



**UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA**  
**DIVISIÓN DE CIENCIAS SOCIALES Y HUMANIDADES**

Maestría en Políticas Públicas

**EVALUACIÓN DE DISEÑO DEL PROGRAMA**  
**JÓVENES CONSTRUYENDO EL FUTURO**

Tesis para obtener el grado de Maestría en Políticas Públicas

Presenta:

**NANCY PAULINA OLVERA PORTILLA**

Director:

**DR. ALEJANDRO NAVARRO ARREDONDO**

Sinodales:

**DRA. ELENA VEGA TORRES**

**DR. MANUEL CANTO CHAC**

Ciudad de México, febrero 2021

*Y, dígame, ¿para qué sirve la nave del  
Estado, si no están todos a bordo?*

*Tíjan M. Sallch*

## AGRADECIMIENTOS

Al Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT) por el financiamiento brindado para realizar la Maestría en Políticas Públicas.

A la Universidad Autónoma Metropolitana (UAM-Xochimilco), por su interés en formar profesionales preocupados por el bienestar social.

A mi director y coordinador de Maestría, Alejandro Navarro Arredondo, por su apoyo para la realización de este trabajo.

A mis lectores Elena Vega y Manuel Canto por su tiempo, conocimientos y comprensión a lo largo de la elaboración de esta tesis.

Agradezco, a los profesores que durante la maestría se preocuparon por el aprendizaje de cada uno de nosotros, en especial a Myriam Cardozo B. por su confianza y consejos.

A los jóvenes, funcionarios y académicos que brindaron su tiempo y apoyo para contestar las entrevistas.

A mis padres, Guadalupe Portilla y Benjamín Olvera por su amor y confianza, los amo.

A mis hermanos, Ricardo, Hugo, Uriel e Itzel por su ejemplo y comprensión; a mi sobrina Itzia por ser mi gran motivación.

Gracias a Ruth, Bety, Alethia, Génesis y Montse por ser mujeres admirables y por estar siempre para mí; a mi gran amigo Juan N. Ojeda por siempre motivarme y creer en mí.

A Rubén, por las grandes pláticas, por tu motivación, por acompañarme en este sueño, siempre estaré agradecida.

A mis compañeros y amigos de Maestría por su apoyo, consejos y aprendizajes, los quiero.

Finalmente, gracias a la vida por haberme permitido, una vez más, cumplir mis sueños.

## Índice

Introducción .....	1
Capítulo 1. Exclusión social y laboral .....	3
1.1 Exclusión .....	3
1.2 Exclusión social .....	4
1.2.1 Ámbitos de exclusión social .....	7
1.3 Exclusión laboral .....	11
1.3.1 Proceso jerárquico de la exclusión laboral .....	13
1.3.2 Tipos de exclusión laboral.....	14
1.3.3 Factores de exclusión laboral.....	18
1.3.4 Exclusión laboral de los jóvenes, una visión internacional.....	18
1.4 Exclusión social y laboral ¿un problema público? .....	19
Capítulo 2 Marco de investigación .....	21
2.1 Marco metodológico .....	21
2.1.1 Problema público: exclusión social y laboral .....	21
2.1.2 Problema de investigación .....	22
2.1.3 Pregunta de investigación .....	25
2.1.4 Objetivos de la investigación .....	26
2.1.5 Hipótesis .....	26
2.1.6 Justificación .....	27
2.1.7 Metodología de investigación.....	28
Capítulo 3 Situación actual del problema: exclusión social y laboral de los jóvenes en México.30	
3.1 Los jóvenes en México .....	30
3.2 Exclusión social de los jóvenes en México .....	31
3.2.1. Ámbito cultural .....	32
3.2.2 Ámbito formativo/educación .....	33
3.2.3 Ámbito socio sanitario/ salud.....	37
3.2.4 Ámbito Espacial y habitativo.....	37
3.2.5. Ámbito personal .....	38
3.3. Exclusión laboral de los jóvenes en México.....	39
3.3.1. Ámbito económico.....	39
3.3.2 Ámbito laboral .....	40
Capítulo 4 Marco de análisis para la evaluación del Programa JCF .....	49
4.1 Evaluación, una fase del ciclo de políticas públicas .....	49

4.1.1 ¿Que es evaluación? .....	50
4.1.2 Programa social .....	51
4.1.3 Evaluación de diseño .....	52
4.2 Diseño metodológico para la evaluación del Programa Jóvenes construyendo el Futuro	53
4.2.1. Recolección de información .....	53
4.2.2 Subunidades de análisis para la evaluación de diseño del Programa. ....	55
4.2.3 Categorías de análisis para la evaluación de diseño de JCF .....	57
4.2.4 Valoración cuantitativa del Programa .....	58
4.2.5 Alcances y límites de la evaluación del programa JCF .....	60
4.2.6 Propuesta técnica para la evaluación del Programa JCF .....	61
Capítulo 5 Evaluación del programa jóvenes construyendo el futuro (JCF).....	67
5.1 Descripción general del programa JCF.....	67
5.1.1 Valoración cualitativa de la descripción del problema .....	72
5.2 Justificación de la creación del Programa/Diagnóstico .....	73
5.2.1 Identificación del problema.....	73
5.2.2 Evolución del problema .....	75
5.2.3 Experiencias de atención .....	75
5.2.4 Población potencial (PP) y población objetivo (PO).....	78
5.2.5 Árbol de problemas .....	78
5.2.6 Árbol de objetivos.....	79
5.2.7 Justificación de los objetivos de la intervención. ....	79
5.2.8 Contexto socioeconómico y político del problema .....	80
5.2.9 Productos del programa .....	80
5.2.10 Etapas de intervención.....	81
5.2.11 Valoración cuantitativa del diagnóstico.....	81
5.3 Contribución a las metas y objetivos nacionales e internacionales / Marco normativo .....	83
5.3.1 Plan Nacional de Desarrollo (PND) .....	83
5.3.2 Programa Sectorial .....	83
5.3.3 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS).....	84
5.3.4 Derechos humanos .....	84
5.3.5 Valoración cuantitativa del marco normativo .....	84
5.4 Población potencial (PO) y población objetivo (PO).....	85
5.4.1 Valoración cuantitativa de la PP y PO .....	86
5.5 Padrón de beneficiarios .....	87
5.5.1 Valoración cuantitativa del padrón de beneficiarios.....	88

5.6 Planeación y orientación a resultados / Matriz de Indicadores para Resultados (MIR) ....	88
5.6.1 Valoración cuantitativa de la planeación, MIR .....	91
5.7 Mecánica de operación del Programa .....	92
5.7.1 De la difusión del Programa .....	93
5.7.2. De los aprendices .....	94
5.7.3 De los Centros de Trabajo .....	96
5.7.4 De la entrega de apoyos .....	97
5.7.5 Valoración cuantitativa de la mecánica de operación del Programa .....	98
5.8 Presupuesto y rendición de cuentas .....	99
5.8.1 Presupuesto.....	99
5.8.2 Rendición de cuentas.....	99
5.8.3 Valoración cuantitativa del Presupuesto y rendición de cuentas .....	99
5.9 Complementariedades y coincidencias con otros Programas.....	100
5.9.1 Valoración cuantitativa .....	101
5.10 Mecanismos de seguimiento y evaluación.....	101
5.10.1 Valoración cuantitativa de los mecanismos de seguimiento y evaluación.....	102
5.11 Síntesis de la valoración del programa .....	102
Capítulo 6 Conclusiones y Recomendaciones .....	104
6.1 Recomendaciones. ....	104
6.2 Reflexiones finales .....	107
Referencias bibliográficas.....	114
<b>Anexo 1</b> .....	118
<b>Anexo 2</b> .....	121
<b>Anexo 3</b> .....	125
<b>Anexo 4</b> .....	129
<b>Anexo 5</b> .....	157

## Introducción

En el marco de un cambio de gobierno con una amplia legitimidad popular, que busca atender prioritariamente a la población en pobreza, a grupos históricamente discriminados y a población vulnerable través de políticas y programas que generen bienestar, se han creado programas prioritarios que tienen la intención de incluir a la población en actividades que los aparten de la pobreza y la violencia, además de promover que se respeten y promuevan sus derechos. En este contexto, esta investigación tiene por objeto evaluar el Programa Jóvenes Construyendo el Futuro (JCF) diseñado por la actual administración para contribuir en la atención del problema de exclusión social y laboral de jóvenes en el país. Con este trabajo se tiene la intención de valorar la pertinencia y coherencia que existe al interior de dicho programa, así como la congruencia entre el programa, el problema y la solución del mismo.

En el capítulo uno, se desarrolla el concepto de exclusión social y laboral<sup>1</sup>; estas exclusiones se consideran un problema, ya que vivir en situación de exclusión significa no contar con un nivel básico de servicios (agua, energía, saneamiento); no contar con educación básica; no ser partícipe de un empleo decente que les permita ser incluidos. Además de estos ámbitos, otros factores que intervienen en el problema son: el cultural, sociosanitario, personal, social y racional los cuales implican ambientes familiares hostiles, violencia, carencia de servicios de salud, entre otros. La exclusión social y laboral, además de ser un problema en sí mismas, contribuyen a la reproducción de la pobreza y la desigualdad. Este problema no es exclusivo del país, sino que afecta, en diferente proporción, a la población mundial y se intensifica, en los sectores vulnerables<sup>2</sup> de la población, como es el caso de la población joven.

En el capítulo dos, se desarrolla el propósito de la investigación, pasando del problema público al problema de investigación; se describen además las preguntas, objetivos, justificación y metodología de la investigación. Se parte de la siguiente hipótesis: *los elementos de diseño considerados para la elaboración del programa JCF no corresponden al problema de la exclusión social y laboral, esto se infiere por la complejidad de factores que afectan dichas exclusiones, por lo que su contribución a la solución de dicho problema será limitada.*

La edad es un factor que intensifica la exclusión social y laboral, es por eso que los jóvenes sin empleo, con empleo precario y sin escolaridad tienen una probabilidad más elevada de formar parte del problema y de estar en una situación de doble exclusión; es por eso que en el capítulo tres se describe cómo estas exclusiones afectan a la población joven del país. Este análisis ayudó a comprender la situación actual de los jóvenes en México que viven en condiciones de exclusión social y laboral.

---

<sup>1</sup> La respuesta lógica ante un problema de exclusión sería la inclusión, entendida como una aspiración, una política pública, una exigencia dentro de una sociedad incluyente, en la que todos sus miembros ejercen sus derechos sociales y, por tanto, ninguno es marginado o desfavorecido (STPS, 2015).

<sup>2</sup> Persona o grupo vulnerable es aquella que, por sus características de desventaja por edad, sexo, estado civil; nivel educativo, origen étnico, situación o condición física y/o mental; requieren de un esfuerzo adicional para incorporarse al desarrollo y a la convivencia. (Cámara de diputados , 2020).

En el capítulo cuatro se desarrolla la propuesta de análisis para la evaluación de diseño del Programa “Jóvenes Construyendo el Futuro” (JFC). Dicha propuesta es resultado de una revisión conceptual que va desde, el papel que juega la evaluación dentro del ciclo de las políticas públicas pasando por la revisión del concepto de evaluación, particularmente de la evaluación de diseños de programas sociales, hasta llegar a la propuesta de un marco de análisis para la evaluación de diseño del Programa.

En el capítulo cinco, se realizó la evaluación de diseño del Programa, basado en el marco de análisis diseñado en el capítulo anterior. Se realizó la valoración de cada una de las subunidades de análisis, considerando los criterios de pertinencia y coherencia, para finalmente darle un valor cuantitativo y conocer en qué medida el Programa contribuye a la solución del problema.

Finalmente, en el capítulo seis, se emiten recomendaciones por cada subunidad de análisis, dichas recomendaciones son el resultado del estudio del problema de la exclusión social y laboral y de la valoración del programa. Adicionalmente se plantean las conclusiones y reflexiones de esta investigación.



# Capítulo 1. Exclusión social y laboral

En este capítulo se describen y definen los conceptos de exclusión social<sup>3</sup> y laboral, así como los ámbitos y factores que caracterizan a la exclusión social, como son: el económico, **laboral**, formativo, cultural, sociosanitario, espacial y habitativo, personal, social y relacional. Se profundiza en el ámbito laboral de la exclusión social ya que este tiene un gran impacto en otros ámbitos y factores.

También se aborda brevemente la situación de exclusión social y el ámbito laboral en el espacio internacional, que sirve como referencia para identificar cómo este problema se manifiesta en el sector poblacional de los jóvenes, como preámbulo a la evaluación de un instrumento de política pública diseñado para atender dicho problema en los jóvenes en México.

## 1.1 Exclusión

En su concepto más básico (*RAE*), exclusión se refiere a la acción de sacar a alguien de un grupo; quiere decir, dejarlo fuera. Tiene que ver con una sensación (subjetiva) del ser humano de malestar al sentir que no forma parte de algo que desea<sup>4</sup>.

“La exclusión tiene que ver con la insatisfacción, el malestar que tiene cualquier ser humano cuando se encuentra en situaciones en las que no puede realizar aquello que desea y aspira para sí y para quienes estima. Desde este punto de vista, la exclusión tendría una cierta carga subjetiva apoyada en hechos materiales” (Estivill, 2003:23).

Estar en condiciones de exclusión significa que hay grupos que no tienen, o tienen un muy limitado acceso a oportunidades económicas, sociales, culturales y políticas existentes en la sociedad, afecta a grupos culturalmente definidos y se encuentra inmersa en las interacciones sociales (BID, 2008).

Algunas de las características de la exclusión son (ibid.):

1. La invisibilidad.
2. Pobreza estructural y desigualdad.
3. Estigma.
4. Discriminación.
5. Desventajas acumulativas.

La exclusión en tanto proceso social continuado y complejo, no se produce de repente ni es consecuencia de un único evento o circunstancia, ya que intervienen dinámicas macrosociales, individuales y grupales que cristalizan en situaciones de enorme complejidad. A la exclusión, se

---

<sup>3</sup> Es importante aclarar que algunos organismos como la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), consideran a la exclusión laboral y social como dos conceptos rectores, mientras que autores como Subirats, Tezanos y otros, en: Secretaría de Trabajo y Previsión Social (2015) consideran que la exclusión laboral, es un elemento de la exclusión social, para este análisis se considerará a la exclusión laboral como un elemento de la exclusión social, sin embargo se utiliza la conjunción “y” para estas exclusiones, esto, por la relevancia del ámbito laboral.

<sup>4</sup> Los conceptos de inclusión y exclusión son gemelos, uno hace alusión a un aspecto positivo y el otro es su antónimo. No hay inclusión sin exclusión. (Jürgen, 2001).

suele llegar después de haber recorrido una trayectoria más o menos larga, partiendo de diferentes espacios, desde la inclusión, desde la vulnerabilidad y tras haber enfrentado dificultades de diversa naturaleza (Rodríguez, 2010).

Por su parte, Fabre (2000), también coincide en que la exclusión es un proceso, pues ocurren una serie de eventos que conducen a que una persona, familia o grupo social llegue a vivir situaciones que les impiden participar y realizar el ejercicio pleno de su ciudadanía, en términos de sus derechos y deberes, tiene múltiples causas y se presenta en muy diversas dimensiones. De acuerdo con el autor, la exclusión se manifiesta en tres grandes categorías, exclusión social, política y económica.

La respuesta lógica ante un problema de exclusión sería la inclusión, entendida como una aspiración, una política pública, una exigencia dentro de una sociedad incluyente, en la que todos sus miembros ejercen sus derechos sociales y, por tanto, ninguno es marginado o desfavorecido (STPS, 2015).

Existen diferentes tipos de exclusión, una es la exclusión política, otra la económica y por último la social. Dichas exclusiones no son excluyentes, frecuentemente se acumulan, y en otros casos se complementan.

## 1.2 Exclusión social

El término exclusión social fue utilizado por primera vez por R. Lenoir en 1974 en Francia, para designar el proceso a través del cual se pretende que aquéllos en riesgo de pobreza y exclusión social tengan las oportunidades y recursos necesarios para participar completamente en la vida económica, social y cultural. Se explica como consecuencia del surgimiento e intensificación de nuevas y viejas formas de privación en torno a los problemas sociales emergentes<sup>5</sup> (STPS, 2015).

En los países de América Latina, la problemática de la exclusión social se trató, fundamentalmente, mediante los enfoques de vulnerabilidad y pobreza, que poco a poco desplazaron la noción de marginalidad, utilizado para dar cuenta de los efectos desiguales de los procesos de industrialización y desarrollo (ibid.).

En México, el término exclusión social, se abordó de manera similar al del resto de los países de la región, particularmente en el ámbito académico y de investigación; en el ámbito gubernamental prevalecía el uso de las categorías como marginación<sup>6</sup> vulnerabilidad y pobreza. En el ámbito

---

<sup>5</sup> Se ha cuestionado la utilidad del concepto de exclusión social para América Latina, debido a las diferencias estructurales e históricas, toda vez que en Europa el punto de partida para la construcción del término fue el elevado grado de inclusión social alcanzado durante las décadas de la postguerra, mientras que el desarrollo socioeconómico de América Latina más bien se caracterizó por la falta de integración de grandes grupos de población (STPS, 2015).

<sup>6</sup> El concepto de marginación se concibe como un fenómeno multidimensional y estructural, originado por el modelo de producción económica expresado en la desigual distribución del progreso, en la estructura productiva y en la exclusión de diversos grupos sociales, tanto del proceso como de los beneficios del desarrollo. Está asociado a la falta de oportunidades sociales y a la ausencia de capacidades para adquirirlas o generarlas, pero también a privaciones e inaccesibilidad a bienes y servicios fundamentales para el bienestar. Incluye la noción de exclusión y vulnerabilidad, pues se reconoce que las comunidades marginadas enfrentan escenarios de elevada vulnerabilidad social, cuya mitigación escapa del control personal o familiar; y esas situaciones no son resultado de elecciones individuales, sino de un modelo productivo que no brinda a todos las mismas oportunidades. Las desventajas ocasionadas por la marginación son acumulables y configuran escenarios cada vez más desfavorables (STPS, 2015).

gubernamental del país, los términos exclusión/inclusión tuvieron un mayor uso a partir del 2013, ya que, el Plan Nacional de Desarrollo (2013-2018) predominaba el discurso de un México Incluyente para garantizar el ejercicio efectivo de los derechos sociales y combatir la exclusión.

La exclusión social, puede ser fácilmente confundida con pobreza, ya que comparten elementos en común; pero no son lo mismo y tampoco son equivalentes; se puede ser pobre y no excluido y, a la inversa, no todos los excluidos son pobres, para diferenciar ambos conceptos se recupera el siguiente cuadro 1.

Cuadro 1 Diferencia entre pobreza y exclusión social

<b>Categorías de diferenciación</b>	<b>Pobreza</b>	<b>Exclusión social</b>
Dimensiones	Unidimensional (económica)	Multidimensional (aspectos laborales, educativos, culturales, sociales, económicos)
Carácter	Personal	Estructural y pluridimensional.
Situación	Estado	Proceso
Distancias sociales	Arriba-abajo	Dentro-fuera
Tendencias sociales asociadas	Desigualdad social	Dualización, fragmentación social y falta de cohesión social.
Noción	Estática	Dinámica
Momento histórico	Sociedades industriales/ Tradicionales	Sociedades postindustriales/ Postmodernas
Afectados	Individuos	Individuos y Colectivos sociales
Cuantificación	Sujeta a debates metodológicos, permite más identificar que comprender, más gestionar que transformar	Diversidad de categorías medibles.

Fuente: Tezanos en Ramírez, 2008.

Según Estivill (2003), la diferencia entre ambos términos radica en que, la pobreza es considerada un referente histórico, atribuible a cuestiones económicas, asociadas al ingreso, hace emerger escepticismo respecto a su atención, ya que se considera que siempre ha habido pobreza y siempre habrá, puede ser causa y consecuencia de la exclusión social, política, cultural; la pobreza tiene un carácter unidimensional y es más estable en el tiempo.

Por su parte, la exclusión social es multidimensional y representa como un proceso que afecta de forma cambiante a personas, colectivos y grupos predeterminados, permite hacer una interpretación clara de las características estructurales, pluridimensionales y dinámicas, la exclusión puede ser causa y consecuencia de pobreza, no se piensa como un problema estático, como lo es la pobreza, por el contrario, la exclusión social, puede generar un sentido de lucha, para lograr una sociedad más inclusiva.

En el cuadro 1, se observan diferentes definiciones de exclusión social, lo que evidencia que no hay una definición única para delimitar dicho concepto. Al respecto, Rubio argumenta que “a pesar de ser un término, frecuentemente empleado tanto en el marco académico-científico como

el político-institucional, lo cierto es que no existe un consenso sobre su definición, ni se trata de un concepto radicalmente nuevo, aunque sí presenta unas características singulares” (2002:21).

Cuadro 2 ¿Qué es exclusión social?

<b>Exclusión social</b>	
Manuel Castells	La define como “... el proceso por el cual a ciertos individuos y grupos se les impide sistemáticamente el acceso a posiciones que les permitirían una subsistencia autónoma dentro de los niveles sociales determinados por las instituciones y valores en un contexto dado”. Normalmente, “... tal posición suele asociarse con la posibilidad de acceder a un trabajo remunerado relativamente regular al menos para un miembro de una unidad familiar estable”.
Jordi Estivill	La exclusión social puede ser definida como la acumulación de procesos confluyentes con rupturas sucesivas que, arrancando del corazón de la economía, la política, y la sociedad, van dejando e inferiorizando a personas, grupos, comunidades y territorios con respecto a los centros de poder, los recursos y valores dominantes
Florencia Torche	Considera que la exclusión social representaba el debilitamiento o quiebre de aquellos lazos de pertenencia e identidad del individuo con el sistema social; por lo que a partir de esta concepción se estableció una nueva diferenciación social, entre los que estaban “dentro” (incluidos) y los que estaban “fuera” (excluidos). Los lazos que unen a las personas con su entorno social son todos aquellos que las hacen involucrarse en la dinámica colectiva, es decir, que las llevan a relacionarse con otros individuos de manera coordinada y acorde a los patrones conductuales socialmente aceptados. Estos lazos pueden dividirse en tres niveles: funcional, social y cultural.
Amartya Sen	La exclusión social es una condición de precariedad que enfrenta una persona a través del tiempo. Esta condición de precariedad es ocasionada por la exclusión experimentada en las actividades económicas y sociales que permiten la participación de una persona en la vida en sociedad. Tales actividades pueden ser de importancia constitutiva o instrumental o una combinación de ambas.
Joan Subirats	La exclusión social va más allá de la carencia material, pues incorpora al análisis de la desigualdad en la distribución de los recursos socialmente valorados, otros aspectos como la discriminación, la estigmatización, el rechazo social o la debilidad en las redes interpersonales, que contribuyen, refuerzan o alimentan las dinámicas de expulsión u obstaculización del acceso a determinados espacios, derechos o relaciones sociales. Así, el género, la edad, la procedencia u origen cultural, o el estado de salud, pueden determinar la situación de exclusión o inclusión social de una persona o colectivo, junto con la posición económica; y en el mercado laboral, el nivel educativo y el capital cultural acumulado, las características de la vivienda y del territorio en que ésta se halle, entre otros factores.
Jiménez Ramírez	La exclusión social se relaciona con los procesos que más se vinculan con la ciudadanía social, es decir, con aquellos derechos y libertades básicas no reconocidos a las personas, que tienen que ver con su bienestar: trabajo, salud, educación, formación, vivienda, calidad de vida.
Alma Espino	La exclusión social es lo contrario a la inclusión social; entendida como el proceso a través del cual se busca asegurar que aquéllos en riesgo de pobreza y exclusión tengan las oportunidades y recursos necesarios para participar completamente en la vida

	económica, social y cultural, disfrutando un nivel de vida y bienestar que se considere normal en la sociedad que ellos viven.
--	--

Fuente: Elaboración propia con base en (STPS, 2015) y (Ramírez, 2008).

A partir del cuadro 2, se puede decir que, la exclusión social es un proceso en el que los ciudadanos se encuentran en una situación de desventaja, ya que quedan fuera (o participan en una proporción mínima) de la dinámica social, económica, política y cultural de un país, lo que en consecuencia, provoca una reproducción de la desigualdad y la pobreza; es en general, un proceso de fragmentación de las relaciones sociales, la cual se refleja en diferentes espacios y expone situaciones de privación que van más allá de un aspecto meramente económico.

### 1.2.1 Ámbitos de exclusión social

La exclusión social se representa a través de distintos elementos, éstos dependen de cada autor y sirven para medir el grado de exclusión o inclusión en la que se encuentra un grupo social (ver el cuadro 3).

Cuadro 3 Factores de exclusión social

Ámbitos	Factores de exclusión	Factores que intensifican la exclusión		
		Contexto familiar	Edad	No acceso a protección social
<b>Laboral</b>	Acceso al mercado laboral: Desempleo <ul style="list-style-type: none"> <li>• Subempleo</li> <li>• Temporalidad</li> <li>• Falta de experiencia laboral</li> <li>• Sin cualificación laboral</li> <li>• Imposibilitación</li> </ul> Condiciones laborales: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Precariedad laboral</li> </ul>	Familias con hijos, con los dos adultos sin empleo o con precariedad laboral.	Jóvenes sin empleo o empleo precario procedentes del fracaso escolar	Sin empleo en un largo periodo/ sin protección social
<b>Económico</b>	Ingresos insuficientes Carencia o dependencia de Seguridad Social y prestaciones sociales Ingresos irregulares (economía sumergida) Carencia de ingresos Endeudamiento Consumismo			
<b>Cultural</b>	Pertenencia a minorías étnicas Extranjería e inmigración Pertenencia a grupos de “rechazo” (cultural y político) Elementos de estigma			
<b>Formativo</b>	Barrera idiomática Analfabetismo o baja instrucción Analfabetismo tecnológico Sin escolarización		Niños inmigrantes Desescolariz	

	Fracaso escolar Abandono del sistema educativo sin titulación básica		ados (niños de la calle)	
<b>Sociosanitario</b>	No acceso al sistema y a los recursos sociosanitarios básicos Adicciones y enfermedades relacionadas Enfermedades infecciosas Trastorno mental, discapacidades u otras enfermedades crónicas que provocan dependencia		Gente mayor dependiente y con pocos ingresos	
<b>Espacial y habitativo</b>	Carencia de vivienda particular Dificultad para acceder a la vivienda Vivienda con infraestructuras deficientes Malas condiciones de habitabilidad (hacinamiento...) Viviendas en barrios marginales y zonas urbanas y/o rurales deprimidas Entorno residencial decaído			Colectivos sin techo
<b>Personal</b>	Variables “críticas” de edad y sexo (jóvenes y mujeres) Minusvalías Alcoholismo, drogadicción, etc. Antecedentes penales Violencia, malos tratos, etc. Débil estructura de motivaciones y actitudes negativas Pesimismo, fatalismo Exilio político, refugiados	Mujeres sometidas a violencia doméstica. Personas (normalmente mujeres) ligadas al cuidado de dependientes	Madres solas (monoparentalidad) jóvenes y de rentas bajas  Mujeres mayores solas	
<b>Social y relacional</b>	Carencia y/o deterioro de vínculos familiares (conflictos o violencia intrafamiliar) Debilidad de redes familiares (familias monoparentales) Escasez, debilidad y/o carencia de redes sociales de apoyo Aislamiento			
<b>Ciudadanía y Participación</b>	No acceso a la ciudadanía Acceso restringido a la ciudadanía Privación de derechos por proceso penal No participación política y social			

Fuente: Tezanos, Subirats y otros en Ramírez, 2008.

Los elementos citados en el cuadro 3 reflejan los diferentes factores que influyen en el grado de exclusión de un grupo de la sociedad, éstos van desde aspectos personales, hasta cuestiones

que tienen que ver con acciones de gobierno como garantizar el acceso a la seguridad social, vivienda y empleo.

Otra clasificación de los procesos determinantes de la exclusión social aplicada al contexto latinoamericano es la de Romo (2013), presentada en el siguiente cuadro 4.

Cuadro 4 Procesos determinantes de la exclusión social en el contexto Latinoamericano

Categoría	Dimensión	Aspectos
Económica	Ingresos	Pobreza rural y urbana Carencia de ingresos Sin acceso a créditos Sin acceso a tierras, o sin contar con derechos de propiedad
Socio Económica	Laboral	<b>Económica:</b> Desempleo Precariedad laboral <ul style="list-style-type: none"> <li>• Sin seguro social</li> <li>• Sin acceso a pensión</li> <li>• Inestabilidad laboral</li> <li>• Jornada laboral anormal (subempleo o sobretrabajo)</li> <li>• Ingresos inferiores al mínimo</li> </ul> Vulnerabilidad laboral <b>Social:</b> Erosión identitaria laboral Discriminación en el acceso al mercado laboral: étnica, discapacidad, género Diferenciación salarial por cuestiones de género Segregación laboral
Socioeconómica	Estatal-Institucional	Ubicación y condiciones de vivienda Educación y capacitación Salud Seguridad pública
Sociocultural	Relacional	Segregación y discriminación (por género, étnica) Precariedad familiar Abandono social Débiles redes sociales (de acceso al trabajo, también)
Política	Política	Fragilidad de las instituciones democráticas Falta de participación política Falta de representación política de grupos desfavorecidos

Fuente: Romo, 2013.

El cuadro 4 refleja aspectos del ámbito laboral más desagregados y contextualizados al escenario Latinoamericano, divididos en aspectos económicos y sociales, culturales y políticos. Esta clasificación se basa en que, el proceso generador de exclusión social es la acumulación de desventajas sociales y económicas. Este cuadro da cuenta de la complejidad y multifactorialidad de la exclusión laboral, que va más allá del salario y el acceso a servicio médico. Por ejemplo, el tema de tener un empleo acorde a las capacidades académicas, profesionales y en congruencia con la experiencia, que habitualmente queda fuera de los servicios en los

programas de empleo y que deriva en insatisfacción económica, identitaria, relacional, etc. de la persona y que provoca baja productividad, indisciplina, alta rotación en las empresas u organizaciones, entre otras.

Paugman considera que la precariedad es un fenómeno diverso que afecta a muchos sectores de la población. Para este autor las relaciones existentes entre diversos aspectos relacionados con la precarización económica y social, tales como el empleo precario, la pobreza económica, y otros, son relevantes para poder aproximar si las personas son vulnerables a la exclusión social (Paugman 1995 en Romo, 2013).

Como se observa, los elementos que componen la exclusión social van más allá de cuestiones laborales y de ingresos, son un conjunto de elementos personales, culturales, sociales políticos, espaciales, formativos y otros, que influyen para generar una condición de exclusión, estos elementos se intensifican, cuando intervienen otras variables como la edad, condición socioeconómica, sexo, condición de vulnerabilidad (discapacidad, migrantes, minorías, niños, adultos mayores, jóvenes).

Analizar la exclusión social es un problema complejo, desde su definición, se observan distintos puntos de vista, aunque se mantienen particularidades, como: que es un proceso, no es estático, afecta a grupos y genera problemas de cohesión social, pobreza y desigualdad. También se vuelve complejo en tanto que los elementos que la componen son tan variados y determinados por cuestiones distintas que van desde el ámbito personal hasta el ámbito gubernamental; entonces, una persona en exclusión social requiere un tratamiento más integral para poder salir de la situación de conflictividad y vulnerabilidad en la que se encuentra, por lo que su atención deberá ser holística.

De acuerdo con lo anterior, exclusión social no significa únicamente ingresos insuficientes. Va más allá incluso que la participación en el mundo del trabajo se manifiesta en el acceso a vivienda, educación, salud, servicios y, no solamente concierne a los individuos que han tenido graves dificultades, sino también a los grupos sometidos discriminación, segregación o debilitamiento de las formas tradicionales de las relaciones sociales (Comisión Europea, 1994).

Desarrollar el concepto y elementos de la exclusión social ayuda a comprender sus características (por ejemplo, la diferencia entre exclusión y pobreza), ámbitos o categorías y sus factores o dimensiones que la componen. Los ámbitos van desde aspectos culturales, políticos, económicos, hasta personales, sin embargo, la categoría laboral se vuelve clave en tanto que, un grupo de personas que no es incluida laboralmente no puede acceder (o tiene una participación mínima) en las otras categorías, ya que al no tener trabajo o empleo difícilmente percibe un ingreso que favorezca su participación e inclusión en las otras categorías.

Se deduce entonces que la exclusión laboral es la principal generadora de exclusión social. Para contrarrestar la exclusión social y contribuir a una inclusión, se sugiere atender la exclusión laboral, contribuyendo en consecuencia, a la disminución de la pobreza y desigualdad, tanto en América Latina como en el país.

Al ser un problema con una multiplicidad de elementos causales, se vuelve necesario delimitarlo. Siguiendo a Romo (2013) y Tezanos, Subirats *et al.* (en Ramírez, 2008) y habiendo establecido



que la exclusión laboral se consideraría una categoría de análisis de la exclusión social; se considerará como eje de análisis una combinación de dichos autores, misma que se desarrolla a continuación.

### 1.3 Exclusión laboral

La exclusión laboral se considera un elemento clave dentro de la exclusión social, por lo que dicho problema es el eje de análisis de este trabajo. Al mismo tiempo, se coincide en que, la exclusión laboral es un problema que debe ser atendido, dado que es el factor que más contribuye a generar exclusión social, en ampliar las brechas de pobreza y desigualdad en el país y es el principal mecanismo para la salida de la exclusión.

En este apartado se describe el concepto de exclusión laboral por ser considerado un ámbito determinante de la exclusión social y además por ser elemento central en la lucha contra la misma, ya que posee elementos como “ingresos, pero también de identidad social, legitimidad y reconocimiento social” (STPS, 2015).

La exclusión laboral perturba de manera negativa al propio desarrollo del individuo, afectando directamente los ámbitos personal, social y económico; a su vez, tiene un impacto en el crecimiento económico de los países y en la reproducción de la pobreza y la desigualdad.

El trabajo<sup>7</sup> además de ser un derecho ha sido un tema recurrente en las políticas públicas, es el medio por el cual los individuos pueden generar los recursos, para ellos y sus familias, mismos que les permiten garantizar un mínimo de bienestar.

Sumado a lo anterior, el trabajo cumple funciones específicas en la sociedad, de acuerdo con Torregrosa y Ruiz (1992).

- Es un instrumento fundamental de socialización e incorporación al mundo adulto, aceptación de sus códigos, normas sociales diferentes a la escuela y la familia.
- Es un mecanismo de reparto de la renta. Es la forma socialmente establecida, estructurada y legitimada de acceder a los ingresos económicos que permiten “vivir”: consumir los bienes y servicios necesarios.
- Desde el punto de vista psicosocial, es una fuente de roles, estatus, poder, prestigio, reconocimiento e identidad sociales; además de que organiza el tiempo cotidiano.

---

<sup>7</sup> Este trabajo partirá de algunos conceptos clave, teniendo como referente a la OIT, se entenderá por:

Trabajo: El conjunto de actividades humanas, remuneradas o no, que producen bienes o servicios en una economía, o que satisfacen las necesidades de una comunidad o proveen los medios de sustento necesarios para los individuos.  
Empleo: Es definido como "trabajo efectuado a cambio de pago (salario, sueldo, comisiones, propinas, pagos a destajo o pagos en especie)" sin importar la relación de dependencia (si es empleo dependiente-asalariado, o independiente-autoempleo).

Trabajo decente/digno: Empleo productivo que genere un ingreso justo, la seguridad en el lugar de trabajo y la protección social para las familias, mejores perspectivas de desarrollo personal e integración social, libertad para que los individuos expresen sus opiniones, se organicen y participen en las decisiones que afectan sus vidas, y la igualdad de oportunidades y trato para todos, mujeres y hombres. Está caracterizado por cuatro objetivos estratégicos: los derechos en el trabajo, las oportunidades de empleo, la protección social y, el diálogo social. Cada uno de ellos cumple, además, una función en el logro de metas más amplias como la inclusión social, la erradicación de la pobreza, el fortalecimiento de la democracia, el desarrollo integral y la realización personal.

En este sentido, es pertinente estudiar qué es la exclusión laboral, así como los factores que lo caracterizan como un problema que contribuye a la exclusión social y en consecuencia a la pobreza y desigualdad.

Algunos autores definen a la exclusión laboral acompañado de su antónimo inclusión; esta dicotomía es entendida como aquellas dinámicas de la inclusión- exclusión social, que están relacionadas con los mercados de trabajo (Jürgen, 2001), y que son un subconjunto de la categoría social. Su relevancia va más allá de aspectos vinculados con el trabajo, por la importancia e impacto que el trabajo tiene en el desarrollo integral del individuo. Algunas definiciones se desarrollan en el siguiente cuadro:

Cuadro 5 Exclusión laboral

<b>Exclusión laboral</b>	
Jürgen	El concepto gemelo de inclusión y exclusión laboral se refiere a procesos que permiten el acceso de una parte de la población a empleos productivos con condiciones laborales favorables o adecuadas, mientras que otra parte de la población no tiene acceso a este tipo de empleo.
Organización Internacional del Trabajo	La inclusión laboral significa ofrecer trabajo de forma activa a las personas, dejando atrás la discriminación e intentando que las vidas de estos trabajadores se normalicen en todos los ámbitos, los individuos que no gocen de dichos derechos estarán en situación de exclusión.
Miguel Serna	Las dimensiones centrales de la exclusión social son la económica, la social y laboral; esta última implica la no participación en el mercado de trabajo (inactividad), la falta de acceso al empleo (desocupación) y la imposibilidad de acceso a empleos de calidad, además de otras dimensiones como las condiciones de seguridad, la higiene y el acceso a capacitación profesional.

Fuente: elaboración propia con base en Jürgen (2001); OIT (2002); Miguel Serna (2012).

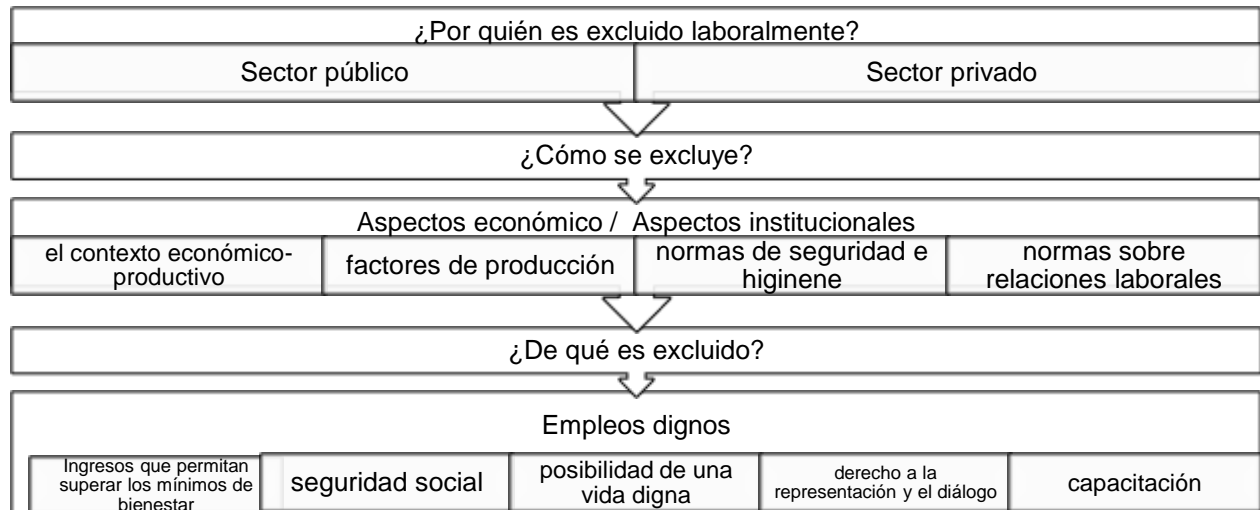
De acuerdo con el cuadro 5, y para fines de este trabajo se entenderá por exclusión laboral al proceso en el que, a los individuos o grupos de individuos, que comparten semejanzas que los caracterizan e identifican, se les impide o limita su participación en un trabajo u empleo que les permitiría una subsistencia autónoma, o bien, en caso de tener acceso a ellos están excluidos de un empleo decente o digno que limita su desarrollo no sólo económico sino también psico-social.

Esta exclusión puede ser reforzada por cuestiones estructurales, como la falta de inversión tanto pública como privada, la laxa normatividad en materia de empleo que existe en algunas regiones como México, y el bajo crecimiento económico de los países, entre otros. Lo que permite suponer que, por un lado, la exclusión social y laboral deben atenderse con programas, bienes y servicios que atiendan lo más integral posible las necesidades de las personas en tanto individuos y de las familias, en tanto grupos excluidos. Y, por otro lado, la complementariedad con políticas de inversión y atención estructural de la economía y la educación en beneficio prioritariamente de los sectores con mayor exclusión.

### 1.3.1 Proceso jerárquico de la exclusión laboral

El proceso jerárquico de la exclusión laboral responde a las preguntas: ¿quién excluye?, ¿cómo se excluye? y ¿de qué se excluye? Siguiendo a Carry Fuente (2004, en Romo, 2013) y Weller (2012). el proceso jerárquico de la exclusión laboral sería el siguiente (ilustración 1):

Ilustración 1 Proceso jerárquico de exclusión laboral.



Fuente: Elaboración propia, con base en Carry Fuente 2004 y Weller, 2012.

Entonces, los individuos se encuentran excluidos por el aparato gubernamental o el sector privado, quienes deberían generar empleos dignos que permitan a los diversos sectores de la población, superar los mínimos de bienestar, o en su caso, generar los acuerdos institucionales para garantizar el derecho al empleo y al empleo digno.

La manera en la que se excluye es a través de un contexto económico-productivo, que determina el nivel y la dinámica de crecimiento de la productividad laboral, pues esto es una condición necesaria para mejorar la calidad de empleo. La productividad media es un indicador insuficiente, dado que elevadas brechas de productividad entre diferentes segmentos de la estructura productiva conllevan a una marcada desigualdad en las características de los empleos” (CEPAL, 2010 en Weller, 2012). También el contexto sociocultural excluye. Las concepciones de desarrollo y de empresariedad dominantes, al dejar el individuo solo y a merced del mercado, sin la promoción de la comunalidad y cooperativismos en la satisfacción de necesidades diversas, entre ellas el trabajo.

Por otro lado, se excluye, con una institucionalidad laboral débil que no promueve empleos dignos, para contrarrestarlo se necesitarían instituciones laborales adecuadas, que promuevan las normas laborales indicadas, mecanismos para su cumplimiento y la negociación colectiva.

Los individuos son excluidos de un empleo digno, ya que no basta con generar trabajos o empleos, que no garanticen prestaciones ni seguridad social, que no cuenten con derecho a la representación y el dialogo entre trabajador y empleador, lo que limita la capacidad de una vida digna, esto implicaría avanzar en la creación de empleos dignos, para estar incluidos laboralmente.

### 1.3.2 Tipos de exclusión laboral

La exclusión laboral se concentra en el empleo/trabajo, y en factores de discriminación que puedan provocar exclusión. Esta categoría cuenta con subcategorías o tipos de exclusión laboral, las cuales se describen a continuación (ver cuadro 6).

Cuadro 6 Tipos de exclusión laboral

STPS, 2015	Jürgen, 2012
<p>Exclusión del mercado laboral. Se refiere a las personas (principalmente mujeres) con mayor interés en insertarse en el mercado de trabajo, pero que, por factores ajenos a su voluntad, sobre todo obligaciones familiares, no forman parte de la población económicamente activa.</p>	<p>Tipo 1. La inactividad económica involuntaria: personas que quisieran desempeñarse de manera remunerada, pero quienes por razones fuera de su control no pueden incorporarse a la población económicamente activa</p>
<p>Exclusión del empleo. Contempla a las personas que buscan empleo y no lo encuentran, por lo que están excluidas de cualquier ingreso laboral. Esta situación de exclusión se expresa en la tasa de desempleo, tradicionalmente el principal indicador de la situación del mercado de trabajo.</p>	<p>Tipo 2. El desempleo abierto: personas que buscan trabajo remunerado, pero no lo consiguen.</p>
<p>Exclusión del empleo productivo. Alude a las personas que no consiguen empleo en los sectores de alta o mediana productividad debido a una baja demanda, a la falta de calificaciones o a otras causas, pero que deben trabajar para contar con ingresos que satisfagan sus necesidades; por ello suelen insertarse en sectores de baja productividad, los cuales generan empleos de baja calidad. En este caso, se enfrenta el problema de un contexto económico y productivo adverso a la generación de empleo.</p>	<p>Tipo 3. El empleo en actividades de baja productividad: personas que por necesidades de la subsistencia de su hogar se ven obligadas a asumir una actividad laboral que, generalmente, conlleva a malas condiciones laborales dado que no consiguen un empleo de mejor calidad.</p>
<p>Exclusión del empleo de buena calidad en sectores de alta y mediana productividad. Hace referencia a los trabajadores que se desempeñan en estos sectores, pero no perciben los beneficios normalmente relacionados con ellos, debido a condiciones contractuales adversas. Aquí se presenta, principalmente, el problema de una institucionalidad laboral que no fomenta empleo de calidad</p>	<p>Tipo 4. El empleo que, si bien está inserto en circuitos productivos de mediana o alta productividad, no facilita el acceso a los beneficios correspondientes a causa de las condiciones contractuales bajo las cuales las personas se desempeñan.</p>

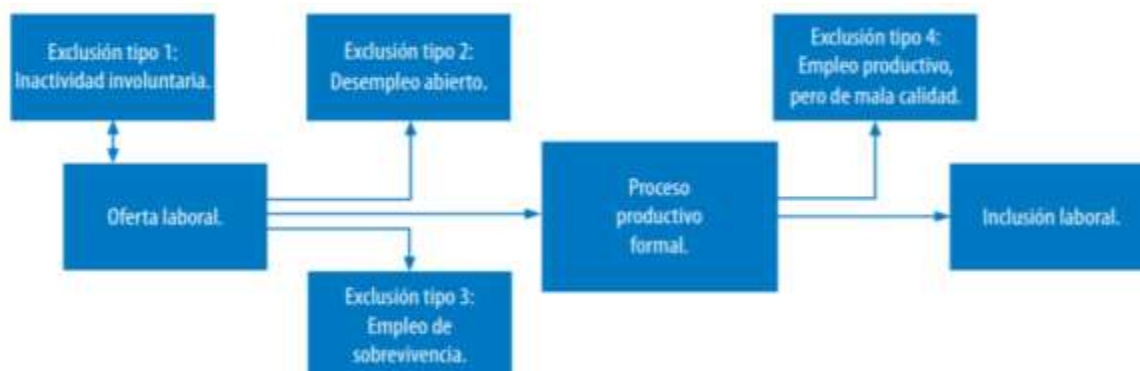
Fuente: elaboración propia con base en STPS (2015) y Jürgen (2012).

En ambos referentes del cuadro se observan más semejanzas que diferencias, por ejemplo:

- La exclusión tipo 1: la inactividad económica involuntaria y la exclusión del mercado laboral hacen referencia a personas que desean incorporarse al mercado laboral, pero que por razones exógenas no acceden a un empleo.
- La exclusión de empleo y tipo 2 desempleo abierto, se refieren a personas que buscan un empleo o trabajo remunerado, pero no lo consiguen.
- La exclusión tipo 3: empleo en actividades de baja productividad y exclusión del empleo productivo, se refieren a personas que por condiciones de subsistencia aceptan empleos de mala calidad y en actividades de baja productividad.
- La exclusión de tipo 4 y exclusión del empleo de buena calidad en sectores de alta y mediana productividad, se refieren a personas que a pesar de estar en un empleo de calidad y en un sector productivo no tienen condiciones contractuales buenas y se enfrentan a problemas de institucionalidad laboral.

Al observar similitud en ambas propuestas de tipos de exclusión, en este trabajo se considerarán ambas propuestas, aunque se retoma la síntesis de Jürgen (2012), misma que se presenta en la siguiente ilustración.

Ilustración 2 Tipos de Exclusión Laboral



Fuente: Jürgen (2012).

La exclusión tipo 1 estaría representada, por ejemplo, con la tasa de participación de mujeres, quienes han quedado excluidas de los sectores productivos, ya sea porque se dedican al cuidado de los hijos, a labores domésticas, en general, a actividades no remuneradas. La exclusión de las mujeres se ve acentuada en aquellas que viven en zonas rurales, que no tienen educación y tienen hijos. De acuerdo con la OIT (2019) alrededor de dos de cada cinco de los 3,500 millones de integrantes de la fuerza de trabajo mundial eran mujeres, esto al año 2019.

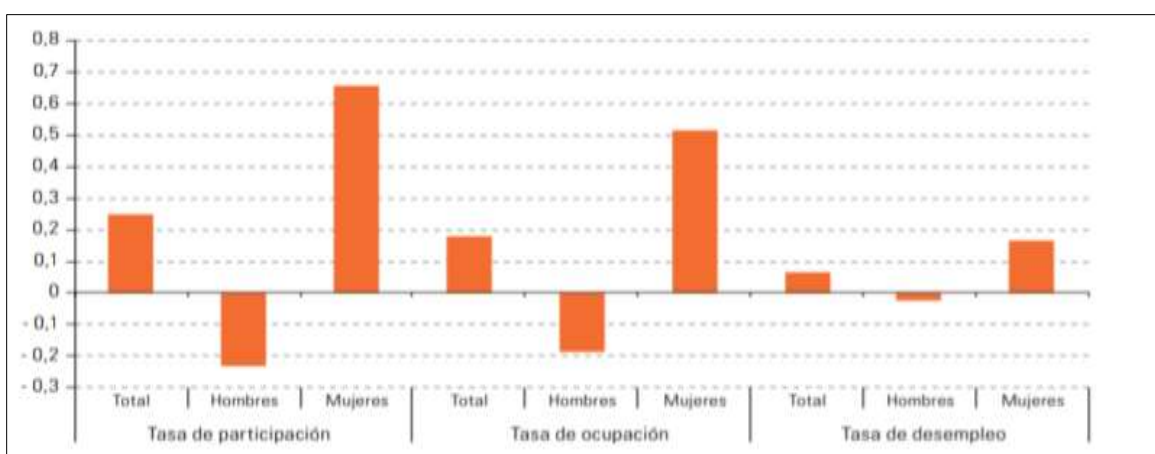
“En América Latina y el Caribe, 78.1% de las mujeres que están ocupadas lo hacen en sectores definidos por la CEPAL como de baja productividad, lo que implica peores remuneraciones, menor contacto con las tecnologías y la innovación y, en muchos casos, empleos de bajo reconocimiento social y económico (CEPAL, 2017).

