema público. Entonces, a continuación se conceptualizan de manera general algunos aspectos.

Económicamente hablando, en términos macroeconómicos, el grupo de NINIS en su conjunto representan una carga monetaria en sentido negativo para el Estado Mexicano, **debido a que aunque son reconocidos como parte de la Población Económicamente Activa (PEA)**, no se encuentran dentro de la población ocupada, por lo tanto no se considera que contribuyan al producto interno del país (PIB); es decir, a la generación de riqueza. De manera estrictamente fría, no contribuyen ni

¹² Gil Montes, Verónica; Espinosa Cruz, Paola Gabriela. *Jóvenes construyendo el futuro: una posibilidad para el cambio*. En imprenta. 2020

aportan al desarrollo del país y, por el contrario, los *NINIS* al formar parte de la población total, sí demandan bienes y servicios públicos. De hecho, el problema es aún mayor ya que al no estar formalmente en un régimen de protección social, también constituyen un problema futuro para el Estado ya que no están generando ahorro para su vejez. Esto futuramente generaría, por mencionar uno de los muchos problemas, una sobre carga al sistema de salud público.

Desde una mirada microeconómica, el efecto que causan los *NINIS* en la economía familiar es descrita en la teoría económica como un “desahorro” de quienes sostienen económicamente al hogar, ya que los *NINIS* no generan, pero sí consumen para satisfacer sus necesidades; por lo tanto, también tienen un impacto en sentido negativo en la economía doméstica.

Socialmente se les ha tipificado y etiquetado como *NINIS* pero en realidad el término, en su mayoría y al hacer alusión a él, es en un sentido despectivo al asociar el término *NINI* a la ociosidad y a la pereza voluntaria por parte de los jóvenes. La sociedad ha ejercido una presión importante, porque ser señalado como *NINI* en realidad es una etiqueta cultural negativa que la sociedad en su conjunto ha dualizado para las únicas dos actividades que se consideran como el camino a seguir para la juventud (estudiar o trabajar).

Se podría decir que hay de *NINIS* a *NINIS* puesto que generalmente se comete el error de generalizar a todo el conjunto de jóvenes que no estudian ni trabajan, este es un serio problema de percepción ya que en realidad, y en palabras de Gil (íbid) existen subgrupos de *NINIS* para describir su condición.

- *NINIS por elección*: este grupo podría caracterizarse por los jóvenes que, por voluntad propia, han decidido no estudiar ni trabajar, puesto que no les interesa, por lo general la situación económica familiar les brinda la comodidad de esta condición.

- *NINIS por situación económica:* aquí se incluyen los jóvenes que han sido arrastrados por la brecha de desigualdad, ya que este subgrupo de NINIS y su entorno familiar está vinculado a la pobreza y carencias, en un sentido cultural, patrimonial y económico, y por ende ha visto limitado sus posibilidades de poder ingresar a un sistema educativo pues no cuenta con los recursos mínimos, generando en su futuro inmediato muy bajas posibilidades de un empleo decente dentro de la formalidad. Por lo general, este grupo se coloca en el sector informal.
- *NINIS que sí trabajan:* es un subgrupo que en los hechos sí trabaja, ya sea en el sector informal y por ello recibe una remuneración, o colaboran en negocios familiares o en actividades domésticas que en algunos casos no reciben remuneración; sin embargo, ninguna de estas actividades son reconocidas como formales para el Gobierno.
- *NINIS con deseo de estudiar:* Es el subgrupo que en su mayoría se podría ubicar a nivel bachillerato y tiene interés de continuar estudiando a nivel profesional; sin embargo, son jóvenes que no pudieron colocarse en instituciones de educación superior públicas y su situación económica no les permite una educación privada. Lo que los sitúa en un estatus temporal de *NINIS*.

Es pertinente señalar que pueden existir otros subgrupos de jóvenes que no estudian ni trabajan; sin embargo, a manera general son los que se identifican en el presente trabajo.

1.5 La capacitación y adiestramiento dentro del derecho al trabajo, sustento legal

Ya desde tiempos de Carlos Marx y Federico Engels en 1951, el tema del Trabajo se encontraba en el centro de la discusión internacional, hasta el momento, el trabajo era comparado a una mercancía más dentro del mercado. Fue en Europa como parte de las luchas y movimientos obreros que pretendían romper con las

condiciones de esclavitud que caracterizaba los procesos de producción en talleres y después fabriles, quienes permitieron en el siglo XIX y XX las primeras expresiones referentes a leyes encaminadas a la protección de los trabajadores¹³.

El 11 de abril de 1919 la ONU pone en marcha un organismo especializado en asuntos relativos en materia de trabajo y relaciones laborales OIT “Organización Internacional del Trabajo” dicho organismo tiene como principal objetivo la protección y promoción de los derechos relacionados con el trabajo. El 12 de septiembre de 1931 México se incorporó como miembro activo de la OIT acto en el cual el país se comprometió hasta la actualidad a respetar los acuerdos suscritos en materia de trabajo de los que fuera participe firmante¹⁴.

“En México los principios rectores que dan sustento a la idea de Trabajo como un Derecho y a su vez un Deber Social son producto de la lucha social y campesina que se vivió durante y después de la revolución mexicana¹⁵.”

Dichos principios quedaron plasmados en el artículo 123 Constitucional del 17 “Toda persona tiene derecho a trabajo digno y socialmente útil (...)”. El 28 Agosto de 1931 se promulga y publica en el Diario Oficial de la Federación la Ley Federal del Trabajo (LFT) conformada por 685 artículos, “artículo 3o, el trabajo es un derecho y un deber social (...)”¹⁶

En el apartado A fracción XIII del art. 123 constitucional se menciona “las empresas cualquiera que sea su actividad, están obligadas a proporcionar a sus trabajadores capacitación y adiestramiento para el trabajo...”. Ley Federal del Trabajo Art. 153 apartado A “todo trabajador tiene derecho a que su patrón le proporcione

¹³ De la Cueva, Mario. *Derecho mexicano del trabajo, Tomo II*. Porrúa, México.

¹⁴ Organización Mundial del Trabajo (México). *Empleo juvenil en México y Cuba* [en línea]: <<https://www.ilo.org/mexico/areas-de-cooperación/empleo-juvenil/lang-es/index.htm>> [Consulta: 5 de julio 2020]

¹⁵ Tello, Carlos. *Estado y Desarrollo Económico 1920 2006*. México: Universidad Nacional Autónoma de México, Facultad de Economía, Segunda Edición, mayo de 2014

¹⁶ Estados Unidos Mexicanos. Ley Federal del Trabajo. Diario Oficial de la Federación. D.F., México, 28 de agosto de 1931.

capacitación o adiestramiento en su trabajo que le permita elevar su nivel de vida y productividad...”

Es entonces que de acuerdo al art. 40 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal publicada en el Diario Oficial de la Federación en agosto de 1985, es a la Secretaría de Trabajo y Previsión Social a la que le corresponde promover y vigilar las obligaciones legales impuestas a los patrones como por ejemplo la capacitación y el adiestramiento.

En 2010 la OIT a través de su oficina para México y Cuba, realizó un estudio sobre la situación laboral de los jóvenes Mexicanos, dicho trabajo contemplo las políticas públicas existentes encaminada a facilitar la inserción de este sector de la población en la economía formal entre los años 2006 a 2009, de manera específica el estudio contemplo un análisis de las políticas, instituciones y programas existentes. Como parte de las conclusiones del estudio se detectó que en México existían poco más 32 millones de jóvenes entre 14 y 29 años de edad, y que poco más del 6.9 millones (21.7 %) no estudian ni trabajan, derivando en un problema público mayúsculo para el Estado Mexicano¹⁷.

La OIT en México señala que es sumamente importante promover el empleo juvenil en México a través de políticas e instrumentos (programas, leyes etc.) que tengan como objetivo central disminuir la discriminación y lograr la integración de este colectivo en trayectoria de trabajo decente. De la suerte, que la OIT se permite para México brindar recomendaciones en materia de Políticas Públicas.

Con la llegada de López Obrador a la presidencia de México el primero de diciembre de 2018, se puso en operación uno de los programas estratégicos señalados en su Plan Nacional de Desarrollo. Dicho programa llevaría por nombre “Jóvenes Contrayendo el Futuro” operado por la Secretaría del Trabajo y Previsión Social,

¹⁷ Organización Mundial del Trabajo (México). *Empleo juvenil en México y Cuba* [en línea]: https://www.ilo.org/gateway/faces/home/ctryHome?locale=ES&countryCode=MEX&.adf.ctrl-state=v2fhgm5ms_4 consultado: 15 de abril de 2020.

encaminado a jóvenes entre 18 y 29 años de edad que no trabajen ni estudien, con el propósito de capacitarlos o adiestrarlos en alguna área especializada que les permita mejorar sus posibilidades de inserción laboral a la economía formal.

CAPÍTULO II: MARCO CONCEPTUAL

2.1 La Política Social en México

“Las políticas públicas son el conjunto de actividades, organizaciones e instituciones y relaciones de poder que influyen en la sociedad por medio de normas y leyes obligatorias para toda la sociedad. Para la definición de políticas se requiere la participación política, que es la acción de personas, que lleva a tomar las decisiones relacionadas con el poder y su ejercicio.” (Peschard, 1994)

Una de las críticas más grandes al sistema económico prevaleciente en México es la enorme desigualdad que se ha generado en la población del país, hecho que ha quedado manifestado en profundas brechas en ámbitos como los “educativos, laborales, económicos, tecnológicos y culturales”, por mencionar algunos.

“La política social constituye el conjunto de programas institucionales que desarrollan el Estado y su administración pública para fortalecer el nivel de vida de la población, principalmente en áreas como educación, salud, vivienda, seguridad social y empleo.¹⁸”

La política social hoy en día adquiere una insustituible importancia y relevancia para minimizar, a través del Estado por medio de mecanismos distributivos o de intervención directa, los efectos ocasionados por las denominadas fallas de sistema, o mejor conocidas como fallas de mercado.

¹⁸ Moyado Estrada, Francisco. *La política social en México: un enfoque descentralizador con fines de adaptación*. Estudios Políticos; Núm. 12. México.

“La política social se define como el conjunto de objetivos, regulaciones, sistemas y entidades por medio de las cuales el Estado se dirige a crear oportunidades y fortalecer instrumentos en términos de la equidad y la integración social. La política social, por tanto, debe expresar el contenido específico de los servicios, prestaciones y protecciones sociales; la financiación para garantizar el acceso de quienes carecen de recursos; el aseguramiento de individuos, familias y grupos contra determinados riesgos; y la protección a quienes se encuentran en situaciones de vulnerabilidad específicas” (Rico de Alonso y Delgado,2002)¹⁹

Dicho sea de paso, la política social también sirve como un mecanismo que permite la gobernabilidad en un territorio, ya que hablando de manera teórica y no necesariamente practica, la política social está encaminada y tiene como principal objetivo superar la desigualdad social, disminuir el desempleo y la pobreza.

“El gobierno está obligado a producir nuevas soluciones para la problemática social que viven las regiones y localidades, pues si bien es cierto que los problemas de pobreza y marginación tienen su origen en la inequidad de estructuras políticas, económicas y jurídicas, los mismos para superarlas recaen en manos de los gobiernos y las administraciones públicas a través de la función de desarrollo social.”²⁰

La constitución del 1917 marca para nuestro país el sustento y el origen formal e institucional de la política social ya que en la carta magna del 1917 se plasmó por primera vez el derecho social a la educación, la repartición social de la tierra, se amplió lo establecido a derechos de salud y vivienda, y la protección laboral como derecho universal de los mexicanos, por mencionar algunas de las grandes aportaciones.

Se menciona de manera superficial que desde la constitución del 1917, la política social en nuestro país está estrechamente vinculada con la dinámica de los modelos

¹⁹ Rico de Alonso, Ana; Delgado, Adriana. *Las políticas sociales en la perspectiva de los derechos y la justicia*. CEPAL, Bogotá, 2002.

²⁰ Moyado Estrada, Francisco. *La política social en México: un enfoque descentralizador con fines de adaptación*. Estudios Políticos; Núm. 12. México.

económicos que se vivieron como el Cardenismo, el modelos de sustitución de importaciones, el milagro mexicano, el modelo de desarrollo estabilizador, y la entrada del modelo neoliberal.²¹

Actualmente en México la Secretaria del Bienestar, es la encargada exprefeso para atender y despachar la agenda de gobierno en materia de política social, sin embargo, en el ejercicio real existe un cruce inter-Secretarial para la implementación y puesta en marcha de las acciones de gobierno.

La política social en México se capitaliza traduce y materializa en proyectos y programas de inversión pública que en algunos casos son de corte universal para la población o en otros son focalizados a grupos específicos con la finalidad de ser más asertivos y eficientes en la aplicación de los recursos a la población objetivo que se pretende beneficiar.

En el caso particular del PJCF resulta un tanto interesante analizar, cómo el programa para su funcionamiento involucra y vincula a la población objetivo y que es beneficiada de la política social, con los sectores productivos de la economía, como lo son el sector empresarial, la sociedad civil organizada, pequeñas y medianas empresas, entre otros. Esto constituye en gran medida un parteaguas y un antecedente en la forma de resolver problemas sociales, originados desde nuestro mismo modelo económico.

2.1.1 ¿Qué es un programa social?

Se puede definir como una acción de gobierno encaminada a atender un problema público específico en materia de política social, el cual se encuentra inserto en la agenda de los gobernantes, está dotado de recursos limitados, y para su dispersión en la población se utilizan mecanismos de transferencias económicas o en especie, directas o a través de intermediarios.

²¹ Tello, Carlos. *Estado y Desarrollo Económico 1920 2006*. México: Universidad Nacional Autónoma de México, Facultad de Economía, Segunda Edición, mayo de 2014

2.1.2 Transferencias de gobierno en materia de juventud

“El contenido de la política social es el conjunto de transferencias en la forma de recursos financieros, medidas reguladoras, distributivas y redistributivas de servicios en las áreas de salud, educación, seguridad social, vivienda, protección laboral y asistencia en las familias. Por ello, las políticas públicas sociales, se ubican crecientemente en función de derechos, adscripciones legales y políticas de acción positiva, respecto a ciertas categorías individuos.”²²

2.1.3 ¿Qué es el CONEVAL?

El Consejo Nacional de Evaluación de Política de Desarrollo Social (CONEVAL) fue creado en el año 2004 después que se publicara en el Diario Oficial de la Federación la Ley General de Desarrollo Social.

El CONEVAL es el encargado de coordinar la función de evaluar la política social, su función es proporcionar resultados creíbles, fiables y robustos, con capacidad técnica para generar información objetiva sobre la situación de la política social y la medición de la pobreza, que permita mejorar la toma de decisiones, además de generar un conocimiento sobresaliente al gasto asignado del presupuesto, utilizando metodologías y generando resultados útiles; constituye un relevante apoyo a la gestión pública y necesaria para el tomador de decisiones públicas.²³

La creación del CONEVAL representa en gran medida un fortalecimiento de la necesidad de evaluar las competencias políticas en el país, en gran medida esto responde a la profunda crítica histórica que se le ha hecho a la política social en los tres niveles de gobierno ya que se ha demostrado en múltiples ocasiones que se han utilizado los programas sociales como un anclaje clientelar encaminado a

²² Rosanvallon, Pierre. *La nueva cuestión social, repensar el Estado* Providencia. Manantial S.R.L. Buenos Aires, 1995.