De acuerdo con la OIT (2019) la participación laboral de las mujeres ha aumentado en los últimos años, pero sigue siendo 25 puntos porcentuales inferior a la de los hombres; la tasa de

desempleo está tres puntos porcentuales por encima del género masculino; además los salarios siguen siendo inferiores en algunas regiones; sumado, sigue existiendo una sobre representación en el empleo informal que suele indicar precarias condiciones laborales. Las mujeres constituyen la mitad de los desempleados en América Latina y el Caribe, 12,7 millones de los 25,5 millones de personas en esa situación son mujeres.

De acuerdo con la CEPAL (2019), se observó que entre hombres y mujeres las brechas de participación y ocupación se redujeron e incluso favorecieron a las mujeres, sin embargo, los empleos de las mujeres se dieron en un contexto de trabajos emergentes, los cuales en su mayoría son de mala calidad. En lo que respecta al desempleo como se muestra en la ilustración 3, éste sigue afectando más a mujeres, en mayor proporción con respecto a los hombres.

Ilustración 3 Tasa de participación, ocupación y desempleo por sexo\*



\*América Latina y el Caribe (12 países): variación interanual de las tasas de participación, ocupación y desempleo a nivel nacional, por sexo, promedio ponderado, primer trimestre de 2019.

Fuente: CEPAL, 2019.

La exclusión de tipo 2 (desempleo), afecta a toda la población no económicamente activa, sin importar la edad, sexo o la escolaridad. De acuerdo con datos del Fondo Monetario Internacional (FMI) en (Pasquali, 2019) el desempleo en América Latina, si bien ha disminuido, también se ha mantenido constante en países de la región. Los países con los niveles de desempleo más altos los ocupa Venezuela y Nicaragua con un 44.3% y un 23.4% respectivamente. La proyección futura, al menos para Venezuela es aún más desalentadora. Los países con una tasa de desempleo entre 11% y 6% y con una proyección más alentadora, son Brasil, Argentina, Puerto Rico, Colombia, Perú y Chile. México mantiene una tasa de desempleo del 3.5% pero con una proyección que lo mantendrá en ese lugar. La exclusión por desempleo afecta de manera distinta a hombres y mujeres, pero en ambos casos las consecuencias del desempleo son significativas.

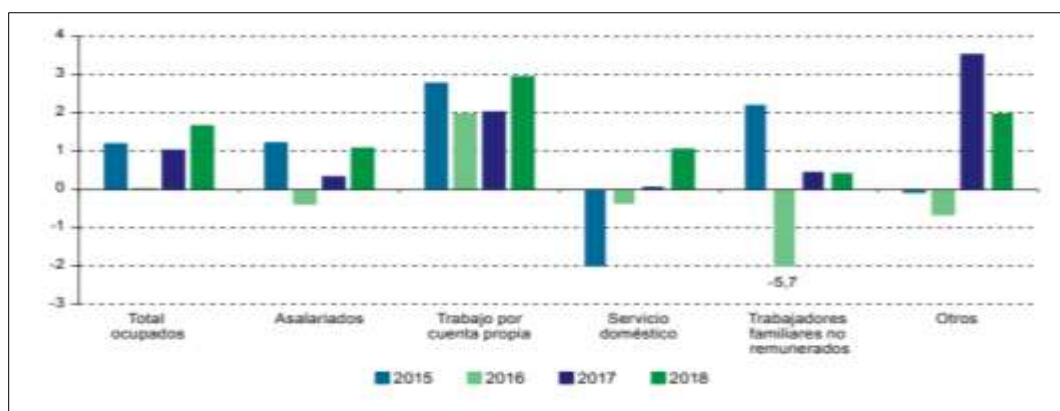
La exclusión tipo 3 (empleo de supervivencia), tiene que ver con la informalidad y los empleos de baja productividad. América Latina y el Caribe son una región que se caracteriza por sus altos niveles de informalidad, la informalidad tiene dos orígenes. En primer lugar, en un contexto de fuerte heterogeneidad estructural, existe un segmento de baja productividad que no genera excedentes suficientes para asumir los costos relacionados con la formalización empresarial y laboral, por lo que hay una estrecha correlación entre la magnitud de este segmento de baja

productividad y la proporción de empleo informal. En segundo lugar, debido al incumplimiento de las normas existentes en determinadas unidades productivas de los segmentos de productividad alta o mediana, hay una proporción no menor de empleo informal en empresas formales (OIT, 2016, en CEPAL 2019).

De acuerdo con la OIT, la tasa de informalidad es de 53% para América Latina y el Caribe, lo que implica que cerca de 140 millones de trabajadores están en estas condiciones (OIT, 2018).

CEPAL y la OIT (2019) concuerdan en que en la región han incrementado los índices de ocupados en el mercado laboral en un 1.7%. Sin embargo el empleo asalariado se expandió menos que el trabajo por cuenta propia, lo que generalmente implica informalidad y empleos de baja calidad. En 2018, el trabajo por cuenta propia se expandió un 3,0%; el servicio doméstico, un 1,1%, y el trabajo familiar no remunerado, un 0,4% (para más detalle ver ilustración 4).

Ilustración 4 Generación de empleo por categoría de ocupación\*



\*Información de 12 países de América Latina. Tasas de variación interanual, 2015 a 2018  
Fuente: (CEPAL-OIT, 2019).

Un aumento en las tasas de ocupación no garantiza mejores ingresos ni tampoco mejores empleos, por lo que los retos en la materia siguen estando vigentes.

Exclusión tipo 4, empleos productivos, pero de mala calidad, tiene que ver con la seguridad social y económica de los empleados, ya que contar con un empleo no garantiza la calidad de estos ni mucho menos condiciones de vida decentes.

De acuerdo con Weller (2012) el empleo decente o de calidad es indispensable para la satisfacción de necesidades básicas y no básicas de los trabajadores.

La OIT (2019), describe que, en 2018, la mayoría de los 3,300 millones de personas empleadas en el mundo sufrieron déficits de bienestar material, de seguridad económica y de igualdad de oportunidades, y carecieron de margen suficiente de desarrollo humano.

Para la mayor parte de la población el empleo es la principal fuente de ingresos, por lo que, “los problemas estructurales de inserción laboral constituyen (sobre todo en un contexto caracterizado por la ausencia de amplias redes de protección social) un componente clave de la vulnerabilidad social, que puede provocar exclusión social y laboral” (STPS, 2015 p.39).

### 1.3.3 Factores de exclusión laboral

De acuerdo con lo anterior y retomando la propuesta de Romo (2013) y Tezanos, Subirats y otros en Ramírez (2008), los factores de exclusión laboral considerados para este análisis son los siguientes (ver cuadro 7):

Cuadro 7 Factores de exclusión laboral

Ámbito laboral	Factores de exclusión	Categorías
Aspectos laborales	Desempleo	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Subempleo</li> <li>• Temporalidad</li> <li>• Falta de experiencia laboral</li> <li>• Sin cualificación laboral</li> <li>• Imposibilitación para laborar</li> </ul>
	Condiciones laborales (Precariedad laboral)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sin seguro social</li> <li>• Sin acceso a pensión</li> <li>• Inestabilidad laboral</li> <li>• Jornada laboral anormal (sobretabajo)</li> <li>• Ingresos inferiores al mínimo</li> </ul>

Fuente: elaboración propia con base Romo, Tezanos y otros.

Cabe mencionar que los factores mencionados generan exclusión laboral en la población en general y se acentúa en la población vulnerable.

### 1.3.4 Exclusión laboral de los jóvenes, una visión internacional

Como se ha mostrado, la exclusión laboral afecta en mayor medida a grupos de la región en situación de vulnerabilidad: mujeres, adultos mayores, personas con discapacidad, personas indígenas y jóvenes. La población joven es el principal interés en este trabajo, por la situación de vulnerabilidad en la que se encuentran y por ser parte de un sector de la población que sigue en aumento en el país y el cual no se ha aprovechado y se ha desperdiciado en términos laborales<sup>8</sup>.

En lo que respecta al problema de la exclusión laboral de los jóvenes, algunos datos relevantes del problema son (Organización Internacional del Trabajo, 2020)<sup>9</sup>:

- Entre 1999 y 2019, a pesar de que la población juvenil mundial aumentó de 1,000 a 1,300 millones, el número total de jóvenes que participan en la fuerza de trabajo (los que están empleados o desempleados) ha disminuido, al pasar de 568 millones a 497 millones.
- El desempleo es más frecuente entre mujeres jóvenes.
- 41 millones de jóvenes constituyen la fuerza de trabajo potencial, incluidos aquellos que están disponibles para trabajar, pero no buscan activamente un empleo (lo que a menudo se debe a su desánimo), o los que buscan un empleo, pero no están disponibles para trabajar inmediatamente (por ejemplo, si todavía están finalizando sus estudios).

<sup>8</sup> De acuerdo con (Giorguli, 2016:3) "En México, el bono demográfico no se capitalizó, porque el bono demográfico no es automático, es decir, no basta con tener una gran cantidad de población en edades laborales, hay que prepararla y darle las condiciones adecuadas".

<sup>9</sup> El rango de edad considerado por la OIT para identificar a la población joven es de entre 15 y 24 años de edad.



- En todo el mundo, una quinta parte de los jóvenes no estudian y no trabajan, lo que significa que ni están adquiriendo experiencia en el mercado de trabajo, ni recibiendo ingresos provenientes de un trabajo, ni mejorando su educación o sus competencias.
- Las mujeres jóvenes tienen dos veces más probabilidades que los hombres jóvenes de no estudiar y no trabajar.
- Las mujeres jóvenes contribuyen a la economía a través del trabajo no remunerado.
- Los trabajadores jóvenes continúan enfrentándose a unas altas tasas de pobreza y están cada vez más expuestos a formas atípicas, informales y menos seguras de empleo.
- De los 429 millones de trabajadores jóvenes en todo el mundo, unos 55 millones, o el 13%, viven en condiciones de extrema pobreza; mientras que 71 millones, o el 17%, viven en situación de pobreza moderada.
- La mala calidad de los empleos de muchos jóvenes se manifiesta en las condiciones de trabajo precarias, la falta de protección jurídica y social, y las limitadas oportunidades de formación y de progresión profesional.
- Los jóvenes que han recibido una formación profesional tienen más probabilidades de tener un empleo susceptible de ser automatizado, que los que tienen una licenciatura universitaria.
- Contar con educación superior no proporciona inmunidad frente a la pérdida de un empleo, se necesita que los estudios universitarios sean de gran calidad y, además, que exista suficiente demanda de competencias de licenciados
- Existe un desequilibrio entre la demanda y la oferta de profesionistas universitarios.

Estos datos evidencian las condiciones de exclusión laboral que viven y enfrentan los jóvenes a nivel internacional, mismas que impactan a nivel individual, en el desarrollo económico y social del país y en consecuencia en la reproducción de la pobreza y la desigualdad.

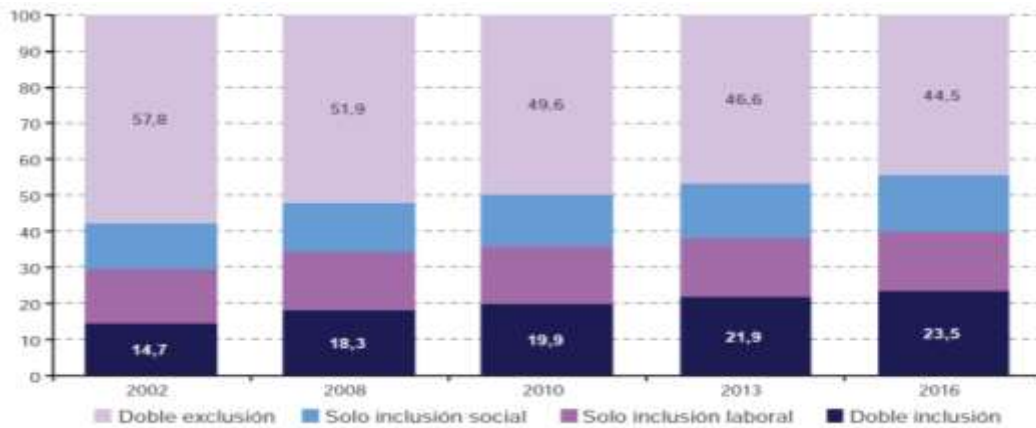
Al igual que la CEPAL, la OIT exhorta a los países a elaborar políticas que incentiven el empleo juvenil para contribuir a la disminución del problema de la exclusión laboral de los jóvenes; proponen intervenciones a nivel macro, meso y micro, además de proponer que los jóvenes formen parte de las decisiones políticas actuales, ya que son las que forjan su presente y futuro.

#### 1.4 Exclusión social y laboral ¿un problema público?

Las exclusiones social y laboral han sido considerados problemas públicos que afectan considerablemente a los países en América Latina, en 2016 el 44.5% de los hogares, de 17 países de la región, estaban en una situación de doble exclusión, únicamente 23.5 % de los hogares estaban en situación de doble inclusión y 16.5% estaban incluidos laboralmente (ver ilustración 5).

Estas exclusiones han afectado considerablemente a los países en la región, en 2016 el 44.5% de los hogares, de 17 países de la región, estaban en una situación de doble exclusión, únicamente el 23.5 % de los hogares estaban en situación de doble inclusión y el 16.5% estaban incluidos laboralmente (ver ilustración 5).

Ilustración 5 Hogares en situación de doble inclusión en %



Fuente: (L. Abramo, 2019).

El país con mayor porcentaje de doble inclusión (social y laboral) en 2016, fue Chile con 51.2%, seguido de Uruguay con 44.9%, entre los porcentajes más bajos se encuentran Guatemala con 6.7% y Nicaragua con 7.4%, México alcanza 25.4%, si bien no está dentro de los países con menor inclusión social y laboral, se encuentra un 25.8% por debajo del país con el mayor porcentaje de doble inclusión, y un 74.6% de lograr una doble inclusión en todos los hogares, por lo que, el problema de la inclusión social y laboral sigue vigente en las regiones y en el país.

En síntesis, CEPAL (2017, 2018 y 2019) ha recomendado caminar hacia una doble inclusión, laboral y social, para disminuir los altos índices de pobreza y desigualdad que aquejan a la región. En este trabajo, se reconoce que la exclusión laboral es una categoría de análisis dentro de la exclusión social, y es el norte de esta investigación.

## Capítulo 2 Marco de investigación

En este capítulo se explican los instrumentos y técnicas a utilizar para adquirir conocimiento en materia de evaluación de programas sociales en general y en particular, para la evaluación de diseño del “Programa Jóvenes Construyendo el Futuro”, instrumento de política implementado, por la actual administración, para la atención del problema de exclusión social y laboral de los jóvenes entre 18 y 29 años. Además, se busca adquirir conocimientos respecto a la situación actual del problema público planteado, para entenderlo y tener una visión holística del mismo.

La investigación que se presenta es de corte cualitativo; de acuerdo con Della Porta y Keating (2013 p. 39) este tipo de investigación “pretende comprender los hechos, desvelando los significados que los seres humanos atribuyen a su conducta y al mundo exterior”.

La investigación cualitativa, de acuerdo con Denzin y Lincoln “es una actividad localizada que sitúa al observador en el mundo. Consiste en un conjunto de prácticas interpretativas que hacen que el mundo sea visible (en Della Porta y Keating, 2013, p. 41)”. En este sentido, se busca visibilizar el problema de la exclusión social y laboral que aqueja al país y a los jóvenes, analizando el instrumento diseñado por la actual administración federal para darle solución al problema, buscando interpretar si dicho instrumento contribuye a la solución del problema.

### 2.1 Marco metodológico

En este apartado se busca dar respuesta al qué, porqué y cómo comprender un problema público y su posible solución y cómo esta solución siempre pueda estar en un proceso de mejora y aprendizaje continuo. Así, se describe el planteamiento del problema, las preguntas, objetivos, hipótesis, justificación y metodología de la investigación.

#### *2.1.1 Problema público: exclusión social y laboral*

Como se mencionó en los capítulos uno y tres el problema público identificado para esta investigación es la **exclusión social y laboral de jóvenes en México**, el cual provoca que este sector poblacional no tenga condiciones de seguridad y bienestar económico, social, cultural, ambiental y relacional, entre otras. A manera de síntesis, algunos de los factores asociados a este problema son:

- Desocupación de jóvenes.
- Informalidad laboral.
- Desconexión entre la oferta y la demanda laboral.
- Falta de experiencia.
- Falta de capacitación.
- Precariedad laboral.
  - Sin seguro social.
  - Inestabilidad laboral.
  - Ingresos inferiores al mínimo.

Estos factores generan vulnerabilidad y riesgo de exclusión laboral y, en consecuencia, exclusión social. Estos dos tipos de exclusión, además de ser un problema en sí mismos impactan de manera directa en la reproducción de la pobreza y la desigualdad.

Ante la importancia y el reto de combatir dicho problema, como parte de una necesidad no sólo nacional sino internacional de poder contribuir a la disminución de este, la actual administración federal diseñó el Programa JCF con el objetivo de contribuir a la atención de esta doble exclusión.

### *2.1.2 Problema de investigación*

Como se mencionó, el problema público identificado para esta investigación es la exclusión social y laboral de jóvenes en el país, que provoca que este sector poblacional no tenga condiciones de seguridad y bienestar económico, social, cultural, ambiental y relacional, entre otras. Como se mencionará a lo largo del análisis, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y otros Organismos Internacionales como el Banco Interamericano de desarrollo (BID) y el Banco Mundial (BM) han recomendado avanzar hacia una doble inclusión, a través de programas y políticas que atiendan el problema.

En México se han diseñado diferentes programas y políticas de atención al problema con diferentes matices, buscando contribuir a la solución de este. Por ejemplo, de cara al problema, la actual administración federal creó el Programa Jóvenes Construyendo el Futuro, a cargo de la Secretaría de trabajo y Previsión Social (STPS). El programa atiende específicamente a la población joven de entre 18 y 29 años y reconoce el problema de la exclusión laboral y social de este sector poblacional.

Anteriormente, uno de los programas que había atendido la exclusión laboral y que ha continuado a lo largo de las últimas cuatro administraciones federales ha sido el Programa de Apoyo al Empleo (PAE). Surgió en la administración de Vicente Fox y continúa hasta la actual administración, sin haber sido interrumpido, pero con algunas modificaciones. En general, este programa brinda apoyo a través de subprogramas, en aspectos relacionados a la atención del problema como: capacitación para el empleo y autoempleo, fomento al autoempleo, movilidad laboral, vinculación laboral y atención a repatriados. El subprograma “bécate” atiende directamente a jóvenes desde los 16 años, busca apoyarlos en capacitación para el trabajo. Los demás subprogramas<sup>10</sup>, entre los que destacan: servicios de vinculación laboral, fomento al autoempleo, movilidad laboral, incluyen a toda la población, sin concentrarse en la población más joven del país.

Además de los programas de apoyo al empleo en México se han implementado otras acciones o programas que pudieron contribuir a la atención del problema de la exclusión laboral y social, ya que ayudan a incrementar las competencias y habilidades de los jóvenes. Estos programas son:

- OPORTUNIDADES<sup>11</sup> (con efectos en la reducción del abandono escolar).

---

<sup>10</sup> Los subprogramas no se han mantenido estáticos y han sufrido modificaciones las cuales dependen de la administración en curso.

<sup>11</sup> Este programa se había mantenido a lo largo de varias administraciones, con otros nombres como PROSPERA PRONASOL, PROGRESA, pero en esencia atendían las mismas causas, en la actual administración se eliminó por

- Construye T (con efectos en la asistencia escolar a nivel medio superior).
- Programa de becas de educación superior (con efectos en la reducción del abandono escolar).
- Programa de estancias infantiles para apoyar a madres trabajadoras (resultados en la incorporación de mujeres en el mercado laboral).

Estos programas habrían colaborado de manera indirecta en la atención del problema, en la medida en que favorecerían la permanencia en la escuela, reduciendo los índices de deserción escolar y dotando de capacidades a los jóvenes, como lo recomienda CEPAL y otros Organismos Internacionales.

Pese a la implementación de diversas acciones para atender el problema de la exclusión, ha resultado difícil probar la influencia que estos programas han tenido en la disminución de este. Una de las formas de valorar la influencia de los programas en los problemas públicos es a través de evaluaciones de diferentes tipos, que van desde evaluaciones de diagnóstico y diseño hasta evaluaciones del impacto de los programas.

Los programas y políticas están sujetos a evaluaciones de diversa índole, de acuerdo con el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) dentro de las evaluaciones que se realizan destacan las siguientes (CONEVAL, 2019):

- Evaluación de diagnóstico de programas nuevos
- Evaluación de diseño de programas
- Evaluación de consistencia y resultados
- Evaluación específica y específica de desempeño
- Evaluación de procesos
- Evaluación complementaria
- Evaluación de impacto
- Evaluación estratégica

La evaluación de las políticas y programas tiene como propósito ayudar a los gobiernos a mejorar sus planes, políticas y programas, de acuerdo con Weiss en Maldonado, 2015. El propósito de la evaluación consiste en ofrecer información adecuada a los administradores para el avance de la planificación y la gestión de una organización y el logro de sus objetivos sociales. Otros propósitos propuestos por la autora son:

- La evaluación ayuda a los gobiernos a decidir si continúan o finalizan ciertas iniciativas de políticas.
- La evaluación busca expandir e institucionalizar políticas y programas exitosos.
- Ofrece una dirección para la mejora de las políticas y programas al decidir qué programas y qué componentes de la política modificar.
- Introduce datos y generalizaciones al sistema de políticas, basadas en evidencia.

---

completo este programa y se diseñaron programas particulares para la atención de los problemas que se atendían con OPORTUNIDADES.

Los diseñadores de políticas han prestado atención a la evaluación por diversos motivos, tales como (ibid.):

- Tienen el deseo de entender mejor distintos temas;
- Desconfían de la información proporcionada;
- Desean legitimar la acción política;
- Desean encontrar evidencia o teoría que sustente su postura, respecto a una cuestión específica.

Las funciones y utilidad de la evaluación se ven reflejadas, en tanto que (Márquez, s/f):

- Contribuyen a la generación de información;
- Es una vía para reformar las prácticas de la administración;
- Proporcionan un control administrativo, de legalidad y financiero;
- De gran utilidad para Racionalización de la toma de decisiones públicas;
- Además, contribuye a la formación de los implicados en el programa.

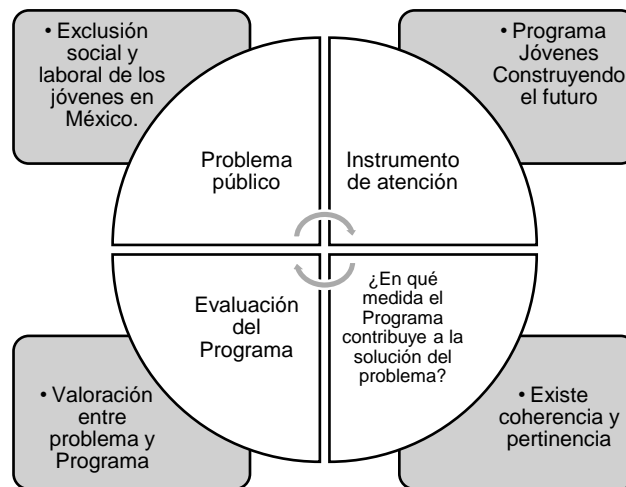
Además de lo anterior, la importancia de la evaluación radica en su poder de informar a la ciudadanía, ofreciendo información de acceso público; ayuda al aprendizaje de los instrumentos diseñados para la atención de un problema; la evaluación no pretende ser punitiva, sino por el contrario, contribuir a la mejora de los instrumentos de política para lograr un mayor efecto en la población atendida y como consecuencia en la solución de los diversos problemas públicos en el país.

Dadas las características del programa JCF y la importancia de la evaluación para contribuir en el proceso de aprendizaje de estos, **como problema de investigación en este trabajo**, se considera pertinente realizar una **evaluación del diseño del programa**, con la finalidad de **analizar y valorar la coherencia y pertinencia entre el diseño del programa** y la atención del problema de la exclusión laboral y social de los jóvenes en el país.

La evaluación de diseño de los programas de desarrollo social, son un instrumento dirigido a los programas de nueva creación y se realiza a un año de implementado el programa. La información que brinda la evaluación de diseño permite tomar decisiones para mejorar la lógica interna de un programa, es decir, saber si su esquema actual contribuye a la solución del problema para el cual fue creado (CONEVAL, 2019). Además, la evaluación de diseño de un programa tiene como objetivo la revisión de los elementos que justifican su necesidad y la forma en que se articulan (Márquez, s/f).

En síntesis, el problema de investigación que se plantea es el desarrollo de un marco de análisis para la evaluación de diseño del Programa JCF, el cual permita identificar la relación problema-programa y valorar si existe pertinencia y coherencia entre ambos, con el fin último de contribuir a la mejora del problema de exclusión social y laboral (ver ilustración 6).

Ilustración 6 Del problema Público al Problema de investigación.



Fuente: elaboración propia.

### 2.1.3 Pregunta de investigación

#### Pregunta general

Con la investigación se pretende dar respuesta a la siguiente pregunta:

¿En qué medida los componentes del Programa JCF responden de manera coherente y pertinente al problema público de la exclusión social y laboral de jóvenes en México?

Los componentes del programa considerados para el análisis son (CONEVAL, 2019):

- 1) Diagnóstico/justificación de la creación y del diseño del Programa;
- 2) Contribución a las metas y objetivos;
- 3) Población potencial y objetivo y mecanismos de elegibilidad;
- 4) Padrón de beneficiarios y mecanismos de atención;
- 5) Matriz de Indicadores para Resultados;
- 6) Mecánica de operación del programa;
- 7) Presupuesto y rendición de cuentas;
- 8) Complementariedades y coincidencias con otros programas, y;
- 9) Complementariedades y coincidencias con otros programas.

#### Preguntas específicas

1. ¿Qué es la exclusión social y laboral?
2. ¿Cómo ha evolucionado el problema de la exclusión laboral de jóvenes en México?
3. ¿Cuáles son los elementos que coadyubarán a evaluar el Programa?
4. ¿Los elementos del Programa JCF son pertinentes y coherentes con el problema de exclusión social y laboral de jóvenes?
5. ¿Cómo podría mejorarse el diseño del programa Jóvenes Construyendo el Futuro para incidir en la disminución del problema de exclusión laboral de jóvenes?

## 2.1.4 Objetivos de la investigación

### General

Analizar los elementos del diseño del Programa JCF para evaluar la pertinencia y coherencia entre el diseño del programa y el problema público de la exclusión social y la exclusión laboral de jóvenes en México.

### Específicos

1. Elaborar un marco conceptual del problema de la exclusión social y laboral, para clarificar el problema público.
2. Desarrollar un marco metodológico de la investigación para delimitar el problema público, el problema de investigación, preguntas, objetivos, hipótesis, justificación y la metodología de investigación para desarrollar la investigación de manera sistemática.
3. Describir la evolución y situación actual del problema de la exclusión social y laboral de jóvenes en México para contextualizar el diseño del programa y su pertinencia.
4. Definir el proceso metodológico y marco de análisis para la evaluación de diseño, donde se identifiquen los elementos (diagnóstico, objetivos, estrategias, actividades, recursos, metas y mecanismos de seguimiento) considerados por la STPS para la elaboración del programa JCF; se delimiten las subunidades de análisis; los instrumentos para la recolección de información además de la ponderación cuantitativa. Para identificar y mapear los procesos generales y sustantivos del programa.
5. Con base en el marco de análisis para la evaluación, realizar una valoración cualitativa de los elementos considerados para la elaboración del Programa JCF; es decir evaluar si responden las preguntas y si estas respuestas son pertinentes y coherentes con el problema de la exclusión social y laboral de jóvenes en México.
6. Con base en la evaluación, emitir recomendaciones y posibles escenarios que contribuyan a la mejora del diseño del programa JCF y, en consecuencia, contribuir a la disminución del problema de la exclusión social y laboral de jóvenes y por efecto a la pobreza y desigualdad en las que contribuye el problema.

## 2.1.5 Hipótesis

***El programa JCF no hace un análisis de la complejidad de los diversos ámbitos y factores que intervienen en el problema de la exclusión social y laboral, en consecuencia, los componentes del diseño del programa contribuirán de manera insuficiente a la solución de dicho problema.***

Lo anterior se infiere por:

1. La exclusión social es multicausal y el programa no tiene una propuesta de atención holística e integral de atención al mismo, por el contrario, limita su intervención a la intermediación para la capacitación acompañado de un apoyo económico.
2. La exclusión laboral se da en jóvenes a partir de los 15 y 16 años y el Programa considera a la población objetivo a partir de los 18 años, por lo que se presume una inadecuada focalización.



3. La finalidad del programa es facilitar oportunidades de capacitación en el trabajo a jóvenes de entre 18 y 29 años que no trabajan y no estudian, ofreciendo la misma oferta de capacitación a todos los jóvenes independientemente del nivel de escolaridad y de las capacidades con las que cuentan al momento de inscribirse al Programa, por lo que se cuestiona la relación entre las capacidades que los jóvenes poseen y las que recibirán a través del programa. Esto hace suponer una insuficiencia en el diagnóstico de la población objetivo del programa y por lo tanto una oferta de soluciones limitada.
4. La capacitación se da en un plazo de doce meses, por lo que se cuestiona la pertinencia en el lapso, dado los costos que esto genera y que no todas las capacitaciones requieren específicamente un año.
5. Se cuestiona el tipo de capacitación que reciben, ya que de acuerdo con organismos internacionales se sugiere que esta sea de calidad.
6. Se cuestiona la coherencia respecto a cómo la oferta de bienes y servicios (dinero y capacitación) contribuye a solucionar la exclusión laboral.
7. Además de la capacitación, los organismos internacionales, han propuesto más alternativas para contribuir a la solución del problema de la exclusión laboral de jóvenes, por lo que se cuestiona la pertinencia y reducción de la solución del problema a únicamente capacitación. Esto es, se sugiere una limitada comprensión y atención del problema.
8. En general y de acuerdo con recomendaciones de Organismos Internacionales, la solución de los problemas relacionados con la exclusión laboral no puede limitarse a la capacitación y deben considerar otras vertientes de atención. Por ello se infiere una relación inadecuada entre el planteamiento del problema público y su solución por medio del programa.

### *2.1.6 Justificación*

La comprensión de la exclusión laboral y social de los jóvenes y del programa diseñado se relaciona con la importancia que representa para el país contribuir a la disminución del problema público, ya que no solo tiene consecuencias a nivel individual sino, también en la exclusión de este sector de la población implica un desaprovechamiento del bono demográfico, además del impacto directo en el incremento y reproducción de la pobreza y la desigualdad.

En México se han implementado programas para contribuir a la disminución del problema, logrando poca incidencia en la disminución de este. De acuerdo con Cervantes (2011) se han establecido políticas activas de empleo, estableciendo tres tipos de programas fundamentales:

- 1) Programa de Apoyo al Empleo.
- 2) Servicio de Vinculación Laboral.
- 3) Movilidad Laboral.

Desde su creación estos programas han experimentado algunas modificaciones o variaciones motivadas por cambios en el contexto económico o problemas coyunturales en el país. A pesar de ello, han mantenido el objetivo común de mejorar o apoyar la intermediación, la capacitación y la creación directa o indirecta de empleos, autoempleo o empleos de tipo temporal.

A pesar del diseño e implementación de dichos programas, el gasto en políticas de empleo y los resultados esperados de dichos programas no han sido del todo satisfactorios y los retos siguen siendo mayúsculos. Al respecto, Cervantes menciona que más allá de la necesidad de incrementar la cobertura y la eficiencia administrativa de las políticas activas en México “se requiere, replantear algunas estrategias como las de formación y, en otros casos, ser reenfocadas, con el objetivo de tener un impacto más amplio y sostenible en el corto y largo plazo. La transformación del mercado rebasa el ámbito de las políticas activas, ya que eso depende de cambios en la estructura económica del país, sin embargo, su fortalecimiento y ampliación en el corto plazo, puede contribuir a superar rezagos que existen en el mercado de trabajo y que es prioritario atender como el bajo nivel de formación, la informalidad y subocupación” (2011:32). Por lo anterior, se considera necesario replantear, evaluar y metaevaluar las políticas y programas de empleo en el país, en particular el programa JCF. Se considera que este debería estar en esta sintonía, buscando y replanteando el problema y sus posibles soluciones, ya que las estrategias de política encaminadas a la solución del problema de jóvenes en situación de exclusión laboral y social han sido rebasadas por el problema. Como mencionan Cohen y Franco (1992, 13) se necesita “elevar el grado de racionalización de las políticas” e ir planteando y replanteando alternativas de solución más eficaces y eficientes.

En México, las evaluaciones de programas federales están a cargo del Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social (CONEVAL), lo cual no limita que se pueda realizar un trabajo académico que apunte a mejorar las perspectivas de gobierno.

Este trabajo se justifica y desagrega en los siguientes cuatro apartados (ver cuadro 8).

Cuadro 8 Relevancia del estudio.

<b>Relevancia teórica</b>	<b>Relevancia empírica</b>	<b>Relevancia metodológica</b>	<b>Relevancia coyuntural</b>
La exclusión laboral sigue vigente ya que, de acuerdo con recomendaciones de organismos internacionales, la atención de este problema tiene impacto en la disminución de la pobreza y la desigualdad en el país.	A pesar de las políticas y programas enfocados en la atención de problemas relacionados con el desempleo, los resultados no han sido favorables, ya que aún se encuentra un porcentaje de jóvenes excluidos laboralmente.	La evaluación es una investigación aplicada, de tendencia interdisciplinaria, realizada mediante la aplicación de un método sistemático cuyo objetivo es: “conocer, explicar y valorar una realidad, para aportar elementos al proceso de toma de decisiones que permiten mejorar los efectos de la actividad evaluada” (Cardozo, 2012).	Es un programa estrella de la actual administración federal. Tiene un presupuesto de poco más del 17% del presupuesto designado a los 18 programas más representativos de la actual administración. La no atención del problema o un mal diseño de atención de este generaría serias consecuencias.

Fuente: elaboración propia con base en Cardozo, 2012.

### *2.1.7 Metodología de investigación*

Como ya se mencionó, esta investigación tiene como objetivo general analizar los elementos del diseño del Programa JCF para evaluar la pertinencia y coherencia entre el diseño del programa y el problema público de la exclusión social y la exclusión laboral de jóvenes en México.

Si bien la finalidad de esta investigación es valorar la relación programa vs problema, no se pasa por alto el análisis conceptual del problema y cómo este afecta de manera particular a los jóvenes del país, con la finalidad de contribuir al aprendizaje y estudio exhaustivo del problema y del programa para su posterior retroalimentación.

Por lo anterior, la metodología propuesta en este trabajo persiguió las siguientes actividades:

1. Se realizó una investigación documental para la elaboración de un marco conceptual del problema de la exclusión social y laboral, a través de libros, revistas, artículos y otros que se consideren relevantes.
2. Se desarrolló un marco metodológico para delimitar el problema público, el problema de investigación, preguntas, objetivos, hipótesis, justificación y la metodología de investigación para desarrollar la investigación de manera sistemática.
3. Se describió la evolución y situación actual del problema de la exclusión social y laboral de jóvenes en México la cual se basó en una exploración documental de fuentes secundarias como son, libros, revistas, artículos e informes de organismos internacionales y otros, que se consideran relevantes (videos, notas periodísticas, etc.).
4. Se definió el proceso metodológico para la evaluación de diseño, donde se identificaron los elementos (diagnóstico, objetivos, estrategias, actividades, recursos, metas y mecanismos de seguimiento) considerados por la STPS para la elaboración del programa JCF; se delimitaron las subunidades de análisis basadas en criterios de coherencia y pertinencia propuestos por autores como Cardozo (2012, 2018, 2012b), Osuna y Márquez (s/f), instituciones como Coneval (2019, 2020) y Evalúa CDMX (2020); y, se establecieron los criterios para una valoración cualitativa y cuantitativa del programa.
5. Se realizó la valoración del Programa, siguiendo lo establecido en el marco de análisis para la evaluación.
6. Se emitieron recomendaciones y conclusiones, con la intención de incidir en la mejora del instrumento de política diseñado para la atención del problema de jóvenes de entre 18 y 29 años excluidos social y laboralmente.

Para lograr lo propuesto, se utiliza la técnica de análisis de gabinete de información relevante del problema público identificado se analizan bases de datos del gobierno federal referentes al tema, los documentos normativos del programa, como es el diagnóstico, sus lineamientos y reglas de operación, el Plan Nacional de Desarrollo (PND), leyes, reglamentos, evaluaciones relacionadas con el tema, todo ello con la finalidad de identificar los elementos a evaluar del programa.

Para enriquecer, particularmente la evaluación, se recurre al trabajo de campo, el cual consiste en la elaboración de entrevistas a funcionarios públicos, académicos, jóvenes y centros de trabajo que estén directamente vinculados con el Programa.

Esta investigación busca coadyuvar al aprendizaje hasta ahora obtenido por el programa, además de ser un complemento de la evaluación de diseño elaborada por CONEVAL.

## Capítulo 3 Situación actual del problema: exclusión social y laboral de los jóvenes en México

En México, como en muchos otros países que culminaron la transición demográfica y que acogieron el modelo neoliberal, los jóvenes conformaron un amplio grupo sociodemográfico socialmente vulnerable, expuesto en muchos sentidos a las contingencias generadas por las transformaciones económicas, sociales, culturales y políticas (Castillo, 2019), quedando en una situación de vulnerabilidad.

En el país existe un abanico de problemas relacionados con la población joven, entre los que destacan embarazos adolescentes, suicidios, violencia, deserción escolar, escolarización deficiente y mala formación escolar, migración, pobreza, desigualdad, condiciones laborales poco favorables (precariedad laboral), informalidad laboral, brechas salariales, en comparación con la población adulta, falta de experiencia y capacidades laborales, entre otras.

Para este análisis se considerará a jóvenes de entre los 18 y 29 años. Además de la edad y el género los jóvenes tienen características muy diversas y problemas de diversa índole. Por ejemplo, algunos de ellos viven en zonas rurales, otros en zonas urbanas, muchos no tienen escolaridad, algunos de ellos cuentan con educación básica y otros tienen estudios superiores, algunos están laborando e incluidos socialmente, mientras que otros se encuentran en situación de exclusión, tanto laboral como social.

Los aspectos de interés de este apartado son los relacionados con los ámbitos y factores de exclusión social y laboral, que afectan directamente a los jóvenes.

### 3.1 Los jóvenes en México

En México existe una heterogeneidad de escenarios relacionados con la dinámica de vida de los jóvenes. La realidad de los jóvenes mexicanos se da en un contexto de limitado crecimiento económico que reproduce altos niveles de pobreza y desigualdad. Esta realidad impacta la vida de los jóvenes y se ve reflejada, de manera general, en una alta deserción escolar, un acceso limitado a la educación superior, un bajo desempeño académico, limitadas opciones para la inserción laboral y un riesgo latente de conductas de riesgo, por ejemplo, embarazos a temprana edad y violencia (Novella, Repetto, *et. al.* 2018).

De acuerdo con la Ley del Instituto Mexicano de la Juventud (1999), se entiende por joven a la población cuya edad quede comprendida entre los 12 y 29 años, dicha población es objeto de las políticas, programas, servicios y acciones gubernamentales, sin distinción de origen étnico o nacional, género, discapacidad, condición social, condiciones de salud, religión, opiniones, preferencias, estado civil u otras.

Al hablar de un tema enfocado a los aspectos laborales, se vuelve necesario delimitar a qué tipo de jóvenes se está haciendo referencia. Hace algunos años los jóvenes podían trabajar legalmente a partir de los 15 años, con las últimas reformas realizadas a la Ley federal del trabajo

(2019), quedo prohibido el trabajo para menores de 15 años y para los jóvenes mayores de 15 años y menores de 18 que no hayan terminado la educación básica obligatoria.

La Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE) menciona que el total de la población joven (considerando jóvenes a la población de 15 a 29 años), equivale a poco más de 31.1 millones; los jóvenes de entre 15 y 19 años son 11.5 millones; el grueso de la población de entre 20 y 29 años son poco más de 19.6 millones y equivale al 24.6% del total de la población. Algunos datos relevantes de la población joven en el país son (ver cuadro 9).

Cuadro 9 Características de la población joven en México

Rango de edad	Total, de la población	PNEA*	Primaria incompleta	Primaria completa	Secundaria completa	Nivel medio superior y superior	Experiencia laboral
15 a 19 años	11,506,255	7,968,903	133,194	1,573,847	5,176,309	1,084,424	75,881
20 a 29 años	19,675,342	6,447,550	251,032	608,981	1,892,395	3,693,414	109,659
<b>Total</b>	<b>31,181,597</b>	<b>14,416,453</b>	<b>384,226</b>	<b>2,182,828</b>	<b>7,068,704</b>	<b>4,777,838</b>	<b>185,540</b>

Fuente: elaboración propia con base en la ENOE, Datos identificados al cuarto trimestre del año 2019.

\*Población no económicamente activa.

Como se observa en el cuadro anterior, la mayoría de los jóvenes se encuentra entre los 20 y 29 años; los jóvenes entre 15 y 19 años cuentan con estudios a nivel secundaria, mientras que jóvenes entre 20 y 29 años cuentan con estudios de nivel medio superior y superior. La mayoría de la población joven no cuenta con experiencia laboral y 46.2% de la población joven forma parte de la población no económicamente activa. Las razones por las que se forma parte de esta población son debido a que, en el mejor de los casos están estudiado, pero la mayoría están desempleados, fueron despedidos, están en busca de trabajo, o bien, están incapacitados para trabajar. Es importante resaltar que para 2020, este grupo poblacional alcanzará su nivel más alto.

Por lo anterior y, para este trabajo, se considera joven a la población cuya edad quede comprendida entre los 18 y 29 años de edad, objeto de políticas, programas y acciones gubernamentales y que, además, no cuenta con ninguna restricción legal para acceder a un empleo, pero se reconoce que aquellos que cumplan con los requisitos establecidos por Ley<sup>12</sup> serán sujetos de análisis.

### 3.2 Exclusión social de los jóvenes en México

En general, los jóvenes sufren diversas carencias, las cuales generan exclusión social, por ejemplo: 24.9 millones (67.3%) tienen carencia por acceso a la seguridad social, 9.1 millones (24.6%) por acceso a alimentación, 8.2 millones (22.2%) por acceso a servicios básicos en la vivienda, 8.3 millones (22.5%) por acceso a los servicios de salud, 5.1 millones (13.8%) por calidad y espacios en la vivienda, y 5.1 millones (13.8%) en rezago educativo (población de 15

<sup>12</sup> Tener la educación básica concluida, aún sin cumplir los 18 años de edad.

años y más que no sabe leer ni escribir o que no ha iniciado o concluido su educación primaria o secundaria (Coneval 2015).

En sintonía con lo anterior y de acuerdo con los factores de exclusión social expuestos anteriormente, los problemas concretos más representativos y vinculados con la inclusión/exclusión laboral de los jóvenes se describen en este apartado, estos son los relacionados con, la cultura y educación, por considerar que tienen un vínculo estrechos con el ámbito laboral, además de describir de manera puntual el ámbito salud y espacial, rescatando atributos implicados directamente con la exclusión laboral.

Es importante resaltar que los problemas no son excluyentes, por ejemplo, un joven puede ser estigmatizado por su color de piel o discriminado por características físicas (ámbito cultural), tener problemas de analfabetismo (ámbito formativo), ser pobre (ámbito económico); no tener casa (ámbito habitativo), requerir servicios de salud especializados por presentar alguna discapacidad y, además presentar problemas vinculados a la falta de empleo.

### *3.2.1. Ámbito cultural*

Los factores que intervienen en el ámbito cultural son: pertenencia a minorías étnicas, extranjería e inmigración, pertenencia a grupos de “rechazo” (cultural y político) y elementos de estigma. Algunos datos representativos de este ámbito y que dan evidencia de algunos factores de exclusión social son (CONAPRED, 2019):

- 38% de los jóvenes perciben poco o nulo respeto hacia de sus derechos,
- Poco más de tres de cada diez (31.9%) refieren haber sido discriminados por su edad,
- Entre los derechos vulnerados, el más frecuente fue el trato digno (68%), seguido por la educación (60%) y la igualdad de oportunidades (30%).

Los datos expuestos reflejan la estigmatización, discriminación o rechazo que expresan haber sufrido algunos jóvenes en el país, cuestiones que reflejan la situación de exclusión cultural a la que han estado expuestos.

Un ejemplo concreto de exclusión social, a través del ámbito cultural, es la estigmatización de jóvenes que no estudian y no trabajan. El problema de los jóvenes que no estudian y no trabajan puede ser estudiado desde diferentes ángulos, por ejemplo, se puede analizar desde el punto de vista educativo, laboral, social etc. En este apartado servirá de ejemplo para identificar un factor del ámbito cultural correspondiente a la exclusión social, dicho factor es la estigmatización de la población joven en México.

La existencia de jóvenes que no estudian y no trabajan, no es un fenómeno nuevo ni exclusivo de México, ya que “Alrededor de 40 millones de jóvenes en los países miembros la OCDE, equivalente al 15% de los jóvenes de entre 15 y 29 años, no trabajan, no estudian, ni se capacitan son los llamados Ninis” (OCDE, 2018, p.1).

La parte de jóvenes que no estudian y no trabajan es particularmente alta en México: en 2015 sólo 1 de cada 6 de los jóvenes que no estudiaban ni trabajaban buscaba activamente un empleo, comparado con una media de cerca de 1/3 en el resto de la OCDE. La mayor parte de estos

jóvenes inactivos son mujeres; en efecto, las jóvenes mexicanas tienen una probabilidad prácticamente 4 veces superior de ser “Nini” que los hombres”.

Un problema concreto, relacionado con la estigmatización de los jóvenes es el vinculado con jóvenes que no estudian y no trabajan etiquetados como “Ninis”; además de la carga problemática que en sí mismo implica no estudiar y no trabajar, existe un rechazo social hacia estos jóvenes, incluso se ha utilizado el apelativo “Nini” como una expresión peyorativa.

“Las personas jóvenes que no estudian ni trabajar forman parte de un problema social que se distorsiona a través del estigma de que no realizan estas actividades por decisión propia. Como ejemplo de ello, se identifica que en la Ciudad de México 42.3% de la ciudadanía considera que en el país hay jóvenes que no estudian ni trabajan porque no quieren hacerlo y 14.4% considera que no quieren ni pueden hacerlo” (COPRED, 2015)”.

Más allá de la cantidad de jóvenes que se encuentran en esta situación, existe una estigmatización hacia ellos, considerándolos flojos, lo cual, como se menciona, provoca una distorsión de las verdaderas causas del problema, provocando además serios problemas de discriminación que impacta en el proceso de inclusión social.

Al etiquetar a los jóvenes como “Ninis” se les coloca en una situación altamente vulnerable, pues se les percibe como amenaza para la cohesión social, excluyéndolos de espacios y oportunidades laborales o educativas, además de generar una sensación de rechazo.

En general la estigmatización y discriminación afecta cada vez a más jóvenes en el país, ya que no solo son discriminados por ser considerados “Ninis”, sino que también, son discriminados por diversas situaciones, entre ellas, su condición social, su apariencia física (ligada a su condición económica), la escuela donde estudiaron, el lugar donde viven, o incluso sus publicaciones en redes sociales (CONAPRED, 2012).

La estigmatización de los jóvenes que no estudian y no trabajan es un claro ejemplo de una doble exclusión, que va más allá de un aspecto cultural, pues afecta directamente en el desempleo y precariedad laboral de dichos jóvenes.

### *3.2.2 Ámbito formativo/educación*

La exclusión social en el ámbito formativo afecta factores correspondientes a: barrera idiomática, analfabetismo o baja instrucción, analfabetismo tecnológico, falta de escolarización, fracaso escolar, abandono del sistema educativo, entre otros. Algunos datos que evidencian estos factores de exclusión social son:

## Analfabetismo

De acuerdo con la encuesta intercensal (INEGI, 2015), la población total analfabeta<sup>13</sup> ha disminuido en 2.6%; respecto a la población de 15 a 29 años de edad en el país, el analfabetismo ha disminuido en un 1.4% con respecto a la población analfabeta del año 2010.

El porcentaje nacional de jóvenes de 15 a 29 años analfabetas en el país es de 5.5%, si bien el porcentaje es bajo y ha disminuido ver (ilustración 7) sigue representando un reto para disminuir la brecha de exclusión social de este sector de la población, mismo que se intensifica cuando se trata de población joven, en el mismo rango de edad, hablante de alguna lengua indígena, ya que el porcentaje de analfabetismo asciende a 7.2%.

Ilustración 7 Analfabetismo en México, 1895-2010

Año	Población total	Población de 15 años y más	Analfabetas mayores de 15 años	Índice de analfabetismo
1895	12 632 428	7 393 029 <sup>a</sup>	6 069 677	82.1
1950	25 791 017	15 036 549	6 410 269	42.6
1970	48 225 238	25 938 558	6 693 706	25.8
2000	97 483 412	62 842 638	5 942 091	9.5
2010	112 336 538	78 423 336	5 393 665	6.9

a/ Comprende de 16 años y más

Fuente: INEGI. Censo de Población y Vivienda 2010 en (Robles, 2012).

## Rezago educativo

De acuerdo con datos del INEA (2015), en México hay casi 32 millones de personas mayores de 15 años que no han concluido la educación secundaria. Con base en estos datos la OCDE estima que únicamente 36% de la población entre 15 y 64 años de edad cuenta con estudios completos de secundaria. (Fuentes, 2015).

En 2018, alrededor de 21 millones de mexicanos (16.9%) tenían rezago educativo<sup>14</sup>, Chiapas y Oaxaca sumaron los mayores porcentajes de población con esa carencia, ya que casi tres de cada 10 de sus habitantes la sufrían (Coneval, 2018))

Esta problemática se intensifica en mujeres indígenas, este sector de la población registra, en promedio, 6.8 años de escolaridad, frente a 9.5 años de las no indígenas. Al mismo tiempo, 38.7% de las indígenas que habitan en zonas rurales concluyó el nivel educativo obligatorio de acuerdo con la edad esperada, este porcentaje crece a 80% en las no indígenas que habitan en zonas urbanas (Coneval , 2018)

Por su parte, Coneval, en su informe sobre rezago educativo indica que, la población mayor de 15 años que se encuentra en rezago educativo, cuya proporción respecto del total de la población

<sup>13</sup> Es la persona de 15 o más años de edad que no sabe leer ni escribir.

<sup>14</sup> indicador de carencia social utilizado para la medición de la pobreza



es de 23.1% para los nacidos antes de 1982 y 17% para los que nacieron después (ver ilustración 8)

Ilustración 8 Porcentaje de población de 16 años o más nacida a partir de 1982 con rezago educativo por entidad federativa, 2000-2010



Fuente: Estimaciones del CONEVAL con base en el Censo de Población y Vivienda 2000, y la Muestra del Censo de Población y Vivienda 2010.

### Tasa de abandono escolar

Casi la totalidad de personas jóvenes en el país saben leer y escribir, pero poco menos de la mitad de quienes tienen entre 15 y 24 años (46.1%) asisten a la escuela (Conapred, 2018).

En México, 2.2 millones de adolescentes abandonan la escuela por falta de recursos económicos y 14.4% de ellos se ve en la necesidad de buscar un trabajo para ayudar a su familia (INEGI, 2015).

Según datos de Coneval (2018), entre las principales razones de deserción/abandono escolar reportadas en 2012 se encuentran: falta de dinero (36.4%); le disgustaba estudiar (7.8%); consideraba más importante trabajar que estudiar (7.2%); problemas para entender a los maestros (7.1%); se embarazó, embarazó a alguien o tuvo un hijo (4.7%); y se casó (3.4%).

A lo anterior hay que sumar que las principales causas de inasistencia reportadas en 2017 por la Encuesta Nacional de los Hogares son coincidentes con las causas de deserción mencionadas anteriormente; 37.89% de los jóvenes de 15 a 19 años no asistían a la escuela porque no quisieron o no les gustó estudiar; 30.25% por falta de dinero (en el caso de los hombres, la proporción fue de 32.25%; 12.97% por problemas personales o académicos; 7.35% porque se casaron o se unieron (en las mujeres la proporción fue de 12.15%); 5.34% porque se embarazaron o tuvieron un hijo (en el caso de las mujeres esta proporción ascendió a 10.55%) (idem).

## **Analfabetismo tecnológico**

De acuerdo con Andrade, el concepto de analfabetismo tecnológico se refiere a la incapacidad para utilizar nuevas tecnologías tanto en la vida diaria como en el mundo laboral y educativo, que resta competitividad en todos los sectores que contribuyen al desarrollo de un país. La condición de analfabetismo como desconocimiento de las habilidades básicas (incorporadas para quien emplea los recursos tecnológicos de la información) suprime las posibilidades de que las personas analfabetas se inserten tanto en la vida productiva como en la participación de los flujos de información (2004).

En México, el 90 por ciento de los estudiantes de primaria y secundaria no tienen garantizado el acceso a la tecnología y el 35 por ciento de egresados sufre de analfabetismo digital. Ante ello es necesario contar con herramientas que faciliten el acceso al aprendizaje en línea y eviten el rezago de muchos estudiantes y profesionales en la era digital (USECIM, 2020).

La falta de acceso y educación tecnológica repercute en el desarrollo profesional y en el acceso a mejores oportunidades, ya que existen solo 49 mil 291 personas graduadas calificadas, ante las 555 mil 544 ofertas de empleos tecnológicos; un 56 % son comunicadores poco eficientes y 35 por ciento de los graduados sufren de analfabetismo tecnológico en el país (ídem).

## **Condición lingüística**

En México los jóvenes se ven afectados por al menos dos condiciones lingüísticas, la del dominio del español y la del dominio de inglés, ambas condiciones tienden a ampliar los niveles de exclusión, tanto social como laboral.

De acuerdo con la Encuesta intercesal 2015 casi del 7% de la población total es hablante de una lengua indígena. En 2015, 89.9% de la población total con 13 años cumplidos había concluido la educación primaria, proporción que se incrementó a 94.8% para quienes tenían 14 años, y que a partir de los 15 años se estabilizó en alrededor de 96%. Estas cifras, además de mostrar qué porcentaje de las generaciones jóvenes concluye la primaria, con la diferencia entre las distintas edades, dan cuenta de la proporción de niñas y niños a los que les toma uno o más años adicionales concluir este nivel (ídem). La población indígena y hablante de lengua madre mostró los menores porcentajes de conclusión de manera oportuna, es decir presentan un alto índice de rezago educativo, además en su mayoría llegan a un nivel de educación media.

Respecto a la barrera del idioma inglés, el IMCO (S/F) menciona que el dominio de este idioma favorece a la población en general, pero a la población joven en lo particular, ya que ayuda a mejorar sus ingresos, por ejemplo “los profesionales en México que dominan el inglés pueden asegurarse un sueldo aproximadamente 28% superior al que reciben los que no cuentan con dicha habilidad”.

De acuerdo con los datos del IMCO, aproximadamente 21% de los jóvenes (con secundaria concluida) tiene cierto nivel de inglés, pero no necesariamente el esperado; mientras que el 79% de los egresados de secundaria que se evaluaron tienen un desconocimiento total del idioma.

Otro dato importante es que los jóvenes difícilmente identifican las ventajas que les proporcionaría hablar otro idioma.

Esta condición, genera exclusión social, limita las oportunidades laborales de los jóvenes, coarta, en cierta medida, la movilidad social y genera, en el caso de no dominar el idioma español, un fuerte impacto educativo en los jóvenes. Cabe apuntar que la barrera lingüística, en el caso indígena, no es sí misma el idioma, sino el modelo educativo sin un enfoque intercultural adecuado a las condiciones locales y territoriales.

### **Calidad de la educación**

En general, el nivel educativo y la calidad de la educación son determinantes de la empleabilidad juvenil. Los efectos de las habilidades cognitivas en resultados académicos, laborales y sociales han sido ampliamente analizados (Bassi, et al., 2012), lo cual evidencia la relevancia de la calidad de la educación formal para la inserción laboral (Coneval, s/f).

#### *3.2.3 Ámbito socio sanitario/ salud*

Otro ámbito de la exclusión social de los jóvenes es el correspondiente al ámbito socio sanitario/ salud; sus factores son: acceso al sistema y a los recursos socio sanitarios básicos, adicciones y enfermedades relacionadas, enfermedades infecciosas, trastorno mental, discapacidades u otras enfermedades crónicas que provocan dependencia.

En general, las personas jóvenes tienen un bajo acceso a servicios médicos de calidad. Por ejemplo, apenas un tercio (32.3%) tiene acceso al ISSSTE, al IMSS, a los servicios de salud de PEMEX u otros similares (Conapred, 2018).

#### *3.2.4 Ámbito Espacial y habitativo*

En lo que respecta al ámbito Espacial y habitativo algunos factores que influyen son: carencia de vivienda particular, dificultad para acceder a la vivienda, vivienda con infraestructuras deficientes, malas condiciones de habitabilidad (hacinamiento), viviendas en barrios marginales y zonas urbanas y/o rurales deprimidas.

### **Acceso a vivienda**

En este ámbito y con relación a los jóvenes se puede afirmar que: el 64 % de quienes no son jefes o jefas de hogar vive con ambos padres; el 23 % solo con su madre; 3 % solo con su padre, y 10 % vive con uno o más parientes adultos (abuelos o abuelas, tíos o tías, padrastro, madrastra, hermanos o hermanas, primos o primas) (Conapred, 2017).

El carecer de una vivienda digna o vivir en barrios marginales o zonas deprimidas tiene un impacto negativo en la población joven además de que dicho problema contribuye a incrementar la exclusión social.

### 3.2.5. *Ámbito personal*

Respecto al ámbito personal, los factores que afectan a la población joven del país son: minusvalías, drogadicción (detallado en el ámbito salud), antecedentes penales, enfermedades, violencia, malos tratos, débil estructura de motivaciones y actitudes negativas, pesimismo, fatalismo, entre otros. Un problema correspondiente a esta categoría de análisis es el correspondiente a la violencia, ya que en el país son muchos los jóvenes que, al ser vulnerables y socialmente excluidos son altamente vulnerables a ser autores y víctimas de violencia.

#### **Violencia**

De acuerdo con el Banco Mundial (2012), la violencia se ha incrementado fuertemente en México desde 2008. Algunos datos<sup>15</sup> representativos de la situación de violencia relacionado a este grupo poblacional son:

- La tasa de homicidios por cada 100 mil habitantes ha aumentado de 8.4 en 2007 a 23.8 en 2010.
- La situación de la violencia en el país tiene a los jóvenes como víctimas y como agresores. La tasa de homicidio juvenil se ha incrementado desde 7.8% en 2007 a 25.5% en 2010.
- Los jóvenes representan 38.2% de las víctimas de homicidios en México de 2000 a 2010.
- Del total de homicidio juvenil de 2000 a 2010, un 43.4% se produjo en 2008-2010.
- En los jóvenes de 20-24 y 25-29, la tasa de homicidio se triplicó entre 2007 y 2010. Las tasas, respectivamente, en 2010 fueron de 38.9% y 45.5%.
- El homicidio afecta más a los hombres, pero el número de víctimas femeninas está creciendo. Entre 2000 y 2010, la proporción era de 8 a 1 de hombres por cada mujer en la década. Pero entre 2007 y 2010 la proporción de homicidio juvenil entre hombres y mujeres se ha elevado de 7 a 9.
- El homicidio de jóvenes de 10 a 29 años se ha concentrado geográficamente, sobre todo en el norte del país. En 2010, 56.7% de los homicidios de jóvenes ocurrió en cinco entidades: Chihuahua, Sinaloa, el Estado de México, Baja California y Guerrero.
- Una de las principales causas a que se atribuye al aumento de la violencia ha sido la actuación y disputas entre organizaciones criminales dedicadas al narcotráfico. Mientras en el 2006 las organizaciones dedicadas al narcotráfico fueron responsables por 31.9% de todos los homicidios intencionales en el país, en 2010 pasaron a serlo de 63.4%.
- Uno de cada cuatro mexicanos ejecutados en el marco de la “guerra contra el narcotráfico” es joven.
- El uso de armas de fuego en la violencia juvenil se ha incrementado sobre todo a partir del 2008. Entre 2007 y 2010, los homicidios de jóvenes por armas de fuego casi se han triplicado.
- Los jóvenes han sido responsables de la mitad de los delitos en 2010. Sobre los jóvenes que participaron en delitos, 6 de cada 10 tienen entre 18 y 24 años (60.5%) y 9 de cada 10 son hombres (91.5%).

---

<sup>15</sup> Fuente: Banco mundial, basado en estimación a partir de datos de INEGI, SINAIS y CONAPO

Los costos de la violencia pueden ser apreciados no sólo en términos de vidas afectadas o pérdidas, sino también en términos de las grandes cargas psicológicas y financieras que representan para los tejidos sociales a través del mundo (ídem).

### 3.3. Exclusión laboral de los jóvenes en México

De acuerdo con Tezanos, Subirats y otros (en Ramírez, 2008), los factores de la exclusión laboral de los jóvenes se caracterizan por el acceso al mercado laboral y las condiciones laborales; este ámbito, a su vez, tiene una estrecha relación con el ámbito económico representado por Ingresos insuficientes, carencia y/o dependencia de seguridad social y prestaciones sociales, ingresos irregulares o carencia de ellos.

#### 3.3.1. *Ámbito económico*

El ámbito económico de la exclusión social pareciera ser separador, pero es también consecutivo y acumulativo; por ejemplo, cruzando empleo y protección social daría la siguiente tipología (Estivill, 2003:18):

- personas que tienen trabajo y protección social,
- quienes no tienen trabajo, pero sí protección (desempleados subsidiados, pensionados, discapacitados, etc.),
- quienes tienen trabajo, pero no protección (economía subterránea, sector informal),
- hombres y mujeres que no tienen ni lo uno ni lo otro.

Dada la relación entre lo económico y lo laboral, se vuelve pertinente, presentar algunos datos relevantes sobre el aspecto económico de los jóvenes en el país.

De acuerdo con el Consejo Nacional para prevenir la discriminación (CONAPRED, 2017) el principal problema de este grupo de población es la pobreza, pues casi la mitad de los jóvenes vive en dicha situación; para 2014, 17.5 millones de personas jóvenes (47.1 % del total) estaban en situación de pobreza, de las cuales 13.9 millones (36.6 %) viven en pobreza moderada y 3.6 millones (9.7 %) en pobreza extrema. El Consejo resalta que 19.7 millones de jóvenes tienen ingresos menores a la línea de bienestar económico (es decir 2 mil 542 pesos mensuales en las ciudades y mil 614 pesos al mes en el campo).

Para 2016 el Coneval informó que el porcentaje de jóvenes en situación de pobreza disminuyó a 44.3 %, de los cuales el 36.9 % se encontraba en pobreza moderada y el 7.3 % en pobreza extrema, sin embargo, 17.5 millones de personas jóvenes (47.1% del total) están en situación de pobreza, de las cuales 13.9 millones (36.6%) viven en pobreza moderada y 3.6 millones (9.7%) en pobreza extrema (CONAPRED, 2017).

Sumado algunos datos importantes relacionados con el ámbito económico de la población joven del país son (CONEVAL, 2019)<sup>16</sup>:

- 4 de cada 10 jóvenes en México son pobres.

---

<sup>16</sup> Datos al 2016

- El 23.2% de los jóvenes etiquetados como “*millennials*<sup>17</sup>” mexicanos trabaja y, aun así, no tiene ingresos suficientes para cubrir necesidades alimentarias, de vivienda, educación y salud.
- Un 42.9% de los mexicanos entre 15 y 29 años tiene carencias en educación, salud, vivienda y alimentación y sus ingresos no les alcanzan para satisfacer sus necesidades básicas.
- 5 de cada 10 jóvenes que viven en situación de pobreza están ocupados.
- 10.2% de los jóvenes pobres con empleo tenía acceso directo a la seguridad social. Esto, en zonas urbanas; en las rurales, el porcentaje fue del 2.9%.

La situación económica de los jóvenes es delicada, ya que pese a que se encuentran empleados, sus ingresos son poco favorables y la mayoría está en situación de pobreza y con ingresos por debajo de la línea de bienestar.

### 3.3.2 *Ámbito laboral*

En general, los jóvenes se enfrentan a situaciones que los llevan a periodos prolongados de desempleo y les impiden mejorar sus habilidades y obtener experiencia de manera consistente. Algunas de estas situaciones se relacionan con la dificultad para obtener un trabajo estable dentro del sector formal en sus primeros años del ciclo laboral, o con la proclividad a ser despedidos en épocas de crisis (Sánchez-Castañeda, 2014).

Actualmente los jóvenes tienen una tasa de desempleo más alta que la de los adultos, incluso, cuando cuentan con un empleo, éste es de mala calidad, ya sea por su precariedad, su temporalidad o la falta de protección social.

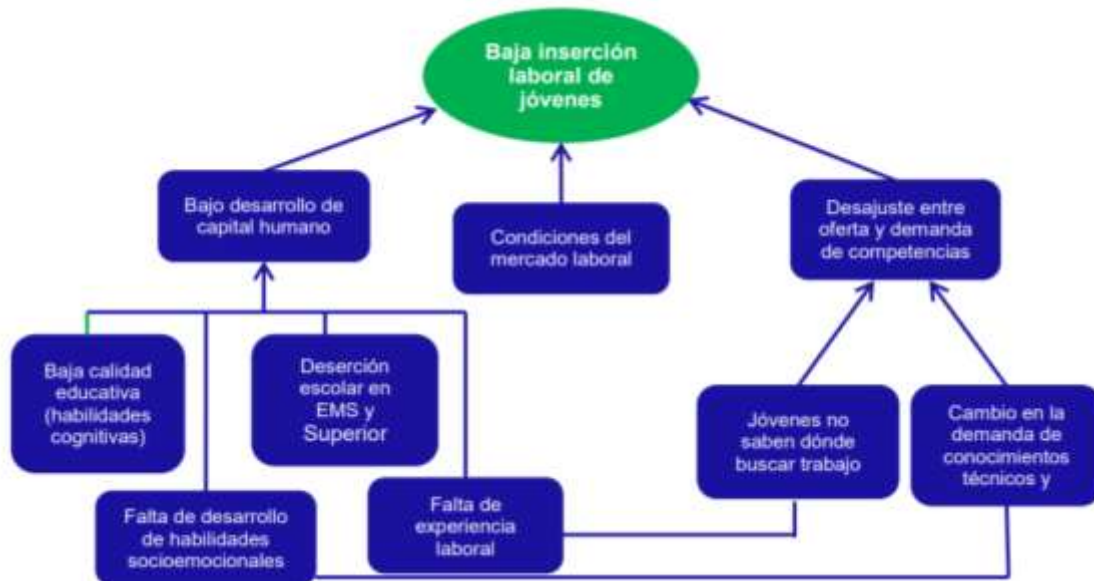
El problema no sólo es que los jóvenes estén desempleados, sino que los que sí están empleados, en su mayoría son trabajadores informales, que los hace económicamente vulnerables, principalmente porque gran parte de los casos no goza de prestaciones laborales y los ingresos que perciben están por debajo de la línea de remuneraciones mínimas, y en su mayoría no cuentan con el mínimo de beneficios determinados en la ley.

De acuerdo con la literatura sobre empleabilidad juvenil, en México tres de las causas principales coincidentes del desempleo y la baja inserción laboral de los jóvenes son: el bajo desarrollo de capital humano (vinculado a la educación, abordada en el apartado anterior), la desconexión entre la demanda y la oferta de calificaciones y las condiciones específicas del mercado (ver ilustración 9). Estas causas inmediatas son, a su vez, el resultado de varias causas subyacentes que se deben considerar para diseñar intervenciones dirigidas al desarrollo laboral juvenil, tal y como se observa a continuación.

---

<sup>17</sup> Personas nacidas en la década de los 80 y 90.

Ilustración 9 Causas inmediatas de la baja inserción laboral de los jóvenes.



Fuente Coneval s/f, con base en Bucheli (2005) y Bassi et al., (2012).

### Condiciones del mercado

El problema de la inserción laboral, deriva básicamente de la incapacidad del sistema socioeconómico para generar suficiente cantidad de puestos de trabajo. Esto ha traído, como consecuencia, una mayor dedicación a los estudios por parte de los jóvenes, que aparece como la opción más legítima de ocupar el tiempo disponible, no sólo avanzando en los niveles superiores, sino reincidiendo en el mismo cuando no se han conseguido los resultados deseables, sin embargo, la formación profesional y niveles de capital humano tienen cada vez menos incidencia sobre las posibilidades de inserción en el mercado laboral, en el acceso al empleo y en la calidad del mismo, así como en los niveles de ingreso, lo que promueve el desaliento laboral persistente y recurrente entre los jóvenes en México, vinculado a la existencia de trayectorias ocupacionales erráticas y a las expectativas ocupacionales no satisfechas. (Dídimo Castillo Fernández, 2019)

Las condiciones y la rigidez del mercado laboral tales como el costo elevado de despido, los altos impuestos sobre la nómina y la naturaleza de la gestión de las relaciones laborales pueden afectar la creación de empleos formales, incluyendo aquellos dirigidos a jóvenes (OIT, 2013).

Además, de las condiciones del mercado laboral, el ámbito laboral incluye factores tales como: el acceso o no de la población a un ingreso, a estar ocupado, desocupado o subocupado, temporalidad, falta de experiencia laboral y falta de cualificación (capacidades), en general, a la posibilidad o imposibilidad de ingresar al mercado laboral. Con relación al acceso al mercado laboral, los jóvenes en México enfrentan ciertas barreras, desarrolladas a continuación y las condiciones propias del mercado.

## Ocupación de jóvenes

En el país los jóvenes entre 15 y 29 años de edad, que formaron parte de la población no económicamente activa (PNEA<sup>18</sup>), al primer trimestre del 2020 fueron un total de 14,621,657, equivalente a un 38% de la población total.

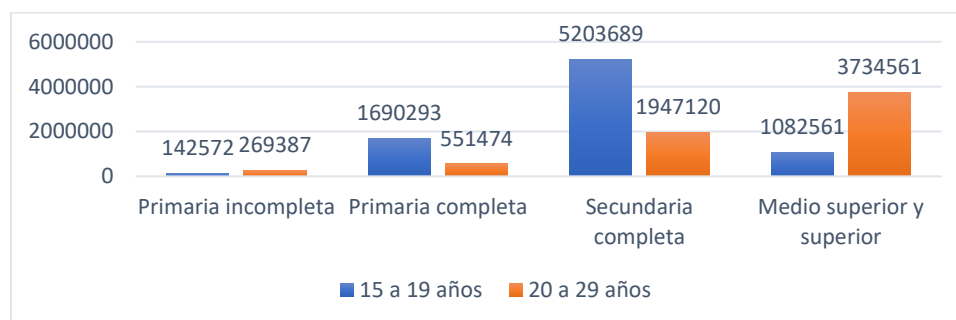
Cuadro 10 Jóvenes no económicamente activos

Rango de edad	Primaria incompleta	Primaria completa	Secundaria completa	Medio superior y superior	Total
15 a 19 años	142,572	1,690,293	5,203,689	1,082,561	8,119,115
20 a 29 años	269,387	551,474	1,947,120	3,734,561	6,502,542

Fuente: elaboración propia con base en ENOE, Primer trimestre 2020.

La población joven no económicamente activa, tiene en su mayoría educación secundaria completa. Dentro de los jóvenes que no realizan actividades remuneradas y no buscaron trabajo, y que, por tanto, forman parte de la PNEA, se observa una diferencia relacionada con el nivel educativo, ya que de 15 a 19 años en mayoría tienen educación secundaria, mientras que aquellos que se encuentran en el rango de edad de 20 a 29, años tienen una educación entre nivel medio superior y superior.

Ilustración 10 Jóvenes No económicamente activos, por escolaridad



Fuente: elaboración propia con base en ENOE, primer trimestre 2020.

## Población joven ocupada y desocupada.

El término población ocupada<sup>19</sup> hace referencia al conjunto de personas que tiene por lo menos una ocupación, es decir que en la semana de referencia ha trabajado como mínimo una hora (en una actividad económica).

En México 6 de cada 100 jóvenes de entre 15 y 29 años se encuentran desocupados y en busca de empleo sin conseguirlo; especialmente el grupo de jóvenes de entre 20 y 24 años registró una tasa de desocupación de 6.7%, más del doble que se registra para la población total (García, 2018).

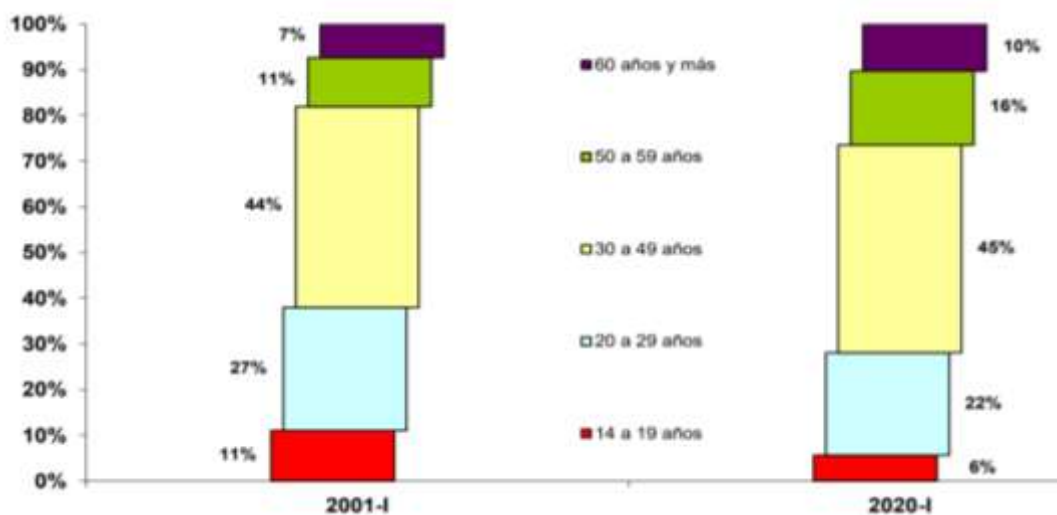
<sup>18</sup> Personas de 15 y más años de edad que en la semana de referencia únicamente realizaron actividades no económicas y no buscaron trabajo, Fuente: Glosario INEGI.

<sup>19</sup> Glosario INEGI.



De acuerdo con información de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social (2020) se observa que la distribución de la población ocupada, en el rango de edad de 14 a 29 años equivale al 28% de la población total (Ver ilustración 11).

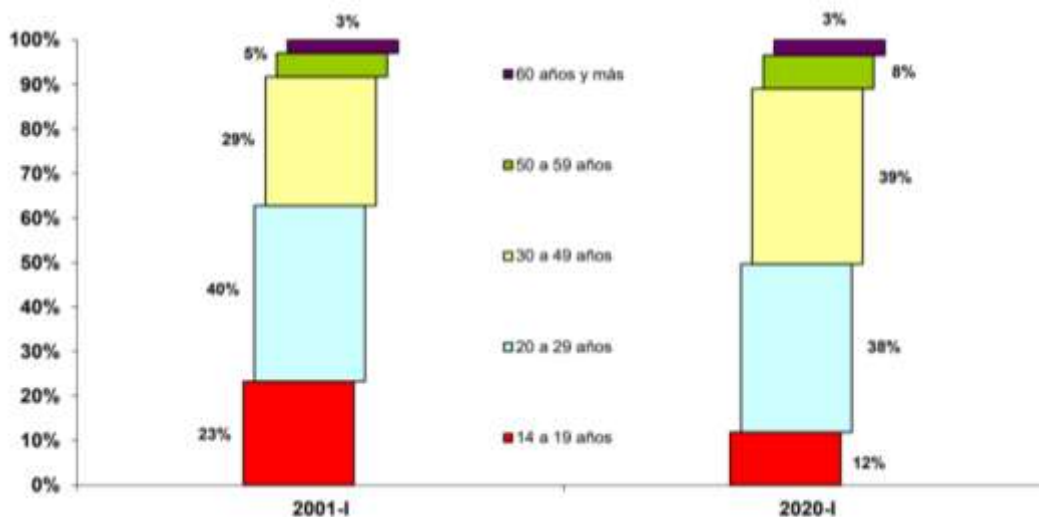
Ilustración 11 Ocupados por grupo de edad.



Fuete: STPS, 2020.

Por el contrario, el porcentaje de población joven desocupada<sup>20</sup>, en el mismo rango de edad equivale a un 50%, (ver ilustración 12).

Ilustración 12 Desocupados por grupo de edad



Fuete: STPS, 2020.

<sup>20</sup> Se refiere a las personas de 12 y más años de uno u otro sexo que no estando ocupadas buscaron activamente incorporarse a alguna actividad económica, en las cuatro semanas previas a la semana de levantamiento o hasta ocho semanas, siempre y cuando estén disponibles a incorporarse de inmediato. Fuente: Glosario INEGI.

La población joven en un rango de edad de 14 a 29 en el primer trimestre del año 2020 se encuentra, en su mayoría desocupada, lo que implica un reto para la inclusión laboral.

### **Subempleo/subocupación<sup>21</sup> de jóvenes**

El problema del subempleo es tan grave, o incluso peor, que el del desempleo. Las personas pobres, especialmente en los países en desarrollo, donde las redes de protección social suelen ser limitadas, no pueden permitirse estar desempleadas y están, por ende, obligadas a realizar actividades económicas que no son muy productivas y proporcionan escasos ingresos. Por lo general, trabajan por cuenta propia en la economía informal o pasan de un trabajo ocasional al siguiente, pero perdiendo mucho tiempo en el intervalo buscando trabajo. Algunos pueden verse atrapados en formas de empleo que, si bien son de larga duración, tienen carácter precario o peligroso, y aunque a la mayoría no se le clasifica como desempleados, su situación suele ser tan grave como la de estos (OIT, 2014). De acuerdo con la ENOE, 2020 la población subocupada, de entre 15 y 29 años

Cuadro 11 Población subocupada por rango de edad.

<b>Población subocupada por rango de edad</b>	
15 a 19 años	233,017
20 a 29 años	921,188
Total	1,154,205

Fuente: elaboración propia con base en la ENOE, primer trimestre 2020

El subempleo no sólo daña la propia autoestima de las personas jóvenes, al sentirse ‘poco exitosos’ incluso con un título profesional bajo el brazo; también daña el patrimonio de los propios profesionistas subempleados, pues no logran recuperar la inversión que hicieron en su educación universitaria.

### **Temporalidad**

La temporalidad tiene que ver con varios aspectos, el primero se refiere al tiempo que un joven pasa buscando empleo, también se puede hablar de temporalidad respecto al tipo de contrato que logra obtener un joven en el país, y al tiempo que duran empleados los jóvenes, algunos datos son:

- En 2010, en México el 58.7 % de los jóvenes ocupados no tenían contrato de trabajo, cifra que se ha mantenido (Rueda, S/F).
- De acuerdo con el Centro de Investigación para el Desarrollo (Cidac), los jóvenes mexicanos de 19 a 29 años no duran más de 3 años en un empleo.
- Respecto al tiempo que tardan los jóvenes en encontrar trabajo, las opiniones son diversas, algunos divulgadores afirman que el tiempo promedio para que un joven con estudios encuentre un empleo va desde los 4 meses a un año, otros menos optimistas afirman que la mitad de los jóvenes tardan en promedio cuatro años; las mujeres tardan hasta seis años para conseguir un primer empleo, dos más que el promedio, mientras que los hombres solo dos años (Arena pública, 2017).

<sup>21</sup> Rodrigo Negrete Prieto y Gerardo Leyva Parra (2013) utilizan la misma categoría de análisis para ambos términos

Lo más preocupante de este aspecto, es la incertidumbre laboral en la que se encuentran los jóvenes, ya que, al no contar con contratos apegados a la ley, no son acreedores de derechos y esto los deja en una situación de exclusión laboral.

### **Falta de experiencia laboral**

Los jóvenes que estudian suelen atravesar largas fases de educación; de hecho, en muchas ocasiones continúan estudiando ante la falta de expectativas laborales. Además, enfrentan un mercado de trabajo que les solicita experiencia, pero sin poder acceder a un primer empleo, encontrándose en un círculo vicioso.

La experiencia representa un factor importante en la obtención de un empleo; a su vez, acumular experiencia laboral brinda información valiosa tanto a posibles empleadores como a los aplicantes mismos, facilitando el proceso de inserción laboral (Bassi, et al., 2012 en Coneval s/f). En el caso de los jóvenes, la falta de experiencia, sobre todo en la etapa de transición de la escuela al trabajo podría estar inhibiendo la inserción al mercado y la calidad del trabajo que se obtiene.

Los retos en la materia, se refieren a que, hace falta reforzar los vínculos entre la educación, la formación y el mundo del trabajo por medio del diálogo social en lo que respecta a la inadecuación de las competencias y la normalización de las calificaciones en respuesta a las necesidades del mercado de trabajo, y mejorar la enseñanza y formación técnica y profesional, concretamente el aprendizaje profesional y otras modalidades de adquisición de experiencia laboral y de formación en la empresa (Castañeda, 2014).

### **Falta de cualificación (capacidades)**

Según datos de la propia OCDE (2016), más de la mitad de las empresas mexicanas afirman tener dificultades para encontrar personal capacitado para los puestos de trabajo que ofertan. Este porcentaje es muy superior al promedio de los países de la OCDE.

Poco menos de 5 millones de jóvenes de entre 15 y 29 años, cuentan con educación superior y medio superior, mientras que casi el doble de los jóvenes, 9.804,535, en el mismo rango de edad cuenta con primaria incompleta y completa y secundaria completa

Considerando que, la educación media superior y superior brinda habilidades y cualificación para el empleo, un gran porcentaje de estos jóvenes, no tendrían cualificación para empleo.

Además, de contar con educación media superior y algunas empresas y estudios de mercado, afirman que requieren que los jóvenes tengan otras habilidades, por ejemplo ( Educaweb, 2018):

1. Comunicación oral en inglés
2. Negociación y resolución de conflictos
3. Pensamiento crítico
4. Creatividad
5. Empatía
6. Habilidad para tomar decisiones
7. Conocimientos de uso de máquinas
8. Sentido de responsabilidad

- 9. Puntualidad
- 10. Innovación
- 11. Atención al cliente

Con excepción de uso de maquinaria y la comunicación en inglés (habilidad técnica) las demás son consideradas habilidades blandas.

De acuerdo con Bassi y colaboradores (2012), cada vez es menor la necesidad de personal con conocimientos específicos y que realice procesos rutinarios de producción, mientras que amplía la necesidad de recursos humanos que cuenten con competencias y habilidades socioemocionales o no cognitivas, tales como capacidad de innovación, de liderazgo, de adaptación, de trabajo en equipo, de organización, de planeación, entre otros. Dado que habilidades no cognitivas permiten que los jóvenes piensen crítica y creativamente, que se comuniquen de manera efectiva y que resuelvan problemas, estas se han vuelto condicionantes para el acceso al empleo (Bassi, et al., en Coneval s/f).

### **Desconexión entre la oferta y la demanda de cualificaciones**

La desconexión entre la oferta y la demanda de cualificaciones obedece a las siguientes razones:

1. Los jóvenes desconocen las diferentes herramientas y mecanismos para buscar trabajo; además, debido a la falta de experiencia laboral no cuentan con las redes y conexiones informales que les pudieran dar opciones de empleo.

2. Las empresas renuevan constantemente el tipo de conocimientos técnicos y profesionales que demandan, tales como las habilidades socioemocionales. De acuerdo con Manpower (2008), existe una baja oferta de recursos humanos con la capacidad necesaria para adaptar y utilizar el conocimiento a la velocidad con la que avanza el sector productivo. Entre las competencias más demandadas están la combinación de comunicación, pensamiento crítico y habilidades matemáticas, de información y tecnología (habilidades cognitivas), junto con autonomía, autoaprendizaje, valores ciudadanos y tolerancia hacia la diversidad (habilidades no cognitivas) (Székely, 2013 en ídem).

### **La imposibilidad de acceso al mercado laboral.**

En México, dos de cada diez personas menores de 29 años presentan una discapacidad, uno de los principales problemas para esta población es la falta de oportunidad para encontrar empleo (Conapred 2018), ya que si bien tienen una discapacidad esta no las imposibilita a desarrollarse en un empleo.

### **Precariedad laboral**

La precariedad laboral “tiende asociarse al deterioro de las condiciones laborales, a una condición de inestabilidad laboral, y/o inseguridad laboral; un lugar en el espacio social donde el/la trabajador/a se encuentra desprotegido/a ante la expansión de las relaciones no formales, donde las leyes no lo protegen, la consolidación de un área de desprotección, la inexistencia del derecho de afiliación o participación sindical” (Vejar, 2014). Tiene mucho que ver con el nivel de ingresos y la calidad en el empleo, los cuales se detallan a continuación.

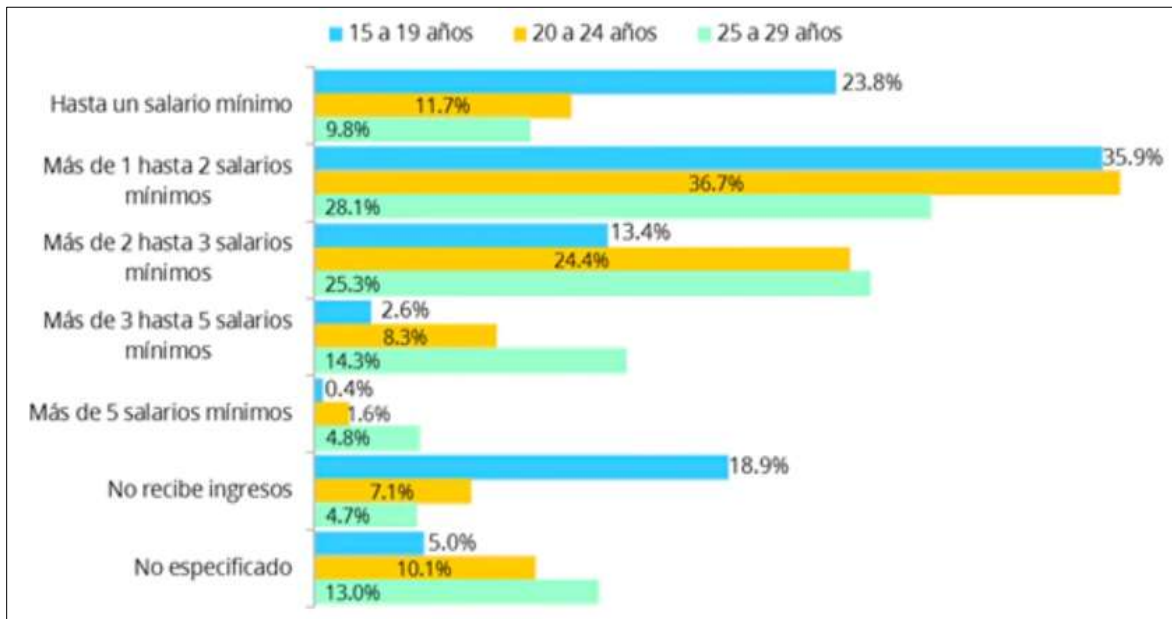
## Nivel de ingresos

Las principales fuentes de ingresos de los jóvenes en el país provienen de su empleo (36%) o de sus padres (35%). Por grupos de edad se observa lo siguiente: (Soto, 2017).

- De 15 a 19 años refieren que son sus padres, en más de 60%.
- De 20 a 23 años indican que es su empleo (39%), en tanto que 35% son sus padres.
- De 24 a 29 años señalan que es su empleo en más de 50% o su pareja en alrededor de 20%.

En 2017, en México se observó que entre más jóvenes más ingresos bajos; situación que podría ser explicada, en parte por la menor instrucción recibida, que les permitiría acceder a mejores puestos y salarios

Ilustración 13 Nivel de ingreso de la población joven, por grupo de edad.



Fuente: Soto, 2017.

En cuanto a la posición en el trabajo, 80.7% de la población de 15 a 29 años labora de manera subordinada y remunerada, mientras que 9.4% son trabajadores por cuenta propia, 8.8% son trabajadores sin pago y 1.2% empleadores.

## Calidad en el empleo

La generación de empleo de calidad es un elemento clave, cuyos principales determinantes son el contexto económico productivo y la institucionalidad laboral, en la materia México sigue teniendo retos importantes, dado que los índices de informalidad son aún muy altos en el país.

La tasa de informalidad juvenil es de 62.2%, mientras que para la población general es 56.7%, comentó Luisa María Alcalde Luján, secretaria de Trabajo y Previsión Social desde 2019, además agregó que: “hoy en día los jóvenes no tienen seguridad social, no tienen atención médica, no tienen acceso a vivienda (Fredes, 2019)”.

De acuerdo con lo anterior, algunos de los retos identificados para contribuir a la exclusión laboral de los jóvenes en México son:

- Combatir las causas de la pobreza entre las personas jóvenes mediante estrategias integrales que favorezcan la inclusión social y laboral los principales retos.
- Fortalecer la vinculación entre la oferta y demanda laboral
- Contribuir a mejorar las capacidades de los jóvenes
- Disminuir la precariedad laboral
- Fortalecer el marco legal que proteja a la población joven y en situación vulnerable.

Finalmente, atender estos retos favorecerá la inclusión laboral de los jóvenes en México.

## Capítulo 4 Marco de análisis para la evaluación del Programa JCF

Para el diseño del marco de análisis para la evaluación de diseño del programa, se consideraron los referentes conceptuales relacionados con la evaluación en general y la evaluación de diseño en particular, se analizaron las propuestas de distintos organismos como Coneval (2020), Evalúa CDMX (2020) y otros autores como Cardozo (2012, 2012a, 2008), Ozuna (s/f), Franco y Cohen (1988) y otros para identificar los principales elementos a evaluar en el diseño. Sumado a lo anterior, se delimitó la metodología para la evaluación del programa, esta se basó en el aprendizaje obtenido del marco conceptual del problema, el análisis de gabinete de documentos vinculados al programa y las entrevistas realizadas a funcionarios, académicos, jóvenes aprendices y centros de trabajo.

### 4.1 Evaluación, una fase del ciclo de políticas públicas

Para hablar de evaluación, como parte del ciclo de políticas públicas, es necesario definir, qué es política pública.

Para Astorga (2009:15) “se trata de un proceso en el que se entremezclan las iniciativas de las organizaciones sociales y las de las instancias gubernamentales; y que intentan responder a una exigencia de racionalidad, legalidad y eficiencia de los gobiernos, sin necesidad de comprometerse unilateralmente con alguna específica preferencia conceptual y valorativa, sobre el estado y la acción gubernamental”.

Para Pressman y Wildavsky (1973), las políticas públicas son hipótesis; si implementamos este curso de acción (x), tendremos estas metas y objetivos cumplidos (y) (ídem).

“Cuando se habla de política pública se hace alusión a los procesos, decisiones, resultados, pero sin que ello excluya conflictos entre intereses presentes en cada momento, tensiones entre las distintas definiciones del problema a resolver, entre diferentes racionalidades organizativas y de acción, y entre diferentes perspectivas evaluadoras. Estamos ante un panorama lleno de poderes en conflicto, enfrentándose y colaborando ante opiniones y cursos de acción específicos” (Astorga, 2009:16.)

Las políticas públicas también son definidas “como un fenómeno social, administrativo, y político específico, resultado de un proceso de sucesivas tomas de posición, que se concentra en un conjunto de decisiones, acciones u omisiones, asumidas fundamentalmente por los gobiernos, mismas que traducen en un lugar y periodo determinado, la respuesta preponderante del mismo frente a los problemas públicos vividos por la sociedad civil” (Cardozo, 2012:24).

De acuerdo con los conceptos mencionados, las políticas públicas son un conjunto de acciones que buscan contribuir a la solución de un problema considerado de interés público, a través de la intervención del aparato gubernamental (considerado a éste como el actor que dispone de recursos suficientes para ofrecer bienes y servicios), en acompañamiento y vigilancia de las organizaciones civiles, sociales y de la sociedad en general.

El proceso de políticas públicas se desagrega en fases o etapas; el número de fases del denominado ciclo de políticas varía de acuerdo con los autores, pero la mayoría coincide con incluir las siguientes etapas:

Ilustración 14 Ciclo de Políticas Públicas



Fuente: elaboración propia

#### 4.1.1 ¿Que es evaluación?

Este trabajo se concentra en una de las fases del ciclo de políticas públicas. La evaluación. La evaluación es una “investigación aplicada de tendencia interdisciplinaria, cuyo objetivo es conocer, explicar y valorar el nivel de logros alcanzado (resultados e impacto) por las políticas y programas públicos, así como aportar elementos al proceso de toma de decisiones para mejorar los efectos de la actividad evaluada” (Cardozo, 2012 p.15). La evaluación tiene diversos cortes, estos pueden ser instrumental, sociológico, político o antropológico, estos cortes se describen a continuación:

Cuadro 12 Evaluación de corte instrumental, sociológico, político y antropológico

Evaluación		
De corte instrumental	De corte sociológico y político	De corte antropológico
Evaluación, como una investigación aplicada, de tendencia interdisciplinaria, realizada mediante la aplicación de un método sistemático, cuyo objetivo es, conocer, explicar y valorara una realidad, así como para aportar elementos al proceso de toma de decisiones, que permita mejorar los efectos de la actividad evaluada. Se	Evaluación como proceso social e histórico de construcción de consensos y acuerdos, transformación de ideas y los conocimientos, basado en el diálogo con enfoques metodológicos múltiples y distintos del discurso racional de la teoría, de las decisiones, que contribuyen a modificar los	Evaluación: no pretende medir efectos, ni emitir juicios de valor, sino limitarse a describirlos e interpretarlos con una metodología cualitativa y enfoque holístico, poniendo énfasis en los procesos organizacionales y de implementación, así como



resalta la importancia de un juicio valorativo.	programas públicos en forma lenta y marginal. La evaluación debe coadyuvar al logro de una democracia efectiva, a partir de la rendición de cuentas del gobierno a los ciudadanos.	en los mecanismos de participación social.
Autores: Guba y Lincoln (1981), Nioche (1982), Stufflebeam y Shinkfield (1987), Guba (1987), Rossi y Freeman (1993), Mény y Thoenig (1995), Dye (1995), Weiss (1998), Scriven (1967)	Monnier (1995), Solarte (2002), Diaz y Rosales (2003)	Hamilton

Elaboración propia con base en (Cardozo, 2012).

En general, la mayoría de los autores coinciden en que la evaluación tiene su fortaleza en la incidencia que puede tener para la toma de decisiones y rendición de cuentas a la ciudadanía, además de contribuir a la democracia.

Para este trabajo se considera el concepto de evaluación de corte instrumental, ya que, es el que mejor se apega a los intereses de esta exploración; ya que se busca realizar una investigación y aplicar un método, que permita analizar una parte de la realidad, para contribuir a la mejora del diseño de la intervención que ayude a la toma de decisiones. La evaluación de corte instrumental permite englobar las características a desarrollar en esta investigación.

#### 4.1.2 Programa social

La evaluación puede ser dirigida a políticas<sup>22</sup> o programas, dado que este trabajo se enfoca en la evaluación de un programa, se requiere desarrollar dicho concepto:

- Programa social: “conjunto sistemático de objetivos, estrategias, actividades y metas, derivados de un diagnóstico riguroso, establecido de manera organizada y duradera, que buscan concretar y satisfacer los derechos sociales, económicos, ambientales y culturales” (Cardozo y Mundo, 2012).
- De acuerdo con el artículo 23 de la Ley de planeación, los programas “...especificarán los objetivos, prioridades y políticas que regirán el desempeño de las actividades del sector administrativo de que se trate. Contendrán, asimismo, estimaciones de recursos y determinaciones sobre instrumentos y responsables de su ejecución”. Más adelante, en el artículo 26 se desagregan los elementos que debe contener un programa, dichos elementos son:

<sup>22</sup> Política: “constituye un sistema concatenado y sinérgico de programas, que requiere del desarrollo de importantes procesos de coordinación y articulación para lograr el cumplimiento de su misión” (Cardozo, 2006: 26). De acuerdo con Weiss (2015: 56 en Maldonado) “política es la declaración oficial de los objetivos, asociados a una serie de actividades encaminadas a alcanzar los objetivos de una jurisdicción en particular”.

- Un diagnóstico general sobre la problemática a atender por el programa, así como la perspectiva de largo plazo en congruencia con el Plan.
- Los objetivos específicos del programa alineados a las estrategias del Plan;
- Las estrategias para ejecutar las acciones que permitan lograr los objetivos específicos del programa;
- Las líneas de acción que apoyen la implementación de las estrategias planteadas en cada programa indicando la dependencia o entidad responsable de su ejecución;
- Los indicadores estratégicos que permitan dar seguimiento al logro de los objetivos del programa, y
- Los demás que se establezcan en las disposiciones jurídicas aplicables.

Los programas son el resultado de un análisis exhaustivo del problema, que justifica su intervención y estos son el documento rector de una acción pública, en el cual se debe dar respuesta al qué y cómo se realizarán las acciones gubernamentales para contribuir a un problema.

#### 4.1.3 Evaluación de diseño

En la evaluación es posible distinguir tres momentos, en función de los elementos que se estén evaluando: evaluación de diseño, de gestión o del proceso y evaluación de resultados o impacto. Este trabajo se concentra en el diseño, por lo que se vuelve necesario precisar dicho concepto (ver cuadro 13).