²³ Estados Unidos Mexicanos. Ley General de Desarrollo Social. [en línea] Diario Oficial de la Federación. Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. Febrero de 2014 Ciudad de México. <[http://www.dof.gob.mx/nota_detalle_popup.php?codigo=5146940#:~:text=La%20Ley%20General%20de%20Desarrollo%20Social%20\(LGDS\)%2C%20aprobada%20por,Pol%C3%ADtica%20de%20los%20Estados%20Unidos%20%20](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle_popup.php?codigo=5146940#:~:text=La%20Ley%20General%20de%20Desarrollo%20Social%20(LGDS)%2C%20aprobada%20por,Pol%C3%ADtica%20de%20los%20Estados%20Unidos%20%20)> [Consulta 5 de agosto 2020]

condicionar el voto ciudadano. El CONEVAL es una institución que goza de autonomía propia.

2.1.4 ¿Qué es una evaluación de diseño?

“Lo que no se define no se puede medir. Lo que no se mide, no se puede mejorar. Lo que no se mejora, se degrada siempre” (Kelvin, 1883)

La evaluación desde nuestra perspectiva radica en la importancia de asignar un “Valor” en términos de una medición con reglas perfectamente claras y establecidas con ayuda de instrumentos a medida que coadyuven a identificar el nivel de asertividad y efectividad final de un programa o proyecto social en la ministración y dispersión de los recursos públicos desde una lógica de eficiencia, eficacia y cuidado de la economía del acto administrativo. De tal suerte, que otro elemento de importancia en la evaluación es poder identificar para posteriormente corregir errores que por omisión, mal diseño, mala implementación o algún otro aspecto del diseño de la política pública, esté impidiendo alcanzar los objetivos planteados.

Entonces, la evaluación también es un instrumento pertinente que ayuda en gran medida a los tomadores de decisiones, con base en la información específicamente recabada, para determinar si un programa o proyecto está atendiendo el problema público para lo que fue creado y con ello decir la continuidad o el cierre del mismo.

“La evaluación se ha entendido como un medio para evidenciar los resultados o el impacto que genera una acción o conjunto de acciones. En el sector público, la evaluación se vincula a la identificación de las transformaciones generales a partir de las políticas y programas públicos”.²⁴

“La evaluación es un mecanismo multidisciplinar en el análisis de las políticas públicas y tiene como finalidad la apreciación de: la eficacia,

²⁴ Ballart, Xavier. *Evaluación de políticas (marco conceptual y organización institucional)*. Revista de Estudios Políticos, Núm. 80, Enero 1993.

eficiencia e impacto de los programas o políticas públicas, esta se realiza en momentos concretos, evidentemente definidos de una intervención. Con esto, se busca valorar la pertinencia del elemento evaluado del programa o política, es fundamental que a fin de que las evaluaciones sean objetivas, deben de ser llevadas a cabo por agentes y/o actores externos o ajenos a la implementación de la política o programa público.”²⁵

2.2 ¿Qué dicen las teorías económicas sobre desempleo?

Teniendo en cuenta lo anterior, y considerando que una de las articulaciones más evidentes entorno al análisis que ya se ha desarrollado es la relación que existe entre el sistema económico y las políticas públicas, resulta necesario tener una aproximación teórica respecto a cuál es la explicación que desde la ciencia económica se advierte para entender la desocupación y con ello el desempleo.

2.2.1 Desempleo (paro)

El desempleo es el problema que afecta a las personas de forma más directa y grave ya que eso significa un deterioro en la calidad de vida y angustia al no tener un ingreso que permita adquirir los bienes y servicios necesarios. Por ello, los gobiernos de los países toman este problema como uno de los ejes en tema de política y hacen promesas que incluyen medidas para mitigar este problema social. Pero, ¿qué es el desempleo?, se puede definir **el desempleo** como aquella situación en la que personas económicamente activas que han buscado un empleo en las últimas cuatro semanas no lo han conseguido²⁶. En México la **Población Económicamente Activa (PEA)** es aquella integrada por personas de 12 años o más que realizaron algún tipo de actividad económica (población ocupada) o que buscaron activamente hacerlo (población desocupada) (INEGI, 2020).

²⁵ CIDA. *Evaluation guide*. January, 2004. Canada.

²⁶ Samuelson, Paul A.; Nordhaus, William D. *Economía con aplicaciones a Latinoamérica*. McGraw Hill, 9na edición. 2010.

La tasa de desempleo, por su parte, es el número de empleados dividido entre la fuerza laboral o PEA. Mientras que la **tasa natural de desempleo** o tasa de desempleo de equilibrio es la tasa media en torno a la cual fluctúa el desempleo en una economía y es hacia la cual tiende una economía en el largo plazo²⁷.

La Ley de Okun

La Ley de Okun es una relación que se establece entre la tasa de desempleo y el Producto Interno Bruto (PIB). Menciona que por cada 2% de caída del PIB, la tasa de desempleo sube casi 1%²⁸.

Tipos de desempleo

El **desempleo friccional** o de equilibrio es el que surge cuando las personas quedan sin empleo de manera voluntaria y por razón de buscan un mejor trabajo, se le llama así porque no se puede encontrar un empleo de inmediato y/o deciden equilibrar por un momento sus preferencias relativas de ingreso, características del empleo, dispersión, ocio, etc. En este sentido, las personas prefieren el esparcimiento u otras actividades en vez de las condiciones laborales actuales; también encajan los estudiantes recién egresados que prefieren descansar antes de iniciar en su primer empleo.

El **desempleo estructural** implica un desajuste entre oferta y demanda; es decir, desequilibrios que pueden ocurrir entre ocupaciones, regiones, sectores, etc. Un ejemplo de este desempleo puede ser cuando hay escasez de ingenieros aeroespaciales y no cubren con la oferta de empleo, pero existe poca demanda de mineros por la dificultad en la movilidad geográfica del trabajo y capital.

²⁷ Mankiw, N. Gregory. *Macroeconomía*. Antoni Bosch, 6th Ed. España. 2006

²⁸ Samuelson, Paul A.; Nordhaus, William D. *Economía con aplicaciones a Latinoamérica*. McGraw Hill, 9na edición. 2010.

El **desempleo cíclico** ocurre, tal como el nombre sugiere, como consecuencia de los ciclos económicos. Por ejemplo, en la recesión del 2007-2009, el desempleo aumentó de manera considerable y prácticamente en todas las industrias y regiones; ocurre lo contrario cuando hay una expansión: hay más empleos y, por tanto, menor desempleo.

2.2.2 La postura Keynesiana

La postura Keynesiana respecto al desempleo surge desde la década de los años 20 y que perdura hasta finales de 1930. John Maynard Keynes propuso que el elevado desempleo ocurrido en esas fechas principalmente en Gran Bretaña y Estado Unidos era consecuencia de una deficiencia en la demanda agregada, ésta era demasiado baja debido a una inadecuada demanda de inversión²⁹. Defendió que las políticas debían estar dirigidas a estimular la demanda agregada principalmente mediante política fiscal: ejercer gasto público en proyectos de obra pública; en otras palabras, Keynes defendió que el Estado debía regular el nivel de demanda agregada mediante política fiscal y monetaria.

Cabe mencionar que Keynes fue el primer autor en tratar de explicar y resolver el problema del desempleo, pues su antecesor (que era clásico) Alfred Marshall poco decía sobre las causas del desempleo, sólo mencionaba que el conocimiento era el remedio para que obreros y empresas no tomaran malas decisiones que dieran como resultado quiebras y desempleo. Los clásicos también achacaban las fluctuaciones en el empleo a las modas, pero no más.

¿Cómo sería el proceso para disminuir el desempleo mediante política fiscal expansionista? La respuesta gira en torno a que dichas medidas elevarían la producción y el empleo pues se aumentaría el ingreso y, por tanto, el consumo de los que estarían empleados en obras públicas, esto llevaría a la generación de empleos secundarios al aumentar la inversión.

²⁹ Froyen, Richard. *Macroeconomía, teorías y políticas*. Prentice-Hall, 5ª. Ed. 1997. España.

2.2.3 La postura Clásica

Los neoclásicos consideran que la regulación excesiva del mercado de trabajo supone un entorpecimiento insalvable para su correcto funcionamiento. Apuntan directamente a los sindicatos y al gobierno como principales responsables del desempleo.

2.2.4 La postura Neoliberal

Para los Neoliberales el empleo es considerado una mercancía más, donde se considera una intervención mínima por parte del Estado en el mercado que, desde este enfoque, se auto regula.

Entonces el desempleo es considerado como una falla de mercado donde, para subsanar esto entre otras opciones, los gobiernos pueden recurrir a la política social, por ello es que el actual Gobierno Federal de la República Mexicana, desarrolló el programa federal de Jóvenes Construyendo el Futuro el cual se describe a continuación.

2.3 Descripción del Programa Jóvenes Construyendo el Futuro (PJCF)

Los objetivos del Programa Jóvenes Construyendo el Futuro, son los siguientes:

General

Incluir en actividades productivas a jóvenes de 18 a 29 años que no estudian ni trabajan, propiciando la conexión de los mismos con unidades económicas dispuestas y con posibilidad de brindarles capacitación en el trabajo.

Específicos:

- I. Entregar becas a las y los aprendices vinculados durante un periodo máximo de hasta (12) doce meses.
- II. Otorgar seguro médico a las y los aprendices vinculados.

- III. Otorgar las Constancias de Capacitación que emitan los Centros de Trabajo a las y los aprendices egresados que concluyan su capacitación, conforme a lo establecido en el Plan de Capacitación.
- IV. Propiciar el acercamiento de las y los aprendices a mecanismos de inclusión productiva

Es importante mencionar explícitamente los objetivos debido a que, la pertinencia, según el CONEVAL, consiste en la calidad de formulación de los objetivos del programa. En el caso del Programa Jóvenes Construyendo el Futuro la mayoría de los objetivos son claros y medibles, ya que, por la naturaleza del mismo, cada joven incluido en el programa puede ser cuantificado y automáticamente se le otorga lo establecido; una beca durante doce meses, seguro médico y la vinculación con un centro de trabajo para su capacitación.

También es perfectamente medible cuantos jóvenes concluyen satisfactoriamente la capacitación. Sin embargo, el último de sus objetivos solo consiste en “propiciar” el acercamiento de las y los aprendices a mecanismos de acción productiva, pero no garantiza la inclusión a la Población Económicamente Activa de manera formal, lo cual queda susceptible a distintas interpretaciones y es imposible cuantificar el número exacto de las jóvenes y los jóvenes que obtienen un trabajo digno después de ser beneficiarios del programa. Cabe señalar que los objetivos si cuentan con un plazo de tiempo determinado de 12 meses de duración y que el programa estará vigente hasta el final del sexenio.

Este programa al ser uno de los más importantes constituye un gran compromiso adquirido por el gobierno, el cual, fijó como meta incorporar a 2.6 millones de jóvenes que no estudien ni trabajen durante la administración del Presidente Andrés Manuel López Obrador.

Población Objetivo

La población objetivo que atiende el Programa es de jóvenes de 18 a 29 años que no estudian ni trabajan al momento de solicitar su incorporación en el Programa y

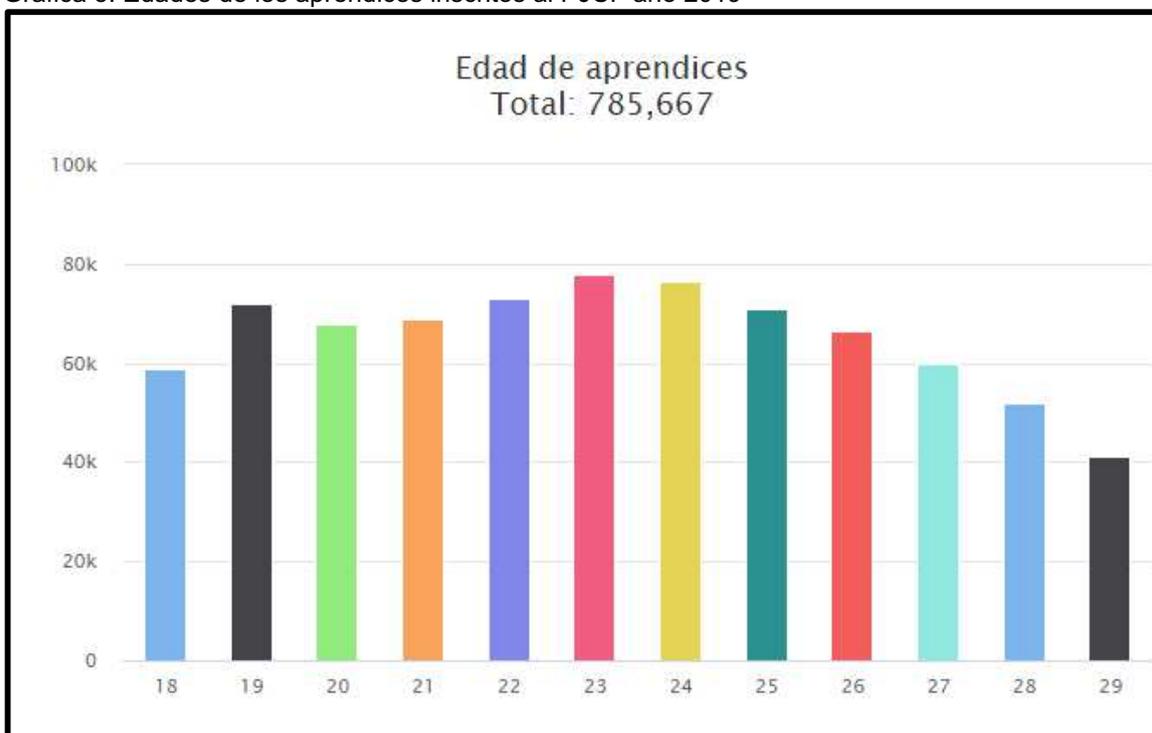
declaren estar en condiciones de participar en el mismo. Dando prioridad a las y los jóvenes solicitantes que habiten en municipios de alta y muy alta marginación, con altos índices de violencia y a integrantes de grupos históricamente discriminados, aunque cabe señalar que no menciona ninguna metodología para determinar cuáles son estos municipios ni en que están basados los criterios.

Es importante mencionar que el programa tendrá alcance en los 32 estados de la República Mexicana, sin embargo no menciona de qué manera serán distribuidas el número de becas por estado, considerando que todos los estados cuentan con distintos grados de marginalidad.

En el programa no se puede encontrar un estudio de necesidades prioritarias entre los jóvenes de ese rango de edad. La población que pretende cubrir durante el sexenio es a 2.6 millones de jóvenes aunque según estimaciones la cifra total de jóvenes que no estudian ni trabajan es de cerca de 4.7 millones; es decir, casi el doble de lo se pretende en el programa, siendo el presupuesto el principal limitante.

Hasta el mes de marzo de 2020 se han vinculado a 785, 667 aprendices con centros de trabajo para su capacitación; de los cuales 481, 830 son mujeres y 303, 560 son hombres; es decir que cerca del 60 por ciento de aprendices son mujeres, es importante señalar que las Reglas de Operación no hacen distinción entre hombres y mujeres al momento del registro al programa.