Cuadro 13 Características de la evaluación de diseño de un programa

Autores/ Organismos evaluadores	Características de la evaluación de diseño
Osuna y Márquez	Su objetivo es analizar el diseño del programa, esto es, su <b>racionalidad y coherencia</b> . El análisis trata de verificar la bondad del diagnóstico socioeconómico realizado (evaluación de necesidades), constatar la existencia de objetivos claramente definidos y medibles, analizar su correspondencia con los problemas y examinar la lógica del modelo de intervención diseñado, tanto de forma interna al programa como en relación con otras políticas y programas.
Cardozo	En la evaluación de diseño, se requiere que el evaluador analice el marco referencial utilizado para fundamentar la política o programa que se evalúa, su <b>consistencia interna</b> (entre objetivos, estrategias y recursos) <b>y externa</b> (que vincula al programa con el diagnóstico, la normatividad y los planes y programas más amplios), incluyendo la elaboración de mecanismos e indicadores de seguimiento. En la evaluación de diseño resulta pertinente llevar a cabo una caracterización de su modelo, evolución y expectativas, además de un análisis sobre la <b>pertinencia y consistencia</b> interna del conjunto de planes, programas, acciones y omisiones vinculadas a la política en cuestión; Adicionalmente, se deben describir las dependencias participantes y los mecanismos de coordinación interinstitucionales diseñados.
CONEVAL	Busca identificar hallazgos y recomendaciones, a partir del análisis de la <b>congruencia</b> del diseño del programa, mediante un análisis de gabinete con base en la normatividad de cada programa. Busca analizar la justificación de la creación y diseño del programa,

	identificar su vinculación con la planeación sectorial y nacional, identificar a sus poblaciones y mecanismos de atención, analizar la <b>consistencia</b> entre su diseño y su normativa, identificar el registro de operaciones presupuestales e identificar complementariedades y coincidencias con otros programas.
Evalúa-CDMX (antes, evalúa-DF)	La evaluación de diseño sugiere contemplar: los antecedentes de los programas y su apego a la normatividad, la identificación del problema y su importancia, la definición de su población objetivo, la <b>consistencia</b> entre sus objetivos y estrategias, y la <b>congruencia</b> con los objetivos de la política de desarrollo social; además de considerarlos recursos disponibles, la <b>consistencia</b> de la operación con el diseño, la congruencia de las actividades realizadas con los principios de la política social, la sustentación y retroalimentación de proceso, y el cumplimiento de metas

Fuente: elaboración propia con base en Cardozo (2006 y 2012), Osuna y Márquez (s/f); Coneval y Evalúa CDMX.

Una evaluación de diseño proporciona información valiosa sobre la coherencia y pertinencia de un programa, es “una oportunidad para constatar si lo que se planteó teóricamente como una solución a una necesidad de política pública, se materializa en la intervención que se desarrolla a través del programa” (Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 2020). Es una oportunidad para tener una visión objetiva y detallada acerca de la pertinencia de la intervención, el diseño de los elementos que la componen, y su relación con otros programas para solucionar un problema común, además es una investigación que permitirá valorar los elementos conceptuales y operativos con la finalidad de identificar áreas de oportunidad y mejora.

#### 4.2 Diseño metodológico para la evaluación del Programa Jóvenes construyendo el Futuro

La evaluación del Programa se llevó a cabo a través del uso de métodos mixtos de investigación en los que se combinaron diferentes técnicas como análisis de gabinete y trabajo de campo. Para el análisis de gabinete se recurrió a documentos oficiales publicados a través de diversas páginas de internet, así como de documentación secundaria vinculada al problema público y a diversas investigaciones que se han hecho para intervenir en el problema, principalmente proveniente de Organismos Internacionales como CEPAL y BID; se utilizaron principalmente las Reglas de Operación publicadas en 2020. Para el trabajo de campo, se utilizaron como base los lineamientos 2019 para el diseño de los instrumentos. La intención fue recabar información de primera mano de funcionarios públicos, académicos que colaboraron de manera directa e indirecta en el programa, jóvenes beneficiarios y centros de trabajo que han colaborado en la capacitación de los mismos.

Como parte del marco de análisis, se diseñó una propuesta técnica integrando distintos criterios para la evaluación del programa Jóvenes Construyendo el Futuro.

##### 4.2.1. Recolección de información

Análisis de gabinete; para el análisis de gabinete se recurrió a documentos publicados en sitios oficiales, principalmente publicados en el Diario Oficial de la Federación, Secretaría de Hacienda, y Plataforma de Jóvenes Construyendo el Futuro.

Es importante resaltar que se hicieron tres peticiones de información, en dónde se solicitaba el diagnóstico, Planes de Capacitación y Padrón de beneficiarios, entre otros que coadyubara a la

investigación, a la Secretaría del Trabajo, vía el Instituto Nacional de Acceso a la Información (INAI)<sup>23</sup>; en la primera petición no se obtuvo ninguna respuesta, en la segunda petición, se indicó que la persona que brindaría la información sería una funcionaria de la STPS; al tener la respuesta de contacto se solicitó directamente, vía correo electrónico la información, (esta fue la tercer petición de información), en ésta, sí hubo respuesta, sin embargo se me indicó que dicha Unidad no era la responsable de brindar dicha información y qué por lo tanto no era posible su colaboración.

Dado que no se contó con el apoyo de la Institución se utilizaron únicamente documentos encontrados en páginas oficiales.

Respecto de las entrevistas, estas se realizaron con la intención de obtener información de primera mano de personas vinculadas con el diseño del Programa.

A los funcionarios y académicos se les realizó una entrevista semi estructurada<sup>24</sup> para obtener información respecto del diagnóstico; problema; la planeación; objetivos, cobertura y Matriz de Marco Lógico; metas y cambios.

A los jóvenes se les realizó una entrevista estructurada<sup>25</sup> con la intención de obtener información acerca de su trayectoria; diagnóstico/problema; Programa (difusión, registros) apoyos (capacitación, beca y seguro médico), evaluación del programa, sus expectativas a futuro; algunas recomendaciones y por último sobre su participación como ciudadanos.

A los tutores, de los Centros de trabajo (CT) se les realizó una entrevista estructurada<sup>26</sup> con el objetivo de recolectar información sobre el problema; programa y su difusión, su registro como CT; plan de capacitación; registro de los becarios; los apoyos y la evaluación mutua.

Para la cantidad de entrevistas no se contó con una selección de muestra aleatoria, la cantidad de entrevistas varió en función de la disponibilidad de los actores. Se entrevistó a dos funcionarios íntimamente vinculados con el diseño e implementación del Programa; también se entrevistó a una académica que participó brindando asesoría para el diseño del programa, con la finalidad de conocer a fondo el proceso de diseño y dudas sobre el problema público identificado y el programa en general.

En cuanto a las entrevistas realizadas a jóvenes, se pretendía recabar experiencias de tres entidades federativas (norte, centro y sur del país) dada la relevancia territorial del programa; únicamente se logró conseguir entrevistas de jóvenes en la ciudad de México y en el estado de Oaxaca, las cuales fueron también seleccionadas en función de la disponibilidad de los actores.

Los tutores de los centros de trabajo se entrevistaron con la intención de obtener la experiencia de una Institución gubernamental, una filial y un centro de trabajo privado. Esta selección fue en función de la disponibilidad de actores y con la intención de obtener información de tres centros de trabajo con distintas funciones.

Los resultados del trabajo de campo se detallan a continuación:

---

<sup>23</sup> Las peticiones fueron con folio: 0001400111819, 0113500068519.

<sup>24</sup> Ver anexo 1

<sup>25</sup> Ver anexo 2

<sup>26</sup> Ver anexo 3

Cuadro 14 resultados del trabajo de campo

Informantes clave	Descripción general	Resultados
Becarios	10 del estado de Oaxaca 10 de la Ciudad de México 2 pilotaje	22 entrevistas realizadas de manera directa a los beneficiarios.
Funcionarios	1 vinculado directamente con el diseño del programa 1 vinculado con la implementación del programa 1 académico del CIDE que brindo asesoría para la elaboración del diseño del programa	3 entrevistas semiestructuradas realizadas vía zoom.
Centros de trabajo	1 filial de la secretaria del bienestar 1 institución gubernamental 1 empresa privada	Se realizó contacto con ellos y se les hizo llegar el cuestionaría vía correo electrónico.

Fuente: elaboración propia

Del total de las entrevistas mencionadas únicamente se piloteó la realizada a jóvenes, en la CDMX, siendo esta la única que sufrió ajustes a partir del pilotaje realizado.

La recolección de entrevistas se realizó en los meses de agosto, septiembre (en el estado de Oaxaca) y octubre, basada en información de los lineamientos de junio 2019.

El análisis de gabinete más el trabajo de campo son técnicas utilizadas para una investigación de corte cualitativo. Si bien las entrevistas recabadas fueron basadas en función de la disponibilidad de actores y no de una muestra aleatoria, esto no resta credibilidad a las mismas. Una de las bondades de una investigación de corte cualitativo es que puede realizarse con grupos pequeños ya que no se busca representatividad estadística y en consecuencia no se busca una amplia muestra sino calidad y profundidad en la información que se pueda obtener de los sujetos clave.

Dado que la investigación es de corte cualitativo esto permite que pueda trabajarse con grupos pequeños y poder hacer inferencias sobre el objeto de estudio, en este caso el Programa; las entrevistas son un elemento que coadyuba a que la investigación sea más confiable y a, validar información que no se puede observar en el análisis de gabinete.

#### *4.2.2 Subunidades de análisis para la evaluación de diseño del Programa.*

De acuerdo con las características de la evaluación de diseño y los factores de exclusión laboral; el marco de análisis propuesto para la evaluación de diseño del programa JCF incluirá las siguientes subunidades de análisis, en el entendido de que la unidad de análisis a evaluar es el Programa Jóvenes Construyendo el futuro, será comprendido como el conjunto de subunidades, plasmadas en las Reglas de Operación (RO) emitidas en el DOF en febrero del 2020, además de los dos lineamientos que le anteceden.

Las subunidades de análisis son:

1. **Descripción del programa:** esta subunidad hace referencia a una breve descripción de la información reportada por el Programa.
  - a. Fuentes: RO del Programa, lineamientos y diagnóstico, principalmente.

- b. Criterio a evaluar: En esta unidad no habrá una ponderación numérica, pero si un análisis cualitativo
- 2. **Justificación de la creación/ diagnóstico:** Es aquello que justifica el inicio de la política o programa a evaluar, identifica el problema o necesidad social prioritaria, se define el problema de gobierno o problema público, se elabora un análisis de alternativas de solución.
  - a. Fuentes: diagnóstico, marco conceptual y evolución del problema (capítulo 1 y 3).
  - b. Criterio a evaluar: coherencia interna.
- 3. **Contribución a las metas y objetivos nacionales e internacionales / Marco normativo:** El análisis del marco normativo de los programas sociales puede circunscribirse al nivel de apego que tienen respecto a la planeación nacional, incluir la normatividad nacional y de ser necesario la normatividad internacional.
  - a. Fuentes: Reglas de operación 2020, diagnóstico, PND, PEF 2019, Objetivos de desarrollo sustentable (ODS).
  - b. Criterio a evaluar: coherencia externa
- 4. **Cobertura/Población potencial, objetivo:** El alcance de un programa en cuanto a la población objetivo. La cobertura representa la población que realmente está siendo atendida por un programa respecto de la población total que reúne los requisitos para convertirse en beneficiaria, es decir, la población objetivo.
  - a. Fuentes: diagnóstico, Reglas de operación 2020.
  - b. El criterio a evaluar será pertinencia
- 5. **Padrón de beneficiarios:** es la base de datos que contiene la relación de los beneficiarios del programa
  - a. Fuente: padrón de beneficiarios del Programa, RO 2020.
  - b. Criterio a evaluar pertinencia
- 6. **Planeación y orientación a resultados / Matriz de Indicadores para Resultados (MIR):** en una estructura de una matriz de cuatro filas por cuatro columnas mediante la cual se describe el fin, el propósito, los componentes y las actividades, así como los indicadores, los medios de verificación y supuestos para cada uno de los objetivos.
  - a. Fuente: MIR 2020, diagnóstico, RO 2020
  - b. Criterio a evaluar: coherencia interna y externa.
- 7. **Mecánica de operación del programa:** este apartado responde a cómo es la operación del programa.
  - a. Fuente: RO 2020
  - b. Criterio a evaluar: coherencia interna y externa.
- 8. **Presupuesto y rendición de cuentas:** el presupuesto hace referencia a las fuentes de financiamiento y al impacto presupuestario.
  - a. Fuente: Presupuesto de egresos, RO 2020.
  - b. Criterio: pertinencia.
- 9. **Complementariedades y coincidencias con otros programas federales:** se analizarán las complementariedades y coincidencias con otros programas o acciones en los distintos órdenes de gobierno y si el éste cuenta con estrategias de coordinación.
  - a. Fuentes: RO 2020 de diversos programas
  - b. El criterio a evaluar será coherencia externa.

10. **Mecanismos de seguimiento y evaluación:** actividad centrada en un conjunto limitado de factores clave, que se realiza durante la etapa de implementación u operación, para verificar periódicamente lo que se está realizando en comparación con lo planeado.

- a. Fuentes: RO 2020
- b. Criterio a evaluar: pertinencia.

#### 4.2.3 Categorías de análisis para la evaluación de diseño de JCF

La categorías de análisis que especialistas en el tema (Osuna, Cardozo, CONEVAL) sugieren para una evaluación de diseño de la evaluación son: pertinencia, coherencia y consistencia, para este análisis se consideran dos categorías, mismas que se describen a continuación.

Cuadro 15 Categorías a considerar en la evaluación de diseño de JCF

Categorías para la evaluación de diseño		Para la evaluación del programa JCF se entiende por:
Coherencia:	<p>Es la evaluación de la adecuación de la jerarquía de objetivos establecidos en el programa y de la estrategia diseñada para su consecución.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Coherencia interna: hace referencia a la articulación de los objetivos con los instrumentos de la estrategia y su adecuación con los problemas.</li> <li>• Coherencia externa: Análisis de la compatibilidad tanto de los objetivos como de la estrategia del programa con otras políticas y programas con los que puedan tener sinergias o complementariedad, en el tiempo o en el espacio.</li> </ul> <p>Un programa es coherente cuando establece una correlación entre actuaciones, medios/acciones y objetivos.</p>	<p>La relación lógica que exista entre el problema, el diagnóstico y el programa.</p> <p>La relación lógica que exista al interior de las partes.</p>
Pertinencia	<p>Es el grado en que la argumentación y los objetivos de un proyecto son, o siguen siendo, adecuados, significativos y válidos en relación con las necesidades y preocupaciones prioritarias identificadas.</p>	<p>Medida en que los objetivos de la intervención son adecuados con los requisitos de los beneficiarios, las necesidades del país, las prioridades globales y las políticas.</p>

Fuente: elaboración propia con base en Cardozo (2012), Osuna y Márquez (s/f), Glazman Nowalski (2001) y Greet Peersman (2014).

Las categorías seleccionadas para la evaluación de diseño del programa JCF son pertinencia, coherencia interna y externa las cuales se detallan en el siguiente cuadro 16:

Cuadro 16 categorías, criterios y especificaciones para la evaluación de JCF.

Categoría	Criterios	Especificaciones
Coherencia interna y externa	1. Relación	Que exista relación lógica entre el problema, el diagnóstico y el programa (externa), y al interior de las partes (interna).
	2. Claridad, argumentación lógica y no ambigüedad	Texto entendible en la expresión y organización de ideas contenidas. Cuando no hay lugar a interpretaciones, cuando no existan contradicciones y tenga un orden lógico el planteamiento de las ideas.
	3. Calidad en la información	Exhaustividad de fuentes Uso de fuentes verificables y pertinencia de los datos.
Pertinencia	1. Oportuno	Cuando los objetivos de la intervención son adecuados con los requisitos de los beneficiarios, las necesidades del país y la atención del problema.
	2. Claridad, no ambigüedad y calidad de argumentación	Texto entendible en la expresión y organización de ideas contenidas. Cuando no hay lugar a interpretaciones. Cuando no existan contradicciones y tenga un orden lógico el planteamiento de las ideas.
	3. Calidad en la información	Exhaustividad de fuentes Uso de fuentes verificables, uso de datos confiables.
<b>De manera transversal se estará cuidando la congruencia, es decir la Relación entre el programa y las variables identificadas del problema.</b>		

Fuente: elaboración propia

#### 4.2.4 Valoración cuantitativa del Programa

La valoración cuantitativa se realizó a partir de la propuesta técnica y con base en los criterios asignados para cada subunidad de análisis. Se responde a las preguntas asignadas a cada categoría, no de forma binaria sino detallando y explicitando cada una de las preguntas, al final de cada subunidad se determinará si son coherentes o pertinentes, según sea el caso.

A los criterios a evaluar (coherencia y pertinencia), se le asignará un valor numérico, con la finalidad de poder establecer en qué medida el programa está contribuyendo o no a la solución del problema, es decir si cumple o no con dichos criterios, los cuales se describen a continuación:

1. Suficiente (3): Presencia de todos los criterios de la categoría y estos son considerados como adecuados.
2. Insuficiente (2): Presencia de la mayoría de los criterios de la categoría, y aunque tienen deficiencias; éstas pueden ser mejorables.
3. Deficiente (1): Presencia de la mayoría de los criterios de la categoría pero que denotan serias debilidades o carencias para llegar a ser adecuados.
4. Inexistente (0): Ausencia o graves deficiencia de la mayoría o la totalidad de los criterios.

La valoración cuantitativa se establece conforme a los siguientes discernimientos, los cuales varían en función de cada sub unidad de análisis, es decir:



Cuadro 17 Valoración Cuantitativa

<b>Subunidad de análisis</b>	<b>Atributos</b>	<b>Categorías de análisis</b>	<b>Puntuación máxima</b>	<b>Puntuación mínima</b>
<b>Diagnostico/identificación del problema</b>	Coherencia interna	10	30	0
Ponderación	suficiente	insuficiente	deficiente	inexistente
	De 25 a 30	De 16 a 24	De 8 a 15	De 0 a 7
<b>Subunidad de análisis</b>	<b>Atributos</b>	<b>Categorías de análisis</b>	<b>Puntuación máxima</b>	<b>Puntuación mínima</b>
<b>Contribución a las metas y objetivos nacionales e internacionales / Marco normativo</b>	Coherencia externa	4	12	0
Ponderación	suficiente	insuficiente	deficiente	inexistente
	De 9 a 12	De 6 a 8	De 3 a 5	De 0 a 2
<b>Subunidad de análisis</b>	<b>Atributos</b>	<b>Categorías de análisis</b>	<b>Puntuación máxima</b>	<b>Puntuación mínima</b>
<b>Población potencial y objetivo</b>	Pertinencia	1*	21	0
Ponderación	suficiente	insuficiente	deficiente	inexistente
	De 16 a 21	De 10 a 15	De 5 a 9	De 0 a 4
<b>Subunidad de análisis</b>	<b>Atributos</b>	<b>Categorías de análisis</b>	<b>Puntuación máxima</b>	<b>Puntuación mínima</b>
<b>Padrón de beneficiarios</b>	Pertinencia	1*	12	0
Ponderación	suficiente	insuficiente	deficiente	inexistente
	De 9 a 12	De 6 a 8	De 3 a 5	De 0 a 2
<b>Subunidad de análisis</b>	<b>Atributos</b>	<b>Categorías de análisis</b>	<b>Puntuación máxima</b>	<b>Puntuación mínima</b>
<b>Planeación y orientación a resultados / Matriz de Indicadores para Resultados (MIR)</b>	Coherencia interna y externa	2*	46	0
Ponderación	suficiente	insuficiente	deficiente	inexistente
	De 34 a 46	De 23 a 33	De 12 a 22	De 0 a 11
<b>Subunidad de análisis</b>	<b>Atributos</b>	<b>Categorías de análisis</b>	<b>Puntuación máxima</b>	<b>Puntuación mínima</b>
<b>Mecánica de operación</b>	Coherencia interna y externa	4	12	0
Ponderación	suficiente	insuficiente	deficiente	inexistente
	De 9 a 12	De 6 a 8	De 3 a 5	De 0 a 2
<b>Subunidad de análisis</b>	<b>Atributos</b>	<b>Categorías de análisis</b>	<b>Puntuación máxima</b>	<b>Puntuación mínima</b>
<b>Presupuesto y rendición de cuentas</b>	pertinencia	2**	9	0
Ponderación	suficiente	insuficiente	deficiente	inexistente
	De 6 a 9	De 4 a 5	De 2 a 3	De 0 a 1

<b>Subunidad de análisis</b>	<b>Atributos</b>	<b>Categorías de análisis</b>	<b>Puntuación máxima</b>	<b>Puntuación mínima</b>
<b>Complementariedades y coincidencias con otros programas</b>	<b>Coherencia externa</b>	1*	12	0
Ponderación	suficiente	insuficiente	deficiente	inexistente
	De 9 a 12	De 6 a 8	De 3 a 5	De 0 a 2
<b>Subunidad de análisis</b>	<b>Atributos</b>	<b>Categorías de análisis</b>	<b>Puntuación máxima</b>	<b>Puntuación mínima</b>
<b>Mecanismos de seguimiento, monitoreo y evaluación</b>	Pertinencia	1*	6	0
Ponderación	suficiente	insuficiente	deficiente	inexistente
	6	De 4 a 5	De 2 a 3	De 0 a 1

\*Se considerará la puntuación máxima con base en el número de preguntas.

\*\*Dado que no se contó con información suficiente, una de las categorías no será evaluada.

Fuente: elaboración propia.

#### *4.2.5 Alcances y límites de la evaluación del programa JCF*

Los alcances de esta evaluación se concentran en incidir en el aprendizaje del diseño del Programa, con la intención de incidir en la mejora del mismo y en general del problema planteado.

Las limitantes que se tuvieron para la evaluación fue la falta de información y el apoyo de la unidad responsable del programa para poder acceder a información valiosa que no se publicó en páginas de internet, como planes de trabajo, diagnóstico y otros que pudieran haber sido de gran ayuda para esta investigación.

Otra limitante es que no se pudo obtener información de jóvenes en la región norte del país; el acceso a entrevistas con personal vinculado al programa también fue limitado y las entrevistas no se eligieron de manera aleatoria, esto puede influir en los resultados, a pesar de que, para una investigación cualitativa no se requieren grandes muestras, si se ha considerado una limitante para esta investigación.

Una limitante más fue que, en un contexto de pandemia como el que afecta al país desde hace un año, el trabajo de campo quedó restringido al ambiente virtual, limitando la experiencia de una entrevista directa.

#### 4.2.6 Propuesta técnica para la evaluación del Programa JCF

La propuesta técnica se basa en una batería de 90 preguntas que se realizaron a los documentos normativos y representativos del Programa, además de echar mano de fuentes secundarias consideradas relevantes para dicha evaluación.

Cuadro 18 Propuesta técnica para la evaluación del Programa JCF

Sub unidades de análisis	Categoría	Preguntas	Atributos a evaluar
<b>Descripción del programa</b>	1. Identificación del programa 2. Problema o necesidad que pretende atender 3. Descripción de los objetivos del programa, así como de los bienes y/o servicios que ofrece 4. Identificación de la población potencial, objetivo y atendida 5. Cobertura prevista y mecanismos de focalización 6. Presupuesto aprobado para el ejercicio fiscal del año a evaluar 7. En caso de haber sufrido modificaciones importantes desde su creación, hacer una descripción de dichas transformaciones.	1. ¿Cuál es el nombre, siglas, dependencia y/o entidad coordinadora, año de inicio de operación, entre otros? ¿Cuál es el problema o necesidad a atender? 2. ¿Describe los objetivos del programa y los bienes y servicios que ofrece? 3. ¿Cuál es la población potencial y objetivo atendida? 4. ¿Cuenta con mecanismos de focalización? 5. ¿Cuál es el presupuesto aprobado? 6. ¿Cuáles han sido las modificaciones sufridas desde su creación?	Análisis cualitativo
<b>Justificación de la creación/ diagnóstico</b>	1. Identificación del problema	7. ¿Existe una identificación clara del problema? 8. ¿Se describe el problema? 9. ¿Se identifican las causas, efectos y características del problema? 10. ¿Cuantifica el problema? 11. ¿Define su localización geográfica y distribución entre grupos de la población?	Coherencia interna
	2. Evolución del problema	12. ¿Se analiza la evolución del problema? 13. ¿El problema, está relacionado con las necesidades de la población joven en situación de exclusión social?	

		14. ¿Aporta información cualitativa y cuantitativa que facilite la comprensión de la evolución del problema?	
	3.Experiencias de atención	15. ¿Se consideraron experiencias nacionales e internacionales de atención al problema? 16. ¿se consideró información de expertos en el problema de la exclusión laboral?	
	4.Población potencial y objetivo	17. ¿Se Identifica a la población potencial? 18. ¿Se identifica la población objetivo? 19. ¿Se caracteriza a la población objetivo? 20. ¿Establece los tiempos para la actualización de la población objetivo? 21. ¿El programa identifica cambios a largo plazo en la PO como consecuencia de la intervención?	
	5.Árbol de problemas	22. ¿Esquematiza de manera lo correcta las causas estructurales, intermedias y efectos del problema 23. ¿Son congruentes con el problema? 24. ¿Representa de forma adecuada las causas y efectos	
	6.Árbol de objetivos	25. ¿Esquematiza de manera lo correcta los efectos negativos del problema? 26. ¿convierte los problemas en fines y las causas en medios para lograr los fines?	
	7.Justificación de los objetivos de la intervención.	27. ¿El propósito u objetivo del programa es consecuencia directa de lo que se espera ocurra como resultado de la intervención en la PO? 28. ¿Existe justificación teórica o empírica que avale la selección de la intervención, es decir, existe evidencia de que este tipo de intervención es la más adecuada para atender la problemática que presenta la PO? 29. ¿Identifica las diferentes alternativas de solución del problema?	
	8.Contexto socioeconómico y político	30. ¿El programa identifica claramente los elementos del entorno socioeconómico y político que puede influir en el éxito o fracaso del programa?	

	9.Productos del programa	31. ¿Los bienes, servicios o productos entregados por el programa son adecuados para lograr los cambios esperados en la PO? 32. ¿Las actividades que realiza el programa son adecuadas para producir los bienes, servicios o productos entregados?	
	10.Etapas de intervención	33. ¿El diagnóstico describe cómo se contempla que será la intervención?	
<b>Contribución a las metas y objetivos nacionales e internacionales / Marco normativo</b>	1.Plan Nacional de Desarrollo	34. ¿El Programa contribuye al cumplimiento de algún objetivo, meta, eje estratégico o proyecto del PND vigente? 35. ¿De qué manera se vincula? 36. ¿El programa tiene indicadores para medir esta relación y el avance en la contribución?	Coherencia externa
	2.Programa sectorial	37. ¿El objetivo del programa se vincula con los objetivos del programa sectorial, especial, institucional o transversal? 38. ¿De qué manera se vincula? 39. ¿El programa tiene indicadores para medir esta relación y el avance en la contribución?	
	3.Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS).	40. ¿EL Programa se vincula con los ODS? 41. ¿De qué manera se vincula? 42. ¿El programa tiene indicadores para medir esta relación y el avance en la contribución?	
	4. Derechos humanos	43. ¿El programa define los derechos humanos a garantizar? 44. ¿Contempla el enfoque de igualdad de género, no discriminación e inclusión?	
<b>Población potencial y objetivo</b>	Dado que es una categoría; se considera cada pregunta con un valor de hasta tres puntos.	45. Las poblaciones, potencial y objetivo, están definidas en documentos oficiales y/o en el diagnóstico del problema y cuentan con la siguiente información y características 46. ¿El programa identifica correctamente a la población que busca atender con base en el problema o necesidad que le da origen?	Pertinencia

		<p>47. ¿Las poblaciones identificadas del programa tienen una misma unidad de medida?</p> <p>48 ¿Existen metodologías y fuentes de información adecuadas para su cuantificación?,</p> <p>49. de ser así ¿Se indica un plazo para su revisión y actualización?</p> <p>50 ¿El programa utiliza la cuantificación de las poblaciones para establecer sus metas?</p> <p>51. ¿El proceso de planificación del programa se apoya de la revisión y actualización de las poblaciones?</p>	
<b>Padrón de beneficiarios</b>	Dado que es una categoría; se considera cada pregunta con un valor de hasta tres puntos	<p>52. ¿Existe información que permita conocer quiénes reciben el apoyo del programa? De ser afirmativo:</p> <p>53. ¿Incluye las características de los beneficiarios requeridas en sus documentos normativos?</p> <p>54. ¿Incluye información sobre el tipo y frecuencia del apoyo otorgado?</p> <p>55. ¿Está sistematizado (sistema informático y/o base de datos)?</p>	Pertinencia
<b>Planeación y orientación a resultados / Matriz de Indicadores para Resultados</b>	1.Planeación	<p>56 ¿El programa cuenta con un plan estratégico que establece los resultados que quieren alcanzar, es decir, su Fin y su Propósito?</p> <p>57 ¿El programa cuenta con planes de trabajo anuales para alcanzar sus objetivos?</p>	Coherencia interna y externa.
	2. Orientación a resultados	<p>58. ¿En el resumen narrativo de la MIR es posible identificar con claridad cuál es la problemática atendida y, por lo tanto, el cambio o mejora esperado en la Población objetivo como resultado de la entrega de los bienes?</p> <p>59. ¿El propósito de la MIR es claro?</p> <p>60 ¿el fin de la MIR está en sintonía con el problema y Programa?</p> <p>61. ¿los componentes de la MIR están en sintonía con el problema y Programa?</p>	

		<p>62. ¿las actividades de la MIR están en sintonía con el problema y Programa?</p> <p>63. ¿Los supuestos de la MIR están en sintonía con el problema y Programa?</p> <p>64. ¿La lógica vertical es correcta?</p> <p>65. ¿Los indicadores de la MIR están en sintonía con el problema y Programa?</p> <p>66. ¿Los medios de verificación de la MIR están en sintonía con el problema y Programa?</p> <p>67. ¿La lógica horizontal es correcta?</p>	
<b>Mecánica de operación del programa</b>	De la difusión	<p>68. ¿La difusión del Programa fue correcta?</p> <p>69. ¿La difusión fue a nivel nacional?</p> <p>70. ¿La difusión contribuyó a la recepción de jóvenes al programa?</p>	Coherencia interna y externa
	De los aprendices	<p>71. describa la mecánica de operación de los jóvenes</p> <p>72. ¿es congruente con los objetivos del programa?</p>	
	De los centros de trabajo	<p>71. describa la mecánica de operación de los centros de trabajo</p> <p>72. ¿es congruente con los objetivos del programa?</p>	
	De la entrega de apoyos	<p>73. ¿El procedimiento para la entrega de bienes o servicios está sistematizado? Dicho procedimiento se encuentra:</p> <p>74. ¿documentado/normado?</p> <p>75. ¿Se difunde públicamente?</p> <p>76. ¿Es accesibles a la PO?</p>	
<b>Presupuesto y rendición de cuentas</b>	Presupuesto	<p>77. ¿El programa identifica y cuantifica los gastos en los que incurre para generar los bienes y servicios que otorga?</p> <p>78. ¿El programa cuenta con información que le permite conocer su gasto operativo y su desglose con las siguientes características?</p> <p>79. ¿El programa cuenta con evidencia documentada que permita conocer si la intervención seleccionada es la más eficiente en relación con su costo y el de otras</p>	Pertinencia

		intervenciones dirigidas al mismo objetivo y a la misma población? 80. ¿El programa es capaz de lograr sus metas y objetivos con el presupuesto asignado?	
	Rendición de cuentas	81. ¿Las ROP o documento normativo están actualizados están disponibles en la página electrónica? 82. ¿Los resultados principales del programa, así como la información para monitorear su desempeño, están actualizados y son públicos, son difundidos en la página? 83. ¿Se cuenta con procedimientos para recibir y dar trámite a las solicitudes de acceso a la información acorde a lo establecido en la normatividad aplicable?	
<b>Complementariedades y coincidencias con otros programas federales.</b>		84. Exponer en un cuadro las coincidencias y/o complementariedades con otros programas y/o acciones 85. ¿Con cuáles programas federales y/o acciones podría tener complementariedad? 86. ¿En qué aspectos pueden ser complementarios (objetivos, poblaciones, otros)? 87. ¿Existen otros programas o intervenciones en el orden federal que entreguen los mismos bienes y servicios a la PO?, en caso de que la respuesta sea afirmativa, mencionar cuáles son. 88. En caso de identificar otros programas o intervenciones que pueden ser complementarios ¿El programa cuenta con una estrategia de coordinación con estas para la atención de su PO?	Coherencia externa
<b>Mecanismos de seguimiento, monitoreo y evaluación</b>		89. Existen mecanismos que permitan verificar periódicamente los procesos de intervención del programa 90. Especifica la dependencia que estará a cargo del seguimiento.	Pertinencia

Elaboración propia con base en Cardozo (2012) y Guía de evaluación para los programas sociales, Lineamientos básicos para la elaboración de programas nuevos de desarrollo Social y términos de referencia para la evaluación de diseño con trabajo de campo de CONEVAL.



## Capítulo 5 Evaluación del programa jóvenes construyendo el futuro (JCF)

En este apartado se evaluó el Programa JCF conforme a lo descrito en la propuesta técnica para la evaluación. La evaluación se realiza a partir del análisis de documentos oficiales del Programa, documentos secundarios relevantes sobre el problema público identificado y se enriquece con la información obtenida a través de las entrevistas realizadas a jóvenes, funcionarios clave y a centros de trabajo.

Algunas de las características generales de la evaluación de diseño del programa JCF son: el enfoque de la investigación es cualitativo, tiene un alcance descriptivo y usa técnicas como análisis documental y entrevistas estructuradas y semiestructuradas; será una evaluación parcial, ya que se enfoca en el diseño; es una evaluación externa, ya que será desarrollada por una persona ajena a quien desarrolla el programa; en cuanto a los destinatarios de la evaluación, se busca que la evaluación tenga un impacto tanto en los funcionarios encargados del programa, como en la sociedad civil; es una evaluación formativa Scriven (en Cardozo, 2012: 51) ya que busca identificar a tiempo las dificultades y proporcionar información que mejore el objeto evaluado; finalmente la evaluación será sectorial, ya que se enfoca en un programa.

### 5.1 Descripción general del programa JCF

El Programa presupuestario U280 Jóvenes Construyendo el Futuro se implementó en enero de 2019, es considerado uno de los 30 programas prioritarios de la actual administración<sup>27</sup>, dichos programas fueron diseñados “para apoyar a los más necesitados y reactivar la economía nacional desde abajo y para todos (Gobierno de México, s.f.)”. El programa, además de cumplir con el propósito para él que fue diseñado, busca cumplir con los lineamientos y principios rectores de la “política de bienestar” del gobierno actual.

El Programa se consideró en el Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024<sup>28</sup> (PND), se puede ubicar en dos apartados; el primero vinculado a “Política y Gobierno” y el segundo vinculado a la “Política social”. Respecto al primero, se identifica un cambio de paradigma en seguridad, con el que se busca garantizar empleo, educación, salud y bienestar en general; en el segundo se establece, explícitamente el Programa en comento, describiéndolo como (PND, 2019:39):

1. Un Programa que tiene como propósito que jóvenes de entre 18 y 29 años de edad que no se encuentren estudiando ni trabajando reciban capacitación laboral.
2. Que busca atender a 2.3 millones de jóvenes.
3. Ofrece una beca mensual de 3 mil 600 pesos<sup>29</sup>.
4. Brinda una capacitación por un periodo de doce meses en instituciones públicas y privadas.
5. Además, se les otorga seguro médico por parte del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMMS).

---

<sup>27</sup> Publicado en: <https://www.gob.mx/proyectosyprogramasprioritarios>

<sup>28</sup> Publicado en el Diario Oficial de la Federación en 2019.

<sup>29</sup> En las Reglas de Operación 2020 se incrementó el monto a \$3,748.00 pesos.

Respecto al problema, este se detalla en el diagnóstico 2018. En el diagnóstico, se enlistan y describen diversas dificultades a las que se enfrentan los jóvenes, por ejemplo:

- a) Escasas oportunidades laborales e informalidad.
- b) Bajos salarios.
- c) Escolarización deficiente.
- d) Precariedad laboral.
- e) Conductas antisociales.
- f) Desaprovechamiento del bono demográfico.
- g) Pobreza.
- h) Migración.

concluyendo que el problema central que se busca atender con el Programa es “la exclusión social y laboral de jóvenes entre 18 y 29 años de edad (STPS, 2018)”.

En cuanto al presupuesto del Programa, en el ejercicio fiscal 2019, tuvo un presupuesto original de 40,000 millones de pesos; este se redujo a 23,915 millones en 2020 por lo que, en ese año, el Programa dispone de un presupuesto aprobado de 24,956 millones de pesos, mientras que para el Ramo 14 de Trabajo y Previsión Social es de 28,860 millones de pesos millones de pesos, por lo que, el programa representa 86.5% del presupuesto total de lo previsto para la STPS (SHCP, 2020).

El Programa ha sufrido una serie de constantes cambios, algunos de los que se consideraron más representativos son:

1. **Documentos normativos:** lineamientos para la operación del Programa en enero 2019; lineamientos para la operación del Programa en junio del mismo año. En 2020, se publican las Reglas de Operación del Programa.
2. **Problema:** en el diagnóstico se explicita que el problema a atender es la exclusión social y laboral. En los lineamientos de enero y junio 2019 se menciona como problema, únicamente la exclusión social y se hace alusión a la cantidad de jóvenes que no estudian, no trabajan y no reciben capacitación. En las Reglas de Operación (RO) se mencionan varios problemas, por ejemplo<sup>30</sup>: desempleo juvenil, mercado laboral en condiciones precarias con alta rotación y bajos ingresos a los jóvenes, empleo informal; en consecuencia, carencia de seguridad social, desvinculación entre las capacidades de los jóvenes y la oferta empresarial, desaprovechamiento del bono demográfico y finalmente se hace mención a la población joven en situación de exclusión laboral y social.
3. **Apoyos:** en las RO la capacitación ya no está orientada a fortalecer habilidades blandas, sino hábitos de trabajo y habilidades técnicas. La Constancia de Capacitación ya no se considera un apoyo; pasa a formar parte de los objetivos. La beca incrementó \$148.00 pesos.
4. **Objetivo:** en los lineamientos de enero a junio se pasa de cuatro objetivos generales a uno. Entre los lineamientos de junio y las RO se pasa de buscar aumentar la empleabilidad para la inclusión laboral de jóvenes que no estudian y no trabajan a un

---

<sup>30</sup> Algunas de estas se observan en el diagnóstico.

objetivo que es: propiciar la conexión entre CT y los jóvenes que no estudian y no trabajan, para que sean incluidos en actividades productivas.

5. **Cobertura y población objetivo:** en las RO se especifica: “dar prioridad a jóvenes que habiten en municipios de alta y muy alta marginación, con altos índices de violencia y a integrantes de grupos históricamente discriminados”.
6. **Requisitos y documentación de los solicitantes:** En las RO se solicita una declaración de no estar trabajando y estudiando; la inscripción es completamente a través de la Plataforma Digital (PD); además ya no se solicita comprobante de estudios.
7. **Planes de capacitación:** en las RO se pasa de buscar prepararlos para su inclusión laboral a únicamente buscar aumentar su empleabilidad. Se anexa que el plan de capacitación deberá realizar ajustes para jóvenes con discapacidad. Se especifica que los planes deberán tener una duración de 12 meses.

Sumado a los cambios antes mencionados, se considera relevante resaltar que los jóvenes pasaron de ser becarios a ser aprendices; además se estableció que aquellos jóvenes que estén vinculados con el Programa Sembrando Vida, tendrán derecho a una capacitación de hasta 24 meses y también se reconoce que se estableció un máximo de jóvenes que se podían recibir en los CT.

En síntesis, no se observó ningún cambio en el diagnóstico, pero se observaron numerosos cambios a lo largo de los tres documentos oficiales antes mencionados (para más detalle ver anexo 1). En la estructura programática a emplear en el proyecto de presupuesto de egresos 2020 (PEF), se especifican algunos atributos del programa, estos son: (ver cuadro 19).

Cuadro 19 Descripción del Programa U280 Jóvenes Construyendo el Futuro (JCF)

Nombre del Programa	Jóvenes Construyendo el Futuro (JCF)
Ramo/sector	Ramo 14, Trabajo y Previsión Social
Modalidad / Programa Presupuestario (PP)	U208
Dependencia a cargo	Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS)
Unidad responsable	Subsecretaría de Empleo y Productividad Laboral
Año de inicio	2019
Objetivo	<p>Busca que la población joven se reincorpore a instituciones educativas o a actividades de capacitación en el trabajo en los sectores público, privado y social. Adicionalmente, STPS realizará acciones que contemplan el apoyo a jóvenes que se dediquen al cuidado de personas mayores y familiares de enfermedades terminales, en colaboración con la Secretaría de Salud. El programa otorgará apoyos económicos mensuales de 3,600 (cantidad modificada) pesos a los jóvenes que participen en el programa de capacitación para el trabajo.</p> <p>Desde la Secretaría de Educación Pública (SEP)<sup>31</sup>, el programa contribuirá a que 300 mil jóvenes de 18 a 29 años que actualmente no se encuentren</p>

<sup>31</sup> En la SEP hubo una modificación en la estructura programática de denominación del Pp U280 Jóvenes Construyendo el Futuro a Jóvenes Escribiendo el Futuro.

	estudiando ni trabajando accedan, permanezcan y concluyan sus estudios de educación superior, en modalidad presencial, por medio del otorgamiento de becas y el establecimiento de mecanismos de colaboración y coordinación con Instituciones y Organismos vinculados a la Educación Superior. Los jóvenes que participen en esta modalidad recibirán un apoyo de 2,400 pesos mensuales.
<b>Finalidad</b>	Desarrollo económico
<b>Función</b>	Asuntos Económicos, Comerciales y Laborales en General
<b>Subfunción</b>	Asuntos Laborales Generales
<b>Actividad institucional</b>	Capacitación y productividad

Fuente: elaboración propia con base en el Presupuesto de Egresos 2020 y el Reglamento Interior de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social.

Como se mencionó, la Unidad Responsable de coordinar el Programa es la Subsecretaría de Empleo y Productividad Laboral, la cual cuenta con tres direcciones generales (Reglamento Interior de la STPS, 2019):

- Asistencia Territorial;
- Operación e Innovación; y Evaluación, Vinculación, y
- Desarrollo de Habilidades.

Esta unidad y sus respectivas direcciones, serán responsable de coordinar e implementar el Programa en las 32 entidades federativas.

De acuerdo con lo anterior, y después de que el Programa sufriera considerables cambios, el Programa queda de la siguiente manera: (cuadro 20).

Cuadro 20 Programa Jóvenes Construyendo el futuro

Problemas (identificados en las RO)	Desempleo juvenil; mercado laboral en condiciones precarias, con alta rotación y bajos ingresos a las y los jóvenes; empleo informal (sin acceso a seguridad social); desvinculación entre la oferta laboral y las capacidades de los jóvenes, lo que implica capacitación para atender la exclusión laboral; desaprovechamiento del bono demográfico y finalmente se hace mención a la población joven en situación de exclusión laboral y social.
¿qué busca el Programa?	Busca que jóvenes aprendan trabajando para desarrollar hábitos de trabajo y habilidades técnicas.
Finalidad	Brindar oportunidades de capacitación en el trabajo a jóvenes entre 18 y 29 años que no trabajan y no estudian al momento de solicitar su incorporación
Apoyos	<b>Capacitación en el Centro de Trabajo (CT):</b> Impartida por un CT registrado ante el Programa, la cual está orientada a la adquisición o fortalecimiento de habilidades técnicas y hábitos de trabajo, de acuerdo con el Plan de Capacitación registrado, por un periodo máximo de doce (12) meses. <b>Beca:</b> por la cantidad de \$3,748.00 pesos (tres mil setecientos cuarenta y ocho pesos 00/100 M.N.) que se entrega mensualmente, en forma individual y de manera directa, a través de un instrumento bancario, a las y los aprendices del Programa. <b>Seguro Médico:</b> por la cobertura de los seguros en las ramas de enfermedades, maternidad y riesgos de trabajo.

Objetivos	<p><b>General:</b> 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.</p> <p><b>Específicos:</b></p> <p>I. Entregar becas a las y los aprendices vinculados durante un periodo máximo de hasta (12) doce meses.</p> <p>II. Otorgar seguro médico a las y los aprendices vinculados.</p> <p>III. Otorgar las Constancias de Capacitación que emitan los CT a las y los aprendices egresados que concluyan su capacitación, conforme a lo establecido en el Plan de Capacitación.</p> <p>IV. Propiciar el acercamiento de las y los aprendices a mecanismos de inclusión productiva.</p>
Cobertura	En las 32 entidades federativas, con base en la disponibilidad presupuestal del ejercicio fiscal vigente.
Población potencial	2 millones 300 mil jóvenes
Población objetivo	<p>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.</p> <p>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.</p>
Focalización	No existen mecanismos de focalización, aun cuando se demuestra que el problema afecta en mayor medida a mujeres.
Operación del Programa	<p>A groso modo, el mecanismo de operación del programa es el siguiente:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. A partir de la difusión del Programa (en su plataforma digital, medios de comunicación masivos, en redes sociales, entre otros) los jóvenes determinan si cumplen con los requisitos, es decir, tener entre 18 a 29 años, no estar estudiando o trabajando, y estar disponibles para acudir a un CT y recibir capacitación por un periodo máximo de 12 meses.</li> <li>2. Una vez que cumplen con los requisitos, los jóvenes llenan el formulario correspondiente y remiten los documentos requeridos, a efecto de que sean verificados por un equipo administrativo y se determine su ingreso (esto a través de la Plataforma Digital (PD), lo pueden hacer por cuenta propia o con asistencia de personal autorizado por la STPS).</li> <li>3. En caso de que la postulación resulte favorable, el o la joven registrada ingresa nuevamente a la PD y elige un CT para el que este calificado, sea de su interés y que se encuentre cercano a su domicilio, a efecto de comenzar la capacitación.</li> <li>4. Durante la capacitación los jóvenes y los CT deberán presentar una evaluación mensual.</li> <li>5. Al término de esta, el aprendiz vinculado obtiene una Constancia de Capacitación que describe las habilidades técnicas adquiridas.</li> </ol>
Presupuesto	Presupuesto original de 40,000 millones de pesos; pero este se modificó a 23,915 millones.

Fuente: elaboración propia con base en las RO 2020 y el PEF 2019.

Es importante resaltar que, de acuerdo con la descripción de los objetivos expuestos en el PEF 2019, el objetivo del programa es “que la población joven se incorpora a instituciones educativas

o actividades de capacitación para el trabajo. Adicionalmente, STPS realizará acciones que contemplan el apoyo a jóvenes que se dediquen al cuidado de personas mayores y familiares de enfermedades terminales, en colaboración con la Secretaría de Salud” estos elementos no son considerados dentro de las RO 2020 por lo que no se observa armonización en dichos documentos.

Como se puede observar, las actuales RO del Programa han sido el resultado de constantes cambios, de acuerdo con la entrevista a uno de los funcionarios encargados del diseño del Programa, estos cambios se justifican y basan en las “teorías del emprendimiento, las cuales, según él, mencionan que siempre hay algo que cambiar y siempre se debe estar en busca de mejoras. Adhiere que los cambios no restan certidumbre y tampoco es sinónimo de una mala planeación, menciona también que los Programas deben ser diferentes y la forma de medirlos también, finalmente invita a que debemos entender que los cambios son buenos y que el Programa se tienen que ir ajustando constantemente.

#### *5.1.1 Valoración cualitativa de la descripción del problema*

La descripción del Programa es una subunidad de análisis que no está sujeta a criterios de evaluación, esto no exime resaltar algunos acontecimientos importantes, por ejemplo:

1. No es claro bajo qué sustento se redefinieron los objetivos tanto generales como específicos, ya que, en 2020, estos sufrieron cambios considerables (ver anexo 4) comparados con los definidos en el diagnóstico.
2. Al modificar el objetivo general, queda fuera aumentar la empleabilidad y la inclusión en el mercado laboral de los jóvenes lo que se contrapone con el problema central definido en el diagnóstico y deja fuera la posibilidad de acceder a un trabajo decente y en consecuencia de contribuir a la solución del problema central. Por otro lado, el actual objetivo “inclusión en actividades productivas” no implica más que la participación en una actividad laboral sin que esto implique mejorar la inclusión laboral.
3. Se eliminó el objetivo específico que buscaba el desarrollo de habilidades técnicas, blandas y buenos hábitos de trabajo<sup>32</sup> mismos que buscaban contribuir al problema de la exclusión social y laboral, se puede intuir que esta decisión se basó en la ambigüedad que existe para medir dichos objetivos. Ahora, solo detalla que los planes de capacitación deberán estar enfocados a la “adquisición de conocimientos, competencias, habilidades y experiencia laboral en las y los aprendices, con miras a aumentar su empleabilidad a futuro”.
4. El incremento de la beca fue consecuencia de un aumento en el salario mínimo, y se aplicó únicamente para que el programa no desincentivará a los jóvenes.

---

<sup>32</sup> Habilidades técnicas: Conocimientos, competencias y habilidades propias del oficio o actividades objeto de capacitación.

Habilidades blandas: Competencias, actitudes, conocimientos y valores que permiten a la persona la resolución de problemas o una respuesta pertinente a una situación nueva o específica, principalmente en el medio laboral, además de hábitos de trabajo y habilidades socioemocionales básicas relevantes para la capacitación en el trabajo

Hábitos de trabajo. Competencias, actitudes, conocimientos y valores que se aprenden y practican de manera reiterada y que permiten a la persona el seguimiento de rutinas, resolución de problemas o una respuesta pertinente a una situación nueva o específica, principalmente en el medio laboral, y que son relevantes para la capacitación en el trabajo. Fuente: lineamientos enero y junio 2019 y RO 2020.

5. La finalidad se ha mantenido a lo largo de los documentos oficiales, sin embargo, queda la duda de cómo con la capacitación de un año se contribuye a la solución del problema de exclusión social y laboral.
6. En 2020 se suma la figura operativa Mentor de la Nación, sin dejar claras cuáles son sus funciones en las RO ellos colaboran en el programa con cargos administrativos de enlaces y tienen la responsabilidad de realizar la supervisión a los Centros de Trabajo, de acuerdo con información recabada en las entrevistas.
7. Resulta difícil identificar, cómo el cumplimiento de los objetivos RO 2020 contribuirá a resolver el problema de la exclusión laboral y social de los jóvenes.

## 5.2 Justificación de la creación del Programa/Diagnóstico

De acuerdo con Luis Aguilar (1993:20) dentro de las fases del proceso de una política o programa, debe existir una fase de iniciación, la cual debe reflejar: “un planteamiento creativo del problema; una explicación preliminar y aproximada de los conceptos y aspiraciones y posibilidades”. Estos elementos se pueden identificar en el diagnóstico, en este caso, del Programa.

El diagnóstico consiste en analizar una problemática específica, a partir de la recopilación e interpretación de información, definir las causas y efectos, identificando debilidades que permitan proponer los cambios necesarios que contribuyan a la solución del problema, además identificar correctamente el problema ayuda a identificar con precisión a quienes afecta, en dónde está ocurriendo.

El diagnóstico es el documento que justifica la creación de cualquier programa social, este tiene como objetivo identificar y describir el estado actual del problema, así como a la población que desea atender, debe tener una mirada espacial, definiendo su localización geográfica y distribución entre grupos que le permita generar hipótesis respecto a las causas y consecuencias del problema. Obligadamente debe realizar un análisis de lo que se ha hecho para atender el problema, ya sea a nivel nacional o internacional. En síntesis, es el documento base para que cualquier intervención gubernamental este sustentada y este documento será la guía y deberá ser actualizado conforme el programa o problema lo requiera.

Si bien no existe un manual para elaborar dicho diagnóstico, este debe contener algunos elementos mínimos como son (CONEVAL, 2020):

1. Identificación del problema y descripción del problema:
2. Cobertura
3. Diseño de la intervención
4. Presupuesto

De acuerdo con lo anterior y basado en la propuesta técnica para la evaluación del diagnóstico se detallan las categorías de las subunidades de análisis; dando respuesta a las preguntas de la propuesta técnica.

### 5.2.1 Identificación del problema

El problema que justifica la intervención del programa, de acuerdo con el diagnóstico es: “jóvenes entre 18 y 29 años en condiciones de exclusión social y laboral” (STPS, 2018). Si bien el

diagnostico identifica el problema, éste no define qué es exclusión social y laboral; y no describe cuales son los factores que determinan que un joven se encuentre en dicha situación. Los factores que se retoman son:

1. Acceso al mercado laboral
2. Desempleo
3. Cualificación laboral
4. Precariedad laboral y seguridad social
5. Subempleo
6. Ingresos insuficientes
7. Pobreza
8. Migración
9. Estigma
10. Sin formación escolar
11. Abandono escolar

De acuerdo con lo expuesto en el marco conceptual, el diagnóstico retoma solo algunas de las causas de exclusión social y laboral sin profundizar en su caracterización y descripción.

El diagnóstico menciona algunos elementos que no precisamente coinciden, aunque se podrían relacionar de manera indirecta con el problema mencionado, por ejemplo:

1. Indica la cantidad de jóvenes dentro de la Población económicamente activa y la no económicamente activa, considerando que un 38.3% no son económicamente activos.
2. Se menciona a la informalidad como parte del problema de exclusión, aunque de acuerdo con los autores este no es un factor de exclusión.
3. Se indica la tasa de desocupación de los jóvenes, pero no se describen las causas.
4. Se habla de la inmadurez laboral sin definir dicha categoría.
5. Recuperan un estudio sobre las causas del porque los jóvenes no estudian o no trabajan, las cuales reflejan quehaceres domésticos y cuidados de un familiar; están buscando empleo, no hay empleo o no cumplen con sus expectativas.
6. Se habla de una falta de instituciones formadoras de profesionistas.
7. Se menciona que las empresas no encuentran personas calificadas para las puestos que ofertan, sin embargo, tampoco se habla de que tipo de cualidades necesitan.
8. De habla de la estigmatización a jóvenes con precariedad económica, los cuales pueden caer en conductas antisociales, inclusive, ser captados por el crimen organizado.
9. Se habla de que el desempleo tiene una correlación positiva sobre los niveles de homicidios.
10. Existe un desaprovecho del bono demográfico asociado a un desaprovechamiento del capital humano.
11. Se considera que este problema afecta en mayor medida a las mujeres

Por su parte en las RO (2020) se retoman algunos problemas considerados en el diagnóstico, como:

1. Desempleo, con datos de jóvenes a partir de los 15 años y no a partir de los 18 años como se indica en el problema.



2. Mercado laboral que ofrece condiciones precarias, con alta rotación (no incluida en el diagnóstico) y bajos ingresos de los jóvenes.
3. Informalidad, sin acceso a seguridad social

Por lo anterior y por la forma en cómo está expresado el problema en el diagnóstico se puede afirmar que este no define qué es exclusión social y laboral, es decir no define el problema; describe solo algunos elementos del problema; la mayor parte del análisis es a partir de datos cuantitativos sin considerarse un análisis cualitativo de los problemas; la evolución del problema no es clara; da la impresión de que el problema es “que los jóvenes de entre 18 y 29 años de edad no estudian y no trabajan” ya que se concentra en describir las causas del porqué no estudian y no trabajan y no las necesidades de atención la población joven en situación de exclusión social y laboral. El problema no está completamente relacionado con las necesidades de la población joven en situación de exclusión laboral. a su favor se puede decir que las RO 202 sí retoman algunos problemas mencionados en el diagnóstico.

### *5.2.2 Evolución del problema*

La evolución del problema hace referencia a un análisis cualitativo y cuantitativo del problema a lo largo del tiempo y entre las distintas regiones y grupos afectados, con el objetivo de ubicar cambios que aporten información relevante para la atención del problema. En el diagnóstico se ubicaron distintas causas del problema como: escasas oportunidades laborales e informalidad; bajos salarios; escolarización deficiente; precariedad laboral; causas de violencia e inseguridad; desaprovechamiento del bono demográfico; pobreza; migración; efectos sociales de la exclusión laboral. Sin embargo, no se explicita cómo ha sido su evolución ni cuáles son los factores que deben considerarse como prioritarios de atención.

### *5.2.3 Experiencias de atención*

Las experiencias de atención son un recuento de lo que se ha hecho, tanto a nivel nacional como internacional, para atender el problema. Estas experiencias sirven de referente para considerar elementos de éxito y valorar si pueden ser incluirlos en la propuesta actual; así como descartar aquellos que no han fracasado y recuperar el aprendizaje de estos, para evitar cometer errores posteriores.

1. Experiencias nacionales.

Respecto a la experiencias de atención citadas en el diagnóstico, que anteceden al Programa, se ubican las siguientes (2018):

- Capacita-T: brinda diversas capacitaciones a jóvenes entre los 15 y los 29 años para ayudarlos a regresar a la escuela, ingresar al mercado laboral o emprender proyectos productivos, a cargo de la Secretaría de Educación Pública (SEP).
- Programas de aprendices de México: hace referencia a jóvenes que se gradúan con bachillerato técnico, basado en el sistema dual alemán adaptado a México, en colaboración con la Conferencia Patronal de la República Mexicana (COPARMEX).
- Construye T: busca promover el aprendizaje de las habilidades socioemocionales de los jóvenes para así prevenir conductas de riesgo que trunquen la trayectoria educativa de los estudiantes, a cargo de la SEP y las Naciones Unidas para el Desarrollo.

Estos programas se enfocan en el vínculo formación y trabajo, no se habla en el diagnóstico sobre el éxito o fracaso de dichos programas o si aún siguen vigentes.

Otros programas que se han vinculado al problema y que no se mencionan en el diagnóstico son:

- Programa de apoyo al empleo (PAE) inició operación en la administración de Vicente Fox: este programa, sigue vigente y brinda apoyo a través de subprogramas, en aspectos relacionados a la atención del problema como: formación de capacitación para el empleo y autoempleo, fomento al autoempleo, movilidad laboral, vinculación laboral y atención a repatriados. El subprograma bécate atiende directamente a jóvenes (desde 16 años) busca apoyarlos en capacitación para el trabajo.
- Programa Nacional de Becas para el Bienestar Benito Juárez: beca para evitar el abandono escolar desde Educación Inicial y Básica, Educación Media Superior y Educación Superior, actualmente vigente.
- Programa jóvenes escribiendo el futuro: enfocado a jóvenes menores de 29 años matriculados en un centro de educación superior en modalidad escolarizada, actualmente vigente.
- Programa sembrando vida: busca impulsar su participación efectiva en el desarrollo rural integral y promover el empleo en zonas, principalmente rurales, actualmente vigente.
- Programa de estancias infantiles para apoyar a madres trabajadoras: con impacto en la incorporación de mujeres en el mercado laboral, sin vigencia.
- OPORTUNIDADES: con efectos en la reducción del abandono escolar, actualmente eliminado.

En las experiencias nacionales omitieron incluir algunos programas que han intentado contribuir a la solución del problema, además no se hizo un análisis de en qué medida dichas programas contribuyeron al problema, solo se mencionan por su coincidencia con las características del programa y problema.

## 2. Experiencias internacionales

Las experiencias internacionales retomadas para el diseño del Programa no están explícitas en el diagnóstico, pero, de acuerdo con información recabada en las entrevistas, se retomaron, en gran medida, los aportes de Laura Ripanni, especialista en temas de empleo del Banco Interamericano de Desarrollo. También se asistió a J-pal Chile<sup>33</sup> a un programa de evaluación de impacto sobre temas de empleo público el cual sirvió para realizar el marco lógico y árbol de problemas de dicho diagnóstico; también, se estableció contacto con otros implementadores de programas similares de la Región, pero ninguno contaba con un Programa como el de JCF. Se realizaron talleres con especialistas de la región de la OIT donde explicaban las experiencias que tenían de programas similares; se establecieron pláticas con el Banco Mundial; y con la asistencia del Centro para el Aprendizaje en Evaluación y Resultados para América Latina y el Caribe (CLEAR)

---

<sup>33</sup> Organización especializada en evaluaciones de impacto con técnicas experimentales y cuasi experimentales, Fuente: entrevista con Alejandro Encinas Nájera (2020) responsable del diseño del programa JCF.

De acuerdo con CEPAL (2017, 2018 y 2019) algunas recomendaciones para contribuir a la solución del problema de exclusión social y laboral son (ver cuadro 21):

Cuadro 21 Recomendaciones Internacionales retomadas en el diagnóstico para contribuir a la inclusión social y laboral

Recomendaciones internacionales para contribuir a la inclusión social y laboral	Diagnóstico JCF	
	Se menciona	Comentarios
Priorizar la conclusión de la educación secundaria/básica.	Si	No se aceptan jóvenes menores de 18 años con la intención de evitar la deserción escolar; pero tampoco es un requisito que se tenga algún tipo de formación académica para ser incluidos en el Programa.
Cerrar brechas y ampliar capacidades en la educación y formación técnico-profesional con énfasis en la innovación.	No	
Poner en marcha políticas activas de inclusión laboral y construcción de trayectorias de trabajo decente	Si	Se considera como parte de la solución la inclusión laboral, pero no se habla de trayectorias de trabajo decente
Propiciar la conciliación entre estudios, trabajo y vida personal y familiar, especialmente para las mujeres	No	
Promover el ejercicio de derechos de jóvenes con discapacidad	No	
Fortalecer sistemas de protección social: a) Protección social universal que contribuya a la construcción de Estados de Bienestar con un enfoque sensible a las diferencias, desde un enfoque de igualdad y derechos, sin dejar a nadie atrás	NO	Se menciona en el PND
Fortalecer sistemas públicos de empleo y políticas activas y pasivas del mercado laboral, incluyendo a los servicios de intermediación laboral	No	
Fortalecer sistemas educativos y formación técnico-profesional	Si	Se mencionan a manera de ejemplo de Programas similares
Permitir a los que entran a la educación técnica y profesional seguir si así lo desean en la educación superior.	No	
Mejorar articulación entre actores del sistema educativo y empresarial	Si	Se menciona la falta de relación entre la oferta y demanda laboral
Impulsar educación en habilidades digitales, habilidades blandas	Si	Estas quedan eliminadas en las actuales RO.
Hacer frente a desigualdades de género en la elección de carreras	No	
Acompañar a los trabajadores a lo largo de toda su vida	No	

Fuente: elaboración propia con base en CEPAL (2017, 2018 y 2019) y Diagnóstico JCF 2018.

Si bien se observa que se consideraron experiencias internacionales para la atención del problema, no se consideraron gran parte de las recomendaciones realizadas por la CEPAL para enfrentar los desafíos de inclusión y las implicaciones de los cambios en el mundo del trabajo de los jóvenes las recomendaciones.

Además, no se abordan los aspectos exógenos que influyen en gran medida en el éxito o fracaso de un programa de inclusión laboral como son (CEPAL, 2019):

- Los factores exógenos: incluyen el crecimiento económico, la naturaleza de la estructura productiva, la calidad de la educación obligatoria y de las instituciones de formación profesional, los sistemas de protección social y la regulación y características de los mercados laborales, una demanda laboral dinámica, producto de un entorno macroeconómico favorable que permita la creación de empleos productivos, ya sea mediante la contratación de más personal o del trabajo independiente.
- Los factores exógenos: se relacionan principalmente con el diseño y la ejecución de los programas, así como con la capacidad de articulación y coordinación de los distintos componentes, pero también con otros elementos, como la duración adecuada de los programas, su vinculación con el sector privado generador de empleo, la incorporación de una perspectiva de género.

Para el diagnóstico fueron consideradas diversas experiencias internacionales, sin embargo, no se consideraron la mayoría de los elementos recomendados por organismos internacionales como la CEPAL, que cuenta con estudios a profundidad sobre como contribuir a la inclusión social y laboral, no solo de los jóvenes, sino de la población en general. Se considera relevante el apoyo que tuvieron de especialistas de organismos como la OIT, BM, BID, CLEAR y de instituciones como J-PAL Chile y el CIDE.

El diagnóstico hace una comparación con otros programas determinando que su intervención será la más adecuada; pero sus objetivos ya no están en armonía con los expuestos en las RO 2020. No se justifica porque no se consideraron otros factores que inciden en el problema.

#### *5.2.4 Población potencial (PP) y población objetivo (PO)*

La población potencial son 2.6 millones de jóvenes, refiriéndose a la población total de jóvenes afectados por el problema; mientras que la población objetivo es la población que el programa tiene planeado atender. En este sentido el diagnóstico precisa que la PP son todos los jóvenes en exclusión laboral, sin considerar a los que están en exclusión social. Mientras que su PO son jóvenes entre 18 y 29 que no estudian y no trabajan, el 77.3% habita principalmente en zonas urbanas y el 22.7% habita en zonas rurales sin importar si son incluidos o excluidos social y laboralmente. Respecto a su actualización, no se menciona una periodicidad, sino que, está se basará en los resultados de la ENOE 2019; considerando nuevamente a jóvenes que no estudian y no trabajan sin considerar otros factores de exclusión. Los jóvenes al final del programa estarán dotados de habilidades técnicas y blandas.

#### *5.2.5 Árbol de problemas*

De acuerdo con CONEVAL (2020) “el árbol de problemas es una estructura causal que representa de manera explícita las causas estructurales, causas intermedias y efectos del problema que pretende atender el programa”. Su objetivo es presentar en forma esquemática un

encadenamiento de causas y efectos. El diagnóstico sí cuenta con un árbol de problemas en el que se diagraman las causas y efectos del problema.

Sin embargo: no se explicita cuáles factores deben considerarse como causas y cuáles como efectos del problema; algunas categorías podrían agruparse en una sola causa (bajos salarios y bajos ingresos); se habla de una causal de riesgo en la salud no cubiertos, como consecuencia de un bajo crecimiento económico, esta causa nunca fue mencionada en el diagnóstico. Tampoco se menciona la relación causal entre el bajo crecimiento económico y la inexperiencia laboral/brechas de competencia.

Además de lo anterior se observan algunas incongruencias ya que si el problema es "jóvenes de 18 a 29 años en condiciones de exclusión social y laboral" la "exclusión social" y "mayores tasas de desempleo entre jóvenes" no pueden considerarse efectos del problema.

En los efectos también se observan incongruencias, por ejemplo, la precariedad laboral es parte del problema, no la causa.

No puede existir coherencia en tanto que no se pueden considerar causas y efectos la misma categoría, es decir, el bajo crecimiento económico, la crisis de inseguridad y la violencia no pueden ser causas y efectos al mismo tiempo.

#### *5.2.6 Árbol de objetivos*

El árbol de objetivos es una forma esquematizada de la situación esperada al resolver el problema, con base en el árbol de problemas, se genera un esquema en el que los aspectos negativos del problema se convierten en fines y causas que contribuirán a la solución del problema. De dicho árbol se puede decir que ya no está en armonía con los actuales objetivos del Programa, ya que en las RO 2020 ya no se busca desarrollar habilidades para la vida y el trabajo.

Además, el árbol de objetivos presenta incongruencias, ya que si el problema central es "jóvenes entre 18 y 29 años en condiciones de exclusión social y laboral" porqué el objetivo central se convierte en "jóvenes entre 18 y 29 años con habilidades para la vida y el trabajo", el objetivo debería ser "jóvenes entre 18 y 29 años incluidos social y laboralmente.

La forma en que se esquematiza el árbol está en armonía con el árbol de problemas, por lo que arrastra las mismas deficiencias y problemas identificados en el árbol de problemas.

#### *5.2.7 Justificación de los objetivos de la intervención.*

Este apartado tiene como finalidad delimitar los objetivos en los cuales se basará la intervención. Dichos objetivos deberán estar vinculados directamente con lo que se espera ocurra como resultado de la intervención.

En diagnóstico el objetivo del problema ya no está en sintonía con el objetivo de las RO 2020, aunque sigue habiendo un vínculo en cuanto a proporcionar capacitación para el trabajo.

En el Diagnóstico, se mencionan Experiencias de Atención, se describen tres programas públicos que antecedieron a JCF: Capacita-T, de la SEP; Programa de Aprendices de México, realizado en Bachilleratos Técnicos en colaboración con la COPARMEX; y el programa Construye-T, de la SEP y el PNUD.

Es importante aclarar que, en virtud de que el desarrollo de habilidades blandas ya no constituye un objetivo del programa de la STPS, el modelo Construye-T ya no guarda relación con JCF.

En el diagnóstico, apartado “Determinación y justificación de los Objetivos de la Intervención”, se refieren las alternativas vislumbradas por la STPS para atender el problema de la desocupación juvenil: a) la inacción; b) acercar la oferta con la demanda laboral mediante la intermediación; c) aumentar la matrícula en educación superior; d) impulsar programas educativos que combinen aspectos educativos y profesionales; e) ofrecer becas sin capacitación; y, f) el fomento al autoempleo. Las debilidades percibidas en cada alternativa sirvieron de base para inducir las estrategias de atención de JCF: promover la vinculación de la población juvenil con el sector productivo (privado, público y social) mediante un modelo de capacitación profesional; y el fortalecimiento de hábitos de trabajo y de competencias técnicas que incrementen sus posibilidades de empleabilidad. Pesé a que se consideran estas alternativas, no se hace un discernimiento ni se justifica, porqué se hace la selección de esté programas, con poco fundamento tanto teórico como empírico.

Tampoco se menciona si la capacitación podría ser más eficiente para aquellos que se vinculan a Centros de Trabajo con determinado perfil y sector económico.

#### *5.2.8 Contexto socioeconómico y político del problema*

En el diagnóstico no se describe el entorno político en el que se desarrolla el problema y el programa, sin embargo, en una de las entrevistas se comentó, brevemente, como fue que desde la campaña presidencial se había considerado como tema prioritario la atención a jóvenes, retomando que en dicha campaña se tenía el lema de “becarios no sicarios”.

En el diagnóstico, se hace un desglose de pobreza por entidad federativa, sin embargo, no se precisa una ubicación espacial del problema, ni de la población afectada por el mismo; Se determina por “decisión política” que será un programa que atenderá a nivel federal, dando prioridad a población históricamente discriminada.

#### *5.2.9 Productos del programa*

En este apartado se describe si los bienes servicios o productos entregados por el programa son adecuados para lograr los cambios esperados en la PO y sí Los bienes, servicios o productos entregados por el programa son adecuados para lograr los cambios esperados en la PO.

En el diagnóstico se mencionan estudios que relacionan la capacitación con la inserción laboral de los jóvenes, pero no se especifica qué características debe tener la capacitación, su duración, ni las condiciones en que se debe desarrollar para lograr los objetivos que persigue el Programa. Tampoco se especifica si la capacitación promovida por el Programa puede incrementar la empleabilidad de todos los jóvenes que no estudian y no trabajan, o solo de los que tienen cierto nivel de escolaridad o que están asentados en determinadas zonas (urbanas o rurales).

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

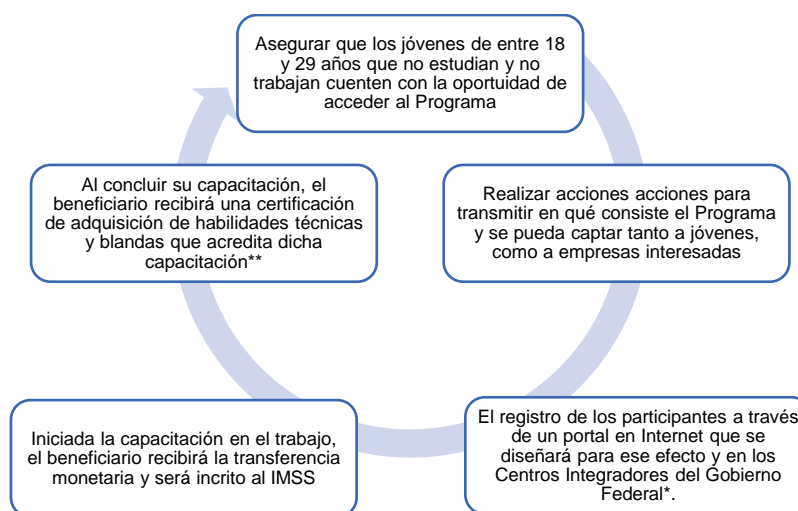
dificultan aún más la inserción laboral de los jóvenes. Se valora que los bienes que entrega son los adecuados, sin embargo, estos contribuyen de manera somera la inclusión social y laboral.

De esto se puede decir que los bienes y servicios que otorga el programa si apoyan la capacitación de los jóvenes, pero no dan argumentos que justifiquen la temporalidad y homogeneidad.

### 5.2.10 Etapas de intervención

En las etapas de intervención se describe, grosso modo el proceso de la misma. En el diagnóstico se describe dicho proceso, de manera muy general, a manera de proceso (ver siguiente ilustración).

Ilustración 15 etapas de intervención



Fuente: elaboración propia con base en el diagnóstico (2018).

\*Los centros integradores del gobierno federal ya no participan en este proceso.

\*\* La certificación ya no da cuenta de habilidades técnicas y blandas.

### 5.2.11 Valoración cuantitativa del diagnóstico

A partir del estudio de la subunidad de análisis: justificación de la creación/diagnóstico se puede decir lo siguiente:

Cuadro 22 valoración cuantitativa del diagnóstico.

Subunidad de análisis: Justificación de la creación/ diagnóstico		
Criterio a evaluar	coherencia interna.	Valoración cuantitativa
Identificación del problema	Si bien se identifica un problema este no se define ni describe. Las causas y efectos que caracterizan el problema, no son del todo identificables, y no es posible identificar los efectos que el problema provoca en la población joven. El problema no está cuantificado, ya que se habla de jóvenes que no estudian y no trabajan y no de aquellos que viven en situación de exclusión social y laboral. No define con claridad en que zonas del país se acentúa el problema de los jóvenes excluidos social y laboralmente.	1

Evolución del problema	El diagnóstico da cuenta de la evolución de distintos problemas pero que no están directamente vinculados con el problema; enfoca dichos problemas a la población joven que no estudia y no trabaja y no a la población excluida social y laboralmente. Aporta mucha información cuantitativa de los problemas, sin embargo, estas no facilitan la comprensión y evolución del problema.	1
Experiencias de atención	Se consideraron experiencias nacionales e internacionales, aunque se omitieron algunas que se consideran relevantes para el estudio.	2
Población potencial y objetivo	Se identifica a la población potencial (total de jóvenes entre 18 y 29 años), la población objetivo es parcialmente definida ya que hace mención a jóvenes que no estudian y no trabajan, sin considerar la situación de exclusión en la que se encuentren. Se caracteriza a los jóvenes que no estudian y no trabajan. No establece tiempos de actualización. No se hace una focalización de la población, a pesar de mencionar que afecta el problema en mayor proporción a mujeres. Se consideran a grupos históricamente discriminados.	1
Árbol de problemas	Se establece un árbol de problemas en el que se esquematiza lo planteado en el diagnóstico, presentando tautologías en las causas y efectos. No son del todo congruentes con los factores de exclusión social y laboral. no representa de forma adecuada causas y efectos	1
Árbol de objetivos	Se esquematizan los objetivos, sin embargo, no son congruentes con el problema central planteado; convierte el problema en la acción en la finalidad del programa, sin que esta esté en armonía con lo planteado en las RO.	1
Justificación de los objetivos de la intervención.	En diagnóstico el objetivo del problema ya no está en sintonía con el objetivo de las RO 2020, aunque sigue habiendo un vínculo en cuanto a proporcionar capacitación para el trabajo. En este mismo documento se hace un discernimiento y se justifica, de manera muy breve porqué se hace la selección de estos programas, con poco fundamento tanto teórico como empírico, pero si se identifican dichas alternativas.	2
Contexto socioeconómico y político del problema	El diagnóstico brinda información del entorno económico de los jóvenes (datos de pobreza), pero no menciona elementos socioeconómicos que puedan interferir en la intervención del programa. En cuanto a lo político, se mencionó sobre cómo nace el programa, pero no si este elemento puede influir en el éxito o fracaso del programa.	1
Productos del programa	De esto se puede decir que los bienes y servicios que otorga el programa si apoyan la capacitación de los jóvenes, pero no dan argumentos que justifiquen la temporalidad y homogeneidad.	2
Etapas de la intervención	En el diagnóstico se describe el posible proceso de intervención	3
<b>Total</b>		<b>15</b>

Fuente: elaboración propia.

Con base en las diez categorías asignadas a esta subunidad de análisis y las veintisiete preguntas que esta categoría incluía se concluye la siguiente:

Para considerarse que esta subunidad alcanza el criterio de “**coherencia interna**” debía haber obtenido una ponderación total de 25 a 30 puntos, sin embargo, solo alcanzó un total de 15 puntos, por lo que se considera deficiente el nivel de coherencia interna en el diagnóstico/ identificación del problema del programa JFC.



### 5.3 Contribución a las metas y objetivos nacionales e internacionales / Marco normativo

En este apartado se busca identificar la relación que existe entre el Programa y el marco normativo nacional e internacional.

#### 5.3.1 *Plan Nacional de Desarrollo (PND)*

En las RO 2020 se menciona que “el PND 2019-2024 tiene como uno de los principales objetivos, priorizar las necesidades de los sectores más marginados, indefensos y depauperados, e impulsar acciones en las zonas más pobres del país, para una mejora radical en sus niveles de bienestar”.

Dentro del PND se considera al Programa como uno de los prioritarios para contribuir:

1. No dejar a nadie atrás, no dejar a nadie afuera; derecho de los jóvenes a tener un lugar en el mundo
2. No puede haber paz sin justicia; Estamos aplicando ya un nuevo paradigma en materia de paz y seguridad que se plantea como prioridades restarle base social a la criminalidad mediante la incorporación masiva de jóvenes al estudio y al trabajo para apartarlos de conductas antisociales.
3. En la estrategia de seguridad pública se busca; Garantizar empleo, educación, salud y bienestar a jóvenes.
4. Como parte de la política social; se establece la generación del programa.

El Programa contribuye al eje de política social y la estrategia de seguridad pública; se vincula en tanto que busca vincular a los jóvenes a una capacitación, la cual no garantizando empleo. No es claro cómo puede contribuir a una estrategia de seguridad. El programa no cuenta con indicadores para medir la relación con el PND ni el avance en su contribución.

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

#### 5.3.2 *Programa Sectorial*

El programa sectorial determina, como primer objetivo la inclusión de los jóvenes. La STPS ha priorizado la atención de cinco problemas públicos en materia laboral en los cuales concentrarán sus esfuerzos y acciones, el primero de estos es la atención a la exclusión de las y los jóvenes de entre 18 y 29 años del mercado laboral (DOF, 2020).

Si bien se observa una alineación entre el programa sectorial y el Programa JCF, este no está en armonía con los objetivos del programa ya que en estos se busca “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” la inclusión en actividades productivas no necesariamente implica una inclusión laboral de los jóvenes. El programa cuenta con indicadores para medir la relación entre el programa

sectorial y el Programa JCF, sin embargo, el objetivo es la inclusión laboral y esta no se logra únicamente con la inclusión en actividades productivas.

### 5.3.3 *Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS).*

La vinculación del Programa con los ODS es indirecta ya que ya que, aunque el logro del propósito del JCF podría tener alguna contribución al cumplimiento del ODS 8, los objetivos, propósitos y finalidad del Programa no son suficientes para alcanzarlo y no existe certeza de que la sola vinculación propiciará la inserción de los jóvenes en el mercado de trabajo o su inclusión en actividades productivas.

Con algunas mejoras, el Programa podría estar coadyubando al cumplimiento del ODS 8 que tiene que ver con “Trabajo decente y crecimiento económico”, orientado a promover el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo, y el trabajo decente para todos.

### 5.3.4 *Derechos humanos*

En este apartado se espera identificar si el Programa contribuye a los derechos y humanos de los jóvenes.

Al respecto el programa reconoce a “Grupos de personas a los que se han violado sus derechos humanos por su condición social, económica y/o cultural, quienes han sido históricamente o contextualmente marginados, excluidos o discriminados sin justificación legal alguna” y busca que estos grupos tenga prioridad de acceso al programa.

Se puede decir que el Programa contempla el enfoque de igualdad de género, no discriminación e inclusión.

### 5.3.5 *Valoración cuantitativa del marco normativo*

A partir del estudio de la Subunidad de análisis: Contribución a las metas y objetivos nacionales e internacionales / Marco normativo se determina que la valoración cuantitativa es:

Cuadro 23 Valoración cuantitativa del marco normativo

<b>Subunidad de análisis: Contribución a las metas y objetivos nacionales e internacionales / Marco normativo</b>		
<b>Categoría</b>	<b>Coherencia externa</b>	<b>Valoración cuantitativa</b>
PND	Se menciona dentro de las RO 2020 los objetivos del PND; el programa se vincula con la política social y como parte de la estrategia de seguridad, aunque no queda claro cómo se vinculará con dicha estrategia; programa no cuenta con indicadores para medir la relación con el PND	1
Programa sectorial de la STPS	Se observa coherencia externa entre el Programa JCF y el programa sectorial de la STPS; se incluyen indicadores para su medición, sin embargo, el objetivo de incluir laboralmente a este sector no se puede medir únicamente propiciando una inclusión en actividades productivas a los jóvenes.	2
Objetivos de Desarrollo	No considerados	0

Sostenible (ODS).		
Derechos humanos	Se habla de dar prioridad a grupos históricamente discriminados, pero eso no es criterio suficiente para decir que es un programa con enfoque de derechos	2
<b>Total</b>		<b>5</b>

Fuente: elaboración propia.

Con base en las cuatro categorías asignadas a esta subunidad de análisis y las once preguntas que esta categoría incluía se concluye la siguiente:

Para considerarse que esta subunidad alcanza el criterio de “**coherencia externa**” debió haber obtenido una ponderación total de 9 a 12 puntos, sin embargo, solo alcanzó un total de 5 puntos, por lo que se considera deficiente el nivel de coherencia externa en el la contribución a metas y objetivos nacionales e internacionales/ marco normativo del programa JFC.

#### 5.4 Población potencial (PO) y población objetivo (PO)

La población potencial es la total que presenta la necesidad o problema que justifica la existencia de un programa y que, por lo tanto, pudiera ser elegible para su atención (CONEVAL, s/f); mientras que la población objetivo es la población que un programa tiene planeado o programado atender para cubrir la población potencial y que cumple con los criterios de elegibilidad establecidos en su normatividad (CONEVAL, 2019a). Con estos conceptos definidos, se dará respuesta a las siguientes preguntas:

1. ¿Las poblaciones, potencial y objetivo, están definidas en documentos oficiales y/o en el diagnóstico del problema?

En el diagnóstico la PP y PO se definen como: PP “la totalidad de jóvenes en exclusión laboral”, y previamente se delimita la categoría “jóvenes” como las personas entre los 18 y los 29 años. En tanto, PO se define como “jóvenes que no estudian ni trabajan y que se encuentran disponibles para trabajar. Esta caracterización incluye a quienes declaran no encontrar empleo o no tener la suficiente preparación para desempeñar un empleo de su preferencia”, es decir a jóvenes disponibles y jóvenes desocupados. En las RO 2020 se omite en la definición población desocupada o disponible, por lo que no queda claro si se consideran o no.

Respecto a la PO, en el diagnóstico se cuantificó en 2.6 millones de jóvenes. Este dato no fue encontrado en el proceso de investigación.

2. ¿El programa identifica correctamente a la población que busca atender con base en el problema o necesidad que le da origen?

El programa identifica, como su PO, a jóvenes que no estudian y no trabajan y no a jóvenes que se encuentran excluidos laboral y socialmente. Por lo que se considera que la PO no está claramente identificada.

3. ¿Las poblaciones identificadas del programa tienen una misma unidad de medida?

Sí se identifica que las definiciones cuentan con una misma unidad de medida: jóvenes de 18 a 29 años.

4. ¿Existen metodologías y fuentes de información adecuadas para su cuantificación?

La PP y PO se basan principalmente en la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE) sin embargo hace falta delimitar si se considera a la población no económicamente activa más los no ocupados, más los disponibles, más los impedidos para trabajar etc.

Se necesita diseñar una metodología para identificar a los jóvenes excluidos laboralmente

5. ¿Se indica un plazo para su revisión y actualización?

Se actualizará a partir de los resultados que arroje la ENOE a principios de 2019, y con los datos recabados durante la operación del Programa; no se menciona plazo para la actualización

6. ¿El programa utiliza la cuantificación de las poblaciones para establecer sus metas?

Si, en todo momento se hace mención a la estimación de la población de jóvenes que no estudian y no trabajan.

En el Programa se señala que habrá prioridad a grupos de jóvenes históricamente discriminados, pero no se solicita ningún documento que acredite esta condición, por lo que no queda claro cómo y a través de que mecanismo se dará prioridad a estos grupos.

7. ¿El proceso de planificación del programa se apoya en la revisión y actualización de las poblaciones?

El programa menciona que estará en constante actualización, sin embargo, su población potencial no ha sufrido modificaciones, habrá que esperar si esta se modifica a partir del último censo de población publicado recientemente por el INEGI.

#### 5.4.1 Valoración cuantitativa de la PP y PO

A partir del estudio de la Subunidad de análisis se determina que la valoración cuantitativa es:

Cuadro 24 valoración cuantitativa de la PP y PO

<b>Subunidad de análisis: Población potencial (PO) y población objetivo (PO)</b>		
<b>Criterio a evaluar*</b>	<b>Pertinencia</b>	<b>Valoración cuantitativa</b>
1	La PP y PO se identifican en los documentos del Programa	3
2	La PO sí está identificada sin embargo no es congruente con la población en situación de exclusión laboral.	1
3	Las poblaciones tienen la misma unidad de medida	3
4	Metodología y fuentes de información	2
5	Indica que se actualizará, sin embargo, no se menciona el plazo	2
6	Utiliza la cuantificación de las poblaciones para establecer metas	3
7	Se habla de actualización y tiempos, pero no se ve reflejada en los documentos	1
<b>Total</b>		<b>15</b>

\*considerada en función del número de preguntas

Fuente: elaboración propia.

Con base en la categoría asignadas a esta subunidad de análisis y las siete preguntas que esta subunidad incluía se concluye la siguiente:

Para considerarse que esta subunidad alcanza el criterio de “**pertinencia**” debió haber obtenido una ponderación total de 16 a 21 puntos. Esta subunidad alcanzó un total de 15 puntos, por lo que se considera insuficiente, aunque por solo un punto, el nivel de pertinencia en la población potencial y objetivo definidas en el programa JFC.

## 5.5 Padrón de beneficiarios

De acuerdo con las RO 2020 el Padrón de beneficiarios es la “Relación de aprendices que han recibido el apoyo económico por concepto de beca por haber llevado a cabo su capacitación en el trabajo, integrado con base en el Manual de Operación del Sistema Integral de Información de Padrones de Programas Gubernamentales (SIIPP-G), a cargo de la Secretaría de la Función Pública, cuya publicación y actualización se realiza semestralmente”. De acuerdo con esta descripción, no forman parte de dicho padrón jóvenes que ya están inscritos e incluso vinculados pero que no han recibido el apoyo económico; del mismo modo no queda claro sí, los jóvenes que recibieron apoyo pero que ya no están vinculados o fueron dados de baja siguen apareciendo en el padrón por el simple hecho de haber recibido el apoyo en alguna ocasión.

En este apartado se evaluará la pertinencia del padrón de beneficiarios<sup>34</sup>, con base en las siguientes preguntas:

1. ¿Existe información que permita conocer quiénes reciben el apoyo del programa?

Sí, el Programa cuenta con un padrón de beneficiarios.

2. ¿Incluye las características de los beneficiarios requeridas en sus documentos normativos?

El padrón, permite seleccionar el periodo, entidad y municipio; una vez seleccionados los criterios, despliega información sobre: la clave de la entidad, clave del municipio, apellidos, nombre y el importe monetario que ha recibido el joven hasta el momento. No es posible identificar si el joven estaba desempleado, desocupado, en busca de empleo, antes de su incorporación al Programa. Tampoco permite identificar el nivel de exclusión laboral que tenía el joven antes de su incorporación al mismo. No es posible identificar si tuvo alguna prioridad, es decir, si pertenece a un grupo históricamente discriminado. No da cuenta de si el o la joven vive en un municipio de alta o muy alta marginación ni con altos índices de violencia, criterios que se describen en el Programa. No incluye, además, información sobre los otros apoyos otorgados (seguro médico y capacitación). No es posible identificar si los jóvenes siguen en el programa, están desvinculados, han cambiado de CT, dados de baja o si siguen vinculados.

3. ¿Incluye información sobre el tipo y frecuencia del apoyo otorgado?

El padrón incluye información sobre el apoyo monetario y de manera agregada. No se mencionan los apoyos de seguridad social y la capacitación.

4. ¿Está sistematizado (sistema informático y/o base de datos)?

---

<sup>34</sup> Es importante aclarar que no se tuvo acceso a la base de datos o padrón oficial de la STPS, por lo que el análisis se hizo a partir de la información publicada a través de: <https://pub.bienestar.gob.mx/v2/pub/programasIntegrales/9/165>

El proceso de selección de beneficiarios está estandarizado y sistematizado, toda vez que la documentación que se solicita a los aspirantes se gestiona y almacena mediante la plataforma digital; esta publicado y transparentado. Se actualiza semestralmente.

### 5.5.1 Valoración cuantitativa del padrón de beneficiarios

A partir del estudio de la Subunidad de análisis se determina que la valoración cuantitativa es:

Cuadro 25 valoración cuantitativa del padrón de beneficiarios

Subunidad de análisis: Padrón de beneficiarios		
Criterio a evaluar*	Pertinencia	Valoración cuantitativa
1	El Programa cuenta con un padrón de beneficiarios	3
2	No incluye características de los beneficiarios que permitan conocer el nivel de exclusión laboral en el que se encontraban, ni si pertenece a un grupo históricamente discriminado	1
3	Incluye información sobre 1 de los tres apoyos otorgados	1
4	Esta sistematizado.	2
<b>Total</b>		<b>7</b>

\*considerada en función del número de preguntas

Fuente: elaboración propia.

Con base en la categoría asignadas a esta subunidad de análisis y las cuatro preguntas que esta subunidad incluía se concluye la siguiente:

Para considerarse que esta subunidad alcanza el criterio de “**pertinencia**” debió haber obtenido una ponderación total de 9 a 12 puntos. Esta subunidad alcanzó un total de 7 puntos, por lo que se considera insuficiente, el grado de pertinencia en el padrón de beneficiarios del programa JFC.

### 5.6 Planeación y orientación a resultados / Matriz de Indicadores para Resultados (MIR)

De acuerdo con Lineamientos Generales para la Evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública Federal (CONEVAL, 2020) “la MIR es una herramienta de planeación que identifica en forma resumida los objetivos de un programa, incorpora los indicadores de resultados y gestión que miden dichos objetivos; especifica los medios para obtener y verificar la información de los indicadores, e incluye los riesgos y contingencias que pueden afectar el desempeño del programa.

De forma sintética, el resumen narrativo de la MIR es:

Cuadro 26 Resumen narrativo de la MIR

Nivel	Resumen narrativo MIR jóvenes construyendo el futuro
Fin	Contribuir a aumentar la empleabilidad y la inclusión social en el mercado laboral, para los jóvenes entre 18 y 29 años que no estudian y no trabajan, a través de capacitaciones en el trabajo.
Propósito	Capacitación, con beca económica y seguro médico para los jóvenes, entre 18 y 29 años que no estudian ni trabajan, otorgada.
Componentes	Capacitación, con beca económica y seguro médico para los jóvenes, entre 18 y 29 años que no estudian ni trabajan, otorgada.

Actividades	Verificación de las solicitudes, registradas por los tutores y jóvenes de entre 18 y 29 años, para participar en el programa
-------------	--

Fuente: elaboración propia con base en el programa JCF.

Para identificar esta herramienta de planeación en el Programa JCF se busca dar respuesta a las siguientes preguntas:

1. ¿El programa cuenta con un plan estratégico que establece los resultados que quieren alcanzar, es decir, su Fin y su Propósito?

Sí, el Programa cuenta con una MIR, sin embargo, a primera vista se observa que la problemática definida en el diagnóstico no coincide con el propósito de la MIR 2020, ni con el objetivo general de las RO 2020. Lo anterior, se asevera ya que en el diagnóstico se habla de la exclusión social y laboral de los jóvenes, mientras que en la MIR se hace referencia a la adquisición de hábitos de trabajo para favorecer la empleabilidad de jóvenes que no estudian y no trabajan; en las RO se considera, como objetivo general, incluir en actividades productivas a jóvenes que no estudian ni trabajan. Además, se observa que los objetivos del Resumen Narrativo no están situados en el nivel que les corresponde. En consecuencia, los indicadores tampoco lo están. A lo anterior se suma que el resumen narrativo de la MIR no está integrado en las RO 2020.

Se identificó también, que la información de los niveles Fin, Propósito y Actividades de la MIR no están en armonía con la información asentada en las RO 2020; únicamente se identifica armonización entre los componentes en ambos documentos.

Finalmente, los indicadores de la versión de la MIR 2020 no tienen especificadas las metas a alcanzar.

2. ¿El programa cuenta con planes de trabajo anuales para alcanzar sus objetivos?

De acuerdo con lo recuperado en las entrevistas, el Programa cuenta con planes de trabajo anuales<sup>35</sup>, estos no son públicos y no se pudo comprobar la existencia de los mismos.

En sintonía con lo anterior y de acuerdo con la guía para la construcción de la MIR de Coneval (2013), esta debe seguir al menos 8 pasos, en los que se basan las siguientes preguntas:

3. ¿En el resumen narrativo de la MIR es posible identificar con claridad cuál es la problemática atendida y, por lo tanto, el cambio o mejora esperado en la Población objetivo como resultado de la entrega de los bienes?

No es posible identificar con claridad el problema que se desea atender, ya que se hace mención a jóvenes que no estudian y no trabajan y no a jóvenes en situación de exclusión social y laboral.

4. ¿El propósito de la MIR es claro?

El propósito es el cambio esperado en la población como resultado de recibir los bienes o servicios que produce el programa. A nivel propósito se citan tres indicadores estos son: porcentaje de constancias de capacitación emitidas; “cobertura en zonas prioritarias (...)”, y “cobertura del Programa (...)”. Ninguno se considera adecuado porque miden la capacidad del Programa para entregar los Componentes a la PO y la PO, y en este nivel deben formularse indicadores para medir el cambio de la PO como consecuencia de la intervención. Además, estos

<sup>35</sup> No se pudo acceder a estos planes y comprobar dicha aseveración.

propósitos no están en armonía con lo que se planteó en el diagnóstico. Los indicadores a nivel propósito no responde a la pregunta central que debería responder ya que no responde a ¿qué cambio deseo lograr en la población objetivo?

5. ¿El fin de la MIR está en sintonía con el problema y Programa?

El fin establece el objetivo de desarrollo u objetivos estratégicos de la dependencia o entidad al que el programa busca contribuir para su solución en el mediano o el largo plazo. El fin que se observa en la MIR es "contribuir a aumentar la empleabilidad y la inclusión social en el mercado laboral, para los jóvenes entre 18 y 29 años que no estudian y no trabajan, a través de capacitaciones en el trabajo", este fin no está en sintonía con las contribuciones que se busca generar con esta intervención, que es la inclusión social y laboral de los jóvenes. Por otro lado, el indicador a nivel Fin del Programa es el "Porcentaje de jóvenes beneficiarios del Programa que se coloca en un trabajo con relación al total de jóvenes que concluye su capacitación"; este Fin no está planteado correctamente ya que a este nivel se deben incluir indicadores que permitan medir la contribución del Programa al logro de un objetivo estratégico por ejemplo el PND. Este indicador implica que el seguimiento y monitoreo de los aprendices en un mediano y largo plazo para conocer su trayectoria laboral después del haberse beneficiado del Programa, dicho gasto no es considerado en la presupuestación del Programa, entonces ¿cómo se medirá?

6. ¿Los componentes de la MIR están en sintonía con el problema y Programa?

Los componentes son los bienes y servicios que deberán ser producidos o entregados por medio del programa a la población objetivo para cumplir con el propósito. en el nivel de Componentes, los indicadores son cuatro: porcentaje de jóvenes que concluyen el Programa; porcentaje de satisfacción de los jóvenes que concluyeron la capacitación; porcentaje de mujeres beneficiarias del Programa; y, porcentaje de beneficiarios respecto al total de solicitantes verificados correctos en el Programa. Los indicadores de este nivel deben medir la provisión de bienes o servicios que realiza el Programa y debe existir al menos un indicador para cada Componente.

Sumado, el Componente único es "Capacitación, con beca económica y seguro médico para los jóvenes, entre 18 y 29 años que no estudian ni trabajan, otorgada". Sería recomendable que cada uno de los entregables fuera un componente, para identificar con precisión las actividades que le corresponden a cada uno, además estos componentes fácilmente serían confundidos con actividades. Aquí se cuestiona además la capacitación, dado que no es un servicio que ofrezca el programa, este simplemente genera el vínculo para la capacitación en un CT. Siguiendo estrictamente la metodología para el diseño de la MIR, esta no permite que exista un "componente único" sino que se debe establecer un componente por cada entregable.

7. ¿Las actividades de la MIR están en sintonía con el problema y Programa?

Las actividades son las principales acciones que se deben realizar para producir o entregar los componentes. Los supuestos considerados en el nivel de Actividades son "el contexto familiar de los jóvenes vinculados es tal que les permite disponer del tiempo necesario para recibir la capacitación" y "los Centros de Trabajo ofertan planes de capacitación suficientes y estos son acordes". Ambas actividades hacen referencia a un solo entregable que es la capacitación; en la segunda actividad se hace referencia a la calidad de los planes de capacitación, cuando en la práctica solo se considera como un requisito, sin cuestionar la calidad y sin comprobar que dichos planes sean de calidad, acordes y suficientes para los jóvenes.



8. ¿Los supuestos de la MIR están en sintonía con el problema y Programa?

Los supuestos son los factores externos que están fuera del control del programa, pero que inciden en el logro de los objetivos de éste. Sobre esta base, se sugiere generar mecanismos para garantizar la calidad en los planes de capacitación y evitar ambigüedades en los mismo para que la capacitación aporte elementos para el logro de los objetivos.

9. ¿La lógica vertical es correcta?

La lógica vertical es la combinación de las relaciones de causalidad entre los cuatro niveles de objetivos y los supuestos. El programa cumple con la estructura de una lógica vertical, sin embargo, existe confusión en su estructura.

10. ¿Los indicadores de la MIR están en sintonía con el problema y Programa?

Un indicador es una herramienta que permite medir el avance en el logro de los objetivos y proporciona información para monitorear y evaluar los resultados del programa. En total en la MIR 2020 se listan 10 indicadores. Los cálculos son congruentes en su mayoría, tanto en la información como en el método de cálculo.

Dos de estos diez indicadores, llaman la atención: el primero es “porcentaje de jóvenes que cumplen con los requisitos establecidos en los lineamientos para ser beneficiarios del Programa” y el segundo “porcentaje de centros de trabajo verificados correctos que cumplen con los requisitos establecidos en los lineamientos para ser tutores en el Programa” Los indicadores de la versión de la MIR no tienen especificadas las metas a alcanzar.

11. ¿Los medios de verificación de la MIR están en sintonía con el problema y Programa?

Los medios de verificación corresponden a las fuentes de información que se utilizarán para calcular los indicadores. Los medios de verificación del Programa se consideran adecuados, sin embargo, no necesariamente se consideran los más apropiados para medir lo que corresponde al nivel en el que están asentados.

12. ¿La lógica horizontal es correcta?

El conjunto objetivo–indicadores–medios de verificación forma lo que se conoce como lógica horizontal de la MIR, la cual permite tener una base objetiva para monitorear y evaluar el comportamiento del programa. El programa cumple con la estructura de una lógica horizontal, sin embargo, existe confusión en su estructura.