Grafica 5. Edades de los aprendices inscritos al PJCF año 2019



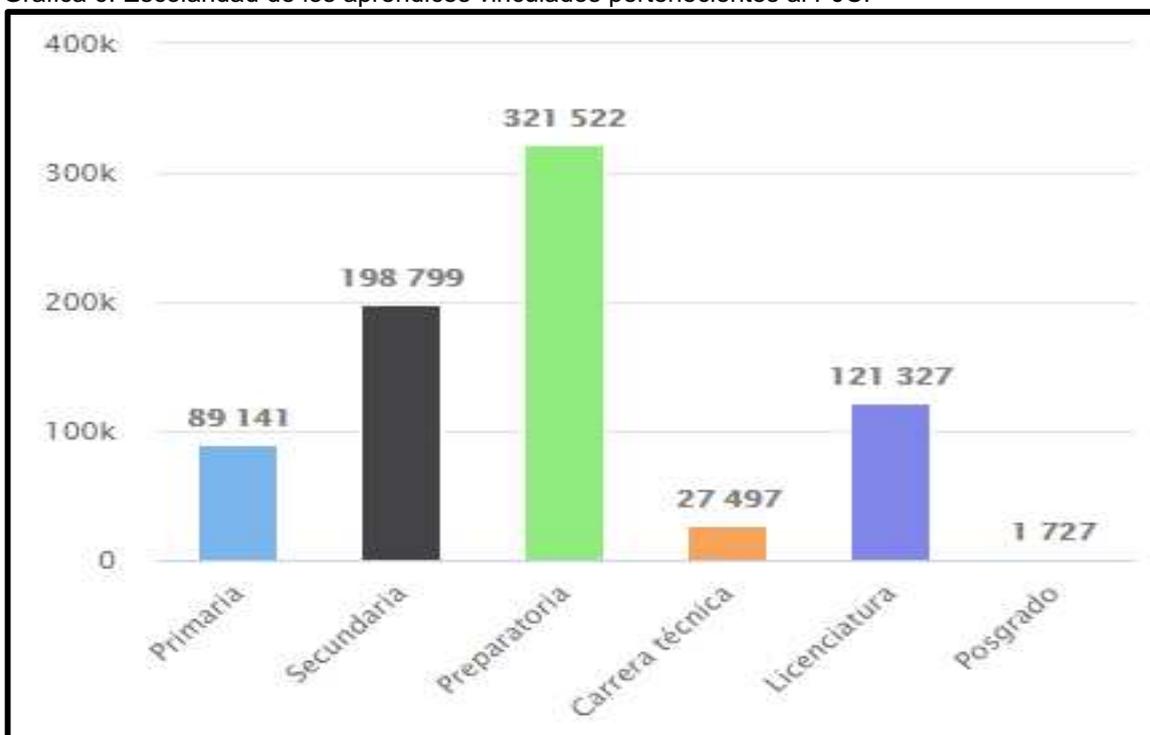
Fuente: Elaborado por Gobierno de la República (México). *Programa Jóvenes Construyendo el Futuro* [en línea]: Secretaría de Trabajo y Previsión Social: Edades de aprendices 2019 <<https://jovenesconstruyendoelfuturo.stps.gob.mx/datos/>> [Consulta: 02 de enero 2020]

Como podemos ver en la Grafica 5, las edades de los aprendices vinculados con centros de trabajo hasta marzo de 2020, no son homogéneas, siendo el grupo de 23 años el más grande de todos y disminuyendo conforme se avanza en las edades de los jóvenes, el caso de grupo de jóvenes con 19 años es interesantemente amplio, lo cual puede ser explicado, debido a que, durante esa edad los jóvenes egresan de la educación media superior y buscan ingresar a la educación superior, sin embargo no todos logran hacerlo y al no contar con experiencia laboral quedan marginados³⁰, hipótesis que podemos constatar al observar el Grafico número 6 ya

³⁰ Si consideramos la cantidad de jóvenes de 20 a 34 años contabilizados en 2005, el porcentaje de los jóvenes que no estudian ni trabajan se eleva a 28%; es decir, tres de cada diez jóvenes mexicanos están excluidos del ámbito escolar y del ámbito laboral formal.

que la mayoría de los jóvenes vinculados cuentan con estudios terminados de educación media superior.

Grafica 6. Escolaridad de los aprendices vinculados pertenecientes al PJCF



Fuente: Ibídem

Calidad del Diagnóstico

La calidad del diagnóstico es muy pobre para el caso de este programa ya que solo lo realiza en unas cuantas líneas, por lo que no deja en claro factores de suma importancia, como el alcance que tendrá el programa ya que pretende alcanzar a jóvenes de los 32 estados de la República, con condiciones sociales diferentes, tampoco señala la importancia de resolver el problema, ni sus consecuencias, utiliza datos OCDE para contextualizar el panorama mexicano señalando que se encuentra por debajo del promedio de los países que pertenecen a esta organización, sin profundizar en las causas del problema.

No hay una metodología que indique como se llegó a la conclusión de que es un problema público y por lo tanto relevante para la sociedad mexicana.

Coherencia interna

De acuerdo el CONEVAL, la coherencia es “la evaluación de la adecuación de la jerarquía de objetivos establecidos en el programa y de la estrategia diseñada para su consecución”³¹, ésta se encuentra dividida en dos rubros; la interna y la externa.

La primera, de acuerdo con los mismos autores se refiere a la relación existente entre los recursos y las metas establecidas o bien de objetivos con los medios y el cómo éstos se adecuarán a los problemas.

Relación de diagnóstico y objetivo.

Es importante realizar un análisis acerca de lo establecido en el programa con el objetivo que se persigue, ya que, si la relación de éstos es clara se tendrá como resultado un programa racional que tenga relevancia real con lo que se persigue. Éste análisis también permite revisar el que los datos dados sean reales o no.

El programa Jóvenes Construyendo el Futuro se encuentra dentro de los programas de Becas México, portal donde se publican las convocatorias de becas existentes en México. Dentro del mismo, se menciona como objetivo del programa lo siguiente: “Actualmente en México hay una tasa de desempleo muy baja, todo esto debido a la baja cantidad de programas sociales que ayuden a mexicanos a tener un mayor ámbito laboral, es por ello que este apoyo tiene como principal objetivo apoyar a miles de jóvenes mexicanos para que puedan formarse, capacitarse e incorporarse exitosamente al mercado laboral y formar un patrimonio. Este programa lo que busca es vincularlos a alguna empresa, taller, Pequeña y Medianas Empresas (PYMES), oficina de gobierno o cualquier otra fuente de capacitación que esté disponible en su zona.

³¹ Osuna Llana, José Luis; Márquez Guerrero, Carolina, Guía para la evaluación de políticas públicas, Universidad de Sevilla, 2002, España.

Dentro de la plataforma del mismo programa; jovenesconstruyendoelfuturo.stps.gob.mx no se menciona objetivo alguno, pero se da acceso a las Reglas de Operación actuales, y donde puede leerse como objetivo: “incluir en actividades productivas a jóvenes de 18 a 29 años que no estudian ni trabajan, propiciando la conexión de los mismos con unidades económicas dispuestas y con posibilidad de brindarles capacitación en el trabajo”³².

Una vez presentados ambos objetivos se rescata que: se busca combatir el desempleo por medio de capacitación a los jóvenes y su introducción al mundo laboral, si bien, no se trata de un empleo permanente si busca generar la experiencia requerida para emplearse de forma posterior a concluir dicho programa.

Como se menciona en los objetivos proporcionados por Becas México, el programa también está dirigido a empresas y más fuentes de trabajo que puedan brindar capacitación a los jóvenes becarios, en este aspecto, las Reglas de Operación y la plataforma del programa sí cuentan con las especificaciones que se deben cumplir para ambos casos.

El objetivo principal es el de adquirir experiencia comprobable, es así que, dentro de las reglas se menciona que luego de concluidos doce meses de capacitación se podrá descargar una constancia que acredite las habilidades y conocimientos obtenidos, sin embargo, ésta es por parte de la plataforma del programa ya que, el tutor con quien se presentó el servicio no está obligado a entregar una a nombre de su centro de trabajo.

De acuerdo a este último punto se entiende que, si no se concluyen un mínimo de doce meses no se podrá ser acreedor a ningún documento que constate su permanencia y labores desarrolladas dentro de esa experiencia profesional.

³² Gobierno de la República (México). *Programa Jóvenes Construyendo el Futuro* [en línea]: Secretaría de Trabajo y Previsión Social: Edades de aprendices 2019 < <https://jovenesconstruyendoelfuturo.stps.gob.mx/> > [Consulta: 02 de enero 2020]

A pesar de existir una estrecha relación entre los objetivos y lo establecido en las Reglas de Operación, éstas suelen ser vagas lo que puede generar que los objetivos no sean alcanzados.

Relación al interior de las Reglas de Operación

Este programa fue presentado en enero de 2019, en ese periodo, según el INEGI la tasa de desocupación se encontraba en el 3.5, mientras que en enero de este año fue de 3.7, si bien, son cifras pequeñas a comparación de las alcanzadas de 2009 a 2012 donde fue de 6.0 a 5.0, la comparación de un año a otro desde que se presentó el programa, muestran un aumento en el desempleo y no una disminución como debería notarse.

La población objetivo son jóvenes de 18 a 29 años, en este punto debe mencionarse que, de acuerdo a la Organización Naciones Unidas, se considera que una persona se encuentra dentro de su rango de juventud al encontrarse en el rango de edad de 15 a 24 años³³, sin embargo, en México, a partir de enero de 1999 se considera joven a toda persona que tenga de 12 a 29 años de edad³⁴. Asimismo, la Ley Federal del Trabajo establece que la edad mínima para trabajar es a los 15 años, esto con la autorización del padre o tutor, así como un certificado médico en el que se acredite su aptitud para trabajar.

Por otro lado, el estado garantiza la educación básica y la media superior, bajo el principio de que: todo individuo tiene derecho a recibir educación, estipulado en el artículo 3º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Es así que puede entenderse por qué el programa comprende las edades a partir de los 18 años ya que, si se siguen los lineamientos federales, una persona habrá

³³ Naciones Unidas. *Paz, dignidad e igualdad en un planeta sano*. [en línea]: Asuntos que importan: Juventud <<https://www.un.org/es/sections/issues-depth/youth-0/index.html#:~:text=No%20existe%20una%20definici%C3%B3n%20internacional,entre%2015%20y%2024%20a%C3%B1os.>>> [Consulta: 03 de enero 2020]

³⁴ Gobierno de la República (México). *Personas Jóvenes* [en línea] <http://www.conapred.org.mx/userfiles/files/FichaTematica_Jovenes.pdf> [Consulta: 9 de enero 2020]

concluido su educación obligatoria y tendrá la edad requerida para iniciar un trabajo formal sin ser necesaria la autorización de los padres.

Volviendo al objetivo de este programa, que es el de brindar capacitación a jóvenes, se tomará en cuenta lo mencionado por la Organización internacional del Trabajo (OIT) donde se menciona que, luego de los estudios realizados en 2010, donde se analizaron las estrategias para impulsar la inserción de jóvenes al mercado laboral, la situación actual de los Jóvenes no ha mejorado; en México, cerca del 22% del total de jóvenes no estudian ni trabajan, siendo casi 7 millones de jóvenes.

Esta misma organización, en su sede en México, hace mención de la importancia de promover el empleo en jóvenes a través de leyes y programas, también se encarga de recabar la información de políticas públicas que afecten de forma directa o indirecta el empleo, teniendo como objetivo el desarrollar actividades que promuevan el empleo en jóvenes.

A pesar de ello, esta organización no se encuentra considerada dentro de la formulación y desarrollo del programa Jóvenes Construyendo el Futuro, siendo sus fuentes muy limitadas.

Suficiencia de recursos

Dentro de las Reglas de Operación, la primera mención que hacen acerca del uso de los recursos es acerca de los recursos que no se empleen, en el menciona que de no ejercerse todos los recursos, el sobrante deberá ser devuelto a la Tesorería de la Federación, de acuerdo a lo establecido dentro de la normatividad.

El presupuesto establecido para este año, emitido en el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Desarrollo de los Jóvenes es de 418,260,979,991 pesos mexicanos, en el apartado 14; Secretaria de Trabajo y Previsión Social, se

encuentra el Programa Jóvenes Construyendo el Futuro -único en este apartado-, con un total destinado de 20,307,351,94 pesos mexicanos³⁵ para 2019.

Al tratarse de un programa nacional, éste busca atender las 32 entidades federativas del país, destinando una beca de \$3,748.00 pesos mensuales a los jóvenes inscritos en el programa, durante los doce meses que dura su permanencia en el mismo.

En relación con los datos anteriores, se tiene contemplado un presupuesto de \$44,976.00 pesos anuales por joven inscrito, lo que significa que el programa podría atender hasta 451,515 jóvenes durante éste año y, el gasto del programa sería de \$20,307,338,640.00 pesos, teniendo un sobrante de \$13,301.00 pesos. En relación con las entidades, con los datos dados anteriormente, también puede observarse que el número de jóvenes beneficiarios por cada una sería de 1,436.

Sin embargo, estos cálculos son sólo aproximaciones con respecto a la información que se brinda dentro de las Reglas de Operación, debido a que no se aclara cual es la cantidad de ese presupuesto que se le asignará a la promoción del Programa, a los trámites que se realicen para la inscripción y realización del mismo, así como la asignación presupuestal para la Seguridad Social que se le brindará a los aprendices.

En relación a los recursos asignados, no hay mayor información, por lo que no se puede saber si se trata de una cantidad suficiente, o si ésta será utilizada de forma eficiente ya que también es imposible saber con certeza cuál va a ser el porcentaje de bajas al programa, así que no se sabe en realidad si habrá un presupuesto sobrante o si serán suficientes los mismos.

³⁵ Secretaría de Gobernación (México). *Presupuesto de egresos de la federación para el ejercicio fiscal 2020*[en línea]: Diario Oficial de la Federación. 11 de diciembre 2019. <https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5581629&fecha=11/12/2019 >[Consulta: 15 de julio 2020]

Calidad en la asignación de responsabilidad social

El programa consta de varias partes.

Por una parte, los aprendices recibirán capacitación y una beca como estímulo, podrán elegir de la oferta el área de su interés, podrá optar por cambiarse centro de capacitación en una única ocasión, luego de ello, será desvinculado del programa, será evaluado de forma mensual y deberá, en todo momento, respetar las instalaciones en las que se desarrolla.

Por otra parte, el tutor o centro de trabajo, una vez aceptado en el Programa, deberá garantizar que se encuentra en las condiciones óptimas para resguardar la integridad de los aprendices que recibirá, la desvinculación de aprendices solo podrá realizarse de acuerdo a lo establecido en el Programa, así como brindar la capacitación a los aprendices, si así lo desea podrá brindar incentivos sin que eso signifique que se dependan de estos centros. Éstos se encuentran obligados a respetar la integridad de los aprendices, mantener actualizada la oferta que ofrece dentro del Programa.

Por ningún motivo se permitirá que se despidan empleados para que en su lugar, ingresen aprendices.

Aunque con base en la lectura de las Reglas de Operación, éstas no logran garantizar que los participantes accedan de forma efectiva a sus derechos ni cumplan, de la misma manera sus obligaciones.

Coherencia externa

De acuerdo al CONEVAL, la coherencia externa corresponde al análisis que se realiza a la relación que existe entre los objetivos y las estrategias, con los programas que se realizan a partir de ello.

Relación con el Plan Nacional de Desarrollo

El plan Nacional de desarrollo es un instrumento en el que se analizan las problemáticas a abordar dentro de cada sexenio, a la vez que se enuncian las posibles soluciones que se pretenden alcanzar a lo largo de seis años

Un primer antecedente de este es el propuesto por el ex presidente Lázaro Cárdenas, éste fue el llamado Plan sexenal que buscaba servir de guía para los procedimientos a realizar y que éstos generan continuidad dentro de la administración pública³⁶.