### 5.6.1 Valoración cuantitativa de la planeación, MIR

A partir del estudio de la Subunidad de análisis se determina que la valoración cuantitativa es:

Cuadro 27 valoración cuantitativa de la planeación y MIR

Subunidad de análisis: planeación y orientación a resultados		
Criterio a evaluar	Coherencia interna y externa	Valoración cuantitativa
Planeación	El programa cuenta con un plan estratégico y con planes de trabajo anuales, sin embargo, el primero tiene grandes deficiencias y los planes, dado que no nos públicos, no se pudo evaluar su coherencia.	3

Orientación a resultados	El programa cuenta con una MIR que esquematiza, siguiendo la lógica vertical y horizontal, respectivamente: el fin, propósito, componentes actividades, supuestos, indicadores, sin embargo, se observan cuantiosas deficiencias en la redacción, orden, en la coherencia interna y externa de la misma. En general, la MIR no cumplen con los estándares y rigor establecidos en la Metodología de Marco Lógico (MML), estos carecen de líneas basales y de metas. Además, el resumen narrativo de la MIR no está armonizado con las ROP 2020, por lo que se identifican incoherencias con los objetivos y la mecánica de operación de las RO 2020.	13
<b>Total</b>		<b>16</b>

\*considerada en función del número de preguntas  
Fuente: elaboración propia.

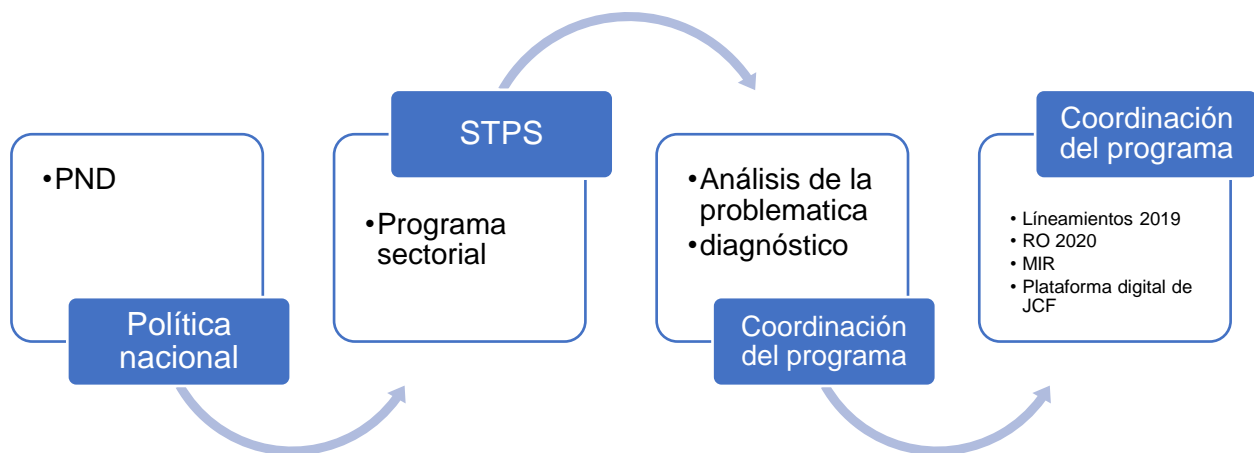
Con base en las dos categoría asignadas a esta subunidad de análisis y las doce preguntas que esta subunidad incluía, se concluye la siguiente:

Para considerarse que esta subunidad alcanza el criterio de “**coherencia interna y externa**” debió haber obtenido una ponderación de entre 34 a 46 puntos. Esta subunidad alcanzó un total de 7 puntos, por lo que se considera deficiente, el grado de coherencia interna y externa en la MIR del programa JFC.

### 5.7 Mecánica de operación del Programa

La mecánica de operación da cuenta de cómo se desarrolla el Programa y sí este conjunto de acciones contribuyen al programa y problema. Estos procesos se describen en el décimo apartado de las RO. Además de dar respuesta al cómo, se analizará la operación para la entrega de apoyos. Previo a esta descripción se esquematizará la planeación para la operación del Programa.

Ilustración 16 Planeación Nacional para la operación del Programa



Fuente: elaboración propia con base en la normatividad nacional.

Como resultado de la actual política nacional y en armonía con el PND y el análisis del problema se planteó el Programa Jóvenes Construyendo el Futuro. Una vez alineado el Programa y definida la intervención, la Unidad Responsable realizó las siguientes actividades<sup>36</sup>.

Ilustración 17 actividades de la Unidad Responsable

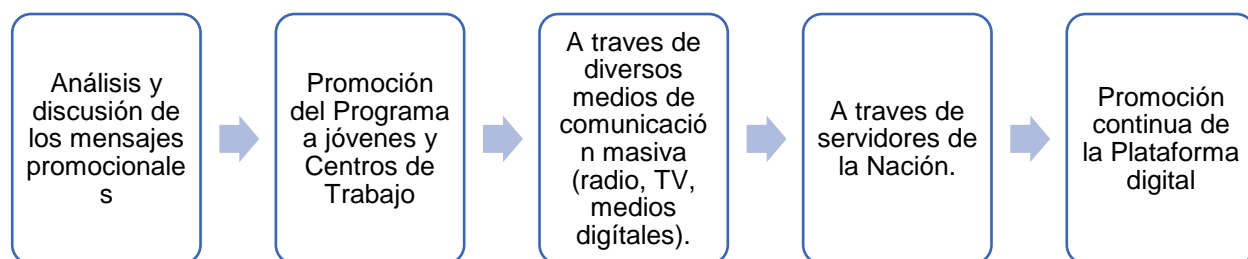
Unidad Responsable	<p>Insumos: lineamientos y reglas de operación.</p> <p>Actividad: diseño de los procesos a nivel nacional, establecimiento de procesos por área.</p> <p>Productos: manuales de operación.</p>
	<p>Insumos: MIR.</p> <p>Actividades: proyección de metas, corto mediano y largo plazo; diseño de mecanismos de verificación.</p> <p>Productos: Plataforma digital.</p>
	<p>Insumo: plataforma digital.</p> <p>Actividad: revisión de los resultados de operación.</p> <p>Productos: informes periódicos.</p>

Fuente: elaboración propia con base en las RO 2020.

### 5.7.1 De la difusión del Programa

Teniendo en consideración la planeación a nivel macro de Programa, entonces se infiere que la difusión e implementación del programa se esquematiza de la siguiente manera:

Ilustración 18 difusión del programa



Fuente: elaboración propia con base en las RO 2020.

La Promoción y difusión del Programa se dirigió tanto a jóvenes como a CT interesados en participar en el programa, esta se hizo a través de medios de comunicación masiva y de medios digitales, con base en el total de aprendices inscritos y puede argumentar que la difusión del programa fue correcta, además dado las características del programa se hizo a nivel nacional y contribuyó a una buena recepción tanto de jóvenes como de centros de trabajo; de acuerdo con

<sup>36</sup> Estas se infieren a partir de lo descrito en los documentos y lo expuesto en las entrevistas

las entrevistas algunos jóvenes se enteraron por la T.V. otros por redes sociales y otros más por vecinos o amigos ya inscritos en el programa.

Durante las entrevistas se les preguntó a los jóvenes cómo se habían enterado del Programa, la mayoría mencionó que, por medios digitales, principalmente redes sociales, y algunos otros por familiares o amigos. Pesé a que se considera que ha habido una buena difusión del programa, los jóvenes comentaron que tenían conocidos que no sabían del Programa, pero que ellos les habían comentado e incluso animado para que se inscribieran, lo cual de cierta manera favorece la promoción del Programa.

### *5.7.2. De los aprendices*

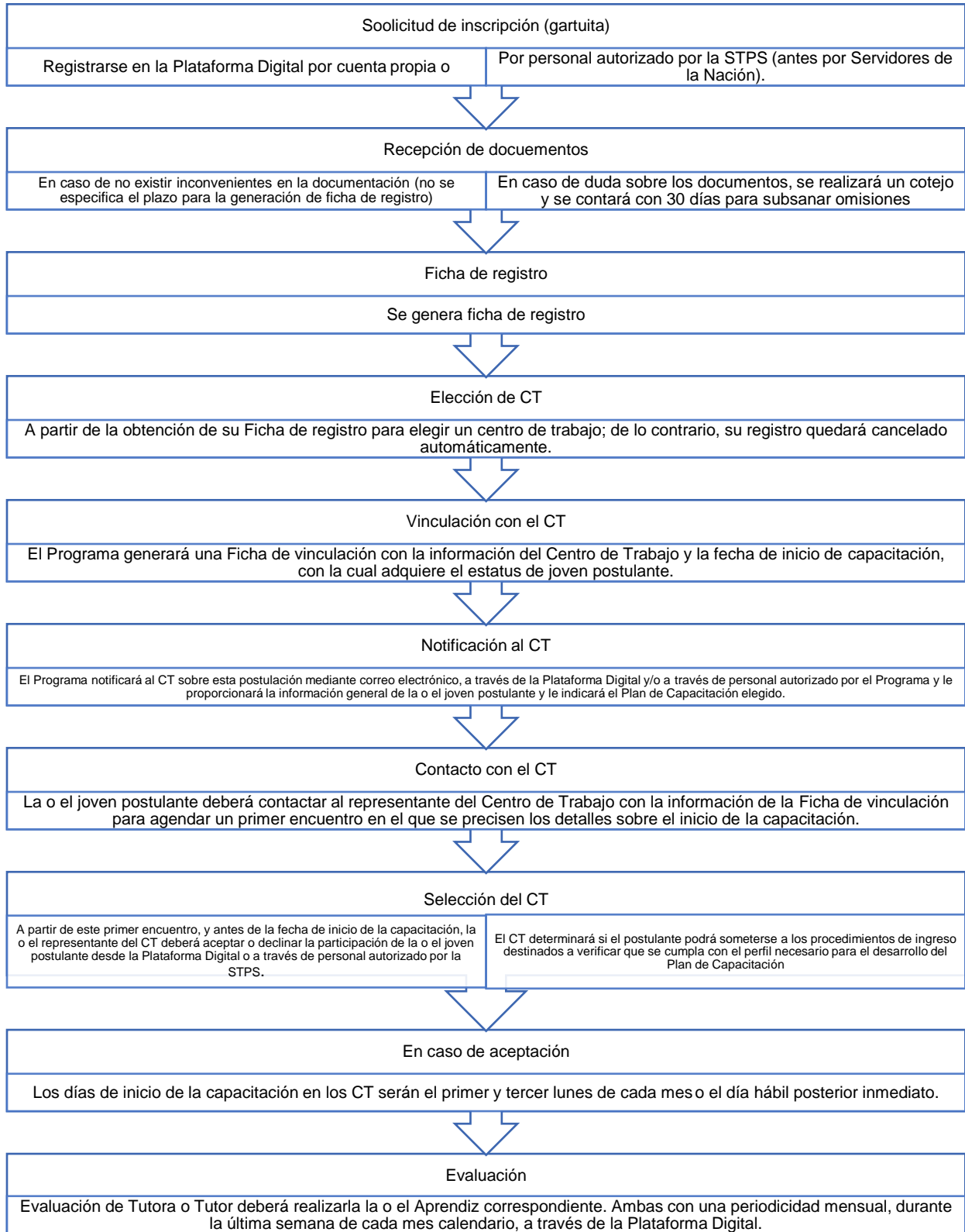
De acuerdo con las RO 2020 el proceso de registro de los aprendices sería el siguiente (ver ilustración 19). De manera concreta se observa que la mecánica de operación da cuenta del proceso de los aprendices para su registro, dicho proceso es claro y concreto. La constancia de capacitación es la evidencia de capacitación del Programa, con la que se busca contribuir a la exclusión laboral. No queda claro cómo los servicios y apoyos que brinda el programa contribuirán al problema de la exclusión social y laboral.

A partir de las entrevistas a jóvenes se puede decir que: algunos mencionaron haber tenido problemas con su inscripción al programa cuando recurrieron a un servidor de la nación ya que dicha persona no los inscribió al Programa y tuvieron que hacerlo por cuenta propia. Comentaron también que el uso de la plataforma es algo que facilita su inscripción y están familiarizados con el uso de tecnologías por lo que no se les hizo difícil el proceso, pero también afirmaron que la plataforma, en ocasiones, se saturaba y tenían que intentar su registro en varias ocasiones.

Otro proceso que llamo la atención, durante las entrevistas fue el de la evaluación hacia los tutores de los CT, ya que la gran mayoría de los entrevistados coincidió en que las preguntas no se vinculaban con las actividades que realizaban y estas debía vincularse más con las actividades de cada uno y no como un cuestionario estandarizado, el cual no presenta modificaciones a lo largo de su capacitación. Sobre la evaluación que los mentores les realizan, también comentaban que no les ha servido de aprendizaje ya que no recibían retroalimentación y en consecuencia no tenían claridad en sí las actividades que estaban realizando estaban bien o mal. Algunos de los jóvenes insistieron en que les gustaría conocer cuáles han sido sus evaluaciones, para entonces poder mejorar en sus actividades.

Durante las entrevistas se habló de una nueva figura “mentores de la nación” que se entiende sustituyen a los servidores, pero en las RO no se menciona a menos que sea el equivalente a lo que se conoce como “personal autorizado por la STPS”; este punto deberá aclararse.

### Ilustración 19 Mecánica de operación de los aprendices

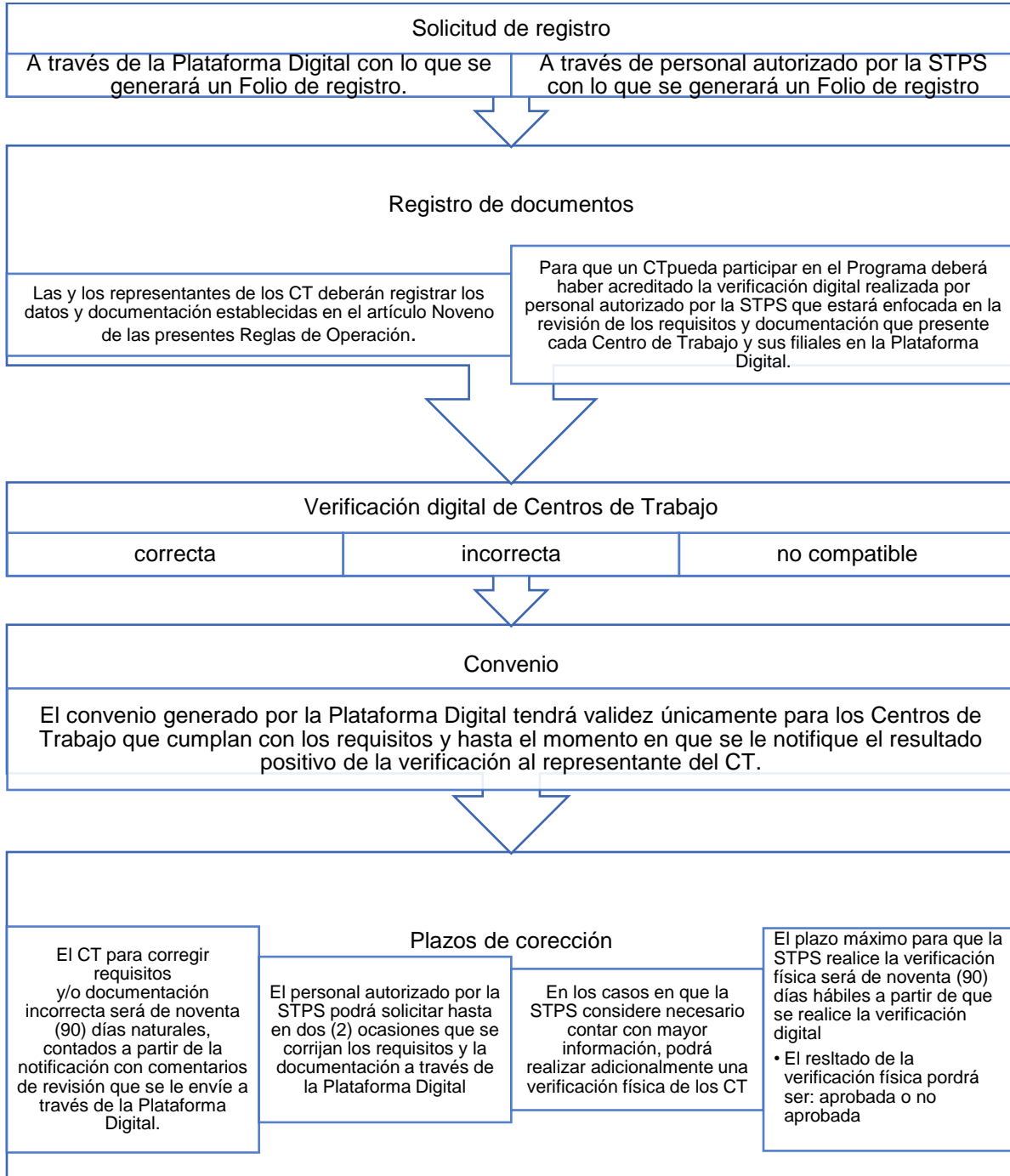


Fuente: elaboración propia con base en las RO 2020.

### 5.7.3 De los Centros de Trabajo

En este apartado se describirá la mecánica de operación de los CT con la intención de valorar si son congruentes con el Problema. De acuerdo con las RO 2020 la mecánica de operación de los CT del Programa es (ver ilustración 20).

Ilustración 20 mecánica de operación de los CT



Fuente: elaboración propia con base en las RO 2020.

En lo que respecta a los tutores de los CT, argumentaron no haber tenido problemas para el registro en la plataforma, ni para la verificación de los documentos. En cuanto a la difusión argumentaron que esta fue suficiente y que al enterarse del programa decidieron inscribirse; en algunos casos fue por invitación directa de la STPS; también se mencionó: “que recientemente se ha dejado de promover, por lo que sería recomendable fortalecer la difusión para que más jóvenes se sumen al programa” (Milán, 2020).

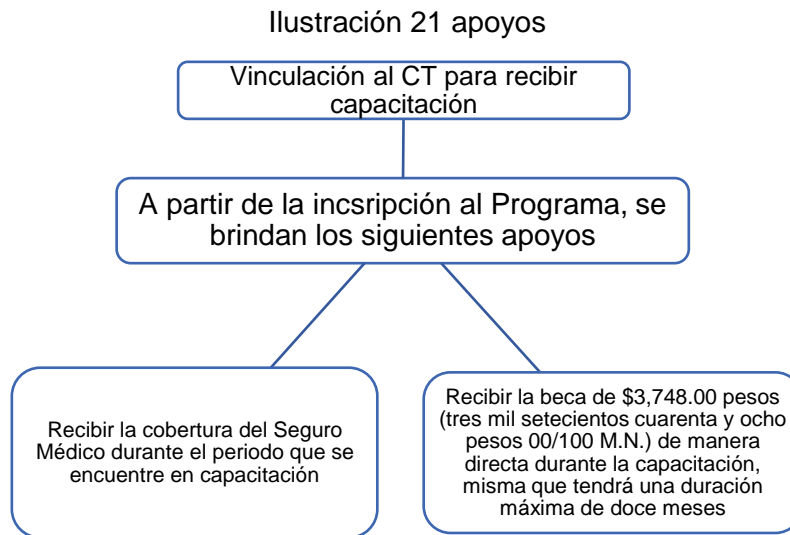
Solo uno de los entrevistados mencionó haber tenido complicaciones para su registro, pero que fue apoyado (en menos de una semana) por personal de la STPS. En dos casos se hizo alusión a la suspensión o saturación del servicio de la plataforma digital.

Respecto a la evaluación, esta no se menciona en la mecánica de operación (RO 2020) pero aseguran estar conformes con el mecanismo de evaluación ya que lo consideran práctico y de fácil llenado.

En cuanto a la visita de verificación un tutor menciona haber tenido una visita, lo cual le parecía una excelente idea para que se corroborará que se llevarán a cabo las actividades sin embargo adhirió que al ser visitas sorpresa estas podrían interferir con la agenda del día y en consecuencia la atención brindada a los visitantes podría verse afectada.

#### 5.7.4 De la entrega de apoyos

En este apartado se deberá esquematizar la entrega de apoyos, en este caso es la vinculación a los CT para que reciban capacitación, la beca monetaria y la cobertura médica al IMSS. Este apartado está alineado a la planeación nacional, la cual se concentra en la entrega de apoyos directos al beneficiario; ésta se describe a continuación (ver ilustración 21).



Fuente: elaboración propia con base en las RO 2020.

El procedimiento para la entrega de bienes o servicios está documentado en las RO 2020 sin embargo no se encuentra esquematizado, como en el caso de la mecánica de operación de los jóvenes y de los CT. En el padrón de beneficiarios da cuenta de la entrega de los bienes y servicios ofrecidos y es público y accesible para los jóvenes.

De acuerdo con las entrevistas, los jóvenes destacan que la entrega de sus pagos es puntual y que la capacitación que han recibido les ha agradado; pocos fueron los que han solicitado cambio del CT.

Respecto a la inscripción al IMSS, sobresalió que algunos jóvenes a pesar de contar con la posibilidad de este servicio, no lo solicitaron durante su capacitación ya que no se dieron de alta en el IMSS.

### 5.7.5 Valoración cuantitativa de la mecánica de operación del Programa

A partir del estudio de la Subunidad de análisis se determina que la valoración cuantitativa es:

Cuadro 28 valoración cuantitativa de la Mecánica de operación del Programa

Subunidad de análisis: Mecánica de operación del Programa		
Categoría	Coherencia interna y externa	Valoración cuantitativa
Difusión del programa	Con base en la captación de jóvenes durante el primer año y el interés por parte de CT de inscribirse al Programa; se considera que en esta categoría de análisis hubo coherencia interna y externa	3
De los aprendices	No se encuentran incoherencias en la mecánica de operación de los aprendices y al parecer el proceso de inscripción y vinculación ha sido favorable.	3
De los CT	Se observa coherencia, tanto interna como externa, además de un interés por los CT de formar parte del programa, el proceso de vinculación en algunos casos ha sido por invitación directa, cuestión que no se precisa en las RO 2020 pero que no interfiere en la mecánica de operación	3
De la entrega de apoyos	Si bien no está esquematizado, este es coherente con los requerimientos, ya que se publica y cualquier persona puede dar seguimiento a los apoyos, la operación de una entrega directa de apoyos ha favorecido que, en la mayoría de los casos, se entreguen puntuales.	2
<b>Total</b>		<b>11</b>

Fuente: elaboración propia.

Con base en las cuatro categorías asignadas a esta subunidad de análisis y las once preguntas que esta subunidad incluía, se concluye la siguiente:

Para considerarse que esta subunidad alcanza el criterio de “**coherencia interna y externa**” debió haber obtenido una ponderación total de 9 a 12 puntos. Esta subunidad alcanzó un total de 12 puntos, por lo que se considera suficiente<sup>37</sup>, el grado de coherencia interna y externa de la mecánica de operación del programa JFC.

La Subunidad de análisis: Mecánica de operación del Programa tuvo un total de 12 puntos, considerándose una puntuación satisfactoria, ya que en general, el Programa ha tenido una buena difusión y la mecánica de operación tanto de jóvenes como de CT ha sido favorable. En cuanto a la entrega de apoyos, se considera que estos han sido oportunos y en armonía con la planeación nacional que es evitar intermediarios.

<sup>37</sup> Sería recomendable una evaluación de procesos, para verificar la mecánica de operación.



## 5.8 Presupuesto y rendición de cuentas

En esta subunidad de análisis se valorará el presupuesto y la rendición de cuentas del programa.

### 5.8.1 Presupuesto

En el ejercicio fiscal 2019, el Programa tuvo un presupuesto de 40,000 millones de pesos; pero este se modificó a 23,915 millones. Para 2020, el programa dispone de un presupuesto aprobado de 24,956 millones de pesos equivalente al 86% del todo el presupuesto asignado a la STPS.

Sí bien se tenían planeadas cuatro preguntas para la categoría presupuesto, estas no podrán ser evaluadas ya que no se contó con información suficiente para la valoración de esta categoría.

Pese a que no se cuenta con información suficiente para evaluar esta categoría, en el diagnóstico se observa un apartado sobre presupuesto con una estimación de recursos que justifica los 40,000 millones de pesos del primer año de implementación del Programa, estos se destinan, en su totalidad a transferencias y ayudas sin considerar los gastos de operación de del mismo, ni tampoco el contexto de austeridad y el recorte sufrido en el segundo año, por lo que existe incertidumbre de cómo será el ajuste presupuestal.

### 5.8.2 Rendición de cuentas

La rendición de cuentas es un mecanismo que ayuda y promueve la transparencia de los programas públicos y cada programa deberá cumplir con esta obligación. Para evaluar esta categoría se dará respuesta a la siguientes preguntas:

¿Las ROP o documento normativo están actualizados están disponibles en la página electrónica?

Sí, los documentos normativos (lineamientos y RO) están publicados en páginas electrónicas.

¿Los resultados principales del programa, así como la información para monitorear su desempeño, están actualizados y son públicos, son difundidos en la página?

Sí, los principales resultados del Programa son publicados y están actualizados en la plataforma digital del Programa, además algunos resultados han sido transmitidos en televisión.

¿Se cuenta con procedimientos para recibir y dar trámite a las solicitudes de acceso a la información acorde a lo establecido en la normatividad aplicable?

Sí, cuenta con procedimientos para dar información con base en la normatividad aplicable, pero con base en la experiencia de esta investigación, este criterio no se cumple ya que no se obtuvo respuesta.

### 5.8.3 Valoración cuantitativa del Presupuesto y rendición de cuentas

Esta subunidad de análisis no pudo completarse dada la falta de información sobre el presupuesto; por lo que se evaluó únicamente con los criterios de rendición de cuentas, la valoración estuvo de la siguiente manera:

Cuadro 29 Valoración cuantitativo del presupuesto y rendición de cuentas

Subunidad de análisis: Presupuesto y rendición de cuentas		
Categoría a evaluar	Pertinencia	Valoración cuantitativa
Presupuesto	No aplica	
Rendición de cuentas	En general se cumple con los criterios de rendición de cuentas, pero se observó que no responden a solicitudes de acceso a información, lo que le resta puntos a este apartado.	6
<b>Total</b>		<b>6</b>

Fuente: elaboración propia.

Con base en las dos categorías asignadas a esta subunidad de análisis y las siete preguntas que esta subunidad incluía se concluye la siguiente:

Para considerarse que esta subunidad alcanza el criterio de “**pertinencia**” debió haber obtenido una ponderación total de 6 a 9 puntos. Esta subunidad alcanzó un total de 6 puntos, por lo que se considera insuficiente, pero debe aclararse que sólo se pudo hacer el análisis a partir de una sola categoría de análisis y no de dos, como se tenía contemplado.

### 5.9 Complementariedades y coincidencias con otros Programas

En este apartado se valora la coherencia externa del programa con relación a las coincidencias y complementariedades con otros programas (ver anexo 5) y se da respuesta a las siguientes preguntas:

1. ¿Con cuáles programas federales y/o acciones podría tener complementariedad?

El Programa JCF se complementa con el Programa de Apoyo al Empleo (PAE); el Programa Sembrando Vida; el programa jóvenes escribiendo el futuro; el Programa de microcréditos para el bienestar y las acciones para la juventud implementadas por el Instituto Mexicano de la Juventud

2. ¿En qué aspectos pueden ser complementarios (objetivos, poblaciones, otros)?

En el caso del PAE, se complementa con uno de sus subprogramas Apoyos de Capacitación para la Empleabilidad, ya que también se brinda capacitación, no solo a jóvenes, pero entran en el rango de edad, por tres meses para adquirir habilidades para un posible empleo.

Se complementa además con el programa Sembrando Vida, ya que los jóvenes adscritos al JCF, tendrán la oportunidad de capacitarse hasta por 24 meses, y capacitar a otros jóvenes.

También se observó complementariedad con el programa jóvenes escribiendo el futuro ya que éste brinda un apoyo económico a jóvenes que estudian a nivel superior.

Adicionalmente, se complementa con acciones que ha emprendido el Instituto Mexicano de la Juventud como son: el componente Jóvenes por la Transformación, Brigadas Comunitarias de Norte a Sur; el componente Laboratorio de habilidades, parte del Programa Articulación de Políticas Integrales de la Juventud y el Programa de Articulación de Políticas Integrales de Juventud.

Finalmente se encuentra complementariedad con el Programa de Microcréditos para el Bienestar 2020, con el que se busca apoyar a jóvenes egresados del Programa que deseen abrir un negocio para autoemplearse.

- ¿Existen otros programas o intervenciones en el orden federal que entreguen los mismos bienes y servicios a la PO?, en caso de que la respuesta sea afirmativa, mencionar cuáles son.

No, son bienes y servicios equivalentes, pero no se observa similitud con los que brinda JCF.

- ¿El programa cuenta con una estrategia de coordinación con estas para la atención de su PO?

Se observa coordinación por lo menos con los programas PAE, Sembrando Vida y con el Programa de apoyos de Microcréditos para el Bienestar.

### 5.9.1 Valoración cuantitativa

A partir del estudio de la Subunidad de análisis se determina que la valoración cuantitativa es:

Cuadro 30 Valoración cuantitativa de las complementariedades y coincidencias con otros programas

Subunidad de análisis: Complementariedades y coincidencias con otros programas		
Categoría	Coherencia externa	Valoración cuantitativa
1	El Programa se complementa con al menos 5 Programas y acciones de diversas instituciones	3
2	Los aspectos son complementarios no coincidentes	3
3	No existen apoyos iguales al del Programa	3
4	Se observa coordinación con al menos 3 de los 5 Programas	2
<b>Total</b>		<b>11</b>

Fuente: elaboración propia.

Con base en las preguntas de la categoría asignadas a esta subunidad de análisis y las cuatro preguntas que esta subunidad incluía, se concluye la siguiente:

Para considerarse que esta subunidad alcanza el criterio de “**coherencia externa**” debió haber obtenido una ponderación de entre 9 y 12 puntos. Esta subunidad alcanzó un total de 11 puntos, por lo que se considera suficiente, el grado de coherencia externa del programa JFC. Solo se observan debilidades en la parte de la coordinación con algunos programas con los que se observaron complementariedades.

### 5.10 Mecanismos de seguimiento y evaluación

En este apartado se valorará los mecanismo de seguimiento y evaluación que se plantean en el programa, valorando su pertinencia. Dando respuesta a dos preguntas:

- Existen mecanismos que permitan verificar periódicamente los procesos de intervención del programa y Especifica la dependencia que estará a cargo del seguimiento

En el numeral vigésimo se anuncian los mecanismos de auditoría, seguimiento y evaluación los cuales se harán a través de: la Auditoría Superior de la Federación, la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión y conforme a Ley General de Desarrollo Social, respectivamente.

### 5.10.1 Valoración cuantitativa de los mecanismos de seguimiento y evaluación

En este apartado se realiza la valoración cuantitativa de los mecanismos de seguimiento y evaluación del Programa. Con base en la calificación obtenida se considera una valoración suficiente y que cubre con el criterio de pertinencia.

Cuadro 31 valoración cuantitativa de los mecanismos de seguimiento y evaluación

<b>Subunidad de análisis: Mecanismos de seguimiento y evaluación</b>		
<b>Categoría</b>	<b>Pertinencia</b>	<b>Valoración cuantitativa</b>
1	El Programa cuenta con mecanismos de seguimiento y evaluación	3
2	Los documentos dan cuenta de las instituciones encargadas de la evaluación	3
<b>Total</b>		<b>6</b>

Fuente: elaboración propia.

Con base en las dos preguntas de la categoría asignada a esta subunidad de análisis, se concluye la siguiente: Se consideran pertinentes los mecanismos de seguimiento y evaluación del programa JCF.

### 5.11 Síntesis de la valoración del programa

A partir de los resultados obtenidos de la evaluación del programa, se presenta una síntesis en el siguiente cuadro:

Cuadro 32 síntesis de la evaluación de diseño del Programa JCF

<b>Unidad de análisis: Programa Jóvenes Construyendo el futuro</b>						
<b>Subunidad de análisis</b>	<b>Suficiente</b>	<b>Insuficiente</b>	<b>Deficiente</b>	<b>Inexistente</b>	<b>Puntuación obtenida</b>	<b>Atributos*</b>
Justificación de la creación/diagnostico	25 a 30	16 a 24	8 a 15	0 a 7	<b>15</b>	Coherencia interna insuficiente
Contribución a metas y objetivos nacionales e internacionales/ marco normativo	9 a 12	6 a 8	3 a 5	0 a 2	<b>5</b>	Coherencia externa deficiente
Población potencial y población objetivo	16 a 21	10 a 15	5 a 9	0 a 4	<b>15</b>	Pertinencia insuficiente
Padrón de beneficiarios	9 a 12	6 a 8	3 a 5	0 a 2	<b>7</b>	Pertinencia insuficiente
Planeación y orientación a resultados / Matriz de Indicadores para Resultados (MIR)	34 a 46	23 a 33	12 a 22	0 a 11	<b>16</b>	Coherencia interna y externa deficiente

Mecánica de operación	9 a 12	6 a 8	3 a 5	0 a 2	<b>11</b>	Coherencia interna y externa suficiente
Presupuesto y rendición de cuentas	6 a 9	4 a 5	2 a 3	0 a 1	<b>6</b>	Pertinencia suficiente
Complementariedades y coincidencias con otros programas	9 a 12	6 a 8	3 a 5	0 a 2	<b>11</b>	Coherencia externa satisfactoria
Mecanismos de seguimiento, monitoreo y evaluación	6	4 a 5	2 a 3	0 a 1	<b>6</b>	Pertinencia satisfactoria

\*En qué medida se cumple con los criterios de pertinencia, coherencia interna y externa.

Fuente: elaboración propia

De las nueve subunidades de análisis solo cuatro fueron consideradas satisfactorias; dos fueron insuficientes y tres fueron considerados deficientes. Si se promediaría a una escala de 10, la calificación del programa sería 5.75, por lo que estaría reprobado.

La evaluación del programa ayuda a comprobar la hipótesis, ya que, al presentar serias insuficiencias y deficiencias, el programa contribuirá de manera insuficiente a la solución del problema de la exclusión social y laboral de los jóvenes en México.

## Capítulo 6 Conclusiones y Recomendaciones

En este apartado se emiten una serie de recomendaciones, a partir de la valoración del diseño del programa Jóvenes Construyendo el Futuro y del análisis del problema de la exclusión social y laboral de los jóvenes. Al mismo tiempo se busca una reflexión sobre la importancia del problema público planteado y de la evaluación en el ciclo de políticas públicas.

### 6.1 Recomendaciones

A partir de la valoración general del programa y de cada subunidad de análisis, dos fueron consideradas satisfactorias, dos fueron suficientes y cinco fueron considerados insuficientes y deficientes. Por lo tanto, se emiten las siguientes recomendaciones:

Cuadro 33 Recomendaciones para el programa Jóvenes Construyendo el Futuro

Subunidad de análisis	Recomendaciones
Descripción general del programa	<p>Dado que los programas son el resultado de un análisis exhaustivo del problema que justifica su intervención, se recomienda:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. <b>Definir con precisión qué es exclusión social y laboral.</b></li> <li>2. <b>Considerar en las RO la modalidad educativa del programa, ya que, de esta no se encontró evidencia documental, aunque se sabe que las becas Benito Juárez y Jóvenes Escribiendo el Futuro son modalidades educativas del programa, implementadas por secretarías distintas a la STPS.</b></li> <li>3. Una reflexión integral y holística del problema.</li> <li>4. Rediseño y actualización del diagnóstico.</li> <li>5. Mayor congruencia entre el problema y el instrumento diseñado para su atención.</li> <li>6. Tener una mayor claridad respecto a cómo la oferta de capacitación y becas contribuye a la solución del problema.</li> <li>7. Considerar las experiencias internacionales de atención al problema.</li> <li>8. Considerar en la focalización del programa criterios de mayor beneficio hacia las mujeres, ya que son ellas las más vulnerables.</li> </ol>
Justificación de la creación del programa/diagnóstico	<ol style="list-style-type: none"> <li>9. Reconsiderar si el problema de exclusión social y laboral es el que más se apega a la intervención.</li> <li>10. Actualizar el diagnóstico, de forma tal que los problemas referidos en él, estén en armonía con lo expuesto en las RO 2020; el diagnóstico que sirvió para justificar una intervención que ya no corresponde a la situación actual planteada en las RO.</li> <li>11. Se propone hacer una revisión crítica y exhaustiva de experiencias nacionales e internacionales, así como del conocimiento generado sobre el problema objeto de atención, para fortalecer la justificación teórica y empírica que se tiene del Programa y consolidar las estrategias de atención.</li> <li>12. Se sugiere que la PO sea aquella que se encuentre excluida social y laboralmente, en caso de que se mantenga el mismo problema.</li> <li>13. Se recomienda, además, fundamentar con evidencias teóricas o empíricas las relaciones causales que se diagraman; evitar relaciones tautológicas entre el problema, las causas y los efectos; evitar asentar un mismo factor en los niveles causas y efectos.</li> <li>14. Se propone que el árbol de objetivos sea congruente con el árbol de problemas, de manera tal que si el problema central es “jóvenes entre 18 y 29 años en condiciones de exclusión social y laboral” el objetivo central sea “jóvenes entre 18</li> </ol>

	<p>y 29 años en condiciones de inclusión social y laboral” y no “jóvenes entre 18 y 29 años con habilidades para la vida y el trabajo”.</p> <p>15. Se recomienda un análisis a profundidad sobre el contexto socioeconómico y político de los jóvenes para identificar posibles amenazas al Programa.</p> <p>16. Se recomienda hacer una justificación detallada del por qué se decidió que la capacitación fuera de un año.</p>
Contribución a las metas y objetivos nacionales e internacionales / Marco normativo	<p>17. Precisar las aportaciones que el Programa hará para el logro de los objetivos planteados en el PND.</p> <p>18. El Programa sectorial debería replantear o delimitar el factor de inclusión que se atiende con la intervención ya que la inclusión laboral no se atenderá con una vinculación de los jóvenes a centros de trabajo.</p> <p>19. Si el problema y objetivo del Programa es contribuir a la inclusión, principalmente laboral, debería alinearse a los ODS, ya que estos dependen de políticas y programas económicos y sociales que promuevan la demanda laboral y mejoren las condiciones de los puestos de trabajo.</p> <p>20. Revisar la transversalidad del enfoque de derechos para los Programa sociales.</p>
Población potencial y Población Objetivo	<p>21. Establecer una metodología que ayude a precisar la identificación de jóvenes que están excluidos social y laboralmente. Ya que no estudiar y no trabajar no es un sinónimo de exclusión social y laboral.</p> <p>22. Homologar la definición de PO en todos los documentos normativos del Programa y, en el caso de la PP, se sugiere incorporar una definición del concepto “exclusión laboral” y caracterizarla e identificarla territorialmente.</p> <p>23. Revisar las fuentes de información utilizadas, ya que no se pudo encontrar el dato de la PP a la que se hace referencia.</p> <p>24. Establecer una periodicidad de actualización para la revisión y actualización de las cuantificaciones.</p> <p>25. Explicitar cómo se comprueba la pertenencia a un grupo históricamente discriminado, para dar prioridad a sus jóvenes.</p>
Padrón de beneficiarios	<p>26. Que el padrón incluya categorías referentes al problema de exclusión laboral; para considerar el nivel de exclusión de los jóvenes.</p> <p>27. Se recomienda incluir categorías referentes a los apoyos de seguro médico y capacitación.</p> <p>28. Integrar categorías para identificar a aquellos jóvenes que tuvieron alguna prioridad por ser parte de un grupo históricamente discriminado.</p> <p>29. Se recomienda publicar el padrón de CT, en caso de que exista.</p> <p>30. Incluir a beneficiarios inscritos y vinculados pese a que no reciban pago al momento de su inscripción, para tener un conteo real de los beneficiarios, o bien, incluir una categoría del estatus del joven, es decir sí está vinculado, desvinculado, dado de baja, en espera de CT, entre otros.</p>
Planeación y orientación a resultados / MIR	<p>31. Hacer públicos los programas anuales de trabajo.</p> <p>32. En general, apegarse estrictamente a la metodología de marco lógico (MML) para el diseño de una MIR.</p> <p>33. Revisar los objetivos del Resumen Narrativo ya que estos no están situados en el nivel que les corresponde. Consecuentemente, los indicadores tampoco lo están.</p> <p>34. Incluir un resumen narrativo de la MIR en las RO.</p> <p>35. Armonizar la información de la MIR con la de las RO y el diagnóstico. Se reitera la actualización del diagnóstico, ya que de esta manera se proporcionarán los insumos necesarios para replantear la MIR, concentrándose principalmente en la definición del problema, las causas y efectos de este, así como las poblaciones. La actualización del diagnóstico permitirá una mejor coherencia interna y estar en armonía con el problema.</p> <p>36. En consecuencia, se sugiere armonizar el propósito y objetivo general del Programa.</p> <p>37. En cuanto al Fin, se recomienda incluir un solo objetivo a este nivel y definir operativamente el concepto rector para evitar ambigüedades.</p>

	<p>38. Respecto al propósito: armonizarlo con el diagnóstico del Programa; definir, operativamente los conceptos que se utilizarán para definirlo.</p> <p>39. En cuanto a los componentes, éstos deberán redefinirse y desagregarse en función de los bienes y servicios entregables del Programa y no de los que brindan los centros de trabajo, como el caso de la capacitación. Verificar que dichos componentes sean suficientes para garantizar el Propósito; se recomienda, replantear el término "componente único" ya que esto es incorrecto en la MML.</p> <p>40. Para las actividades, se encarga que por cada componente deben existir actividades tanto para producir como para entregar bienes o servicios a los jóvenes, estas deberán ser suficientes y operacionales.</p> <p>41. Los supuestos, deberán dar cuenta de los riesgos o probabilidad de riesgo que pudieran afectar el logro de los objetivos del Programa.</p> <p>42. Se requiere definir líneas basales de los indicadores y estimar metas anuales y en el corto y mediano tiempo.</p> <p>43. Finalmente, revisar la redacción y estructura, de tal manera que cumpla con los criterios de MML, además de armonizar los documentos que emanan del Programa.</p>
Mecánica de operación del programa	<p>44. En general, mantener en constante actualización la plataforma digital de JCF, para evitar su saturación y que esto genere retrasos en los procesos continuos del Programa.</p> <p>45. Se recomienda aclarar cuáles serán las funciones de los "mentores de la nación" los cuales fueron mencionados en las entrevistas y no son consideradas en las RO 2020.</p> <p>46. Que la difusión del programa se mantenga ya que la percepción de algunos entrevistados es que esta ha disminuido.</p> <p>47. De los aprendices se recomienda, especificar el plazo entre la inscripción y la obtención de la ficha de registro cuando no hay inconvenientes con la documentación; además de replantear las preguntas de evaluación ya que algunos jóvenes consideraron que no había relación entre éstas y su labor en el CT. Respecto a la evaluación se propone valorar si es pertinente que los CT puedan conocer los resultados de dicha evaluación para que conozcan y mejoren su proceso de aprendizaje.</p> <p>48. De los CT se sugiere especificar y establecer en las RO que puede haber invitaciones directas de a los CT y cómo funcionan. Respecto a la evaluación se propone valorar si es pertinente que los jóvenes puedan conocer los resultados de dicha evaluación para que conozcan y mejoren su proceso de aprendizaje</p> <p>49. De la entrega de apoyos se recomienda esquematizarlos; además si bien se entiende que en automático los jóvenes son dados de alta al IMSS cuando son aceptados en los CT, se observó en las entrevistas que los jóvenes no tienen claro que es el Programa el responsable de su incorporación y baja, por lo que se recomienda precisar dicha información con los jóvenes, o en caso de que sean ellos los encargados de darse de alta en el IMSS hacer de su conocimiento que es un procedimiento obligatorio y no opcional y deberá ser de carácter obligatorio.</p>
Presupuesto y rendición de cuentas	<p>50. Del presupuesto: que el Programa cuente con una estrategia para hacer frente a los recortes presupuestales y a la política de austeridad del actual gobierno.</p> <p>51. De la rendición de cuentas: brindar información sobre el número total de CT afiliados e información relevante de éstos, por ejemplo, cuáles han sido dados de baja por no cumplir con los criterios de verificación o por haber incumplido con alguno requisito. Además de incluir información general de los mismos.</p> <p>52. También se sugiere publicar en su plataforma información sobre la gestión, desempeño y recursos para que la ciudadanía cuente con esta información</p> <p>53. Además, se recomienda atender y dar seguimiento a las solicitudes de información realizadas por la ciudadanía.</p>
Complementariedades y coincidencia	<p>54. Especificar, en la plataforma digital o en las RO la coordinación que se mantendrá con las Instituciones con las que se complementa el Programa.</p>



s con otros programas	
Mecanismos de seguimiento y evaluación. No aplican recomendaciones.	

Fuente: elaboración propia

## 6.2 Reflexiones finales

Sobre el problema:

Es importante rescatar que en el país y con la entrada de un nuevo gobierno se visibilizaron los problemas que aquejan a la juventud, ya que desde la campaña presidencial se mantuvo el discurso de “becarios no sicarios” con los que se sostuvo un compromiso con los jóvenes. Desde antes de que el actual gobierno tomará posesión, se gestó el Programa JCF con el cual se buscó integrar a los jóvenes a actividades con la intención de revertir la estigmatización que había hacia ellos al ser considerados “ninis” jóvenes que no estudiaban ni trabajaban. En este contexto, y a manera de conclusión se proponen algunas reflexiones finales vinculadas con el problema de la exclusión social y laboral de los jóvenes en México, particularmente, a la relación que existe entre el problema y el programa.

Primero, el Programa JCF planteó, desde su primer versión, que el problema central que pretendía atender era la exclusión social y laboral, sin embargo y como se planteó en la hipótesis de esta tesis, los elementos considerados para la elaboración del programa no corresponden al problema público definido en él, ya que sólo se citan algunos de los factores causales de la exclusión social y laboral sin existir una reflexión y análisis profundo de los elementos que causan dichas exclusiones, esta aseveración queda probada en el siguiente cuadro:

Cuadro 34 Factores de exclusión identificados en el diagnóstico

Ámbitos	Factores de exclusión	Diagnóstico JCF	
		Se menciona en el diagnóstico del programa	Comentarios al respecto
Laboral	Acceso al mercado laboral	Si	Se menciona que el mercado laboral en México ha sido incapaz de generar oportunidades laborales bien remuneradas. No se especifica por qué.
	Desempleo	Si	Hay escasez de oportunidades de acceso al mercado. Desempleo asociado a homicidios y desaprovechamiento del bono demográfico.
	Diferencia salarial por cuestiones de género	No	
	Temporalidad	No	
	Falta de experiencia laboral	No	
	Sin cualificación laboral	Si	Las empresas mexicanas afirman tener dificultades para encontrar personal capacitado para los puestos de trabajo que ofertan.
	Imposibilitación	No	
	Condiciones laborales:		
	1. Precariedad laboral	Si	Asociada solo a bajos salarios e informalidad laboral
	2. Seguridad social	Si	Como consecuencia de la precariedad laboral
3. Acceso a pensión	No		
4. Inestabilidad laboral	No		

	5. Jornada laboral anormal (subempleo o sobretrabajo)	Si	Duraciones de jornada laboral en trabajos informales
	6. Ingresos inferiores al mínimo	Si	Se mencionan ingresos inferiores en trabajos informales y por sector o actividad productiva; brecha salarial por edad.
<b>Económico</b>	Ingresos insuficientes	Si	Asociado al sector informal
	Pobreza rural y urbana	Si	Se menciona cuantos jóvenes viven en zonas rurales y cuantos en zonas urbanas; y cuantos están en situación de pobreza.
	Carencia o dependencia de Seguridad Social y prestaciones sociales	No	
	Carencia de ingresos	No	
	Endeudamiento	No	
	Consumismo	No	
<b>Cultural</b>	Pertenencia a minorías étnicas	No	
	Extranjería, inmigración y migración	Si	La migración sigue siendo atractiva para los jóvenes, sin mencionar las causas.
	Pertenencia a grupos de "rechazo" (cultural y político)	No	
	Elementos de estigma	Si	Los jóvenes son considerados improductivos e irresponsables
<b>Formativo</b>	Barrera idiomática	No	
	Analfabetismo o baja instrucción	No	
	Analfabetismo tecnológico	No	
	Sin escolarización	Si	Se indica la escolaridad promedio de los jóvenes
	Fracaso escolar	No	
	Abandono del sistema educativo sin titulación básica	Si	Por cuestiones económicas
<b>Socio-sanitario</b>	No acceso al sistema y a instituciones de salud	Si	Porcentaje de jóvenes sin acceso a servicios de salud
	Adicciones y enfermedades relacionadas	No	
	Enfermedades infecciosas Trastorno mental, discapacidades u otras enfermedades crónicas que provocan dependencia	No	
<b>Espacial y habitativo</b>	Carencia de vivienda particular	No	
	Dificultad para acceder a la vivienda	No	
	Vivienda con infraestructuras deficientes	No	
	Malas condiciones de habitabilidad (hacinamiento...)	No	

	Viviendas en barrios marginales y zonas urbanas y/o rurales deprimidas Entorno residencial decaído	No	
<b>Personal</b>	Variables "críticas" de edad y sexo (jóvenes y mujeres)	Si	Se considera a los jóvenes como un sector vulnerable
	Minusvalías	No	
	Alcoholismo, drogadicción, etc.	No	
	Antecedentes penales	Si	Se asocia el grado escolar con haber estado en prisión.
	Violencia, malos tratos, etc.	Si	Asociada a jóvenes con poca escolarización
	Débil estructura de motivaciones y actitudes negativas	No	
	Pesimismo, fatalismo Exilio político, refugiados	No	
<b>Social y relacional</b>	Carencia y/o deterioro de vínculos familiares (conflictos o violencia intrafamiliar)	No	
	Debilidad de redes familiares (familias monoparentales)	No	
	Escasez, debilidad y/o carencia de redes sociales de apoyo	No	
	Aislamiento	No	
<b>Ciudadanía y Participación</b>	No acceso a la ciudadanía/ Acceso restringido a la ciudadanía	No	
	Privación de derechos por proceso penal	No	
	No participación política y social	No	

Fuente: elaboración propia con base en STPS,2015, Ramírez, 2008, Romo 2013 y Diagnóstico de JCF, 2018.

Conforme a lo descrito en el capítulo uno, los ámbitos de la exclusión social son nueve, todos ellos suman alrededor de cincuenta factores que provocan dicha exclusión, de estos cincuenta elementos, el programa (considerando todos sus elementos), aborda diecisiete. No solo no se define el problema central, sino que además se hace una mención laxa de este, además al abordarlos no se hace de forma exhaustiva, por lo que la incidencia del programa en el problema será limitada.

Entonces, es claro que los elementos de exclusión social recuperados en el diagnóstico y el programa son pocos comparados con los factores propuestos por algunos autores para considerar que un joven está en situación de exclusión social y laboral. Con estos elementos se puede decir que la hipótesis planteada en este trabajo se cumple ya que al existir poca reflexión y análisis dentro del diagnóstico sobre los factores que causan el problema, la incidencia y contribución que el programa pueda tener sobre él será mínima.

Definir un problema y su posible solución no es una tarea fácil, sin embargo, diseñar un instrumento de atención para atender un problema sobre el que existe poca reflexión y análisis desde su diagnóstico, deja muchas interrogantes e incertidumbres, por ejemplo: será que en el país ¿se siguen diseñando soluciones (programas) y después se busca el problema en el que pueda encajar?, ¿por qué se pensó que la oferta de capacitación laboral y una beca puede contribuir a la solución de un problema tan complejo y estructural como es la exclusión social y laboral?, ¿será que se siguen diseñando programas que van por las ramas y no a la raíz de los problemas que tanto aquejan al país?, ¿la entrada de dicho problema a la agenda de gobierno fue más una decisión política, que una decisión basada en el estudio, análisis y posibles soluciones del problema?, considero que estas y muchas otras preguntas podrían sumarse para cuestionar la relación entre el programa y el problema de la exclusión social y laboral de los jóvenes en México.

Se puede decir que, en México más que un programa, se requiere de una política que atienda el problema de la exclusión social, que precise en los factores del ámbito laboral, focalizado en la población vulnerable, entre ella los jóvenes, de lo contrario el problema se seguirá acrecentando y se contribuirá a la reproducción de la pobreza y la desigualdad, por lo que es urgente diseñar no solo un programa sino una política integral que atienda el problema.

En un contexto de pandemia<sup>38</sup> como el que sufre actualmente el mundo y en particular México, se vuelve una obligación la atención a la exclusión social y laboral, ya que esta es “una situación sin precedentes, que va a transformar nuestro modelo de convivencia social y las bases de nuestro Estado del Bienestar” (López, 2021), además de las grandes implicaciones económicas y laborales que se han provocado consecuencia de la pandemia.

Algunos datos relevantes sobre las consecuencias sociales, vinculadas al ámbito laboral, que ha dejado la pandemia en América Latina son (OIT, 2020):

- 23 millones de hombres y mujeres salieron de la fuerza de trabajo y dejaron de buscar empleo.
- La tasa de desocupación juvenil subió 23.2%, es decir uno de cada cuatro jóvenes en el mercado laboral está sin empleo en los tres primeros trimestres de 2020.
- La crisis ha tenido un impacto más significativo sobre las mujeres. Su tasa de participación bajó en un 10.4%
- Las primeras estimaciones ponen de manifiesto un aumento sustancial del desempleo y del subempleo como consecuencia del brote del virus.
- El nivel de subempleo seguramente aumentará sustancialmente.
- La cantidad de trabajadores en situación de pobreza también aumentará sustancialmente.
- Las epidemias y las crisis económicas pueden repercutir de forma desproporcionada en determinados grupos de población, y propiciar un aumento de la desigualdad.
- La reducción de la actividad económica y las restricciones en materia de circulación de personas afectan tanto al sector industrial como al de servicios.

---

<sup>38</sup> Como el provocado por el COVID.

- La crisis ya ha repercutido ampliamente en el plano económico y en el mercado laboral, tanto en la oferta (producción de bienes y servicios) como en la demanda (consumo e inversión).
- Las perspectivas económicas y en lo concerniente a la cantidad y calidad del empleo empeoran a un ritmo muy rápido.
- Es fundamental aplicar medidas con respecto a seguridad sanitaria de los trabajadores y sus familias para garantizar la protección de las personas susceptibles de perder sus ingresos como consecuencia de una infección o la reducción de la actividad económica, con miras a impulsar la economía. La protección de los ingresos contribuye asimismo a disminuir la reticencia a revelar posibles infecciones, especialmente en los grupos de trabajadores de bajos ingresos que ya se encuentran en una situación desfavorecida.

Por la acentuación del problema en tiempos de pandemia es un deber gubernamental atender el problema, y seguir las recomendaciones internacionales, como son:

Ilustración 22 Pilares fundamentales para luchar contra el Covid-19 sobre la base de las Normas internacionales del trabajo



Fuente: OIT 2020.

Sobre el programa:

Además de lo que se evidencia en el diagnóstico, y después del análisis del Programa, pareciera que este busca atender el problema (sí es que se pudiera considerarse problema público), de jóvenes que no estudian y no trabajan y esto se ve reflejado en la definición de su PO, ya que hace mención a estos jóvenes y no a aquellos que se encuentran excluidos social y laboralmente, Es importante resaltar esto ya que, para los hacedores de políticas públicas, es imprescindible el estudio de la definición del problema que se busca atender pues de dicha definición depende en gran medida el éxito o fracaso de un programa.

Respecto al programa se puede decir que sí bien hubo un cambio de gobierno con un apoyo popular y gran legitimidad, este no se ve reflejado en la forma en la que se diseñan los programas de manera centralizada, por lo que se recomienda mayor congruencia entre el discurso y el diseño de programas.

Es poco claro como la dotación de capacitación, becas y seguridad social contribuyen a la solución del problema de la exclusión social y laboral de los jóvenes; tampoco se observa una focalización del programa hacia las mujeres, quienes son las más afectadas por el problema.

Se observó un análisis somero de las alternativas de solución al problema y se retomó poco las experiencias internacionales de atención al mismo.

El uso de tecnologías ha favorecido a simplificar procesos de implementación y contribuido a una eficiencia del Programa, sin embargo, sigue existiendo duda sobre la atención de jóvenes en condiciones de extrema pobreza que no tienen disponibles medios digitales para poder inscribirse al Programa, siendo estos los que más lo necesitan.

Se observó que se hizo un estudio con diversas instituciones, tanto públicas como privadas, para el diseño del Programa, sin embargo, no se consideró la opinión de los jóvenes, dejando olvidado al sujeto central del programa.

Al ser un programa de nueva creación, se observaron actividades y procesos que fueron sufriendo ajustes, en este proceso de reajustes no se consideró un replanteamiento del problema por lo que sigue existiendo una desvinculación entre el programa y el problema que se acentúa más con lo expuesto en las RO 2020.

Se desconoce si el Programa cuenta con un plan de emergencia para su cobertura a mediano y largo plazo frente al contexto de crisis y constantes recortes presupuestales, consecuencia de la política de austeridad y contexto de pandemia.

Se considera que la creación del programa JCF está “colmado de buenas intenciones”, ha beneficiado a algunos jóvenes y cuenta con algunos casos de éxito, sin embargo, no es un programa que pueda contribuir a un problema tan grande como lo pretende, ya que si bien la falta de capacitación es un elemento que incide en la exclusión laboral esta no es la única ni principal causa; hace falta más que un programa para comenzar a incidir en un problema tan complejo, que de no atenderse seguirá favoreciendo la reproducción de la pobreza y la desigualdad de la población en el país.

Finalmente, es importante seguir reflexionando sobre cómo evitar que los beneficiarios de este y otros programas federales del actual gobierno no se consideren “clientes políticos” ya que no se puede omitir esta crítica constante a la actual administración.

Sobre la evaluación:

En cuanto a la evaluación, este sigue siendo un reto para los gobiernos ya que se sigue considerando una acción punitiva más que una acción que puede favorecer al continuo aprendizaje de los programas. Al respecto se considera que existe una constante reflexión por parte de los diseñadores e implementadores del programa quienes se muestran abiertos al continuo cambio del programa a favor del mismo, lo cual es una ventaja para seguir replanteando

las mejoras, pero sería recomendable que estos cambios se basaran en un análisis a profundidad como lo es una evaluación.

Además de los retos en materia de evaluación de diseño, el programa enfrenta nuevos retos; recientemente la Auditoría Superior de la Federación (ASF, 2021) realizó tres auditorías (de desempeño, de cumplimiento) al programa JCF, en las que se detectaron irregularidades en el diseño, operación y resultados del programa, las cuales evidenciaron otorgamiento de becas a Servidores de la Nación, centros de trabajo “fantasma” y bases de datos poco confiables que repercutieron en el padrón de beneficiarios; también señaló que la Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS) no proporcionó datos suficientes, de calidad, confiables y consistentes para poder evaluar el programa.

También se menciona que durante los primeros ocho meses de implementación, el programa careció de una unidad responsable formalmente establecida para su diseño, operación y seguimiento, además de que los lineamientos con los que se inició la operación del programa lineamientos elaborados para regular su operación cumplieron con solo el 50 por ciento de los requisitos obligatorios fijados en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria; finalmente la STPS no acreditó contar con métricas, metodologías, indicadores ni metas para determinar en qué medida se incrementó la empleabilidad y la inclusión social y en el mercado laboral para los jóvenes entre 18 y 29 años que no estudian ni trabajan, y que recibieron las capacitaciones y becas.

Por lo anterior y dado que el programa sigue evidenciando grandes deficiencias, se sugiere no perder el interés en la importancia de la evaluación de desempeño del programa, retomar los resultados de las auditorías y seguir contribuyendo al proceso de mejora del programa JCF y la solución del problema.

## Referencias bibliográficas

- Educaweb. (20 de 03 de 2018). *Educaweb*. Obtenido de ¿Qué habilidades deben desarrollar los jóvenes para trabajar en el 2030?:  
<https://www.educaweb.com/noticia/2018/03/20/habilidades-deben-desarrollar-jovenes-trabajar-2030-16362/>
- Arena pública. (01 de 11 de 2017). *Tardan jóvenes cinco años en encontrar primer empleo*. Obtenido de <https://www.arenapublica.com/articulo/2017/11/01/7802/empleo-cepal-jovenes-desempleo-america-latina-caribe>
- Arenillas, D. C. ( 2011). *Las Políticas activas de empleo en México: el caso de los programas de formación*. CDMX: Revista de Estudios Empresariales. Segunda época.
- B., L. A. (enero-junio de 2004). Analfabetismo Tecnológico: Efecto de las Tecnologías de Información. *Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal, Redalyc.*, vol. 7(núm. 8), pp. 37-49. Obtenido de <https://www.redalyc.org/pdf/257/25700804.pdf>
- Banco Mundial. (2012). *La violencia Juvenil en México: Reporte de la situación, el marco legal y los programas*. Obtenido de <http://documents.worldbank.org/curated/en/277681468155375869/pdf/NonAsciiFileName0.pdf>
- Castañeda, A. S. (julio-diciembre de 2014). LOS JÓVENES FRENTE AL EMPLEO Y EL DESEMPLEO: LA NECESARIA CONSTRUCCIÓN DE SOLUCIONES MULTIDIMENSIONALES Y MULTIFACTORIALES. *Revista Latinoamericana de Derecho Social*(Núm. 19).
- CEPAL. (8 de MAYO de 2017). *Mercado laboral, la llave para igualdad de las mujeres en América Latina y el Caribe*. Recuperado el 10 de Junio de 2020, de Columna de opinión de Alicia Bárcena, Secretaria Ejecutiva de la CEPAL.:  
<https://www.cepal.org/es/articulos/2017-mercado-laboral-la-llave-igualdad-mujeres-america-latina>
- CEPAL-OIT. (2019). *Coyuntura Laboral en*. Santiago de Chile: Naciones Unidas.
- CONAPRED, C. N. (2019). *Personas jóvenes*. CDMX. Obtenido de [https://www.conapred.org.mx/userfiles/files/FichaTematica\\_Jovenes.pdf](https://www.conapred.org.mx/userfiles/files/FichaTematica_Jovenes.pdf)
- Coneval . (2018). *Coneval en el contexto de la celebración que se realizará hoy del Día Internacional de la Educación*. CDMX.
- CONEVAL. (2019). *Evaluación de diseño*. CDMX. Recuperado el 1 de Marzo de 2020], de [https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/MDE/Paginas/Evaluaciones\\_Diseno.aspx](https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/MDE/Paginas/Evaluaciones_Diseno.aspx)
- CONEVAL. (2 de noviembre de 2020). *Lineamientos Generales para la Evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública Federal*. Obtenido de <https://www.coneval.org.mx/coordinacion/Paginas/monitoreo/metodologia/mml.aspx>
- CONEVAL. (OCTUBRE de 2020). *ELEMENTOS MÍNIMOS A CONSIDERAR EN LA ELABORACIÓN DE DIAGNÓSTICOS DE PROGRAMAS NUEVOS*. Obtenido de



- [https://www.coneval.org.mx/Informes/Evaluacion/Impacto/Diagnostico\\_Programas\\_Nuevos.pdf](https://www.coneval.org.mx/Informes/Evaluacion/Impacto/Diagnostico_Programas_Nuevos.pdf)
- Coneval. (s/f). *¿Qué funciona y qué no en desarrollo laboral juvenil?* Obtenido de [https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/ESEPS/Documents/Guias\\_practicas/3\\_Desarrollo\\_Laboral\\_Juvenil.pdf](https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/ESEPS/Documents/Guias_practicas/3_Desarrollo_Laboral_Juvenil.pdf)
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, C. (2018). *Estudio Diagnóstico del Derecho a la Educación 2018*. Ciudad de México. Obtenido de [https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IEPSM/Documents/Derechos\\_Sociales/Estudio\\_Diag\\_Edu\\_2018.pdf](https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IEPSM/Documents/Derechos_Sociales/Estudio_Diag_Edu_2018.pdf)
- COPRED, C. P. (11 de Agosto de 2015). *Urge desaparecer estigmas hacia las personas jóvenes, como el de los 'ninis'*. Obtenido de <http://data.copred.cdmx.gob.mx/comunicacion-social-y-prensa/pronunciamientos/pronunciamientos-2015/urge-desaparecer-estigmas-hacia-las-personas-jovenes-como-el-de-los-ninis/>
- Diario Oficial de la Federación, D. (1999). *Ley del Instituto Mexicano de la Juventud*. Obtenido de [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/87\\_020415.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/87_020415.pdf)
- Dídimo Castillo Fernández, J. A. (2019). *Precariedad y desaliento laboral de los jóvenes en México*. CDMX: siglo XXI. Obtenido de <http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/se/20191129060210/Precariedad-y-desaliento-laboral.pdf>
- DOF. (24 de 06 de 2020). *Diario Oficial de la Federación*. Obtenido de Programa Sectorial de Trabajo y Previsión Social 2020-2024: [https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5595490&fecha=24/06/2020#:~:text=El%20Programa%20Sectorial%20de%20Trabajo,Mexicanos%2C%20que%20establece%20que%20el](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5595490&fecha=24/06/2020#:~:text=El%20Programa%20Sectorial%20de%20Trabajo,Mexicanos%2C%20que%20establece%20que%20el)
- DOF, D. O. (02 de 07 de 2019). *Ley Federal del Trabajo*. Obtenido de [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/125\\_020719.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/125_020719.pdf)
- Fredes, F. M. (21 de 06 de 2019). Jóvenes, los más golpeados por la informalidad en México. *El economista*. Obtenido de Jóvenes, los más golpeados por la informalidad en México: <https://factorcapitalhumano.com/mundo-del-trabajo/jovenes-los-mas-golpeados-por-la-informalidad-en-mexico/2019/06/>
- Fuentes, M. L. (21 de Abril de 2015). *La cuestión social en México*. Obtenido de JÓVENES: EL RETO DE LA INCLUSIÓN: <http://mexicosocial.org/jovenes-el-reto-de-la-inclusion/>
- García, A. K. (12 de Agosto de 2018). 6 de cada 100 jóvenes de México están desempleados. *El Economista*.
- Gobierno de México. (s.f.). *Proyectos y Programas Prioritarios*. Obtenido de <https://www.gob.mx/proyectosyprogramasprioritarios>
- IMCO, COMCE, INGLÉS PARA LA COMPETITIVIDAD Y LA MOVILIDAD SOCIAL. (S/F). *Inglés es posible, propuesta para una agenda nacional*. Recuperado el 5 de Junio de

- 2020, de [https://imco.org.mx/wp-content/uploads/2015/04/2015\\_Documento\\_completo\\_Ingles\\_es\\_posible.pdf](https://imco.org.mx/wp-content/uploads/2015/04/2015_Documento_completo_Ingles_es_posible.pdf)
- INEGI. (2015). *Encuesta intercensal 2015*. CDMX. Obtenido de [https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/intercensal/2015/doc/eic\\_2015\\_presentacion.pdf](https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/intercensal/2015/doc/eic_2015_presentacion.pdf)
- INEGI, I. N. (2009). *Perfil sociodemográfico de la población que habla lengua indígena*. CDMX: INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y GEOGRAFÍA INEGI. Obtenido de [http://internet.contenidos.inegi.org.mx/contenidos/Productos/prod\\_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/censos/poblacion/poblacion\\_indigena/leng\\_indi/PHLI.pdf](http://internet.contenidos.inegi.org.mx/contenidos/Productos/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/censos/poblacion/poblacion_indigena/leng_indi/PHLI.pdf)
- Keating, D. D. (2013). *Enfoques y Metodologías de las Ciencias Sociales*. Madrid España: Akal.
- L. Abramo, S. C. (2019). *Programas sociales, superación de la pobreza e inclusión laboral: aprendizajes desde América Latina y el Caribe* (Vols. Libros de la CEPAL, N° 155). Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Márquez, J. L. (s/f). *Guía para la evaluación de políticas públicas*. España: Instituto de desarrollo regional .
- Milán, O. O. (noviembre de 2020). Entrevista a tutores de Centros de Trabajo. (N. O. Portilla, Entrevistador)
- Mundo, M. C. (2012). *Guía de orientación para la evaluación de políticas y programas de desarrollo social*,. México: Evalúa DF.
- OIT. (2014). *Una guía para la elaboración de programas públicos de empleo innovadores*. Ginebra. Obtenido de [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_emp/documents/publication/wcms\\_563303.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/documents/publication/wcms_563303.pdf)
- OIT. (25 de Septiembre| de 2018). *Cerca de 140 millones de trabajadores en la informalidad en América Latina y el Caribe*. Obtenido de [https://www.ilo.org/americas/sala-de-prensa/WCMS\\_645596/lang--es/index.htm](https://www.ilo.org/americas/sala-de-prensa/WCMS_645596/lang--es/index.htm)
- OIT. (8 de marzo de 2019). *Organización Internacional del Trabajo*. Recuperado el 10 de junio de 2020, de OIT: redoblar esfuerzos para igualdad de género en el trabajo en América Latina y el Caribe: [https://www.ilo.org/americas/sala-de-prensa/WCMS\\_675572/lang--es/index.htm#:~:text=En%20el%20caso%20de%20la,es%20de%2053%2C1%25](https://www.ilo.org/americas/sala-de-prensa/WCMS_675572/lang--es/index.htm#:~:text=En%20el%20caso%20de%20la,es%20de%2053%2C1%25).
- OIT. (2019). *Perspectivas sociales y de empleo en el mundo 2019-2029*. Naciones Unidas .
- Pasquali, M. (24 de mayo de 2019). *Statista*. Obtenido de ¿Cuáles son los países latinoamericanos con mayor desempleo?: <https://es.statista.com/grafico/18130/tasa-de-desempleo-en-america-latina/>
- Ramírez, M. J. (2008). Theoretical approach to social exclusion: complexity and ambiguity of the term. *Estudios Pedagógicos XXXIV, N° 1*.
- Robles, J. N. (septiembre-diciembre de 2012). Analfabetismo en México: una deuda social. *REALIDAD, DATOS Y ESPACIO REVISTA INTERNACIONAL DE ESTADÍSTICA Y GEOGRAFÍA, Vol. 3* (Núm. 3). Obtenido de [https://www.inegi.org.mx/rde/RDE\\_07/Doctos/RDE\\_07\\_Art1.pdf](https://www.inegi.org.mx/rde/RDE_07/Doctos/RDE_07_Art1.pdf)

- Rodríguez, M. I. (2010). Afrontar la pobreza y la exclusión desde los servicios sociales utilizando. *II Congreso Nacional sobre Planificación en Servicios Sociales*. Logroño, España.
- Rueda, E. (S/F). *instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM*. Obtenido de “La Situación Laboral de los Jóvenes en México”: <http://englishbulletin.adapt.it/docs/rueda.pdf>
- Sánchez-Castañeda, A. (jul./dic. de 2014). Los jóvenes frente al empleo y el desempleo: la necesaria construcción de soluciones multidimensionales y multifactoriales. *Revista latinoamericana de derecho social*(19).
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP). (Junio de 2019). *Estructura Programática a emplear en el proyecto de Presupuesto de Egresos 2020*. Obtenido de [https://www.ppef.hacienda.gob.mx/work/models/PPEF/2020/estructura\\_programatica/1\\_EstructurasProgramaticas\\_paraPPEF2020.pdf](https://www.ppef.hacienda.gob.mx/work/models/PPEF/2020/estructura_programatica/1_EstructurasProgramaticas_paraPPEF2020.pdf)
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público. (2020). *Diplomado Evaluación de Políticas y Programas Públicos (2da.Edición)*. Obtenido de [https://mx.mexicox.gob.mx/courses/course-v1:shcp+EDPY20092X1+2020\\_09/about](https://mx.mexicox.gob.mx/courses/course-v1:shcp+EDPY20092X1+2020_09/about)
- Soto, A. B. (4 de Septiembre de 2017). *Procuraduría Federal del Consumidor*. Obtenido de Los jóvenes y las finanzas: <https://www.gob.mx/profec/documentos/los-jovenes-y-las-finanzas?state=published>
- USECIM. ( 17 de junio de 2020). *Llega a México una herramienta que fortalecerá la educación digital de los estudiantes*. Obtenido de <http://usecim.net/2019/08/14/llega-a-mexico-una-herramienta-que-fortalecera-la-educacion-digital-de-los-estudiantes/>
- Vejar, J. (2014). La precariedad laboral, modernidad y modernización capitalista: Una contribución al debate desde América Latina. *Trabajo y Sociedad*(23). Obtenido de <https://www.unse.edu.ar/trabajosociedad/23%20JULIAN%20Dasten%20precariedad%20laboral.pdf>
- Weller, J. (mayo- agosto de 2012). Vulnerabilidad, exclusión y calidad del empleo: una perspectiva latinoamericana. *REALIDAD, DATOS Y ESPACIO REVISTA INTERNACIONAL DE ESTADÍSTICA Y GEOGRAFÍA*, 3(2). Recuperado el 3 de mayo de 2020, de <file:///C:/Users/nancy/Desktop/ninis/exclusion%20laboral/Vulnerabilidad,%20exclusi%C3%B3n.pdf>

## Anexo 1

### Entrevista semiestructurada para funcionarios relacionados con el diseño del Programa Jóvenes Construyendo el Futuro (JCF)

Fecha: \_\_\_\_\_

Hora de inicio: \_\_\_\_\_

Hora de termino: \_\_\_\_\_

#### 1. Autorización para grabar.

Primero que nada, deseo pedir su autorización para grabar esta entrevista, ¿está de acuerdo en qué podamos grabar esta platica? También deseo comentarle que, en caso de que deseé que alguna parte de la entrevista no se grabe me lo comente y en ese momento podemos parar la grabación. Esta grabación será utilizada como un auxiliar de memoria y se utilizará únicamente con fines de investigación.

#### 2. Presentación y contexto.

Mi nombre es Nancy Olvera, soy estudiante de la Maestría en Políticas Públicas en la Universidad Autónoma Metropolitana (UAM). Mi proyecto de tesis consiste en la evaluación de diseño del Programa JCF. Mi intención es analizar aspectos relacionados con el diseño del mismo para entender y proponer mejoras en dicho Programa. Me interesa conocer aspectos relacionados con el diseño del Programa, por ejemplo: su diagnóstico, el problema, los objetivos, metas y algunos cambios que ha tenido el Programa.

Es importante comentarle que esta investigación es meramente con fines académicos y sus respuestas serán de gran ayuda en mi investigación.

#### 3. Información del informante

Nombre: \_\_\_\_\_

Perfil profesional o área de experiencia:

\_\_\_\_\_

Cargo: \_\_\_\_\_

Área de adscripción: \_\_\_\_\_

Antigüedad en la dependencia: \_\_\_\_\_

Antigüedad en el cargo: \_\_\_\_\_

¿Cómo fue que se involucró en el diseño del Programa Jóvenes Construyendo el Futuro?

¿Cuál es su participación en el diseño del Programa Jóvenes Construyendo el Futuro?

#### 4. Diagnóstico

¿Conoce los problemas identificados en el diagnóstico del Programa, en caso de ser afirmativo, podría describirlos?

Podría describir los factores que indican para afirmar que el problema central de los jóvenes es la exclusión social y laboral.

A un año de implementación del programa, ¿considera que el diagnóstico está en armonía con el problema? Si/No Justifique su respuesta.

Conoce si las Reglas de Operación 2020 ¿se basaron en el primer diagnóstico o ya se realizó alguna actualización del diagnóstico?

## **5. Problema**

¿Conoce cómo nace la idea de diseñar el Programa? En caso de ser afirmativo, describir brevemente el proceso.

¿Cuál es el problema público identificado para la elaboración del programa JCF?

¿Cuáles fueron los elementos que sustentaron la atención de dicho problema?

¿Podría decir si se consideraron algunas experiencias nacionales e internacionales para el diseño del programa?

A un año de la implementación del programa ¿percibe algún cambio en la comprensión del problema?

## **6. Planeación**

¿Conoce las actividades que se realizan en materia de planeación del programa?, en caso de ser afirmativo, describir brevemente.

¿Cuál es el perfil profesional o área de experiencia de las personas involucradas en la planeación del Programa?

Considera que ¿se cuentan con los recursos suficientes para realizar el proceso de planeación de manera eficiente? En caso de ser negativo, ¿qué propondría para eficientar dicho proceso?

## **7. Objetivos, Cobertura, MML.**

Los objetivos del programa se han ido modificando en los diversos lineamientos y actualmente Reglas de Operación, ¿Cuál considera que es el motivo de dichos cambios?, propondría alguna otra modificación a dichos objetivos.

¿Cuáles fueron los criterios para definir a la población potencial y objetivo?

Si bien se conoce que la población joven de entre 16 y 17 años de edad tiene restricciones legales para laborar, esto no los excluye de un empleo, entonces, ¿Cuáles fueron los motivos para no incluirlos en el programa?

¿La población potencial y objetivo identificada responde a una perspectiva territorial?

¿Cómo se está abordando la diversidad de realidades: rural y urbana?

¿Cuál es la justificación de dar el mismo beneficio a todos los jóvenes, independientemente de su escolaridad?

¿Considera que la información contenida en el padrón de beneficiarios es suficiente? De no ser así, ¿qué criterios propondría agregar?

Actualmente la MML es aplicada tanto para formular como para evaluar el diseño de Políticas y Programas ¿Considera que, para la administración federal actual, que es una metodología limitativa o es suficiente? De ser limitativa ¿Qué otras alternativas que sustenten una intervención gubernamental podrían ser retomadas y aplicadas?

### **8. Metas**

¿Cuál se espera que sea la contribución del Programa a la Política de Bienestar?

¿Además de los alcances de cobertura, considera que el programa logrará las metas y fines esperados? Sustente su respuesta.

### **9. Cambios**

¿Considera que el programa debe sufrir algunos cambios para el logro de sus objetivos?, se ser afirmativo, ¿qué cambios sugiere?

¿Cuál es el balance que hace del diseño del programa? A un año de su implementación.

¿Qué elementos de mejora propondría en el diagnóstico y diseño del programa?

¿Considera que el programa aporta los elementos suficientes para coadyubar a la mejora del problema de la exclusión social y laboral?

## Anexo 2

Guía de entrevista estructurada para jóvenes beneficiarios del Programa

Fecha: \_\_\_\_\_

Hora de inicio: \_\_\_\_\_

Hora de termino: \_\_\_\_\_

### 1. Autorización para grabar.

Primero que nada, deseo pedir tu autorización para grabar esta entrevista, ¿estás de acuerdo en qué podamos grabar esta platica? También deseo comentarte que, en caso de que desees que alguna parte de la entrevista no se grabe me lo comentes y en ese momento podemos parar la grabación. Esta grabación será utilizada como un auxiliar de memoria y se utilizará únicamente con fines de investigación.

### 2. Presentación y contexto.

Mi nombre es Nancy Olvera, soy estudiante de la maestría en políticas públicas en la UAM. Mi proyecto de tesis consiste en la evaluación de diseño del Programa JCF. Mi intención es analizar aspectos relacionados con el diseño del mismo para entender y proponer mejoras en dicho Programa. Me interesa conocer cómo ha sido tu experiencia en el Programa, la relación con tus tutores y tus expectativas una vez concluida tu capacitación. Es importante decirte que esta investigación es meramente con fines académicos, yo no tengo ninguna relación con los diseñadores o implementadores del programa. Tus respuestas serán de gran ayuda en mi investigación.

### 3. Información del informante

Nombre: \_\_\_\_\_

Edad: \_\_\_\_\_

Tienes dependientes económicos **si/no** ¿cuántos? \_\_\_\_\_

Estas adscrito a (negoció, empresa, institución pública/privada u otra) indica el nombre:

\_\_\_\_\_  
Nombre de la capacitación: \_\_\_\_\_

¿Cuánto tiempo llevas adscrito al Programa?: \_\_\_\_\_

¿Qué te motivo a inscribirte al Programa?:

\_\_\_\_\_

¿Cuántas horas pasas como becario? \_\_\_\_\_ Consideras que el tiempo como becario es (suficiente, insuficiente, o demasiado tiempo) \_\_\_\_\_ ¿por qué? \_\_\_\_\_

### Trayectoria

¿Cuál es tu grado escolar?

¿Cuál era tu ocupación antes de ser becario?

¿Has trabajado antes?

¿Qué habilidades/ experiencia para el empleo tenías antes de entrar al programa?

#### 4. Diagnóstico/problema

¿Consideras que los jóvenes tienen desventajas, respecto a la población adulta para conseguir empleo? En caso de ser afirmativas describe ¿cuáles son esas desventajas?

¿Cuáles son las dificultades a las que te enfrentas para encontrar o mantener un empleo?

¿Qué elementos consideras que intervienen al momento de conseguir un empleo?

¿Consideras que el nivel académico influye al momento de conseguir un empleo? (si, no), ¿de qué manera influye?

¿Existe una relación entre tu formación académica y el lugar al que estas adscrito?

\_\_\_\_\_ En caso de ser afirmativo, describe brevemente esa relación

Si pudieras tener acceso a una beca para estudiar y otra para capacitarte en el empleo, ¿harías ambas cosas o a cuál darías prioridad?

¿Qué nuevas habilidades has adquirido?

¿Considera que la oferta de centros de trabajo se apegó a tus intereses, si/no por qué?

¿Crees que el problema del desempleo de los jóvenes se debe a la falta de capacitación? **si/no** ¿por qué?

¿Sabes qué es la exclusión laboral? en caso de ser afirmativo describe ¿qué es?

#### 5. Programa

##### Difusión

¿Cómo se enteró de la existencia del Programa?

¿Crees que la difusión es adecuada si/no por qué?

¿Conoces a jóvenes que no saben qué es el Programa?

##### Registro

¿Cómo fue el trámite para afiliarse al programa? (Plataforma, Servidor de la nación, SCT u otro)

¿Cuánto tiempo paso entre tu registro y entrar como becario?

Desde el proceso de registro, pasando por el proceso de vinculación, hasta llegar a ser aprendiz ¿se te dificultó algún paso en el proceso? ¿Cuál y porqué?

Describe el proceso de vinculación al centro de capacitación

¿Cuál es tu opinión acerca del proceso de inscripción?

##### Apoyos

##### Capacitación

En qué consiste tu capacitación, descríbela:

La capacitación coincide con lo que habías pensado al momento de elegir el centro de trabajo **si/no**, ¿por qué?

¿Conoces el plan de capacitación del lugar al que estas adscrito? **si/no**

¿Te han proporcionado el material necesario? **si/no**



Consideras que has aprendido algo en la capacitación \_\_\_\_\_ en caso de ser afirmativo, pláticame ¿qué has aprendido?

¿Cómo consideras que es el trato de los capacitadores y el ambiente de trabajo?

### **Económico**

Consideras que el apoyo económico es suficiente **si/no**

¿Por qué medio inscribiste tu cuenta en el banco?

Tuviste alguna dificultad en el proceso, desde la inscripción de la cuenta hasta recibir el apoyo **si/no**. En caso de ser afirmativo describe el problema y la forma de solucionarlo

Te depositan en tiempo y forma el apoyo económico, en caso de ser negativo ¿a qué atribuyes que eso suceda?

### **Seguro médico**

Te inscribirías al programa en caso de que este no brindara seguridad médica **si/no**

¿Cómo fue el proceso para darte de alta en el IMSS, tuviste alguna dificultad (en caso de ser afirmativo descríbela)

Sabes en qué casos puedes utilizar tú seguro

Crees que los servicios médicos ofrecidos son **suficientes** o **insuficientes**

### **Evaluación**

¿Por qué medio y cada cuándo haces tú evaluación?

¿Qué opinas de la evaluación?

¿Cuál es la utilidad que le encuentras a la evaluación?

¿Has sido evaluado de manera injusta o reportado por tu tutor? **si/no**

¿Has cambiado de centro de capacitación o piensas hacerlo próximamente? En caso de que sí

¿cuál fue/es la razón?

¿Tú evalúas a tu centro de capacitación?

### **6 Después del programa**

¿Qué planes tienes después del programa?

¿Crees que lo aprendido te ayude a conseguir empleo **si/no** por qué?

¿Crees emplearte en el centro que te capacitación **si/no** de qué crees que dependería?

### **7 Recomendaciones**

¿Qué no te gusta del Programa?

¿Qué te gusta del Programa?

¿Recomendaría el Programa a otros jóvenes **si/no** por qué?

¿Cuáles son los defectos y virtudes que observas del programa?

Además del seguro médico, la capacitación y la beca que brinda el programa ¿consideras se necesita algún otro beneficio? **si/no**. En caso de ser afirmativo, ¿cuál sería?

¿Si pudieras cambiar algo del programa qué cambiarías?

### **8 Participación ciudadana**

Te consultaron sobre los problemas o necesidades a los que se enfrentan los jóvenes para encontrar empleo, **si/no**. En caso de ser negativo ¿Te hubiera gustado ser consultado sobre las necesidades y retos a los que te enfrentas a la hora de buscar, encontrar y mantenerte en un empleo? (**si/no**) ¿Por qué?

### **9 Observaciones del entrevistador**

Impresiones generales de la entrevista:

Aspectos inesperados:

Aspectos para profundizar:

### Anexo 3

#### Guía de entrevista estructurada a Tutores

Fecha: \_\_\_\_\_

Hora de inicio: \_\_\_\_\_

Hora de termino: \_\_\_\_\_

#### 1. Autorización para grabar.

Primero que nada, deseo pedir su autorización para grabar esta entrevista, ¿está de acuerdo en qué podamos grabar esta platica? También deseo comentarle que, en caso de que desee que alguna parte de la entrevista no se grave me lo comente y en ese momento podemos parar la grabación. Esta grabación será utilizada como un auxiliar de memoria y se utilizará únicamente con fines de investigación.

#### 2. Presentación y contexto.

Mi nombre es Nancy Olvera, soy estudiante de la Maestría en Políticas Públicas en la Universidad Autónoma Metropolitana (UAM). Mi proyecto de tesis consiste en la evaluación de diseño del Programa JCF. Mi intención es analizar aspectos relacionados con el diseño del mismo para entender y proponer mejoras en dicho Programa. Me interesa conocer aspectos relacionados con el diseño del Programa, por ejemplo: su diagnóstico, el problema, los objetivos, metas, algunos cambios que ha tenido el Programa, dinámicas con los Centros de Trabajo entre otras.

Es importante comentarle que esta investigación es meramente con fines académicos y sus respuestas serán de gran ayuda en mi investigación.

#### 3. Información del Centro de Trabajo (CT)

Nombre del Centro de Trabajo \_\_\_\_\_

Indique si la Institución es Pública, Privada, ONG u otra \_\_\_\_\_

Cuál es el sector económico en el que se desempeña

\_\_\_\_\_

Cuál es la capacidad máxima de recepción de jóvenes

\_\_\_\_\_

Cuántos becarios recibió, en el CT, en 2019 \_\_\_\_\_

De manera general, describa las actividades que realizan los jóvenes en el dentro del CT

Considera que, en el CT, antes de la adscripción al Programa, se fomentaba el empleo digno. Marque con una (X) la opción que más se ajuste a su CT.

<b>Empleo digno</b>	siempre	casi siempre	nunca
El sueldo es justo			
Brinda capacitación			
Los empleados tienen oportunidad de crecimiento			
Cuentan con seguridad social			

Los empleados pueden expresarse libremente			
Tiene derecho de organizarse u asociarse en sindicatos			

#### 4. Información del informante

Nombre \_\_\_\_\_

Perfil profesional o área de experiencia

Cargo/puesto \_\_\_\_\_

Área de adscripción \_\_\_\_\_

Antigüedad en la dependencia \_\_\_\_\_

Antigüedad en el cargo \_\_\_\_\_

Principales responsabilidades en el CT

Rol en el Programa Jóvenes Construyendo el Futuro

#### 5. Diagnóstico/Problema

Cuáles considera que son los principales problemas a los que se enfrentan los jóvenes para acceder y permanecer en un empleo:

De acuerdo con su experiencias, ¿qué habilidades necesitan los jóvenes para acceder y mantener un empleo? \_

¿Qué lo motivaría a emplear a un joven?

¿Considera que los aprendices tendrán algunas ventajas al participar en El Programa JCF? En caso de ser afirmativo, ¿cuáles serían?

#### 6. Programa

Cómo se enteró de la existencia del Programa

Por qué se afilió al Programa, describir.

Cómo fue el trámite para afiliarse al Programa. Describir.

Considera que el CT, tiene alguna ventaja o desventaja al estar adscrito al Programa. Describir brevemente:

Una vez terminada la capacitación, en una escala de 1 a 10, considerando 1 el mínimo y 10 el máximo, ¿qué probabilidad hay de que contrate a los jóvenes en su CT?

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
---	---	---	---	---	---	---	---	---	----

#### 7. Difusión

Consideras adecuada la difusión que se hace del programa. Si o No, justifique su respuesta:

## 8. Registro del CT

Describa el proceso que siguieron y cuánto tiempo invirtieron para registrarse como Centro de Trabajo:

Tuvieron problemas en este proceso, en caso de ser afirmativo, ¿Contaron con orientación para registrarse? \_\_\_\_\_

Marque con una X por que medio hizo su registro

Plataforma Digital	Oficina STPS	Siervo / mentor de la nación	Otro. Especifique
--------------------	--------------	------------------------------	-------------------

## 9. Plan de Capacitación

Quién elaboró el plan de capacitación \_\_\_\_\_

Cuánto tiempo les tomó elaborarlo \_\_\_\_\_

Para elaborarlo les sirvió la guía y el formato editable proporcionados por el Programa, en caso de ser afirmativo, describir cómo le sirvió dicho formato

Describa brevemente su plan de capacitación:

## 10. Registro de becarios.

Te parece adecuado cómo se hace el proceso de vinculación del CT con los jóvenes. Si o NO ¿Por qué?

Cuáles son los principales obstáculos que has detectado para que el proceso de incorporación de aprendices se complete. ¿Cómo los han superado? Describir brevemente:

## 11. Apoyos

El CT Dispone de los materiales suficientes para realizar la capacitación \_\_\_\_\_

El tiempo destinado para la capacitación es el adecuado para inculcar hábitos de trabajo que mejoren la empleabilidad de los becarios. Si/No ¿por qué?

Han logrado los objetivos de aprendizaje que se propusieron, justifique

\_\_\_\_\_

De la cantidad total de becarios/aprendices, aproximadamente:

Cuántos se han dado de baja	
Cuántos se han cambiado de CT	
Cuántos han concluido la capacitación	

Cuántos han sido empleados	
----------------------------	--

De qué depende que los jóvenes se empleen en su CT

Cuál es su opinión, respecto a que, un beneficio del Programa sea recibir una constancia de capacitación.

## **12. Evaluación mutua**

Considera adecuado el proceso de evaluación de los aprendices, Si/No ¿por qué?

Qué opinas que los becarios/aprendices evalúen al tutor y al Centro de Trabajo

Han tenido visitas de supervisión por parte de personal de la STPS. En caso de ser afirmativo, ¿cuál fue su experiencia? En caso de ser negativo, ¿le parece necesaria, una visita?

La STPS hace de su conocimiento las evaluaciones que les realizan los becarios/ aprendices. En caso de ser negativo, ¿le resultaría útil conocer su evaluación? ¿por qué?

Considera, necesario o innecesario, que los becarios/aprendices estén enterados de su evaluación, para su mejora continua \_\_\_\_\_

Algún becario / aprendiz ha reportado al CT en caso de que sí ¿a qué se debió? ¿cuál fue su respuesta y qué acciones tomaron para arreglar la situación?

## **13. Recomendaciones**

Cómo describiría su experiencia general con el programa

Cuáles son las fortalezas y debilidades que observa en el Programa

Si pudiera cambiar algunas cosas del programa, ¿qué cambiaría?

Desea agregar algo más

**Agradezco su tiempo y disponibilidad para la realización de dicha entrevista**

## Anexo 4

### Cambios del Programa JCF 2018-2020.

Componentes	Lineamientos enero 2019	Lineamientos junio 2019	Reglas de Operación 2020	Cambios considerables
Problemas que se busca atender	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Atención a jóvenes que no estudian, no trabajan y no reciben capacitación.</li> <li>2. Exclusión social</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Atención a jóvenes que no estudian y no trabajan, y</li> <li>2. Exclusión social.</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Desempleo juvenil</li> <li>2. Mercado laboral en condiciones precarias, con alta rotación y bajos ingresos a los jóvenes.</li> <li>3. Empleo informal; en consecuencia, carencia de seguridad social.</li> <li>4. Desvinculación entre las capacidades de los jóvenes y la oferta empresarial.</li> <li>5. Exclusión laboral y social</li> <li>6. Desaprovechamiento del bono demográfico</li> </ol>	Entre los lineamientos de enero a junio se mantiene la misma problemática expuesta; mientras que en las RO se enuncian diferentes problemáticas manteniendo en común únicamente el problema de la exclusión social y laboral.
Finalidad	Brindar oportunidades de capacitación en el trabajo para jóvenes entre 18 y 29 años que no trabajan y no estudian.	Brindar oportunidades de capacitación en el trabajo para jóvenes entre 18 y 29 años que no trabajan y no estudian.	Brindar oportunidades de capacitación en el trabajo a jóvenes entre 18 y 29 años que no trabajan y no estudian al momento de solicitar su incorporación.	La finalidad del Programa no sufre cambios.
Apoyos	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Capacitación en el Centro de Trabajo (CT). Estará orientada a la adquisición o fortalecimiento de habilidades técnicas y blandas.</li> <li>2. Beca por un monto de \$3,600.00 (tres mil seiscientos pesos 00/100 M.N.), que se entrega mensualmente.</li> <li>3. Seguro Médico</li> <li>4. Constancia de Capacitación</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Capacitación en el CT Estará orientada a la adquisición o fortalecimiento de habilidades técnicas y blandas.</li> <li>2. Beca por un monto de \$3,600.00 (tres mil seiscientos pesos 00/100 M.N.), que se entrega mensualmente.</li> <li>3. Seguro Médico (con una descripción más detallada de los beneficios).</li> <li>4. Constancia de Capacitación</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Capacitación en el CT, la cual está orientada a la adquisición o fortalecimiento de habilidades técnicas y hábitos de trabajo.</li> <li>2. Beca por un monto de \$3,748.00 pesos (tres mil setecientos cuarenta y ocho pesos 00/100 M.N.), que se entrega mensualmente.</li> <li>3. Seguro Médico (con una descripción más detallada de los beneficios).</li> </ol>	<p>En los lineamientos de enero la constancia de capacitación es parte de los apoyos y no de los objetivos.</p> <p>En las RO, La capacitación ya no está orientada a fortalecer habilidades blandas, sino hábitos de trabajo y habilidades técnicas.</p> <p>La Constancia de Capacitación ya no se considera un apoyo; pasa a formar parte de los objetivos.</p> <p>La beca incrementó \$148.00 (ciento cuarenta y ocho pesos 00/100 M.N.).</p>

<p>Objetivos</p>	<p>Se parte de cuatro objetivos generales y cuatro específicos, resumidos a continuación:</p> <p><b>Generales:</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Integrar a jóvenes en actividades de capacitación para el trabajo y darles herramientas para una vida mejor.</li> <li>2. Alejar a jóvenes del desempleo y conductas antisociales.</li> <li>3. Acelerar la preparación de una reserva de jóvenes para las actividades productivas para un mayor crecimiento económico</li> <li>4. Incluir al sector privado en las actividades de responsabilidad social para el desarrollo productivo de los jóvenes.</li> </ol> <p><b>Específicos:</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Que los jóvenes desarrollen habilidades técnicas y blandas que contribuyan a su inclusión social y laboral.</li> <li>2. Desarrollar habilidades técnicas y blandas a través de la capacitación.</li> <li>3. Entrega de becas durante máx. 12 meses</li> </ol>	<p>En estos lineamientos se plantea únicamente un objetivo general y cinco específicos, sintetizados a continuación:</p> <p><b>General:</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Aumentar la empleabilidad y la inclusión en el mercado laboral para los jóvenes entre 18 y 29 años que no estudian y no trabajan, a través de capacitaciones en el trabajo.</li> </ol> <p><b>Específicos:</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Desarrollo de habilidades técnicas y buenos hábitos de trabajo que contribuyan a su inclusión social y laboral.</li> <li>2. Entrega de becas durante máx. 12 meses o durante el período de capacitación.</li> <li>3. Otorgar seguro médico</li> <li>4. Validar las Constancias de Capacitación de los Becarios que concluyan su capacitación en el trabajo, esta constancia será emitida por los CT.</li> <li>5. Propiciar el acercamiento de los becarios(as) al Servicio Nacional de Empleo (SNE) y sus programas al concluir su capacitación.</li> </ol>	<p>En las RO se establece un objetivo general y cuatro específicos, resumidos a continuación:</p> <p><b>General:</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 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.</li> </ol> <p><b>Específicos:</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Entregar becas durante un periodo máximo de hasta (12) doce meses.</li> <li>2. Otorgar seguro médico.</li> <li>3. Otorgar las Constancias de Capacitación que emitan los CT a las y los aprendices egresados.</li> <li>4. Propiciar el acercamiento de las y los aprendices a mecanismos de inclusión productiva.</li> </ol>	<p>Entre los lineamientos de enero a junio se pasa de cuatro objetivos generales a uno, el cual parece menos ambiguo que los cuatro primeros.</p> <p>Entre los lineamientos de junio a las RO se pasa de buscar aumentar la empleabilidad para la inclusión laboral de jóvenes que no estudian y no trabajan a un objetivo general menos ambicioso como es: propiciar la conexión entre CT y los jóvenes que no estudian y no trabajan, para que sean incluidos en actividades productivas.</p> <p>Respecto a los objetivos específicos, entre los lineamientos, se aumenta el de validar constancias de capacitación y entre estos y las RO se eliminó el que buscaba el desarrollo de habilidades técnicas y buenos hábitos de trabajo que favorecieran la inclusión social y laboral de los becarios.</p> <p>Además, se sustituyó el objetivo que buscaba vincular a los becarios con el SNE y solamente se buscará propiciar la vinculación de los aprendices con mecanismos de inclusión productiva.</p> <p>Se sustituye el término becario por aprendiz.</p>
------------------	--	---	--	--



	o durante el período de capacitación. 4.Otorgar seguro médico			
Cobertura y población objetivo (PO)	Cobertura: 32 entidades federativas. PO: Jóvenes entre 18 a 29 años que no estudian y no trabajan y declaren estar en condiciones de participar en el Programa, se dará prioridad a los solicitantes que habiten en zonas con población mayoritariamente indígena, con mayor grado de marginación y con altos índices de violencia.	Cobertura: 32 entidades federativas. PO: Jóvenes entre 18 a 29 años que no estudian y no trabajan y declaren estar en condiciones de participar en el Programa, se dará prioridad a los solicitantes que habiten en zonas con población mayoritariamente indígena, con mayor grado de marginación y con altos índices de violencia.	Cobertura: 32 entidades federativas. PO: Jóvenes entre 18 a 29 años que no estudian y no trabajan y declaren estar en condiciones de participar en el Programa, se dará prioridad a los solicitantes que habiten en zonas con población mayoritariamente indígena, con mayor grado de marginación y con altos índices de violencia y a integrantes de grupos históricamente discriminados	La cobertura y PO se mantiene en los tres documentos, se agrega en las RO dar prioridad a los Integrantes de grupos históricamente discriminados. En los lineamientos de junio se mencionó que podían incorporarse personas identificadas mediante visitas domiciliarias y entrevistas por parte de los "Servidores de la Nación", esto fue eliminado en las RO.
Requisitos y documentación de los solicitantes	Requisitos: 1. Edad entre 18 y 29 años. 2.No estar trabajando o estudiando. 3.Acudir a las instancias designadas por la STPS o a través de la Plataforma Digital (PD). 4.Firma de carta compromiso, donde acepta por escrito los lineamientos del Programa y otras disposiciones que le apliquen. 5.Autorizar el tratamiento de sus datos personales.	Requisitos: 1.Edad entre 18 y 29 años. 2.No estar trabajando ni estudiando. 3.Inscribirse en la PD, haber sido censado a través de los Servidores de la Nación, o acudir a las oficinas designadas por la STPS. 4.Firma de carta compromiso, en la cual, acepta por escrito los lineamientos del Programa y otras disposiciones que le apliquen. 5.Autorizar el tratamiento de sus datos personales.  Documentos: 1.CURP.	Requisitos: 1.Edad entre 18 y 29 años al 2.Declaren no estar trabajando ni estudiando. 3.Registrar CURP. 4.Inscribirse en la PD por cuenta propia o con asistencia de personal autorizado por la STPS- 5. Aceptar los términos de la carta compromiso donde accede a cumplir con las presentes Reglas de Operación y otras disposiciones que le apliquen como participante del Programa. 6.Autorizar el uso de sus datos personales a la STPS.  Documentos:	En los lineamientos de junio se podían inscribir por medio de los censos de los Servidores de la Nación; también se menciona que pueden inscribirse personas extranjeras acreditando su estancia legal en el país.  En las RO se solicita una declaración de no estar trabajando y estudiando; la inscripción es completamente a través de la PD.  La PD proporciona un código QR, con el cual el solicitante deberá realizarse una foto al momento de registro y subirlo a la PD.