Dentro de él se hace referencia a la política social, donde se habla de un bienestar social, uno de los puntos primeros en abordarse es el del desarrollo sostenible, siendo este un factor clave para el desarrollo del bienestar.

Una de las medidas tomadas para este desarrollo se encuentra dentro de los programas- cabe aclarar que algunos de ellos ya se encontraban vigentes y sólo se les realizaron breves modificaciones-, estos son: Programa de bienestar para las personas adultas mayores; Programa Pensión para el bienestar de las personas con discapacidad; Programa nacional de becas para el bienestar Benito Juárez; Jóvenes construyendo el futuro; Sembrando vida; Desarrollo Urbano y vivienda; y, Tandas para el bienestar. Dentro de todos estos programas se hace referencia a una entrega económica a los sectores a quienes se va dirigido con la finalidad que éste medio económico sirva para la atención de sus necesidades.

Dentro del mismo plan, existe un apartado llamado; “No dejar a nadie atrás, no dejar a nadie afuera”, en el mismo se hace mención a los jóvenes y el derecho de éstos a “tener un lugar en el mundo”, aclarando que se busca dejar fuera todo tipo de discriminación, dejando fuera las desigualdades , por otra parte y, bajo el lema “No

³⁶ Gobierno de la República (México). *Plan Sexenal Lázaro Cárdenas*. [en línea]: Prensa, 3 de mayo de 2019<<https://www.gob.mx/presidencia/prensa/plan-sexenal-de-lazaro-cardenas>> [Consulta: 4 de julio 2004]

puede haber paz sin justicia”, se establece la importancia de la incorporación masiva de jóvenes al empleo, como una medida de reinserción social.

A pesar de ello se ahonda en la mención del programa una vez que se refiere al “cambio de paradigma en seguridad” pues su segundo objetivo es el de garantizar empleo, educación, salud y bienestar, y teniendo como medio directo para lograr ese objetivo, la puesta en práctica del programa en comento, dentro del plan se menciona que la cantidad destinada por joven al mes es de 3,600.00 pesos, una cifra menor a la establecida en las Reglas de Operación, para la operación del programa durante este año.

Si bien debe reconocerse que, en efecto, los objetivos principales del programa se encuentran establecido en el Plan Nacional de Desarrollo, es también importante mencionar que se trata de una incorporación en suma ambigua.

Marco normativo

Según el Colegio de Posgraduados (COLPOS), el marco jurídico es aquel en el que se contiene el conjunto de normas, metodologías, lineamientos y sistemas en que se establecen las formas en que se debe llevar a cabo un procedimiento para lograr el alcance de los objetivos propuestos.

Una vez mencionado esto, se retoman algunas leyes;

Ley General de Desarrollo Social³⁷:

Esta ley busca ser instrumento que pueda garantizar el acceso pleno a los derechos sociales así como establecer mecanismos de evaluación y seguimiento respecto a los programas en materia de política social.

³⁷ Estados Unidos Mexicanos. Ley General de Desarrollo Social. [en línea] Diario Oficial de la Federación. Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. Febrero de 2014 Ciudad de México<
http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/264_250618.pdf > [Consulta 5 de agosto 2020]

Es dentro de su artículo tercero; que se encuentran los lineamientos o principios en los que se basa dicha ley

“Artículo 3. *La Política de Desarrollo Social se sujetará a los siguientes principios:*

- I. Libertad: ...*
- II. Justicia distributiva: ...*
- III. Solidaridad: ...*
- IV. Integralidad: ...*
- V. Participación social: ...*
- VI. Sustentabilidad: ...*
- VII. Respeto a la diversidad: ...*
- VIII. Libre determinación y autonomía de los pueblos indígenas y sus comunidades: ...*
- IX. Transparencia: ...*
- X. Perspectiva de género: ...*
- XI. ... “*

De acuerdo con estos principios y, en relación con las reglas de operación del programa, se puede observar que, en efecto, se cumple con ellos, con excepción del punto VI; Sustentabilidad, ya que éste se encuentra en relación con el cuidado del ambiente para aprovechar los recursos naturales y con ello mejorar la calidad de vida de las personas, y, dentro de las Reglas de Operación del programa, no se hace mención a este punto ni a alguna relación de él.

También en su artículo 8 menciona que:

“Artículo 8. *Toda persona o grupo social en situación de vulnerabilidad tiene derecho a recibir acciones y apoyos tendientes a disminuir su desventaja.”*

Situación que se encuentra bien atendida ya que, además de dirigirse a un sector vulnerable como lo son los jóvenes, tiene un presupuesto dirigido a jóvenes de comunidades indígenas.

De la misma manera, coinciden los derechos de los beneficiarios en ambos documentos

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos:

A pesar de que dentro de la constitución si se menciona el derecho al trabajo, y a poder emplearse dentro del ámbito que más agrade, no se menciona que sea obligación del Estado la de brindar acceso a todos los jóvenes a un área laboral.

En cuanto a la seguridad social, si se hace mención de ella dentro de la Constitución.

A pesar de ello, a finales del año pasado -2019-, el Ejecutivo Federal, presentó una iniciativa que busca reformar el artículo 4º de la CPEM, buscando incluir en él la permanencia y seguridad de la aplicación de programas sociales propuestos por la llamada *cuarta transformación*.

Actualmente dicha iniciativa se encuentra con las comisiones dictaminadoras, a espera de recibir respuesta y ser votada.

Relación con Objetivos de Desarrollo Sostenible

En 2015, se cita a una cumbre teniendo como sede Nueva York y, contando con 150 líderes mundiales, en esta ocasión se aprobaría la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, para su aprobación se realizaron diferentes estudios y consultas, donde se pudieron visibilizar las principales problemáticas a abordar desde la perspectiva general, se plantea como un medio de protección a los seres humanos y al planeta, fijándose en la prosperidad humana.

Por definición, la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible es *“un plan de acción mundial a favor de las personas, el planeta y la prosperidad, basado en 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), que tiene por objetivo asegurar el progreso social*

*y económico sostenible en todo el mundo y fortalecer la paz universal dentro de un concepto más amplio de libertad*³⁸

Se proponen 17 objetivos que contienen en su totalidad 169 metas. Los objetivos, tal como su nombre lo indica buscan cumplirse dentro de los siguientes 15 años luego de su implementación, es decir, para el año 2030.

Los objetivos establecidos son los siguientes:

1. Fin de la pobreza
2. Hambre cero
3. Salud y bienestar
4. Educación de calidad
5. Igualdad de género
6. Agua limpia y saneamiento
7. Energía asequible y no contaminante
8. Trabajo decente y crecimiento económico
9. Industria, innovación e infraestructura
10. Reducción de desigualdades
11. Ciudades y comunidades sostenibles
12. Producción y consumo responsables
13. Acción por el clima
14. Vida submarina
15. Vida de ecosistemas terrestres
16. Paz, justicia e instituciones solidas
17. Alianzas para lograr los objetivos

Es el objetivo 8; Trabajo decente y crecimiento económico el que tiene una relación de forma directa con el Programa en comento, dentro de ese objetivo se menciona

³⁸ Gobierno de la República (México). *¿Qué es la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible?*. [en línea]. < <https://www.gob.mx/inafed/articulos/que-es-la-agenda-2030-para-el-desarrollo-sostenible> 13 marzo 2020. [Consulta: 30 de julio 2020]

que la tasa de desempleo a nivel mundial, es de 5.7%, y donde se reconoce que el acceso al empleo se encuentra en una situación desigual y lenta en su acceso³⁹.

Actualmente el poder acceder a un empleo, no garantiza que le sea brindada seguridad social.

Uno de los principales factores que intervienen en él es el de la falta de recursos que se le destinan a la mejora de condiciones para acceder y laborar, la mala estrategia económica, ha generado que las condiciones para adquirir un trabajo decente se vean reducidas, de la misma manera, el contrato al que se puede aspirar es a uno básico.

La meta principal se centra en conseguir un desarrollo económico sostenible, para ello las economías de las naciones deben garantizar las condiciones necesarias para generar empleos de calidad y que se encuentre disponible para toda la población en edad de trabajar.

La meta 8.6 de este objetivo es “De aquí a 2020, reducir considerablemente la proporción de jóvenes que no están empleados y no cursan estudios ni reciben capacitación”, es en este punto donde encontramos una mayor relación con el objetivo del programa, pues justo esa proporción de jóvenes la que se busca atender.

A pesar de tratarse de un planteamiento ambiguo, se puede considerar que en efecto, cuenta con relación y atiende las necesidades que se establecen.

³⁹ Organización de las Naciones Unidas. *Objetivos de Desarrollo Sostenible* [en línea]: Objetivo 8: Promover el crecimiento económico inclusivo y sostenible, el empleo y el trabajo decente para todos. <<https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/economic-growth/>>, [Consulta: 13 de marzo 2020]

CAPITULO III: METODOLOGÍA

3.1 Descripción de la metodología de evaluación presentada por CONEVAL para el programa JCF

Evaluación de Diseño con Trabajo de Campo del Programa Jóvenes Construyendo el Futuro realizada por Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social

Metodología general utilizada por CONEVAL

Durante el periodo comprendido del mes de abril de 2019 a junio de 2020, el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), organismo descentralizado de la Administración Pública Federal, el cual tiene como función principal: normar y coordinar la evaluación de la Política Nacional de Desarrollo Social y las políticas, programas y acciones que ejecuten las dependencias públicas; así como, establecer los lineamientos y criterios para la definición, identificación y medición de la pobreza, garantizando la transparencia, objetividad y rigor técnico en dicha actividad⁴⁰, realizó una evaluación a 17 programas sociales de la administración del actual presidente Andrés Manuel López Obrador (2018-2024), entre ellos el Programa Jóvenes Construyendo el Futuro (PJCF), para lo cual gestionó una metodología innovadora denominada *Evaluación de Diseño con Trabajo de Campo 2019-2020*.

El análisis de los programas se realiza a través de criterios cualitativos fundamentales los cuales permiten valorar el nivel de consistencia, coherencia y pertinencia de los diferentes procesos establecidos en los documentos normativos; en el caso del programa Jóvenes Construyendo el Futuro, el principal documento normativo con el que inició el programa en el año 2019, fueron los Lineamientos de

⁴⁰ Diario Oficial de la Federación. *Ley General de Desarrollo Social*. [en línea] Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. Febrero de 2014 Ciudad de México. Apartado C al artículo 26 <[http://www.dof.gob.mx/nota_detalle_popup.php?codigo=5146940#:~:text=La%20Ley%20General%20de%20Desarrollo%20Social%20\(LGDS\)%2C%20aprobada%20por,Pol%C3%ADtica%20de%20los%20Estados%20Unidos%20%20](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle_popup.php?codigo=5146940#:~:text=La%20Ley%20General%20de%20Desarrollo%20Social%20(LGDS)%2C%20aprobada%20por,Pol%C3%ADtica%20de%20los%20Estados%20Unidos%20%20)> [Consulta: 08 de noviembre 2020]

Operación del Programa Jóvenes Construyendo el Futuro⁴¹, posteriormente en el año 2020 se publicaron las Reglas de Operación⁴².

La Evaluación de Diseño con Trabajo de Campo 2019-2020, está basada en un análisis comparativo que brinda la posibilidad de comprender cómo es que funciona un programa en la realidad, al igual que el contexto social e institucional, en el que se desarrolla, en contraste con la información que se puede obtener con un análisis de gabinete, todo ello, permite explicar cómo es que funciona una intervención, así como lo que no funciona y sus razones.

Como su nombre lo indica, la información obtenida por medio del trabajo de campo sirve como sustento para realizar recomendaciones, con el objetivo de corregir posibles errores de diseño y con ello mejorar su funcionamiento.

Lo primero a definir, de acuerdo a los *“Criterios Técnicos para la Evaluación en Materia de Diseño con Trabajo de Campo”*, es la selección de casos que serán observados. La información obtenida por medio de esta metodología, se realiza a través de una muestra analítica, que a diferencia de una muestra representativa que busca representación estadística, esta pretende obtener una muestra que explique cómo es que funciona un programa con una serie de condiciones preestablecidas.

Lo siguiente a definir es el diseño de instrumentos de recolección de información, para ello recomienda la recolección de información de primera mano, utilizando instrumentos como entrevistas a profundidad o grupos focales.

Por último, esta metodología recomienda una serie de criterios básicos para el levantamiento de información, con la finalidad de mantener el rigor metodológico de la evaluación de diseño. Los pasos descritos anteriormente, son relevantes ya que, fue a través de esta metodología que el Consejo Nacional de la Evaluación de la

⁴¹ Diario Oficial de la Federación (México). *Lineamientos de Operación del Programa Jóvenes Construyendo el Futuro*. [en línea]: 28 junio 2019. <https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5564450&fecha=28/06/2019> [Consulta: 08 de noviembre]

⁴² Diario Oficial de la Federación (México). *Reglas de Operación del Programa Jóvenes Construyendo el Futuro*. [en línea]: <https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5585918&fecha=10/02/2020> 10 de Febrero de 2020, Ciudad de México [Consulta 08 noviembre 2020]

Política Social, realizó la evaluación de diseño del programa Jóvenes Construyendo el Futuro.

*La Evaluación de Diseño con Trabajo de Campo del Programa Jóvenes Construyendo el Futuro 2019-2020*⁴³, realizada por CONEVAL, se basa en seis apartados básicos mencionados a continuación:

1. Características del Programa JCF y cambios realizados en 2020.
2. Metodología utilizada y muestra de trabajo de campo.
3. Aspectos principales del diseño del programa.
4. Funcionamiento del programa.
5. Recomendaciones para mejorar el diseño y operación.
6. Posición institucional.

Es importante señalar que, la *Evaluación de Diseño con Trabajo de Campo 2019-2020*, se llevó a cabo durante la emergencia sanitaria declarada por el Consejo General de Salubridad General, para controlar, mitigar y evitar la propagación del Covid-19, publicada el 30 de marzo de 2020, en la que se establece la suspensión de actividades no esenciales; por lo que en concordancia, cada estado de la República Mexicana, suspendió diversas actividades consideradas como no esenciales, afectando el desarrollo de los 17 programas que se evaluaron, sobre todo en el segundo trimestre de 2020, considerando que el periodo en el que se revisaron los diversos programas de desarrollo social por el CONEVAL, fue durante el ejercicio fiscal 2019 y el primer semestre de 2020. Siendo el PJCF uno de los más afectados debido a su naturaleza.