	<p>Documentos:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1.CURP.</li> <li>2.Identificación oficial (ofrece diferentes alternativas de identificación).</li> <li>3.Comprobante de domicilio</li> <li>4.En caso de requerirlo, certificado o comprobante del último grado de estudios.</li> <li>5.Fotografía.</li> </ol>	<p>2.Identificación oficial (ofrece diferentes alternativas de identificación).</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>3.Comprobante de domicilio (opcional).</li> <li>4.En caso de requerirlo, certificado o comprobante del último grado de estudios.</li> <li>5.Auto-fotografía de rostro del solicitante.</li> </ol> <p>*En caso de personas extranjeras, se deberá presentar el documento oficial que acredite su legal estancia en el país expedido por las autoridades migratorias.</p>	<p>1.Identificación oficial legible y por ambos lados (no especifica que identificación)</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>2.Comprobante de domicilio obligatorio.</li> <li>3. fotografía del rostro de la o el solicitante con el código QR que proporcione la PD al momento del registro.</li> </ol> <p>*Las personas extranjeras deberán presentar el documento oficial que acredite su legal estancia en el país expedido por las autoridades migratorias correspondientes.</p>	<p>El comprobante de domicilio se vuelve obligatorio.</p> <p>En las RO ya no se solicita comprobante de estudios.</p>
<p>Requisitos y documentación de los CT.</p>	<p>Requisitos:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1.Garantizar que los becarios no serán sujetos de subcontratación;</li> <li>2. La capacitación otorgada a los becarios en ningún caso supla al personal del CT;</li> <li>3.Señalar el giro del CT.</li> </ol> <p>Documentación:</p> <p>a) Empresas y organizaciones de la sociedad civil:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1.Documento que señale nombre y/o razón social.</li> <li>2.Constancia de inscripción ante el RFC.</li> <li>3.Identificación oficial vigente del</li> </ol>	<p>Requisitos:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1.Manifestar su intención de participar en el Programa;</li> <li>2.Designar un tutor; presentar un plan de capacitación;</li> <li>3.Comprobante de inscripción en el Registro Federal de Contribuyentes (opcional);</li> <li>4.Clave Única de Registro de Población del o los tutores;</li> <li>5.Señalar el giro del CT.</li> <li>6.Señalar el número de becarios(as) que puede recibir para desarrollar la capacitación.</li> </ol> <p>Documentación:</p> <p>a) Personas Morales:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1.Acta constitutiva</li> </ol>	<p>Requisitos:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1.Manifestar su intención de participar en el Programa a través de la PD o personal autorizado por la STPS.</li> <li>2.Presentar un PC por cada capacitación ofertada.</li> <li>3.Designar a un Tutor por cada PC y proporcionar sus datos de contacto.</li> <li>4.Comprobante de inscripción en el RFC o la Cédula de Identificación Fiscal.</li> <li>5.Clave Única de Registro de Población de los Tutores designados, las y los Co-tutores, en su caso, de la o el Representante del CT, y las Administradores de filiales.</li> <li>6.Señalar el giro del CT.</li> <li>7.Señalar el número de aprendices que puede recibir para desarrollar la capacitación por cada PC</li> </ol>	<p>Entre los lineamientos de enero a junio se solicita una carta de intención de participación en el programa, se solicita designar a un tutor y se solicita un Plan de capacitación.</p> <p>El RFC se vuelve un documento opcional. Se solicita señalar el número de becarios que puede recibir. Se pasa del término empresas y organizaciones de la sociedad civil a personas morales.</p> <p>En cuanto a las RO se aclara, a través de que mecanismo se hará la manifestación de intención de participación en el programa.</p> <p>Se solicita plan de capacitación por capacitación ofertada condicionado a cumplir con las características indicadas en el</p>

	<p>representante legal o apoderado del CT. 4.Documento que acredite la personalidad del representante legal o apoderado del CT. 5.Comprobante de domicilio del CT.</p> <p>b) Personas físicas: 1.Identificación oficial vigente. 2.Constancia de registro ante en el Registro Federal de Contribuyentes o de su Clave Única de Registro de Población. 3. Comprobante de domicilio del CT. 4.Fotografías del exterior del CT, del lugar donde va a realizar la capacitación y otros elementos que a su juicio sirvan para acreditar la existencia del CT.</p>	<p>2. Constancia de inscripción ante el RFC 3.Identificación oficial vigente del representante legal o apoderado del CT. 4.Documento otorgado ante fedatario público, que acredite la personalidad del representante legal o apoderado del CT. 5.Comprobante de domicilio del CT o del Domicilio Fiscal. 6. Fotografías del exterior e interior del CT; es decir, del lugar donde va a realizar la capacitación.</p> <p>b) Personas físicas: 1.Identificación oficial vigente. 2. Constancia de registro ante en el Registro Federal de Contribuyentes o de su Clave Única de Registro de Población. 3.Comprobante de domicilio del CT 4.Fotografías del exterior del CT, del lugar donde va a realizar la capacitación que a su juicio sirvan para acreditar la existencia del CT.</p>	<p>presentado, de acuerdo con los siguientes límites: a) Personas morales. Podrán recibir aprendices siempre y cuando el número solicitado por el CT no exceda el número de trabajadores con los que cuente, y que haya indicado en la PD 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 CT no exceda el número de trabajadores con los que cuente, y que haya indicado en la PD 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 CT no exceda el número de trabajadores con los que cuente, y que haya indicado en la PD 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</p>	<p>artículo Décimo Primero de dichas reglas. Se solicitan datos de contacto del tutor. Se suma la figura de Co-tutor y Administradores de filiales, quienes deberán presentar CURP. Se da opción de presentar RFC o Cédula de identificación fiscal y esto se vuelve obligatorio.</p> <p><b>Cambia la figura de becario a aprendiz.</b> Se suman Instituciones públicas como CT; se establece un máx. de aprendices, dependiendo si son Instituciones federales, estatales o municipales. Se establece un límite de aprendices para los distintos CT; pero se deja abierta la posibilidad de recibir más, con previa autorización de la STPS.</p> <p>En cuanto a la documentación requerida, se especifica que las personas físicas y morales deberán aportar correo electrónico. El Comprobante de domicilio se vuelve obligatorio y deberá subirse a la Plataforma.</p> <p>En el caso de personas físicas, la Cédula de Identificación Fiscal sigue siendo opcional.</p>
--	--	---	--	--

			<p>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.</p>	
<p>Mecánica de operación</p>	<p>a) De los becarios:  1.Inscripción  2.Prácticas de capacitación y formación en el Centro de Trabajo  3.Evaluación del/de la tutor(a) y del/de la becario(a)  4.Entrega de la beca  5.Constancia de capacitación  6.Seguimiento  7. Cambios de CT y bajas del Programa</p> <p>b) De los CT:  1.Registro  2.Inscripción</p>	<p>a) De los becarios:  1.Inscripción  2.Prácticas de capacitación y formación en el Centro de Trabajo  3.Evaluación del/de la tutor(a) y del/de la becario(a)  4.Entrega de la beca  5.Constancia de capacitación  6.Seguimiento  7. Cambios de CT y bajas del Programa</p> <p>b) De los CT:  1.Registro  2.Inscripción</p>	<p>a) De las y los aprendices:  1. Solicitud de inscripción de jóvenes e inicio de capacitación.  2. Prácticas de capacitación en el Centro de Trabajo  3. Evaluación de Tutora o Tutor y Evaluación de aprendices.  4. Entrega de la beca.  5. Cobertura del seguro médico del IMSS  6. Constancia de capacitación y carta de acreditación  7. Supervisión  8. Cambio de Centro de Trabajo.</p> <p>b) De los CT:  1.Solicitud de registro para CT  2. Revisión de requisitos y documentación de CT.  3. Plazos de verificación.  4. Plazos de corrección.</p>	<p>a) de los becarios/aprendices:</p> <p>Entre los lineamientos enero y junio, respecto a los becarios se identifica que: respecto a la inscripción en junio se aclara que “La capacitación que se brinda dentro de los centros de trabajo, no genera vínculo laboral alguno entre el tutor y/o el becario. Toda vez que las partes participantes en el Programa, no actúan en su calidad de patrón-empleado; sino de tutor-becario”. Como en junio, el registro se podía hacer por medio de los “servidores de la nació” las instrucciones eran algo confusas ya que finalmente se solicitaba al becario hacer su registro en la Plataforma digital. En los lineamientos no se aclara la cobertura del seguro médico.</p> <p>En cuanto a la relación entre lineamientos y RO, se precisan algunos cambios, por ejemplo: se menciona que en algunos Municipios la solicitud de</p>

				<p>inscripción se realizará únicamente a través de la STPS, sin justificar porqué. Se hace énfasis en cómo será la dinámica en caso de que los documentos subidos a la plataforma presenten inconsistencias y se establece un plazo para su corrección. Se modifica el folio de inscripción por una ficha de registro.</p> <p>Se establece un plazo de treinta días para la elección de la capacitación a partir de la asignación de la ficha de registro.</p> <p>En cuanto al proceso de vinculación, en las RO se operacionaliza la siguiente mecánica: “La o el joven postulante deberá contactar al representante del CT con la información de la Ficha de vinculación para agendar un primer encuentro en el que se precisen los detalles sobre el inicio de la capacitación. A partir de este primer encuentro, y antes de la fecha de inicio de la capacitación, la o el representante del CT deberá aceptar o declinar la participación de la o el joven postulante desde la Plataforma Digital o a través de personal autorizado por la STPS”. Con lo que se deja claro que será el CT quien elija a los aprendices. Anteriormente se daba por</p>
--	--	--	--	---

				<p>hecho que, a partir de la primera cita con el CT el siguiente paso sería la formalización.  Queda acetado también, que los jóvenes pueden someterse a procedimientos de ingreso destinados a verificar que se cumpla con el perfil necesario para el desarrollo del PC. En este caso, no se deja claro si estos procedimientos de ingreso influirán en la aceptación o rechazo del aprendiz.  En los lineamientos el “procedimiento de ingreso” se encontraba dentro del apartado “Prácticas de capacitación y formación en el Centro de Trabajo”. No se encuentran más cambios en este apartado.</p> <p>En los lineamientos de junio, la evaluación tenía como finalidad conocer el desempeño de becarios y tutores, así como confirmar el pago mensual de la Beca y el alta en el Seguro Social del IMSS; este elemento queda eliminado en las RO.</p> <p>Respecto a la entrega de becas, en los lineamientos de junio se establecía que la entrega de beca podía ser “a través de orden de pago en mesa de ayuda o una cuenta bancaria digital o una tarjeta bancaria, y, en caso de comunidades de difícil acceso la STPS sería la encargada de garantizar el</p>
--	--	--	--	--

				<p>pago, esta posibilidad quedo eliminada en las RO y se limita a: que el pago se realizará de “manera directa y sin intermediarios, a través de un instrumento bancario”. El monto de la beca incrementó. No es claro en cuanto a sí los jóvenes deberán contar con una tarjeta bancaria o si la STPS será la encargada de otorgar la tarjeta. Queda la duda de ¿cómo se garantizará el pago en comunidades de difícil acceso?</p> <p>En las RO se añadió una sección referente al servicio médico, en la que se describen las prestaciones y cobertura del servicio médico, así como los responsables de la incorporación (en este caso la STPS); así como los mecanismos por los cuales se darán de alta los aprendices.</p> <p>En cuanto a la constancia de capacitación, en las RO se anexa (en el título) la carta de acreditación. Ya no se condiciona la constancia de capacitación al llenado del cuestionario. Se suma la figura de “certificaciones” aunque no se especifica en que consiste dicha certificación o si esta sustituye o es equivalente a la constancia de capacitación.</p>
--	--	--	--	---

			<p>Se sustituye el apartado “seguimiento” por “supervisión” se mantiene el principio de que se podrá realizar visitas a los CT, pero no se describe, en qué casos, bajo qué circunstancias o con qué periodicidad se visitarán los CT. En las RO se especifica que en caso de no aceptar la visita se podrá dar de baja el CT (lo deja como posibilidad y no como una afirmación).</p> <p>Respecto a los cambios de CT: en los lineamientos no se establecía un plazo para postularse a otro CT mientras que, en las RO de establece un máximo de 90 días para realizar el cambio de CT.</p> <p>b) De los CT:</p> <p>En cuanto al registro, en ambos lineamientos, únicamente se explicaba que el registro se realizaría a través de la plataforma digital de JCF, mientras que en las RO se anexa, que, además del registro mediante la plataforma, también se podrá realizar a través de personal autorizado de la STPS, especifica que habrá municipios que únicamente podrán realizar el registro a través de la STPS, sin justificar porque no se puede utilizar la otra modalidad. Se establece un plazo de 90 para</p>
--	--	--	---



				<p>que los CT culminen su registro, no especifica qué pasará en caso de no cumplir con ese plazo.</p> <p>Se adicionó la sección “Revisión de requisitos y documentación de CT” y “plazos de verificación” y “plazo de corrección”. La revisión de documentos aparecía en los lineamientos de manera agregada en el apartado de “inscripción”, pero en las RO se adiciona, que los resultados de la verificación pueden ser: correctas, incorrectas o no compatibles.</p> <p>En cuanto a los plazos de verificación, en las RO se especifica que el Programa, en un plazo de 90 días hábiles, verificará los documentos remitidos por el CT; también se especifica que el convenio generado por la Plataforma Digital tendrá validez únicamente para los CT que cumplan con los requisitos de la verificación; precisa, además, que se dará prioridad a los CT ubicados en municipios con alta y muy alta, con población históricamente discriminada y en donde haya más jóvenes solicitantes o registrados.</p> <p>Respecto a los plazos de corrección, se especifica que los</p>
--	--	--	--	---

				<p>CT contarán con 90 días para hacer las correcciones pertinentes; los CT podrán solicitar únicamente dos correcciones, de no haber atendido las recomendaciones pertinentes el registro y Folio del CT será cancelado; también se adiciona que, en caso de ser necesario la STPS podrá realizar una visita física al CT para validar información; el resultado de dicha visita podrá ser: aprobado o no aprobado. La visita se basa en un concepto ambiguo ya que no se precisa en qué se entenderá por “en caso de ser necesario”, debería especificarse y describirse bajo que condiciones será necesaria la visita.</p>
De los planes de capacitación	<p>La capacitación deberá tener las siguientes características:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Deberá fomentar la adquisición de conocimientos que los preparen mejor para su <b>inclusión en el mercado laboral</b>.</li> <li>2. Se basará en el aprendizaje práctico y didáctico a partir de la experiencia de las y los tutores.</li> <li>3. Estará adaptada a las necesidades y</li> </ol>	<p>La capacitación deberá tener las siguientes características:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Estará orientada a fomentar la adquisición de conocimientos, competencias, habilidades y experiencia en los/las becarios(as) para mejorar su empleabilidad y estar mejor preparados para su <b>inclusión en el mercado laboral</b>.</li> <li>2. Se basará en el aprendizaje práctico y didáctico a partir de la</li> </ol>	<p>La capacitación deberá tener las siguientes características:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Estará orientada a fomentar la adquisición de conocimientos, competencias, habilidades y experiencia laboral en las y los aprendices, con miras a aumentar su <b>empleabilidad a futuro</b>.</li> <li>2. Se basará en el aprendizaje práctico a partir de la experiencia de las y los tutores.</li> <li>3. Estará adaptada a las necesidades y características de las y los aprendices y deberá</li> </ol>	<p>En los lineamientos de junio se agrega que la capacitación deberá ser presencial y solo de manera complementaria podrá ser a distancia o semipresencial. En ambos lineamientos se busca prepararlos para su inclusión laboral.</p> <p>En las RO se pasa de buscar prepararlos para su inclusión laboral a únicamente buscar aumentar su empleabilidad. Se anexa que el plan de capacitación deberá realizar ajustes para jóvenes con</p>

	<p>características de los/las becarios(as).</p> <p>Los planes de capacitación elaborados por el CT deberán apegarse a los lineamientos y requisitos que la STPS establezca en el marco de sus atribuciones y tendrán una duración entre <b>cinco y ocho</b> horas diarias, <b>cinco días a la semana</b>, procurando que sea dentro de la jornada diurna.</p>	<p>experiencia de las y los tutores.</p> <p>3.Estará adaptada a las necesidades y características de los/las becarios(as).</p> <p>4.Deberá ser presencial y desarrollarse físicamente en las instalaciones o espacios de trabajo y, solo de manera complementaria, podrá incluir elementos de capacitación semipresencial o a distancia.</p> <p>Los planes de capacitación elaborados por el CT deberán apegarse a los lineamientos y requisitos que la STPS establezca en el marco de sus atribuciones y tendrán una duración entre <b>cinco y ocho horas</b> diarias, <b>cinco días</b> a la semana, procurando que sea dentro de la jornada diurna.</p>	<p>procurar ajustes razonables para jóvenes con discapacidad.</p> <p>4. Deberá ser presencial y desarrollarse físicamente en las instalaciones o espacios de trabajo especificados en el Plan de Capacitación y, solo de manera complementaria, podrá incluir elementos de capacitación semipresencial o a distancia, impartidos por las y los propios tutores o co-tutores designados.</p> <p>Los planes de capacitación elaborados por el CT deberán tener una duración de <b>doce</b> (12) meses, con un horario entre cinco (5) y ocho (8) horas diarias, durante cinco (5) días a la semana, procurando que sea dentro de la jornada diurna.</p>	<p>discapacidad. Se especifica que los planes deberán tener una duración de 12 meses.</p>
<p>Derechos y obligaciones</p>	<p>En este apartado se describen:</p> <p>a) De los derechos de los becarios;</p> <p>b) De las obligaciones de los becarios;</p> <p>c) Derechos de los CT;</p> <p>d) Obligaciones de los CT.</p>	<p>En este apartado se describen:</p> <p>a) De los derechos de los becarios;</p> <p>b) De las obligaciones de los becarios;</p> <p>c) Derechos de los CT, su Representante y Administradores;</p> <p>d) Obligaciones de los CT, su Representante y Administradores;</p>	<p>En este apartado se describen:</p> <p>a) Derechos de las y los jóvenes y aprendices;</p> <p>b) Obligaciones de las y los aprendices;</p> <p>c) Derechos de los CT;</p> <p>d) Obligaciones de los CT;</p> <p>e) Derechos de las y los Tutores;</p> <p>f) Obligaciones de las y los Tutores.</p>	<p>a) En cuanto a los derechos de los becarios, en los lineamientos de junio se agrega que los becarios podrán “Participar en las dinámicas para obtener boletos y entradas a eventos académicos, culturales, deportivos o recreativos que se pongan a disposición de los/las becarios(as), de manera gratuita, para promover su <b>inclusión social</b>”; además se suma que tienen derecho a “Levantar reportes, quejas o</p>

		<p>e) Derechos de las y los Tutores; f) Obligaciones de las y los Tutores.</p>		<p>denuncias” a través de diversos medios, en caso de que algún CT o tutor contravengan las disposiciones de Lineamientos. En este mismo apartado, pero en las RO, los boletos ya no se obtienen a través de dinámicas, sino que se dan por el simple hecho de ser aprendices, para fomentar la inclusión social. Se elimina el derecho a levantar reportes, quejas o denuncias a los CT o tutores; se suma como derecho recibir su constancia de capacitación y/o carta de acreditación. Además, se aclara que el seguro médico no se limita a los días y horarios que se establecen en el plan de capacitación, sino que será durante el periodo que se encuentre en capacitación.</p> <p>b) Respecto a las obligaciones: en las RO se suma como obligación “responder el cuestionario de inicio y de salida del Programa” y la atención de las solicitudes de información requeridas por el Programa vía la plataforma digital.</p> <p>c) Los tres instrumentos han mantenido las obligaciones de los CT sin cambio alguno.</p>
--	--	--	--	--

				<p>d) Obligaciones de los CT: En los lineamientos se establecía, como obligación de los CT, elaborar el plan de capacitación, que contuviera las actividades en las que se capacitarían los becarios, sumado a lo anterior, en enero era obligatorio que dichos planes definieran, además, el objetivo, metodología, planeación y programación de la capacitación; mientras que en junio únicamente están obligados a presentar un plan de capacitación, que contenga las actividades de capacitación y las habilidades que desarrollarán. En los lineamientos de junio se aclara que la capacitación será gratuita.</p> <p>En las RO, se establece como obligación que los CT “no reemplazar trabajadores por aprendices ni terminar una relación laboral y comenzar una de aprendiz con la misma persona”, aunque no se mencionan los mecanismos para garantizar esta obligación. También quedan prohibido realizar actividades de tercerización. Se suma como obligación: “Designar a un administrador de filial por CT, quien podrá ser el contacto entre la filial y el Programa”.</p>
--	--	--	--	---

				<p>En los lineamientos de enero no se tenían los apartados “derechos y obligaciones de las y los tutores”. En los lineamientos de junio y las RO ya quedan establecidos estos apartados; en dichas reglas se suma como derecho “el recibir una constancia de participación habiendo cumplido los requisitos que determine el Programa para su emisión; en cuanto a sus Obligaciones se añadió: “Proporcionar al CT o Administrador de filial su CURP y fotografía”.</p>
<p>Medidas de incumplimiento.</p>	<p>a) Sanciones de los/las becarios(as)/causales de baja b) Sanciones de los Centros de Trabajo</p>	<p>a) Causales de Suspensión de los/las becarios(as) b) Las causales de baja del Programa c) Sanciones de los CT d) Responsabilidad Jurídica.</p>	<p>a) Causales de desvinculación de las y los aprendices b) Causales de suspensión de beca de las y los aprendices. c) Causales de baja definitiva del Programa de las y los aprendices d) Causal de suspensión de los Centros de Trabajo y/o filiales. e) Baja definitiva de los Centros de Trabajo y/o filiales. f) Responsabilidad Jurídica.</p>	<p>En cuanto a las medidas de incumplimiento de los becarios, los lineamientos de enero únicamente establecían sanciones de los becarios y de los CT.</p> <p>En este mismo rubro, pero en los lineamientos de junio se suman “causales de suspensión de los becarios” y “responsabilidad jurídica”. Las causales de suspensión que se incorporan son: 1. incorporarse como trabajador a un CT, que participe o no en el Programa y 2. imposibilidad temporal para continuar con el proceso de capacitación.</p> <p>También se incorporan otras causales de baja del programa, como: a) actuar en falsedad de</p>

				<p>declaración al levantar algún reporte de incidencia o queja en contra del CT y/o Tutores(as) que no se haya cometido.</p> <p>b) consentir que se simule su capacitación, especialmente a cambio de entregar dinero a el/la Tutor(a) y/o a cualquier otra persona involucrada. c) ceder el manejo de la cuenta bancaria personalizada en la que reciba la Beca a el/la Tutor(a) y/o a cualquier otra persona. d) tener más de una baja en el Programa.</p> <p>En cuanto a las sanciones del los CT, en estos lineamientos se detallan las sanciones de dichos CT, por ejemplo: si presentan documentos falsos, en caso de simular una capacitación, sí piden dinero a los becarios, si atentan contra los derechos humanos de los becarios, sí remplazan trabajadores por aprendices, sí terminar una relación laboral y comenzar una de aprendiz con la misma persona.</p> <p>Con respecto a la responsabilidad jurídica, se especifica que: “en caso de actuar con negligencia, incurrir en acciones fraudulentas, caer en falsedad o realizar acciones en contra de los becarios que violenten sus derechos e integridad, así como del</p>
--	--	--	--	---

				<p>Programa y sus Lineamientos, se actuará jurídicamente en contra del Tutor y/o Responsable ante el Programa del CT.</p> <p>En las RO, primero, se incorporó el concepto “desvincular”, anteriormente “Causales de Suspensión de los/las becarios(as)”. En este mismo aparatado, se ubican algunos elementos, que en los lineamientos se incluían como “causales de baja”. Entonces, las causas de desvinculación son:</p> <p>“I. Ser beneficiaria o beneficiario de otro programa social que otorgue becas educativas (nueva regla). II. No cumplir con los horarios y actividades del Plan de Capacitación (nueva regla). III. No cumplir con los requisitos establecidos en la Plataforma Digital para acreditar la capacitación (nueva regla). IV. Presentarse en estado de ebriedad o bajo el efecto de sustancias psicoactivas al CT (antes causal de baja). V. Atentar en contra del CT o del personal del mismo, así como de cualquier otra u otro aprendiz (antes causal de baja). VI. Realizar cualquier actividad que implique obtener indebidamente los apoyos que otorga el Programa, para sí mismo o para un tercero, como:</p>
--	--	--	--	--



				<p>a. Consentir que acuda alguna persona distinta a la o el aprendiz a recibir la capacitación y/o que reciba la beca en su nombre (antes causal de baja).</p> <p>b. Actuar en falsedad de declaración al reportar alguna queja o irregularidad en contra del Centro de Trabajo y/o en contra de sus Tutoras o Tutores (antes causal de baja).</p> <p>c. Consentir que se simule su capacitación, especialmente a cambio de entregar dinero a la o el Tutor y/o a cualquier otra persona involucrada (antes causal de baja).</p> <p>d. Ceder el manejo de la cuenta bancaria personalizada en la que reciba la beca a la o el Tutor y/o a cualquier otra persona (antes causal de baja).</p> <p>También se puede decir que, se eliminó, como causa de desvinculación (antes causal de suspensión) la “Imposibilidad temporal para continuar con el proceso de capacitación”. En cuanto a la causal de desvinculación (antes causal de suspensión) de “Incorporarse como trabajador a un CT, que participe o no en el Programa” esta paso a ser una causales de baja definitiva del Programa.</p> <p>En cuanto a las “Causales de suspensión de beca de las y los aprendices”, se repite una que</p>
--	--	--	--	---

				<p>aparece como causa de desvinculación, la cual es: “No cumplir con los requisitos establecidos en la Plataforma Digital para acreditar la capacitación”. Esto puede generar confusión ya que, o es causa de desvinculación o de suspensión de beca.</p> <p>También una causal de suspensión de beca es: “estar en un proceso de verificación del CT”. Esto es sumamente confuso, se entiende que las verificaciones muy probablemente sean en un horario en que los aprendices están en el CT, entonces ¿por qué eso sería una causal de baja? Debería detallarse esta causal de suspensión de beca.</p> <p>En cuanto a las “causales de baja definitiva”, algunas de ellas ya estaban consideradas en los lineamientos y pasaron a formar parte de “causales de desvinculación”, algunas transformaciones encontradas son: 1. Vencimiento del plazo de tres (3) meses para tomar la segunda oportunidad de vinculación. 2. Haber agotado las dos oportunidades de capacitación (a diferencia de los Lineamientos, en donde solo se mencionaba “tener más de una baja en el Programa”). 3. solicitud expresa de la o el</p>
--	--	--	--	---

				<p>aprendiz, por medio de la Solicitud de baja de aprendiz, a través de la Plataforma Digital y 4. Incumplir las presentes Reglas de Operación.</p> <p>No queda claro cuál es la diferencia entre causales de desvinculación, causales de suspensión de beca, y causales de baja definitiva.</p> <p>Por otra parte, en los Lineamientos se empleaba el término “Sanciones a los CT”, el cual fue sustituido por “Causal de Suspensión” y “Baja definitiva” de los CT. La causal de suspensión que se señala es por presunto incumplimiento de las RO. La baja definitiva se aplicará cuando: no se cumplan con las obligaciones estipuladas en las RO.</p> <p>Además, en las RO, se contempla la posibilidad de que el CT solicite su baja voluntaria a través de la Plataforma Digital. En las RO ya no se especifican las causas por las que se sancionar a los CT, como sí se especificaban en los lineamientos de junio.</p> <p>La responsabilidad jurídica en las RO elimina el actuar con negligencia e incurrir en acciones fraudulentas, se suma “cualquier otra acción que constituya un delito” y se incluye</p>
--	--	--	--	--

				actuar jurídicamente en contra del administrador de la filial o Co-tutor.
Tramites, formatos y formularios	<p>En estos lineamientos se utilizaba el título “tramites y formatos”.</p> <p>Las especificaciones de éstos son:</p> <p>Los formatos para realizar los trámites correspondientes podrán reproducirse y utilizarse libremente, siempre y cuando no se altere su contenido y la impresión de los mismos se haga en hojas blancas tamaño carta.</p> <p>Los interesados podrán obtener los formatos a través de la plataforma digital <a href="http://jovenesconstruyendoelfuturo.stps.gob.mx">jovenesconstruyendoelfuturo.stps.gob.mx</a> o en las oficinas designadas por la STPS.</p> <p>Cabe señalar, que, en todos los casos, ante la falta de respuesta de la autoridad en los trámites previstos en los presentes Lineamientos, será procedente la negativa ficta.</p>	<p>En estos lineamientos se utilizaba el título “formatos” y siguen siendo los mismos que en los lineamientos de enero.</p>	<p>Se sustituyó el término de “formatos” por el de “formularios”.</p> <p>Se especifica que: “Los formularios para realizar las solicitudes correspondientes a las que se refieren las presentes RO son digitales y podrán reproducirse y utilizarse libremente siempre y cuando no se altere su contenido y la impresión de los mismos sea haga en hojas blancas tamaño carta”. Se siguen considerando las otras dos especificaciones.</p>	<p>En las RO se especifican que los formularios son digitales.</p>
Recurso Federal no ejercido	<p>En enero se establecía que: “Los recursos que no hayan sido ejercidos en la ejecución de este Programa durante el</p>	<p>En junio se mantiene la especificación anterior y se suma que: “Para la implementación y operación del Programa, la STPS podrá</p>	<p>En las RO se mantienen las dos especificaciones anteriores y se suma que: “En caso de existir un ajuste al presupuesto autorizado durante el transcurso del ejercicio</p>	<p>Los lineamientos y RO han sumado especificaciones en cuanto el Recurso Federal no ejercido. El las RO se suma una</p>

	ejercicio fiscal deberán ser reintegrados a la Tesorería de la Federación en los tiempos y formas establecidos en la normatividad vigente”.	destinar recursos de hasta el 3% del presupuesto aprobado para el Programa en el Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal corriente”.	fiscal vigente, el Programa procederá a restringir, limitar o aplazar el inicio de las capacitaciones y, por lo tanto, la fecha de inicio de entrega de beca y alta en el IMSS, previa notificación a través de la Plataforma Digital. En este caso, se dará prioridad a la atención de jóvenes en condiciones de vulnerabilidad histórica o que habitan en municipios de alta y muy alta marginación o con altos índices de violencia”.	especificación en caso de existir un ajuste presupuestal.
Transparencia	A) Difusión B) Contraloría Social C) Protección de Datos	A) Difusión B) Contraloría Social C) Protección de Datos	A) Difusión B) Contraloría Social C) Protección de Datos	En general, se mantienen las especificaciones. Respecto a la difusión; en las RO se precisan algunas modificaciones, por ejemplo: En los lineamientos se mencionaba que: “La documentación comprobatoria original del gasto quedará en poder de los responsables financieros de la Federación, del estado o institución educativa. Mientras que en las RO “La documentación comprobatoria original del gasto quedará en poder de la Unidad del Programa Jóvenes Construyendo el Futuro”.
				Contraloría social: entre los lineamientos se observan modificaciones, es decir en enero se mencionaba que: “se promoverá la participación de la población beneficiaria del Programa a través de la

				<p>integración y operación de contralorías sociales...” en junio se modifica y precisa que: “el Programa contará con mecanismos de participación comunitaria y contraloría social, supervisados por la Secretaría de la Función Pública...”.</p> <p>En este mismo rubro, pero en las RO se especifica que: “para la integración de los Comités de Contraloría Social...” se pondrá a disposición el mecanismo propicio a través de la Plataforma Digital”.</p> <p>En protección de datos en las RO se suma la protección conforme a lo dispuesto en el aviso de privacidad.</p>
Quejas y denuncias, sugerencias y solicitudes.	Las personas que tengan quejas y denuncias, incluyendo aquellas que se consideren discriminatorias, sugerencias y solicitudes ciudadanas, podrán presentarlas ante las siguientes instancias y/o medios de comunicación y enumeran tres medios.	Se mantienen las quejas y denuncias que se consideren discriminatorias, sugerencias y solicitudes ciudadanas a través de los mismos tres medios	Las personas que tengan quejas y denuncias contra servidores públicos en relación a la operación del Programa podrán presentarlas ante las siguientes instancias y/o medios de comunicación y enumeran tres medios.	En las RO ya no se explicitan quejas que se consideren discriminatorias ni sugerencias y solicitudes ciudadanas; únicamente se describen quejas y denuncias contra servidores públicos.
Denuncias contra terceros.	No existe antecedente	No existe antecedente	Para el caso de denuncias contra un tercero se deberá levantar la querrela o denuncia correspondiente ante la Fiscalía General de la República; ante el Ministerio Público más cercano a su localidad o de la zona en que	En las RO se anexa el numeral décimo octavo, denuncias contra terceros

			ocurrieron los hechos, o a través de la siguiente liga electrónica: <a href="http://www.FGR.com/denuncias">www.FGR.com/denuncias</a> .	
Medios de atención a participantes del Programa	No existe antecedente	No existe antecedente	Estarán disponibles los siguientes medios de contacto para recepción y atención de dudas a participantes del Programa: teléfono (800) 8412020 y en las oficinas autorizadas por la STPS, que se incluyen en los anexos del presente documento y otras que estarán publicadas en la página <a href="http://jovenesconstruyendoelfuturo.stps.gob.mx">jovenesconstruyendoelfuturo.stps.gob.mx</a> y cuya actualización se realizará por el mismo medio.	En las RO se anexa el numeral décimo noveno "Medios de atención a participantes del Programa".
Auditoría, Seguimiento y Evaluación.	Auditoría, Seguimiento y Evaluación.	Auditoría, Seguimiento y Evaluación.	Auditoría, Seguimiento y Evaluación.	No sufre ninguna modificación
De los padrones.	1.Los beneficiarios serán integrados a un padrón, a fin de contar con una herramienta que permita la verificación de la identidad de los participantes y su localización geográfica, para estar en posibilidad de llevar a cabo acciones transversales y las correspondientes entrevistas domiciliarias y visitas de campo.	Además de lo establecido en los lineamientos de enero, se anexa que: 2.Los/as beneficiarios serán incorporados también al Padrón Único de Beneficiarios administrado por la Secretaría del Bienestar, ... 3.El padrón permitirá la implementación de acciones transversales de las distintas dependencias de la APF que faciliten la planeación, coordinación y ejecución de los Programas. Asimismo, el padrón de beneficiarios será revisado por la Secretaría de la Función Pública de manera continua para su	Además de lo establecido en los lineamientos de junio, se anexa que: "el Padrón de beneficiarios será publicado en el Sistema Integral de Información de Padrones de Programas Gubernamentales de la SFP semestralmente"	Entre ambos lineamientos y RO se fueron anexando más especificaciones del padrón, en las RO se declara que dicho padrón: "será publicado en el Sistema Integral de Información de Padrones de Programas Gubernamentales de la SFP semestralmente"

		debida validación, actualización y auditoría.		
Casos no previstos y de excepción a los lineamientos.	<p>1.La STPS es la instancia normativa para la operación del Programa...</p> <p>2.Lo no previsto en los presentes lineamientos será resuelto por la STPS, de conformidad con la normatividad aplicable.</p> <p>3.Para la operación de los planes y ofertas de capacitación provenientes de entidades del sector público, se atenderá lo establecido en los convenios que la STPS celebre con dichas entidades de gobierno.</p>	<p>Se mantienen los primeros dos párrafos y en el tercero se suman, además de entidades del sector público, organizaciones sociales o internacionales que busquen atender jóvenes en condiciones específicas de vulnerabilidad...</p>	<p>En las RO se sustituye por Instancias normativa, ejecutora, casos no previstos y de excepción a las Reglas de Operación del Programa.</p> <p>Se detallan y explicitan de manera más detallada algunos puntos, por ejemplo:</p> <p>1. La STPS es la instancia normativa para la operación del Programa...</p> <p>2. Se establece la figura de Unidad del Programa JCF quien es la instancia ejecutora y la responsable de coordinar la planeación, programación, organización y ejecución del Programa; se detalla la ejecución del presupuesto y acciones, así como la dirección, el control y la evaluación del mismo. También se explicita la organización en las entidades federativas, La UPJCF operará y ejecutará el Programa a través de la Plataforma Digital y, en su caso, personal autorizado para labores presenciales en territorio. En la Plataforma Digital podrán interactuar las y los aprendices; centros de trabajo de los sectores públicos, privados y sociales de toda la República Mexicana, y personal del Programa. La coordinación y diseño de la Plataforma Digital del Programa está a cargo de la UPJCF. La Secretaría del Trabajo y Previsión</p>	<p>En las RO se detalla, en el apartado uno, que la STPS podrá realizar actos jurídicos necesarios; emitir acuerdos administrativos y suscribir documentos para la ejecución del Programa en las Entidades Federativas conforme a las necesidades específicas para la atención de la población objetivo de acuerdo a la normatividad vigente.</p> <p>En el apartado dos se establece la figura de Unidad del Programa JCF, se detallan y explicitan sus atribuciones.</p> <p>En las RO se prevé realizar excepciones para atender a los grupos “históricamente discriminados”.</p> <p>Se suma que aquellos jóvenes registrados, que no cuenten con vinculación previa y decidan postularse para capacitarse como parte del Programa Sembrando Vida, tendrán acceso a los apoyos del Programa hasta por 24 meses.</p>



			<p>Social proporcionará acceso a la Plataforma Digital conforme a los requisitos que indiquen en las presentes Reglas de Operación.</p> <p>3. Lo no previsto en las presentes Reglas de Operación será resuelto por la STPS de conformidad con la normatividad aplicable.</p> <p>Para la operación de los planes y ofertas de capacitación que busquen atender a jóvenes con condiciones de discriminación histórica ... la STPS podrá autorizar excepciones que favorezcan la atención de los mismos. Para ello se atenderá lo establecido en los mecanismos específicos que la STPS determine para su inclusión y atención dentro del Programa.</p>	
Vigésimo tercero.	No existe antecedente	No existe antecedente	Se aclara que: "la operación del Programa, así como la entrega de apoyos descritos en las presentes Reglas de Operación podrán suspenderse, aplazarse o extenderse a las y los beneficiarios, previo aviso a través de la Plataforma Digital u otros medios disponibles, por motivos de causa mayor o caso fortuito ajenos al control de la UPJCF o la STPS".	Se declara que: la entrega de apoyos podrá suspenderse, aplazarse o extenderse por motivos de causa mayor o caso fortuito ajenos al control de la UPJCF o la STPS.
Transitorios	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Acuerdo de entrará en vigor</li> <li>2. Vigencia</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Acuerdo de entrará en vigor</li> <li>2. Abrogación de los lineamientos de enero.</li> <li>3. Vigencia</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Acuerdo de entrará en vigor</li> <li>2. Abrogación de los lineamientos de junio.</li> <li>3. vigencia</li> <li>4. Los límites y plazos</li> <li>5. Beca para los aprendices del Programa Sembrando Vida</li> </ol>	En las RO se declaran los límites y plazos los cuales "surtirán efecto en las personas que participan en el Programa desde el ejercicio fiscal 2019 y aquellas que se incorporen durante el ejercicio 2020 en adelante".

				Además, se detalla que los aprendices del Programa Sembrando Vida, gozarán de un periodo máximo de veinticuatro meses, contados a partir de su vinculación y con efectos retroactivos para aquellos que se encuentran vinculados al mismo a la fecha de publicación del presente documento.
Anexos	No existe antecedente	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Carta Compromiso Programa "JCF".</li> <li>2. Convenio de Concertación Marco.</li> <li>3. Convenio de Concertación Marco.</li> <li>4. Convenio de Colaboración Marco.</li> <li>5. Convenio de Coordinación Marco.</li> <li>6. Acuerdo de cooperación marco, del Programa JCF, entre la Secretaría del Trabajo y Previsión Social y Organismos Internacionales.</li> <li>7. Convenio de Concertación Marco.</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Carta Compromiso Programa "Jóvenes Construyendo el Futuro".</li> <li>2. Flujograma: Inscripción, vinculación e inicio de capacitación.</li> <li>3. Flujograma: Registro de Centros de Trabajo.</li> <li>4. Directorio: Oficinas autorizadas para atención de participantes del Programa Jóvenes Construyendo EL Futuro y público en general.</li> <li>5. Indicadores de desempeño del Programa Jóvenes Construyendo el Futuro.</li> <li>7. Convenio de concertación tipo personas morales.</li> <li>7. Convenio de concertación tipo personas físicas.</li> <li>8. Convenio de colaboración tipo instituciones públicas.</li> <li>9. Convenio de cooperación tipo órganos gubernamentales extranjeros u organizaciones internacionales gubernamentales.</li> </ol>	<p>Se añaden los formatos de (1) Carta de Acreditación; (2) Constancia de Capacitación; (3) Constancia de Participación (tutor); (4) Reconocimiento de Centro de Trabajo con compromiso social; (5) Inscripción exitosa; (6) Folio de Registro; (7) Plan de Capacitación.</p> <p>Se añaden Flujogramas de los procesos: (1) Inscripción, vinculación e inicio de capacitación; (2) Registro de Centros de Trabajo.</p>

**Anexo 5**  
**Complementariedades con otros Programas**

Programa	Dependencia	Propósito/ objetivo	PO	Tipo de apoyo	Cobertura	Comentarios
Programa de Apoyo al Empleo (PAE); Subprograma: Apoyos de Capacitación para la Empleabilidad	STPS	Personas buscadoras de empleo acceden a un empleo u ocupación productiva Subprograma: Apoyar a Buscadores de Trabajo Canalizados (BTC) mediante su incorporación a cursos de capacitación de corto plazo para incrementar su empleabilidad y sus posibilidades de inserción en un empleo formal.	La población objetivo del PAE la constituyen las personas de 18 años o más pertenecientes a la población potencial que desearían incorporarse a un empleo formal o mejorar sus condiciones de ocupación y cuentan con disponibilidad y capacidades para ello; Subprograma: Buscador de trabajo canalizado, susceptible de recibir apoyos de Capacitación para la Empleabilidad.	Capacitación con duración de uno a tres meses. Beca de entre \$150 y \$300 por día que asista a curso. Capacitación ofrecida por un empleador con el apoyo de instructores, o facilitadores, o supervisor. Materiales de capacitación e instructores que serán cubiertos por el empleador o por el PAE. Seguro contra accidentes dentro del curso.	Nacional	El objetivo del subprograma y los apoyos son similares a JCF; el programa brinda capacitación, no especifica la obtención de una constancia; la capacitación es por medio de un tercero; el monto del apoyo es menor al igual que el seguro; la PO no esta focalizada a los jóvenes, pero puede incorporarlos.
Programa	Dependencia	Propósito/ objetivo	PO	Tipo de apoyo	Cobertura	Comentarios
Sembrando vida	Secretaría de bienestar	Las/los sujetos agrarios que se encuentran en municipios con Rezago Social cuentan con ingresos suficientes	Sujetos agrarios mayores de edad que habitan en localidades rurales, cuyos municipios se	Apoyos económicos para fomentar el bienestar de las/los sujetos de derecho.	20 entidades federativas	En las RO 2020 se establecido que los aprendices que se capaciten en Sembrando Vida

		para hacer productiva la tierra.	encuentran con niveles de rezago social y que son propietarios o poseedores de 2.5 hectáreas disponibles para ser trabajadas en un proyecto agroforestal.	Apoyos en especie para la producción agroforestal. Acompañamiento social y técnico para la implementación del Programa		tendrán acceso a la beca y al seguro médico hasta por 24 meses; el Programa Sembrando Vida en sus RO 2020 establece que 51,600 becarios de JCF serán considerados como parte de su personal operativo y estarán a cargo de sus técnicos sociales y productivos. Sembrando Vida no sólo será CT sino que dispondrá de sus recursos para que los aprendices participen en la formación de sus beneficiarios.
Programa	Dependencia	Propósito/ objetivo	PO	Tipo de apoyo	Cobertura	Comentarios
Jóvenes escribiendo el futuro	SEP	Lograr que los/as alumnos/as inscritos en una IPES considerada con cobertura total, cualquier otra IPES en las que los/as alumnos/as cumplan con los requisitos establecidos o en otras IES que cuenten con	Alumnos/as inscritos en IPES consideradas con cobertura total, cualquier otra Institución Pública de Educación Superior, en cuyo caso deberá tener al momento de solicitar su incorporación al Programa hasta 29 años	Apoyo monetario por la cantidad de \$2,400.00 M.N. (Dos mil cuatrocientos pesos 00/100 M.N.) mensuales, hasta por 10 meses.	Nacional	Dado que se estableció para jóvenes que no estudian, se encuentra complementariedad con este programa ya que apoya a jóvenes hasta los 29 años para continuar

		convenio vigente de colaboración firmado con la Coordinación Nacional y otorguen una beca académica del 100% al/a la alumno/a solicitante y éste/a cumpla con los requisitos establecidos, permanezcan y concluyan este tipo educativo, mediante una beca.	cumplidos al 31 de diciembre de 2020 y un ingreso estimado mensual per cápita menor a la LPI en función del estrato rural/urbano de su localidad de residencia; o, una IES que cuente con un convenio vigente de colaboración firmado con la Coordinación Nacional y que otorgue una beca académica del 100% al alumno/a solicitante y éste/a cumpla con los requisitos establecidos			con sus estudios de educación superior.
Programa	Dependencia	Propósito/ objetivo	PO	Tipo de apoyo	Cobertura	Comentarios
Acciones del Instituto Mexicano de la Juventud	Secretaría del Bienestar / IMJUVE	Las personas entre 12 y 29 años (jóvenes) beneficiarios se incorporan y/o son parte de procesos de desarrollo social Objetivo general: Disminuir las brechas de desigualdad socioeconómicas de las personas jóvenes (12 a 29 años) mediante su involucramiento en acciones de cohesión social.	La población objetivo cambia, pero se encuentra disponible en el apartado Población Objetivo de cada componente.	Capacitación especializada, de acuerdo con el componente al que se inscriban: 1. Jóvenes por la Transformación, Brigadas Comunitarias de Norte a Sur. 2. Laboratorio de habilidades. 3. Red nacional de contenidos de radio y televisión "Dilo	Nacional	El programa en su documento normativo señala para tres de sus componentes que parte de sus beneficiarios estarán inscritos al programa JCF y recibirán sus apoyos.

				fuerte” Beca mensual por parte del IMJUVE (el monto depende del componente y la modalidad en la que se inscriba; excluye a becarios de JCF) Aprendices de JCF inscritos en los diferentes componentes y modalidades: Beca y Seguro facultativo por parte de JCF Constancia por parte del IMJUVE y avalada por STPS		
Programa	Dependencia	Propósito/ objetivo	PO	Tipo de apoyo	Cobertura	Comentarios
Programa de Microcréditos para el Bienestar 2020.	Secretaría de Economía	Fomentar la consolidación de las actividades productivas de las personas que inicien (Modalidad Mes 13 JCF) o cuenten (Modalidad Consolidación) con un Micronegocio a través de Apoyos mediante financiamiento y, posteriormente, de Apoyos mediante asesoría y capacitación.	Proporción de la población potencial que cumpla con los criterios de elegibilidad y requisitos del Programa, y que es factible atender con los recursos aprobados al Programa en el Presupuesto de Egresos de la Federación del ejercicio fiscal respectivo, así como con los provenientes de los reembolsos que realicen	Apoyo económico que se entrega a las Personas Beneficiarias del Programa. Apoyos del Programa a favor de las personas egresadas del Programa JCF que han manifestado interés en iniciar un Micronegocio	Nacional	Se promoverán apoyos en microcréditos para jóvenes egresados de Programa que estén interesados en montar un negocio.

			las Personas Beneficiarias.			
--	--	--	--------------------------------	--	--	--

Fuente: elaboración propia con base en RO 2020 del PAE; RO 2020 de Sembrando Vida; RO de Jóvenes Escribiendo el Futuro; Políticas de operación del programa Articulación de Políticas Integrales de Juventud 2019 y las RO 2020 del Programa de Microcréditos para el Bienestar