Es innegable que el PJCF, persigue al menos uno de los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024⁴⁴ (PND), especificado en el apartado de Política y

⁴³ 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*. [en línea] Secretaría de Educación Pública Ciudad de México. <<https://www.coneval.org.mx/Paginas/busqueda.aspx#k=15.P%20JCF.zip>>. [Consulta 08 de noviembre 2020]

⁴⁴ Diario Oficial de la Federación (México). *Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024*. [en línea]:12 de julio de 2019, Ciudad de México. <https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5565599&fecha=12/07/2019> [Consulta 08 de noviembre 2020]

Gobierno en el que especifica que la actual administración se enfocará, como una Estrategia de Seguridad Nacional en:

...”**Garantizar empleo, educación, salud y bienestar** mediante la creación de puestos de trabajo, el cumplimiento del derecho de todos los jóvenes del país a la educación superior, la inversión en infraestructura y servicios de salud y por medio de los programas regionales, sectoriales y coyunturales de desarrollo: **Jóvenes Construyendo el Futuro**, Instituto Nacional de Salud para el Bienestar, Universidades para el Bienestar, Pensión Universal para Personas Adultas Mayores, Becas "Benito Juárez", Crédito Ganadero a la Palabra, Producción para el Bienestar, Precios de Garantía a Productos Alimentarios Básicos, programas de Comunidades Sustentables "Sembrando Vida", de Infraestructura Carretera, Zona Libre de la Frontera Norte, Tren Maya, Corredor Multimodal Interoceánico y Aeropuerto "Felipe Ángeles" en Santa Lucía.”⁴⁵

En la anterior cita fue la primera vez que se menciona el programa, el cual inició sus registros el 10 de enero de 2019 a cargo de la Secretaría de Trabajo y Previsión Social (STPS), sin contar con ningún documento que asentara las Reglas de Operación del programa el cual consideraba, dentro de este, un componente educativo denominado Jóvenes Escribiendo el Futuro con la misma clave presupuestal etiquetando sus recursos en el Ramo-11 Educación Pública⁴⁶, en los meses posteriores, el programa fue desvinculado de manera definitiva del PJCF, siendo el CONEVAL, omiso a esta situación en el reporte de la evaluación de diseño con trabajo de campo 2019-2020 del PJCF, aunque si se menciona de manera muy breve en la evaluación de diseño con trabajo 2019-2020 de campo de Jóvenes Escribiendo el Futuro.

Características del Programa JCF y cambios realizados en 2020

⁴⁵ *Ibíd*

⁴⁶ Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP). *Manual de Programación y Presupuesto 2019*. [en línea]: 31 octubre de 2018, Ciudad de México. <https://www.pef.hacienda.gob.mx/work/models/PEF2019/docs/11/r11_ep.pdf> [Consulta 08 de noviembre 2020]

El PJCF a grandes rasgos busca la vinculación de jóvenes de 18 a 29 años que no estudien ni trabajen, sin importar cuál sea el motivo, a Centros de Trabajo en los cuales los capaciten durante 12 meses en alguna actividad de su interés, con la finalidad de que al término de esta puedan incorporarse a algún sector productivo de manera formal; es preciso señalar que durante la capacitación a los aprendices vinculados se les proporciona un apoyo mensual de dinero en efectivo y seguridad social.

Para el análisis de diseño del PJCF, es necesario identificar los cambios que tuvo en cuanto a su objetivo general, objetivos específicos, población objetivo y terminología general, en el año 2020 con respecto al 2019; ya que en 2019, se regía y funcionaba en lo estipulado en los Lineamientos 2019, mientras que en 2020 fue regulado por las Reglas de Operación 2020.

Uno de los mayores cambios que se destacan en el reporte de CONEVAL del PJCF, es la definición del problema que busca resolver, ya que en un inicio, este se había definido como “jóvenes de 18 a 29 años en condiciones de exclusión social y laboral”, diagnóstico que ha quedado obsoleto con el rediseño del programa dado a conocer en las Reglas de Operación 2020 en el que la concepción del problema se enfoca en la dificultad manifiesta de las empresas mexicanas, para encontrar personal capacitado para los puestos que ofertan, al igual que, las oportunidades de empleo para los jóvenes se crean en el sector informal.

Otro aspecto fundamental que se cambió a lo largo de la vida de la intervención, fue el cambio de objetivo de objetivo general el cual, durante el arranque del programa, pretendía aumentar la empleabilidad de los becarios, sino vincularlos a actividades productivas; de igual manera, el término becarios fue dejado de utilizar, para dar paso a los de aprendiz y beneficiario.

En cuanto a los objetivos específicos, fue eliminado el primero que, enuncia lo siguiente: “Propiciar que los jóvenes beneficiarios(as) desarrollen habilidades técnicas y buenos hábitos de trabajo que contribuyan a su inclusión social y laboral

para una vida mejor⁴⁷, pasando de ser cinco objetivos específicos a solo cuatro, manteniéndose el que establece la obligación de otorgar seguro social a los aprendices y en el que se estipula una beca mensual, la cual se incrementó en el 2020 pasando de otorgar 3, 600 pesos a 3, 748 pesos.

La población objetivo, aún con el cambio del diagnóstico del problema, se mantuvo exactamente igual descrita en las Reglas de Operación 2020, como: “La población objetivo que atiende el Programa es de 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. En la implementación y operación del Programa se dará prioridad a las y los jóvenes solicitantes que habiten en municipios de alta y muy alta marginación, con altos índices de violencia y a integrantes de grupos históricamente discriminados”, en esta parte, Coneval señala la omisión de la posibilidad de que el registro se realice a través de los Servidores de la Nación.

En cuanto a requisitos documentales en las Reglas de Operación 2020, para los jóvenes solicitantes, quedaron de la siguiente manera:

“Documentación:

- I. Identificación oficial legible y por ambos lados.
- II. Comprobante de domicilio, tal como recibo de luz, agua, predial, teléfono o, en su caso, escrito libre de la autoridad local que valide la residencia actual de la o el solicitante.
- III. Fotografía del rostro de la o el solicitante con el código QR que proporcione la Plataforma Digital al momento del registro.

⁴⁷Diario Oficial de la Federación (México). *Reglas de Operación del Programa Jóvenes Construyendo el Futuro*. [en línea]: <https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5585918&fecha=10/02/2020> 10 de Febrero de 2020, Ciudad de México [Consulta 08 noviembre 2020]

- IV. Las personas extranjeras deberán presentar el documento oficial que acredite su legal estancia en el país expedido por las autoridades migratorias correspondientes”.⁴⁸

Dentro de lo más relevante en cuanto a cambios realizados en este rubro se establece el mecanismo de que, a través de un código QR, proporcionado por la STPS, sea obligatorio subir una foto del interesado, lo cual podría suponer una limitante de acceso, para las personas que habitan en comunidades con alta marginación yendo en contra de lo establecido en la población objetivo en donde se prioriza a las que habitan en estas comunidades, por la barrera tecnológica que esto supone. De igual manera se hace obligatorio la presentación de comprobante de domicilio y se elimina el requisito que solicita un comprobante del último grado de estudios.

Para los Centros de Trabajo (CT) que, desean solicitar la incorporación al PJCF, los requisitos actualizados en las Reglas de Operación 2020, son los siguientes:

...“Requisitos:

I. Manifestar su intención de participar en el Programa a través de la Plataforma Digital o personal autorizado por la STPS.

II. Presentar un Plan de Capacitación por cada capacitación ofertada, que cumpla con las características indicadas en el artículo Décimo Primero de las presentes Reglas de Operación.

III. Designar a una o un Tutor por cada Plan de Capacitación y proporcionar sus datos de contacto.

IV. Comprobante de inscripción en el Registro Federal de Contribuyentes o la Cédula de Identificación Fiscal, según sea el caso.

V. Clave Única de Registro de Población de las y los Tutores designados, las y los Co-tutores, en su caso, de la o el Representante del Centro de Trabajo, y las y los Administradores de filiales.

⁴⁸ *Ibidem*

VI. Señalar el giro del Centro de Trabajo.

VII. Señalar el número de aprendices que puede recibir para desarrollar la capacitación por cada Plan de Capacitación presentado, de acuerdo con los siguientes límites:

a) Personas morales. Podrán recibir aprendices siempre y cuando el número solicitado por el Centro de Trabajo no exceda el número de trabajadores con los que cuente, y que haya indicado en la Plataforma Digital al momento del registro. En el caso de ser empresas privadas, podrán recibir la cantidad máxima de veinte (20) aprendices y en el caso de ser organizaciones de la sociedad civil (OSC), podrán recibir la cantidad máxima de cinco (5) aprendices; sujeto a la aprobación previa del Programa.

b) Personas físicas. Podrán recibir aprendices siempre y cuando el número solicitado por el Centro de Trabajo no exceda el número de trabajadores con los que cuente, y que haya indicado en la Plataforma Digital al momento del registro. Las personas físicas podrán recibir la cantidad máxima de cinco (5) aprendices; sujeto a la aprobación previa del Programa.

c) Instituciones Públicas. Podrán recibir aprendices siempre y cuando el número solicitado por el Centro de Trabajo no exceda el número de trabajadores con los que cuente, y que haya indicado en la Plataforma Digital al momento del registro. Las instituciones públicas federales podrán recibir la cantidad máxima de cincuenta (50) aprendices, las instituciones públicas estatales un máximo de veinte (20) aprendices y las instituciones públicas municipales un máximo de diez (10) aprendices; sujeto a la aprobación previa del Programa.

Aquellas personas morales, personas físicas o instituciones públicas que quieran recibir más aprendices de los límites establecidos en las presentes Reglas de Operación estarán sujetas a autorización de la STPS.

VIII. Quedan prohibidas en el Programa las capacitaciones que contemplen las siguientes 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;”...

Es importante mencionar que se incrementó la información brindada y una descripción más detallada de los requisitos que solicita la STPS para la incorporación al PJCF, entre que la que el CONEVAL destaca, que el Centro de Trabajo postulante, deberá presentar un Plan de Capacitación por cada capacitación que desee brindar, de igual manera se estableció la obligatoriedad de inscripción en el Registro Federal de Contribuyentes o la Cédula de Identificación Fiscal, requisito opcional en los Lineamientos de Operación de 2019 del programa; las personas físicas no deben entregar este requisito.

También se instauraron límites al número de aprendices vinculados por Centro de Trabajo, para las empresas privadas el límite de aprendices es de veinte; a Organizaciones de la Sociedad Civil sólo se permitirán cinco aprendices, al igual que a las personas físicas; para las personas morales el límite de aprendices no deberá exceder el número de empleados que tenga. De igual manera se incorporaron instituciones públicas como Centros de Trabajo las cuales tendrán aprendices vinculados dependiendo el nivel de gobierno al que pertenezcan.

De igual manera, fueron prohibidas 6 actividades, especificadas en la anterior cita en el numeral VIII.

Se integra de manera obligatoria, la entrega del Comprobante Único de Registro de Población (CURP), no solo de los tutores, sino también de los Co-tutores, el Representante de Trabajo y los Administradores filiales.

En 2020, el PJCF se vuelve más abierto en cuanto a la compatibilidad con otros programas sociales ya que, en 2019 establecía que este era incompatible con otros apoyos que se recibieran al mismo tiempo, de otros programas de cualquier nivel

de gobierno, mientras que en 2020 sólo restringe, la incompatibilidad de los programas que otorguen apoyos que otorguen becas educativas. Al mismo tiempo, se establece que, existirá supervisión permanente por parte de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, la cual estará basada en visitas sorpresa por parte de su personal y de negar el acceso al Centro de Trabajo, este podrá ser dado de baja; cuando se detonó el programa en enero de 2019, no existía ningún tipo de supervisión a los Centros de Trabajo, durante la capacitación brindada a los aprendices, por parte de la STPS, solamente se realizaba una inspección ocular al Centro de Trabajo, para determinar si era candidato a integrarse al programa; en las Reglas de Operación del programa se crea la figura de Mentor de la Nación, encargado de realizar las visitas a los Centros de Trabajo, para su supervisión.

Metodología utilizada y muestra de trabajo de campo

El análisis de diseño del PJCF, el CONEVAL utilizó una metodología mixta basada en trabajo de gabinete y trabajo de campo. El trabajo de campo se basó en la revisión de la información documental, que proporcionó la Coordinación Nacional del Programa Jóvenes Construyendo el Futuro (CNPJCF), así como los Lineamientos de Operación del 2019, con la finalidad de conocer el proceso operativo, los principales actores y le permitió definir una muestra analítica empleada en la realización del trabajo de campo que a su vez se basó en la recopilación de información de primera mano, a través del acercamiento a los principales actores que participan en el programa, desde los servidores públicos, beneficiarios hasta los titulares de los Centros de Trabajo.

Lo anterior con el objetivo de conocer los siguientes procesos del programa:

- 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.

Haciendo especial énfasis en 3 de ellos, denominados procesos “sustantivos” siendo estos la Difusión, Registro y Entrega de Apoyos.

La muestra analítica que fue utilizada, está basada en encontrar la máxima heterogeneidad de los casos en los que se desarrolla el programa, para ello se eligieron tres estados de la República Mexicana en particular el Estado de México, Chiapas y Durango; cabe aclarar que también se realizó el análisis del PJCF en la Ciudad de México como prueba piloto para la recopilación de datos.

Debido a la cobertura federal que tiene el programa fueron elegidos los anteriores estados, con la finalidad de evaluar uno del norte, uno del centro y uno del sur de la República Mexicana. Es importante señalar que la elección de los estados, fue hecha con base en los Lineamientos de Operación del PJCF, en los que se establece que se priorizará a los y las jóvenes que habiten en zonas con población mayoritariamente indígena (Chiapas), con mayor grado de marginación y con altos índices de violencia (Edo. de México).

Otro aspecto que fue considerado para su elección fue el grado de alcance que se ha tenido en cada estado; en Chiapas el grado de alcance ha sido muy alto, mientras que en el Estado de México ha tenido un alcance bajo y Durango presenta un alcance medio, con respecto a la estimación de la población objetivo de cada estado.

Después de la elección de los estados fueron seleccionados los municipios en los que se realizaría el trabajo de campo, para los casos de Durango y Chiapas se seleccionaron sus capitales, además de los municipios de Mezquital y Amatenango del Valle, en el caso del Estado de México se eligió el municipio de Chalco debido a sus altos índices de violencia y San Felipe del Progreso.

Los Centros de Trabajo fueron seleccionados buscando la máxima variabilidad posible es decir empresas privadas de todos los tamaños, sector social, sector público, posibilitando contactar a aprendices de todos los niveles educativos, socioeconómicos, edades o hablantes de alguna lengua indígena. De igual manera el CONEVAL entrevistó a personal del PJCF en puestos de niveles directivos. En total participaron como informantes, 96 aprendices de 16 Centros de Trabajo; 44 hombres y 52 mujeres; de los cuales 24 son hablantes de una lengua indígena y una mujer monolingüe con una discapacidad, en 15 grupos focales y 2 entrevistas. De igual manera se entrevistaron a 16 tutores de su Centro de Trabajo; 8 Directores de Área; 13 servidores de Oficinas Estatales: 4 Capacitadores Estatales, 4 Auxiliares y 5 Mentores de la Nación y por último a una servidora de la STPS: Titular de Unidad.

Aspectos principales del diseño del programa

Este análisis consideró las dos versiones de los Lineamientos del Programa de 2019, las Reglas de Operación de 2020, el Diagnóstico 2018, la Matriz de Indicadores para Resultado (MIR) y las Fichas Técnicas de los Indicadores de 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 Secretaría⁴⁹.

La realización de un diagnóstico previo a una intervención, como lo es el programa JCF, es fundamental ya que, la forma en la que se conceptualiza el problema determinará las posibles soluciones a las que se pueda llegar. El problema de la

⁴⁹ 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. [en línea] Secretaría de Educación Pública Ciudad de México. < <https://www.coneval.org.mx/Paginas/busqueda.aspx#k=15.P%20JCF.zip> >. [Consulta 08 de noviembre 2020]

desocupación juvenil en México, se incluyó en la agenda de la actual administración desde la concepción del Programa de Desarrollo Nacional 2019-2020, sin embargo el problema como veremos más adelante no fue definido de la mejor manera. Recordemos que, “estructurar bien un problema es producir tal definición del hecho calificado como problema, que pueda volverse el sujeto u objeto de un enunciado causal. Hay que estructurarlo como “causa de” o “efecto de”. En contraste, los problemas mal estructurados no cuentan con una identificación precisa de los elementos que constituyen el hecho como problema”⁵⁰.

El CONEVAL no es ajeno a la importancia de un buen diagnóstico a un problema social, ya que, a través de este se puede 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 intervenciones⁵¹.

Es relevante mencionar que el CONEVAL recomienda que, las dependencias deben elaborar un documento denominado diagnóstico idealmente antes de la creación de un programa, así como un árbol de problemas y un árbol de objetivos, esquemas que respectivamente, permiten resumir las causas que dieron origen al problema y las alternativas de resolución. Al no contar con estos esquemas, nos encontramos en el posible escenario en el que no se sabe que es lo que se va a resolver.

En el caso del PJCF, el diagnóstico es “Jóvenes entre 18 a 29 años en condiciones de exclusión social y laboral”, sin embargo señala CONEVAL, no se definen los términos exclusión social y exclusión laboral, por lo que concluye que el problema no se encuentra delimitado de forma clara ni precisa. En las Reglas de Operación del 2020, nos encontramos con dos problemáticas, las cuales enuncian que: “la mitad de las empresas mexicanas afirman tener dificultades para encontrar personal capacitado para los puestos de trabajo que ofertan” y “una parte importante de las

⁵⁰ Pérez Vega, Mario. *El problema de definir los problemas públicos: un análisis de la política de combate a la pobreza del Gobierno Federal en México, 2000-2006*. Imaginales, Núm. 6, Universidad de Sonora, julio-diciembre 2007.

⁵¹ Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. *Loc. Cit.*

oportunidades de trabajo para los jóvenes han surgido en el sector informal de la economía”⁵².

Un hecho más que señala el CONEVAL, es que la Matriz de Indicadores de Resultados 2020 (MIR 2020), realizada al mismo tiempo que las Reglas de Operación 2020, la problemática definida en el diagnóstico, no es coincidente con el propósito de la MIR 2020. Otro elemento a destacar es que los jóvenes deben declarar expresamente que no estudian ni trabajan, ya que, un joven puede emplearse en el sector informal, lo que no es lo mismo que no contar con un empleo ni estudiar.

De igual manera son mencionados programas anteriores con características parecidas entre los que se destacan: 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); cabe señalar que ninguno estuvo bajo la tutela de la Secretaría de Trabajo y Previsión Social.

Como ya se mencionó, la definición del problema es importante ya que, dirige las alternativas de solución de esta manera, la STPS a través del diagnóstico que realizó para el desempleo juvenil, nos define las soluciones propuestas las cuales se basan en: acercar la oferta con la demanda laboral mediante la intermediación; ofrecer becas sin capacitación; y el fomento al autoempleo. Es evidente que la alternativa de solución que utiliza el PJCF, basada en la vinculación, la cual fue seleccionada, con respecto a las otras por las debilidades mostradas, sin embargo no explica las ventajas de esta como la mejor solución para resolver el problema de la desocupación juvenil.

En el diagnóstico se citan diversos estudios que correlacionan la capacitación con la inserción laboral de los jóvenes, sin especificar que las características de la

⁵² Diario Oficial de la Federación (México). *Reglas de Operación del Programa Jóvenes Construyendo el Futuro*. [en línea]: <https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5585918&fecha=10/02/2020> 10 de Febrero de 2020, Ciudad de México [Consulta 08 noviembre 2020]

capacitación es decir la duración ni el contexto en el que debe realizarse para cumplir con los objetivos del programa. De igual manera el CONEVAL comenta que, no existe justificación a cerca del monto de las becas, el tiempo que debe durar el apoyo ni que todos los aprendices reciban el mismo monto, sin importar su etnia, sexo, nivel de escolaridad o condiciones de violencia en su municipio.

No existe una alineación de los diferentes documentos normativos del programa, por lo que no logran documentar los elementos del problema que se busca resolver; en ellos no se definen las metas del programa, no se indica como se medirán los avances de la cobertura ni el impacto que tiene en su población objetivo.

Uno de los mayores problemas con los que se enfrentó el CONEVAL es que el PJCF ha sufrido muchos y muy diversos cambios durante su aplicación desde enero de 2019 hasta la fecha. Dentro de los cambios más grandes después del diagnóstico, fueron los cambios en la definición del objetivo general y los específicos. El objetivo general más actual con el que se cuenta, es: “incluir en actividades productivas a jóvenes de 18 a 29 años que no estudian ni trabajan”, frase en la cual no queda claro, si se refiere a vincularlos como aprendices a los Centros de Trabajo o al termino del programa que estos los absorban como personal contratado de manera formal.

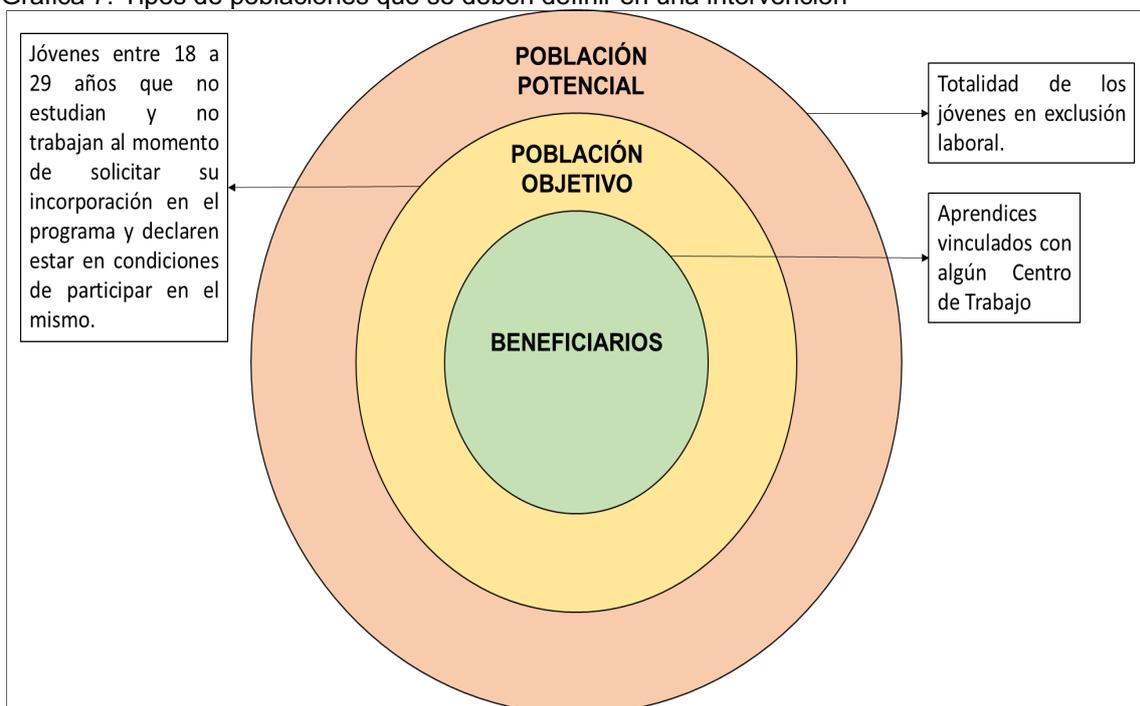
En cuanto a la capacitación se refiere, los encargados son los Centros de Trabajo, mientras que el PJCF, solo se encarga de la vinculación de los jóvenes con ellos, se debe tomar en cuenta que dentro de la estructura del personal del programa no existe un área encargada de evaluar los planes de trabajo que presentan los Centros, por lo que solo se limitan a solicitarlo como un requisito meramente administrativo.

En cuanto al apoyo económico que se les proporciona a los jóvenes, el más relevante es que se les deposita por medio de un banco privado los días trece de cada mes, después del primer mes de capacitación.

Por otra parte el seguro médico que ofrece el programa cubre, a través del Seguro Mexicano de Seguro Social: enfermedades, maternidad y riesgos de trabajo. La Secretaría de Trabajo y Previsión Social (STPS), se encarga de la incorporación y baja de los aprendices mientras que ellos mismos deben generar su alta.

Los siguientes rubros del PJCF que revisó CONEVAL en su análisis de diseño, fueron población potencial, población objetivo, mecanismo de elegibilidad y padrón de beneficiarios. La población potencial es aquella en la que se presenta el problema, de esta se considera a cierta parte que cumpla con los criterios de elegibilidad para recibir el apoyo a la que se le denomina población objetivo, por último se considera a la población a la que se le otorgan los apoyos a la que se define como beneficiarios. La distinción de las poblaciones nos permite observar el tamaño del problema y la capacidad con la que se cuenta en función de los recursos con los que se cuenta.

Gráfica 7.-Tipos de poblaciones que se deben definir en una intervención



Fuente: Ibídem

El programa en el diagnóstico define como población potencial a la totalidad de jóvenes en exclusión laboral. A los jóvenes los define como personas que tengan

entre 18 y 29 años, sin embargo no explica a qué se refiere con exclusión laboral. El término es importante ya que un joven puede desempeñar alguna actividad económica en algún sector informal lo que no lo convierte en desempleado, aun tratándose de un caso de exclusión laboral. En las Reglas de Operación 2020 del PJCF se eliminó la definición de población potencial, tampoco se cuenta con un método para contabilizar a la población potencial ni cuantos individuos la conforman en ningún documento normativo del programa.

Es importante mencionar que existen 3 documentos en los que se define la población objetivo:

Grafica- 8. Diferentes definiciones de la población objetivo del PJCF

	Definición		
	Diagnóstico	Reglas de Operación 2020	MIR 2020
Población 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.

Fuente: Ibídem.

Según datos de la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo del 2018 (ENOE), la población objetivo del programa, asciende a cerca de dos millones trecientos mil jóvenes, sin embargo debido a que no existe una definición de población objetivo esta puede tener más de una cuantificación dependiendo de la interpretación de cada una de las definiciones establecidos en los diversos documentos normativos que existen del programa. Si se toma por ejemplo que, dentro de la ENOE 2018 existen cinco millones seiscientos mil jóvenes interesados en el programa que realiza actividades domésticas, por lo que CONEVAL hace la recomendación en la que sugiere que sea publicado un documento en el que se establezcan metodologías claras para definir a la población potencial y población objetivo, así como su cuantificación, para que de esta manera y en el contexto de la pandemia por el Covid-19, en el que diversos programas, incluido el PJCF, han sufrido diversos

recortes presupuestales, por lo que es urgente, redefinir las poblaciones para cumplir con los objetivos que se plantea.

De igual forma en la que existen diversas definiciones de la población objetivo del programa, existen diferentes tipos de población prioritaria del programa. El Diagnóstico del PJCF no establece ningún criterio para la conformación de la población prioritaria, pero sí identifica los siguientes grupos en situación de vulnerabilidad: Mujeres, Población en situación de pobreza, Población que habita en municipios con altos índices de violencia. En los Lineamientos del PJCF 2019, establece “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” e identifica como grupos vulnerables a la Población que habita en zonas caracterizadas por: Mayoría indígena, Mayor grado de marginación, Altos índices de violencia.

Por ultimo en las Reglas de Operación del PJCF, establece que “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”. Y establece como grupos vulnerables los siguientes:

- Jóvenes indígenas.
- Jóvenes afro-descendientes.
- 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.

Es importante señalar que, en ninguno de los documentos normativos, se describe a ninguna de las poblaciones, sin embargo es un gran acierto según

CONEVAL que, 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 se encuentre en 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 violencia⁵³. Las mujeres son uno de los grupos en condición de vulnerabilidad más importante por el tamaño que posee y la dificultad que encuentran las mujeres para incorporarse, sin embargo “pierde centralidad, ya que no se mencionan estrategias encaminadas a favorecer la inscripción, permanencia y conclusión de la capacitación de estas”. Tampoco se establece en ningún documento normativo, ningún mecanismo para personas con habilidades diferentes que usualmente se enfrentan a barreras físicas y discriminación puesto no suelen ser contratados.

Es relevante señalar que no existe dentro del programa ninguna descripción de los grupos vulnerables que anteriormente se mencionan, lo que dificulta establecer mecanismos para identificar a aprendices postulantes, pertenecientes a ellos, lo dificulta estar en posibilidades de cumplir con la priorización estipulada en las Reglas de Operación 2020, del mismo modo es importante su definición, debido a que muchos de los programas sociales sufrirán un recorte presupuestal para el año 2021 con motivo de la emergencia sanitaria para evitar el contagio del Covid-19.

En lo que respecta a la incorporación de los jóvenes al programa destaca el requisito de registrarse en la plataforma digital. Por una parte, este requisito puede suponer una barrera para los postulantes que no cuenten con acceso a internet, sin embargo también es una herramienta que permite, a través de los datos que proporcionan los postulantes, identificar a jóvenes pertenecientes a grupos vulnerables como son: jóvenes con algún tipo de discapacidad o pertenecientes a alguna comunidad indígena. Es relevante mencionar que esta plataforma solo permite identificar a los jóvenes pertenecientes a los dos grupos

⁵³ Diario Oficial de la Federación (México). *Reglas de Operación del Programa Jóvenes Construyendo el Futuro*. [en línea]: <https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5585918&fecha=10/02/2020> 10 de Febrero de 2020, Ciudad de México [Consulta 08 noviembre 2020]

antes mencionados, siendo imposible identificar a otros grupos vulnerables como son: 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 violencia⁵⁴.

El apartado décimo noveno de las Reglas de Operación 2020, enuncia lo concerniente al padrón de beneficiarios que se realizará durante la implementación del PJCF, para los fines que resulten conducentes.

La creación y control del padrón de beneficiarios, está a cargo de la Secretaría de la Función Pública y se realiza con fundamento en el Manual de Operación del Sistema Integral de Información de Padrones de Programas Gubernamentales (SIIPP-G), el cual se actualiza de manera semestralmente el cual se define como un listado de beneficiarios que han recibido apoyo económico por concepto de beca, lo cual implica que jóvenes vinculados con los Centros de Trabajo que por algún motivo no recibieron la beca, no se encuentran en la relación. De manera paralela, se realiza otro listado de beneficiarios con la finalidad de cumplir con la información requerida en la Plataforma Nacional de Transparencia, con ambos listados se actualiza de manera mensual la Plataforma del programa, este padrón es cruzado con otros de diferentes instancias como por ejemplo la del IMSS lo que permite saber si los jóvenes están registrados como trabajadores y/o estudiantes.

Dentro de lo más importante encontrado en el análisis de diseño que realizó el CONEVAL, se destaca que no existe congruencia entre los diferentes documentos normativos del programa y que incluso aluden a diferentes problemas sociales, lo que provoca que no sea claro en cuanto a qué problema social pretende atender. También se matiza que la población potencial no fue definida con precisión, acarreado los problemas antes mencionados. En cuanto

⁵⁴ Ibidem.

a cobertura no plantea una estrategia para cubrir el volumen de la población objetivo frente a los recortes producidos al presupuesto del programa.

El programa no cuenta con mecanismos para determinar si un beneficiario se encuentra en algún grupo “discriminado históricamente” y tampoco proporciona ningún incentivo para que los jóvenes pertenecientes a estos grupos concluyan con la capacitación de manera satisfactoria.

Funcionamiento del programa

El CONEVAL, no sólo realizó un análisis del diseño del programa Jóvenes Construyendo el Futuro, ya que con el objetivo de realizar un análisis de su mecánica operativa, también se analizó el funcionamiento durante su primer año de operación; es decir su funcionamiento durante el año 2019, con la finalidad de realizar mejoras y ajustes necesarios durante los años fiscales siguientes en los que será aplicado el programa.

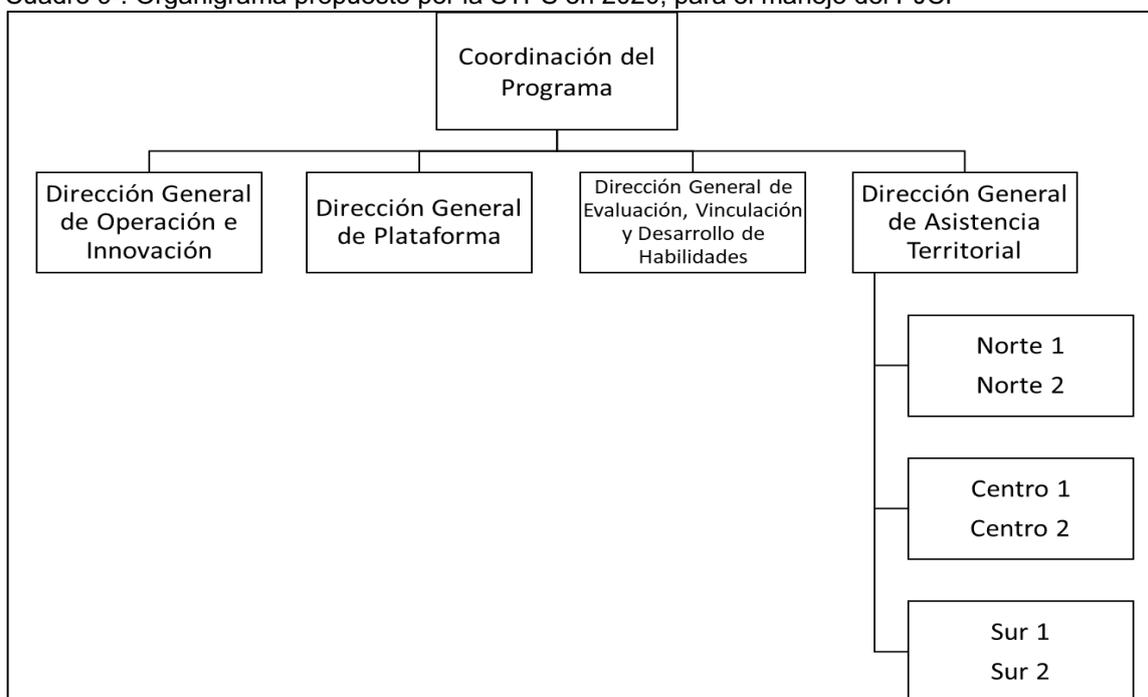
El PJCF es coordinado por la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, a través de la Unidad del Programa Jóvenes Construyendo el Futuro, según lo estipulado en el Reglamento Interior de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social⁵⁵, dicha Unidad poseía en 2019, tres áreas adscritas a ella siendo estas la Dirección General de Asistencia Territorial, la Dirección General de Operación e Innovación y la Dirección General de Evaluación, Vinculación y Desarrollo de Habilidades.

El programa cuenta con una estructura que se integra por una oficina central y una en cada entidad de la República Mexicana, dirigidas por la figura de un Capacitador Estatal asistidos por Auxiliares de Capacitación; el personal operativo de cada entidad reciben el nombre de Mentores de la Nación, los cuales tienen la función principal de verificar que los Centros de Trabajo cumplan con lo establecido en los documentos normativos del programa, cada entidad está dividida en varias regiones que de acuerdo con su tamaño, se asignan a dos o tres Mentores de la Nación.

⁵⁵ Diario Oficial de la Federación (México). *Reglamento Interior de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social*, [en línea]: 23 de agosto de 2019 <https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5570275&fecha=23/08/2019> [Consulta: 17 de noviembre 2020]

En enero de 2020, la Coordinación del Programa propuso un nuevo organigrama, el cual se encontraba en proceso de aprobación, el cual consistía en 4 direcciones generales siendo estas las siguientes: la Dirección General de Operación e Innovación, la Dirección General de Plataforma, la Dirección General de Evaluación, Vinculación y Desarrollo de Habilidades y la Dirección General de Asistencia Territorial de la cual se desprenden seis oficinas territoriales. No omito señalar que en el organigrama planteado por la STPS, no toma en cuenta la figura del Mentor de la Nación en ninguno de los apartados, mientras que los Auxiliares de Capacitación serían asignados en pares a cada Capacitador Estatal y estos a su vez estarían a cargo de la Dirección de Asistencia Territorial.

Cuadro 9-. Organigrama propuesto por la STPS en 2020, para el manejo del PJCF



Fuente: Elaboración propia.

A su vez el programa mantiene constante relación con otras dependencias o instancias como con el Registro Nacional de Población e Identidad (Renapo), con el objetivo de constatar la edad de los jóvenes postulantes al programa, al igual que con el Instituto Mexicano del Seguro Social con la finalidad de darlos de alta en el instituto.

Dentro de la operación del programa, el CONEVAL identificó once procesos operativos, los cuales se enuncian a continuación:

1. Planeación.
2. Difusión de Programa.
3. Registro del Trabajo.
4. Validación de la información de los Centros de Trabajo.
5. Registro de Becarios.
6. Validación del registro de becarios.
7. Entrega de apoyos a los beneficiarios.
8. Evaluación mutua.
9. Verificación de Centros de Trabajo.
10. Administración y gestión del padrón y sistemas de información del Programa.
11. Monitoreo y Evaluación.

El primer proceso denominado Planeación, se desarrolla bajo la supervisión de la Dirección General de Operación e Innovación; la Dirección General de Evaluación, Vinculación y Desarrollo de Habilidades, y la Dirección de Monitoreo y Evaluación la cual, se divide en dos partes: la planeación del programa para ajustes en la implementación; en este se definen cuestiones cruciales para intervención social, debido a que, es en donde, se define el problema social que se pretende resolver, el objetivo general, la población potencial, las metas de cobertura y la formulación de indicadores. En este subproceso se crearon los documentos normativos que han regido al programa, como son: los Lineamientos de Operación 2019, Reglas de Operación 2020 y la Matriz de Indicadores de Resultados, actualizados de manera anual. En la segunda parte del primer proceso, se distribuyen tareas específicas entre las diferentes áreas y se establecen métodos definidos para lograr los objetivos. Por medio de este proceso se decidió la estructura que debía tener la Coordinación del Programa las funciones de sus áreas adscritas, así como, los perfiles que debían cubrir los candidatos para formar al personal.

El CONEVAL destaca que, el PJCF en el 2019 no contaba con ningún manual de operación, ni con un plan de cobertura, de la misma forma, existía incertidumbre a acerca de que papel jugaría con respecto al Plan de Desarrollo Nacional 2019-2024.

El segundo proceso identificado por CONEVAL, está basado en la difusión del programa, en el cual se involucran diversas dependencias del gobierno, entre las que destacan Comunicación Social de la Presidencia de la República y de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, al igual que, 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.

De acuerdo a los testimonios obtenidos por el CONEVAL, en la Evaluación de Diseño con Trabajo de Campo 2019-2020 del PJCF, la difusión del programa en zonas urbanas, ha sido tremendamente efectiva, tanto en los jóvenes interesados, como en las unidades económicas al incorporarse como Centros de Trabajo, sin embargo, no ha sido así en las zonas rurales, donde los jóvenes no utilizan redes sociales, hablan una lengua indígena y/o no tienen acceso a una computadora o a internet, por ello CONEVAL, recomienda que la STPS se debe coordinar con el Instituto Nacional de Lenguas Indígenas (INALI), para dar una atención adecuada a los jóvenes que no hablan español, mejorando la difusión del programa. De igual manera en las zonas rurales existe poca variabilidad en los giros de las unidades económicas que se incorporan al programa como Centros de Trabajo lo que propicia desinterés entre los jóvenes.

Por otra parte en el análisis de diseño, se menciona que los jóvenes desconocen sus derechos y obligaciones que adquieren al ser beneficiarios del programa, esto debido a que, muchos de ellos no querían asumir responsabilidades dentro de sus Centros de Trabajo; como cumplir de manera presencial con un horario o ciertos días a la semana, respondiendo de manera negativa a las imposiciones y declinando la opción de vinculación a un Centro de Trabajo, también se encontró que muchos jóvenes desconocían la incorporación al IMSS. La Mayoría declaró que

para informarse a cerca de las cuestiones del programa, utilizan las redes sociales en específico grupos de Facebook, canales de YouTube o grupos e WhatsApp, una situación que no es del todo positiva ya que mucha de ella, no procede de la STPS, siendo en ocasiones inexacta o falaz. A esta situación el CONEVAL recomienda la creación de canales oficiales en las redes antes mencionadas.

El registro de los Centros de Trabajo funge como el tercer proceso operativo del PJCF, dentro del análisis realizado por CONEVAL, se enumeran los distintos procesos en los que se puede registrar un Centro de Trabajo establecidos en los Lineamientos de 2019, los cuales ya no están vigentes. El primero es el registro por internet, a través de la Plataforma del programa. La segunda modalidad de registro es el asistido, el cual se basa en invitar a empresas que formen parte de cámaras empresariales, dependencias de todos los niveles de gobierno y/o Organizaciones No Gubernamentales, con el objetivo de crear vacantes para que los beneficiarios de la beca las ocupen en el menor tiempo posible.

La tercera forma en que el programa puede registrar a un Centro de Trabajo es que el representante del mismo acuda a las oficinas de los Capacitadores Estatales y realice el registro de manera presencial. Por último, existe una forma de registro de los Centros de Trabajo, para las zonas rurales, por medio del apoyo de la comunidad y se conforman por microempresas, talleres artesanales o personas dedicadas a alguna actividad del sector primario. Derivado de lo anterior, CONEVAL recomienda que se debe trabajar en mejorar la presencia en zonas rurales, sobretodo en el registro de Centros de Trabajo e igualar la cantidad de oferta y así satisfacer la demanda del programa en zonas rurales.

En lo concerniente al cuarto proceso operativo definido como: validación de los Centros de Trabajo, la STPS revisa que la información proporcionada por las unidades económicas se congruente, que exista un domicilio y fotografías del Centro de Trabajo y que la documentación sea legible. En caso de encontrar alguna irregularidad en los documentos, la STPS sube la observación correspondiente a la Plataforma de PJCF, con la finalidad de que el candidato a Centro de Trabajo

solvente dicha irregularidad. Una vez solventada la observación se le habilita para ser elegido por algún becario y se procede a la vinculación. Este proceso fue incorporado en las Reglas de Operación 2020, debido a que en los Lineamientos 2019, no existía. En este proceso operativo, CONEVAL no hace ninguna recomendación.

Como quinto proceso operativo consiste en el registro de becarios, el cual se divide en dos partes: el registro y pre-registro. En el pre-registro los jóvenes entran a la Plataforma del PJCF y proporcionan los siguientes datos: CURP, nivel de estudios, domicilio, datos de contacto, proporcionan una copia digital de su identificación, de su comprobante de domicilio y su fotografía. En esta etapa manifiestan si sufren alguna discapacidad. De manera automatizada el CURP proporcionado, se verifica con los datos del RENAPO. Una vez verificada la información del joven postulante se le proporciona un folio y una carta compromiso con lo que ya puede postularse a algún Centro de Trabajo de su interés, este último recibe un mensaje con los datos de contacto del joven y se produce la primera conversación en la que se le informa, al becario los detalles del Plan de Capacitación con el que cuenta el Centro de Trabajo y este expresa sus expectativas de la capacitación que recibirá.

El registro es necesariamente en línea, a través de la Plataforma del programa, lo cual puede suponer una barrera tecnológica, para acceder al programa en zonas rurales marginadas, lo cual se trata de solucionar de manera insuficiente por medio de los Capacitadores de la Nación, auxiliares y Mentores de la Nación, encargados de ayudar a los jóvenes que no cuenten con los medios necesarios para su incorporación.

Una vez finalizado el proceso anterior, se procede a validar el registro de los becarios, comenzando con corroborar que la información documental proporcionada por los becarios, cumpla con lo establecido en los documentos normativos que sean legibles los documentos y que a su vez concuerden con los datos registrados en la Plataforma del PJCF. A finales del 2019 se incorporó la verificación de identidad, por medio de un código QR, evitando así la suplantación

de identidad, la verificación de identidad no es mencionada en ningún documento normativo del programa. Por su parte el RENAPO constata que la persona está registrada y el IMSS revisa que no esté dado de alta como trabajador o estudiante. Lo anterior puede dar lugar a que aun y cuando un joven no este registrado ante el IMSS como beneficiario, este puede pertenecer a alguna institución de educación pública o privada.

En este proceso en particular, CONEVAL recomienda, desarrollar mecanismos que no supongan una barrera para la incorporación de los jóvenes al programa, refiriéndose a la incorporación de la verificación de identidad por medio del código QR.

La entrega de apoyos a los beneficiarios, constituye el séptimo proceso operativo. Al inicio de la vida del PJCF, los apoyos entregados eran cuatro:

1. Capacitación por 12 meses en el Centro de Trabajo de su interés.
2. Una beca mensual de 3, 600.00 (Tres mil seiscientos pesos 00/100 M.N.)
3. Seguro Social brindado por el IMSS.
4. Constancia de Capacitación.

En las Reglas de Operación de 2020, se eliminaron las constancias de capacitación como apoyo y se incorporaron como un objetivo específico siendo proporcionada por los Centros de Trabajo y certificada por la STPS, de igual manera se modificó la cantidad monetaria entregada, incrementándose de 3,600 pesos a 3,748.00 (tres mil setecientos cuarenta y ocho 00/100 M.N.)

Como séptimo proceso operativo, se verifican los Centros de Trabajo, en lo que se supervisa que el CT se encuentre en la dirección registrada, que los becarios estén recibiendo capacitación adecuada en el horario y días acordados, así mismo que, la capacitación sea acorde al plan de capacitación, presentado por el Centro de Trabajo ante la STPS. La verificación de los CT está a cargo de los Mentores de la Nación, a los cuales se les asigna una subdelegación y dependiendo del tamaño de esta se asigna el número de Mentores de la Nación. Los documentos normativos

del programa no profundizan en los protocolos de las visitas, aunque si se realizaron mejoras en el año 2020, con respecto al año 2019. La primera mejora encontrada por CONEVAL, es que, la supervisión será permanente y continua. En las Reglas de Operación del 2020, se indica que si algún Centro de Trabajo se niega a recibir una visita de supervisión será dado de baja del programa.

El octavo proceso operativo lo constituye la evaluación mutua, para ello el aprendiz responde un cuestionario de cinco preguntas en las que responde sí o no. Para los tutores de los Centros de Trabajo las preguntas se responden en la escala de Likert y solo son cuatro, en las que se evalúa la asistencia, desempeño, respeto al Centro de Trabajo y actitud de los beneficiarios, por su parte los beneficiarios evalúan si cuentan con un tutor, si están aprendiendo o no, si los tratan con respeto, si son felices o no en su capacitación y reportan las actividades que realizan en su capacitación. El incumplimiento de resolución de cuestionarios no genera ninguna sanción, pero en los documentos normativos tiene el carácter de obligatorio. Lo anterior supone que exista una dificultad más en las zonas rurales, ya que muchos jóvenes no cuentan con una computadora para cumplir con el requisito que, aunque no tiene una sanción específica de acuerdo a la Reglas de Operación 2020 el Centro de Trabajo puede ser dado de baja en caso de cumplir con los rubros de carácter obligatorio.

Como penúltimo proceso operativo, se encuentra el de administración y gestión del Padrón del programa, los beneficiarios son incorporados al Padrón Único de Beneficiarios administrado por la Secretaría del Bienestar, en el cual están todos los beneficiarios de los Programas Integrales para el Desarrollo. En este proceso CONEVAL recomienda que se automatice el proceso, para que los datos de la Plataforma del programa integren de manera automática el padrón de beneficiarios.

El último proceso de operación es el monitoreo y evaluación, el cual está basado en la recopilación de información para elaborar los diferentes informes que solicitan las instituciones fiscalizadoras de la Administración Pública Federal. En cuanto a la

evaluación, la STPS no cuenta con un programa de evaluación por lo que esta la realiza CONEVAL de acuerdo a sus propios criterios.

Recomendaciones realizadas por CONEVAL

El Programa Jóvenes Construyendo el Futuro al ser un programa nuevo fue sufriendo diversas modificaciones desde el inicio de su implementación en 2019, derivado de ello se crearon diversos documentos normativo que no son congruentes entre si y que incluso presentan diversos diagnósticos, así como objetivos generales y específicos, esta situación puede responder a que al ser un programa nuevo, requiere ajustes constantes que muchas veces no se alcanzan a integrar en los documentos normativos.

Dentro del Programa Nacional de Desarrollo, se menciona el PJCF sin embargo no se sabe cómo es que contribuye a la mejora de lo establecido en los rubros de “Política y Gobierno” y “Política Social”, creemos al igual que el CONEVAL que esta intervención era de suma importancia por la dificultad que tienen los jóvenes para integrarse al mercado laboral formal.

Actualmente la figura de Servidor de Nación fue omitida en las Reglas de Operación de 2020, sustituida por la figura de Mentor de la Nación en cuanto a facultades se refiere, pero solo en los hechos ya que en las Reglas de Operación antes mencionadas tampoco se menciona a los Mentores de la Nación, estos últimos fueron reclutados por la Secretaría de Bienestar, por lo que se desconoce si se mantiene un vínculo continuó dando lugar a ventajas interinstitucionales que tuvieran lugar o algún problema de carácter administrativo con dependencias ajenas al programa.

En cuanto a recomendaciones específicas sugeridas por el CONEVAL, las más destacables son las siguientes:

- El PJCF debe actualizar el diagnóstico considerando que este ejercicio permite identificar plenamente el problema social que se busca atender.

- Incorporar a la mecánica operativa los principios de progresividad y equidad.
- Fortalecer su presencia en municipios y localidades marginadas.
- Diseñar procedimientos para favorecer la inscripción, permanencia y conclusión de la capacitación de las mujeres.
- Elaborar una agenda de evaluación que permita solventar las necesidades de información del programa para continuar fortaleciendo su diseño y la operación.

RESULTADOS Y CONSIDERACIONES FINALES

El análisis de diseño del programa Jóvenes Construyendo el Futuro representó diversos retos para el CONEVAL. Uno de ellos es la constante “actualización” de los documentos normativos, teniendo en cuenta que el programa comenzó a operar en el año 2019 sin tener un documento normativo que regulara su operación y aunque si se contaba con un documento Diagnostico desde el año 2018, este no fue publicado por ningún medio, en el que, como su nombre lo indica, se pretendía definir un diagnóstico, para el problema social que se buscaba atender con el PJCF.

Posteriormente, con el PJCF en operaciones se publicaron los Lineamientos de Operación 2019, en donde se daba a conocer un primer diagnóstico que no solo quedó corto en su momento, sino que, rápidamente fue cambiado durante el primer trimestre del 2020, con la publicación de las Reglas de Operación de Operación 2020 del PJCF, por lo que da la impresión que la idea del programa, mencionado desde la publicación del Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024, no estaba totalmente definida y estructurada, parece que el PJCF se concibió como una solución buscando un problema para resolver. CONEVAL con la finalidad de detallar los cambios que ha tenido el programa durante su operación precisa cada uno de los cambios realizados, sin embargo en ocasiones, el análisis parte de aspectos del programa que ya no son actuales y que por que lo tanto no llegan a explicar los pormenores de su diseño y ejecución de manera actualizada, llegando a parecer que CONEVAL realiza el análisis de diseño de dos programas diferentes con documentos normativos distintos que incluso, cada uno tiene un diagnóstico

diferente del problema que se busca atender, tampoco se sabe el papel que juega el programa con respecto al Plan de Desarrollo Nacional 2019-2024.

Actualmente existen algunas inconsistencias en el programa que hasta cierto punto son comprensibles al ser un programa nuevo y único en su tipo en México, sin embargo una gran falla del programa es que, los diagnósticos presentados no son congruentes con los objetivos, si bien en los Lineamientos de Operación del 2019 diagnóstico define como la exclusión laboral que sufren los jóvenes como la principal causa del desempleo juvenil, no explica las razones de la exclusión que sufren.

En las Reglas de Operación de 2020, definen el problema del desempleo juvenil por dos causas: que las empresas no encuentran jóvenes capacitados para los puestos que ofertan y que las oportunidades de empleo para los jóvenes surgen mayormente en la economía informal de esta forma justifican el componente de capacitación del programa, lo cual nos lleva al problema principal que presenta el PJCF y es que la capacitación este totalmente a cargo de los Centros de Trabajo, ya que el programa se limita solamente a la vinculación de los jóvenes con estos y aunado a lo anterior el plan de capacitación que los Centros de Trabajo deben entregar a la STPS, no es evaluado, según los testimonios recopilados en las entrevistas y grupos focales que realizó CONEVAL, debido a que no cuentan con el personal capacitado para ello.

Por otra parte el segundo problema que posee el programa es que los Centros de Trabajo no están obligados a contratar de manera formal a los becarios que se capacitan en ellos, por ello muchas empresas los utilizan como mano de obra desechable, por lo que recomendamos que se debe exigir a las Centros de Trabajo contratar al menos por tiempo definido al 50 por ciento de los becarios, una vez terminada su capacitación, para ello la STPS debería evaluar la capacidad de contratación de cada Centro de Trabajo durante su registro, cambiando de igual manera la forma en que se miden los resultados del programa, ya que si solo se cuentan los becarios vinculados a las Centros de Trabajo sin un registro de real de

cuantos becarios son realmente contratados no se estará resolviendo el principal problema que atañe el programa: el desempleo juvenil.

Por su parte la STPS, debería regular de forma más constante a los Centros de Trabajo y becarios, creando protocolos de supervisión, no solo de las condiciones del Centro de Trabajo y de la actitud de los becarios, sino protocolos que realmente reflejen los aprendizajes y habilidades adquiridas por los becarios a lo largo de la capacitación y que estas les sirvan como herramienta para integrarse a algún ramo productivo relacionado con su capacitación aunque no necesariamente sea en el Centro de Trabajo, donde se capacitó.

4. CONSIDERACIONES FINALES

4.1 Retos del PJCF ante el COVID-19

Se sabe que la pandemia con motivo del surgimiento del virus SARS-CoV-2, cambió para siempre la forma en la que funciona el mundo y que la emergencia sanitaria para prevenir el contagio de la enfermedad Covid-19 solo es el principio de estos cambios. Los retos que supone la nueva normalidad de la realidad en la que vivimos y viviremos, son muy diversos y no solo se limitarán a aspectos económicos y sociales, ya que durante los últimos meses hemos cambiado la forma en la hacemos las cosas, incluso las más mínimas.

En este contexto el PJCF, al igual que casi todos los programas sociales de la actual administración sufrirán irremediablemente recortes presupuestales que se reflejará directamente en el número de jóvenes que se podrán incorporar al programa, así mismo enfrenta diversos retos que debe cumplir entre ellos debe ser más diverso en la oferta de capacitación adecuándose a la nueva normalidad con capacitaciones semipresenciales o incluso totalmente virtuales, debe generar acuerdos con las grandes empresas para la contratación de los aprendices aun y cuando el programa tenga por objetivo solamente la vinculación. Se deben de crear, como recomienda Coneval, mecanismos que aseguren una atención prioritaria a de los grupos históricamente vulnerables.

El PJCF por sus objetivos y el alcance que tiene el programa, si se maneja de manera adecuada, puede convertirse una posible vía de solución para superar la crisis económica por la pandemia, sabemos que las implicaciones negativas de la contingencia son muchas y que al ser un problema complejo, no se puede solucionar con una única solución simple, sin embargo creemos que por medio del programa se pueden consolidar alianzas con organismos empresariales de todos los sectores, fortaleciendo la economía a través de la incorporación de los jóvenes del programa.

Por otra parte, la pandemia por COVID-19 también implicó un reto importante en el presente trajo. En gran medida, éste se desarrolló en un entorno de profundas restricciones y limitaciones en movilidad y accesos presenciales a instituciones públicas y acerbos bibliográficos. La metodología, así como el tipo de investigación tuvo que ser replanteada al existir un confinamiento oficial y con ello el cierre de establecimientos y sitios tanto públicos como privados que se encuentran dados de alta en el programa Jóvenes Contrayendo el Futuro, hecho que prácticamente impidió poder tener un contacto directo con los actores del programa tanto con los Tutores como con los Jóvenes beneficiarios del programa.

En algún momento dado se intentó, anteponiendo la salud y seguridad, contactar por medio de Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC) a jóvenes activos en el programa y que pese a la pandemia y estar en confinamiento pudieran expresar su experiencia, aciertos y desacierto en lo que se refiere a su capacitación pero sobretodo si a su consideración los centros de trabajo realmente hasta el momento les hayan dado una capacitación para mejorar sus oportunidades de un empleo futuro. Sin embargo, después de reiterados intentos desistimos ante la negativa que recibimos, puesto que en la mayoría de los casos existió un nulo interés por parte de los jóvenes.

Fuentes consultadas

Aparicio, Pablo. *La Política educativa Argentina y el incremento de la desocupación juvenil*. Tübingen, Denzenberg. 2004

Ballart, Xavier. *Evaluación de políticas (marco conceptual y organización institucional)*. Revista de Estudios Políticos, Núm. 80, Enero 1993.

CIDA. *Evaluation guide*. January, 2004. Canada.

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.

Diario Oficial de la Federación, (DOF) (28 de junio de 2019). *Lineamientos para la operación del Programa Jóvenes Construyendo el Futuro*. Recuperado el 12 de noviembre 2020

https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5564450&fecha=28/06/2019

Froyen, Richard. *Macroeconomía, teorías y políticas*. Prentice-Hall, 5ª. Ed. 1997. España.

Comisión Económica para América Latina. *Panorama social de América Latina 2019*. [en línea]:

<<http://www.codajic.org/sites/www.codajic.org/files/Panorama%20Social%20de%20Am%C3%A9rica%20Latina%202019.pdf>>. [Consulta: 27 de julio 2020]

Gil Montes, Verónica; Espinosa Cruz, Paola Gabriela. *Jóvenes construyendo el futuro: una posibilidad para el cambio*. En imprenta. 2020

Hernández Franco, Daniel, Orozco Corona, Mónica, & Vázquez Báez, Sirenia. (2008). *Métodos de focalización en la política social en México: Un estudio comparativo*. *Economía mexicana*. Nueva época, 17(1), 101-128. Recuperado en 03 de julio de 2020, de

http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1665-20452008000100004&lng=es&tlng=es.

INEGI: <https://www.inegi.org.mx/app/glosario/default.html?p=ENEU>, consultado el 10 de marzo del 2020.

Instituto Nacional de Estadística y Geografía (México).[en línea]: *EPUB* Edición: Vol. 8 Núm. 3, septiembre-diciembre 2017 <https://www.inegi.org.mx/rde/rde_23/rde_23.epub> [Consulta: 6 de julio 2020]

Llamazares Valdivieco, Ivan (1995) *“El análisis comparado de los fenómenos políticos. Una discusión de sus objetivos metodológicos, supuestos metateóricos y vinculaciones con los marcos teóricos presentes en las ciencias sociales contemporáneas”* en Revista de Estudios Políticos (Nueva Época) Núm. 89.

Mankiw, N. Gregory. *Macroeconomía*. Antoni Bosch, 6th Ed. España. 2006

Mexicanos Contra la Corrupción y la Impunidad (2019) *“Jóvenes Construyendo el Futuro: Primera evaluación de la información del programa”* en la revista Nexos consultada en URL: <https://anticorruccion.nexos.com.mx/?p=1222> el día 01 de julio de 2020 a las 16:27 horas.

Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (2010) *“Programa Jóvenes con Futuro: resultados e impactos de una intervención público-privada”* Buenos Aires, Argentina.

Moyado Estrada, Francisco. *La política social en México: un enfoque descentralizador con fines de adaptación*. Estudios Políticos; Núm. 12. México.

Secretaría del Trabajo y Previsión Social *“Jóvenes Construyendo el Futuro”* con URL: <https://jovenesconstruyendoelfuturo.stps.gob.mx/tutores> el día 01 de julio de 2020 a las 14:06 horas

Organización Internacional del Trabajo. *Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible* [en línea]: <<https://www.ilo.org/global/topics/sdg-2030/lang-es/index.htm>> [Consulta: 5 de julio 2020]

Organización Mundial del Trabajo (México). *Empleo juvenil en México y Cuba* [en línea]: <<https://www.ilo.org/mexico/areas-de-cooperación/empleo-juvenil/lang-es/index.htm>> [Consulta: 5 de julio 2020]

Osuna Llana, José Luis; Márquez Guerrero, Carolina. *Guía para la evaluación de políticas públicas*. Universidad de Sevilla, 2002, España.

Pérez Vega Mario, *“El “problema” de definir los problemas públicos: un análisis de la política de combate a la pobreza del gobierno federal en México, 2000-2006”*, Imaginales, Núm. 6, Universidad de Sonora, julio-diciembre 2007, pp. 71-82.

Pschard, Jacqueline. *México 1994: un nuevo marco electoral para la elección presidencial*. Perfiles latinoamericanos Vol. 3 Núm. 5, 1994.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público (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](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/409260/Anexos_del_Manual_de_Programacion_y_Presupuesto_2019.pdf)

Reglas de Operación del Programa Jóvenes Construyendo el Futuro, publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 10 de febrero de 2020.

Rico de Alonso, Ana; Delgado, Adriana. *Las políticas sociales en la perspectiva de los derechos y la justicia*. CEPAL, Bogotá, 2002.

Rosanvallon, Pierre. *La nueva cuestión social, repensar el Estado* Providencia. Manantial S.R.L. Buenos Aires, 1995.

Ruiz-Medrano, Salvador F. *Implicaciones de la figura del outsourcing en los derechos laborales y ganancias de las empresas en México: un análisis comparado*. [en línea]. Acta Universitaria 29. <<http://doi.org/10.15174.au.2019.1671>>. [Consulta: 30 de julio de 2020]

Samuelson, Paul A.; Nordhaus, William D. *Economía con aplicaciones a Latinoamérica*. McGraw Hill, 9na edición. 2010.

Touraine, Alain. 1988. Qué empleo para los jóvenes: hacia estrategias innovadoras. Madrid.

Sánchez-Castañeda, Alfredo (2014) “Los Jóvenes frente al empleo y el desempleo: La necesaria construcción de soluciones multidimensionales y multifactoriales” en Revista Latinoamericana del Desarrollo Social Núm. 19, pp. 133-162