Evaluación de los Talleres de Valores para la Empleabilidad de Ciudad Juárez

Entregable 4: Resultados Finales de la Evaluación

Preparado para Abt Associates -

USAID Mexico Program

Agosto 2011

Índice

1. Referencias contractuales 1
2. Objetivo de la Evaluación 1
3. Características del trabajo de campo 2
4. Introducción 3
5. Antecedentes: contexto de los jóvenes que habitan Ciudad Juárez 4
5.1 Localización geográfica y referencias históricas 4
5.2 Condiciones demográficas 5
5.3 Educación de la fuerza de trabajo 5
5.4 Pobreza en Ciudad Juárez 6
5.5 Migración interna hacia Ciudad Juárez 8
5.6 Condiciones de Seguridad Pública 8
5.7 Condiciones de habitación de vivienda 10
5.8 Evolución del Empleo en Ciudad Juárez 11
5.9 Situación de los jóvenes en Ciudad Juárez 14
5.9.1 Situación de ocupación de los jóvenes 14
5.9.2 Ingreso de los Jóvenes en Ciudad Juárez 17
5.9.3 Situación laboral de las mujeres jóvenes en Ciudad Juárez 17
6. Revisión de literatura sobre programas de promoción del empleo para jóvenes 19
6.1 Políticas Activas de Mercado Laboral 19
6.1.1 Objetivos de las ALMP 19
6.1.2 Formas de intervención comunes en las ALMP 19
6.2 Experiencias internacionales en materia de ALMP 20
6.3 JobCorps (Estados Unidos) 21
6.3.1 Descripción del Programa 21
6.3.2 Población Objetivo 22
6.3.3 Proceso de provisión de servicios 22
6.3.4 Resultados de evaluaciones 22
6.4 *New Deal* (Reino Unido) 23
6.4.1 Descripción del programa 23
6.4.2 Proceso de provisión de servicios 23
6.4.3 Población Objetivo 23
6.4.4 Resultados de Evaluaciones 23
6.5 Jóvenes en Acción (Colombia) 24
6.5.1 Descripción del programa 24

6.5.2 Población Objetivo 24
6.5.3 Resultados de Evaluaciones 24
6.6 Chile Joven (Chile) 25
6.6.1 Descripción del programa 25
6.6.2 Población Objetivo 25
6.6.3 Resultados de Evaluaciones 25
6.7 Programa Joven (Argentina) 26
6.7.1 Descripción del programa 26
6.7.2 Población Objetivo 26
6.7.3 Resultados de Evaluaciones 26
6.8 Canadian Job Entry Program (Canadá) 26
7. Lecciones aprendidas, relativas a programas de promoción del empleo de jóvenes 27
8. Diseño de un Programa Ideal para los jóvenes juarenses 28
9. Breve historia de los Talleres de Valores para la Empleabilidad y de su contexto específico. . 31
10. Descripción del funcionamiento actual del programa (Documentación de la iniciativa). ... 35
10.1 Datos generales 35
10.2 Gobernabilidad del programa 37
10.3 Operadores del programa 37
10.4 Instructores 37
10.5 Reclutamiento y entrega de incentivos 38
10.6 Seguimiento y articulación con otras iniciativas 38
10.7 Seguimiento y Monitoreo 39
10.8 Metas y Avances 39
10.9 Evidencia gráfica 39
11. Hallazgos 42
11.1 Fortalezas 42
11.2 Debilidades 45
11.3 Oportunidades 49
11.4 Amenazas 51
11.5 Análisis FODA 52
12. Conclusiones 53
13. Recomendaciones 54
14. Bibliografía 56

Acrónimos y abreviaturas

AMAC	Asociación de Maquiladoras, A.C.
ALMP	Políticas Activas del Mercado Laboral
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BM	Banco Mundial
CANACO	Cámara Nacional de Comercio
CANIRAC	Cámara Nacional de la Industria Restaurantera y Alimentos Condimentados
CECATI	Centros de Capacitación para el Trabajo Industrial
CENALTEC	Centro de Entrenamiento en Alta Tecnología
CBTIS	Centro de Bachillerato Tecnológico Industrial y de Servicio
COLEF	Colegio de la Frontera Norte
CONALEP	Colegio Nacional de Educación Profesional Técnica
COFEMER	Comisión Federal de Mejora Regulatoria
Consejo Ciudadano	Consejo Ciudadano para la Promoción del Empleo, Ciudad Juárez
CONEVAL	Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social
DGCFT	Dirección General de Centros de Formación para el Trabajo
ENIGH	Encuesta Nacional de Ingreso y Gasto en los Hogares
ENOE	Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo
FECHAC	Fundación del Empresariado Chihuahuense
FOMIN	Fondo Multilateral de Inversiones
FOTESO	Fomento del Tejido Social, A.C. (Ciudad Juárez)
ICESI	Instituto Ciudadano de Estudios sobre la Inseguridad, A.C.
INEGI	Instituto Nacional de Estadística y Geografía
IMSS	Instituto Mexicano del Seguro Social
ISSSTE	Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado
ITCJ	Instituto Tecnológico de Ciudad Juárez
ITESM	Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey
IYF	*International Youth Foundation*
NiNis	Jóvenes entre 15 y 29 años de edad que no estudian ni trabajan
NTCL	Normas Técnicas de Competencia Laboral
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos

PACL	Programa de Atención a Contingencias Laborales
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo – México
PROFORHCOM	Programa Multifase de Formación de Recursos Humanos Basada en Competencias
PPEF	Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación
ROs	Reglas de Operación
SE	Secretaría de Economía
SEDESOL	Secretaría de Desarrollo Social
SHCP	Secretaría de Hacienda y Crédito Público
SEDENA	Secretaría de la Defensa Nacional
STPS	Secretaría del Trabajo y Previsión Social
SNE	Servicio Nacional de Empleo
UACJ	Universidad Autónoma de Ciudad Juárez
UTCJ	Universidad Tecnológica de Ciudad Juárez
USAID	Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional
UNDP	*United Nations Development Programme*

Agradecimientos

El desarrollo de la presente evaluación se llevó a cabo bajo la supervisión de Marco A. López Silva y la coordinación de Carlos Echeverría, con la participación de Amlin Charles y Ana Paola Ramírez.

El equipo de C230 Consultores desea expresar su gratitud a los especialistas, organizaciones e instituciones que aportaron su valiosa colaboración en la construcción del presente documento, a través de su conocimiento, disponibilidad de tiempo y sugerencias. También desean agradecer los valiosos comentarios del Programa de Competitividad de USAID, en especial de Alain de Remes y Ramiro Nava.

Este reporte se llevó a cabo gracias al generoso apoyo de la Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID). El contenido y las conclusiones son responsabilidad de C230 Consultores y no representan los puntos de vista ni las opiniones de USAID o del Gobierno de Estados Unidos de América.

Resumen Ejecutivo

En Junio de 2010, y como respuesta a diversas inquietudes planteadas en el seno del Consejo Ciudadano para la Promoción del Empleo de Ciudad Juárez, la Secretaría del Trabajo y Previsión Social inició la implementación de los *Talleres de Valores para la Empleabilidad*.

Los Talleres son un esfuerzo didáctico que tiene como objetivo generar en los jóvenes el interés de conseguir un empleo formal y permanecer en él a través de la vivencia de valores, que sirvan como promotores para prevenir la violencia y los delitos del orden común. A través de distintas dinámicas – como son las actividades en equipo, la observación de videos y el juego de roles – se tratan temas relativos a valores, anti-valores, relaciones inter-personales, plan de vida y carrera, violencia doméstica y adicciones. La intención es que los participantes delineen un plan de vida y se fijen metas de corto y mediano plazo; estas metas pueden involucrar la continuación de los estudios, el tomar cursos de capacitación técnica o profesional, buscar autoempleo, o bien la búsqueda de diversos proyectos de carácter personal y familiar. Los beneficiarios y los instructores reciben apoyos provenientes del Programa de Atención a Contingencias Laborales, operado por la Secretaría. En su implementación participan tres instituciones académicas y una organización de la sociedad civil: la Universidad Autónoma de Ciudad Juárez, la Universidad Tecnológica de Ciudad Juárez, el Instituto Tecnológico de Ciudad Juárez y Fomento del Tejido Social, A.C.

Durante 2010 se realizaron 312 talleres en los que participaron 9,168 personas. Para 2011, se tiene previsto realizar 380 talleres y atender a 11,430 personas.

A inicios del 2011, la Secretaría del Trabajo y Previsión Social solicitó al Programa de Competitividad de USAID su asistencia para la realización de una evaluación del funcionamiento de los Talleres, que fue encomendada a C230 Consultores. La evaluación fue realizada en el período comprendido entre Enero y Agosto del 2011; fue de tipo cualitativo y se enfocó en el diseño y operación de los Talleres. Inició con la documentación de la iniciativa, a través de la observación de campo y la realización de entrevistas a profundidad con funcionarios; posteriormente, se identificaron los principales programas a nivel internacional que han buscado mejorar la inserción, permanencia e ingreso laboral de población joven, y se analizaron los resultados de las evaluaciones practicadas a los mismos, buscando identificar lecciones importantes. Seguidamente – y teniendo en cuenta las lecciones aprendidas – se diseñó un "programa ideal" para los jóvenes juarenses; posteriormente, se realizó una comparación entre dicho "programa ideal" y el diseño y operación actual de los Talleres. Finalmente, se sistematizaron los hallazgos en una matriz de Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas. Todo lo anterior permitió plantear una serie de conclusiones y recomendaciones.

Las principales conclusiones de la presente evaluación son seis:

a) Los *Talleres de Valores para la Empleabilidad* tienen fortalezas importantes: atienden una necesidad local bien identificada; cuentan con un diseño ampliamente apreciado como didáctico; son altamente apreciados por parte de los beneficiarios; y están siendo ejecutados por organizaciones con excelente disponibilidad y capacidad de atención.
b) Los resultados de las evaluaciones practicadas a una serie de programas enfocados en la empleabilidad de jóvenes, permiten identificar seis componentes críticos para lograr mejoras en la inserción, permanencia e ingreso laboral de este tipo de población: **servicios de asesoría social** (tutoría individualizada relativa a aptitudes, características vocacionales y ética de trabajo), **entrenamiento en salón de clases**,

entrenamiento *in-situ* (pasantías en empresas), **servicios de intermediación**, **certificación** y **vinculación**. Estos componentes deben proveerse por parte de instituciones que puedan hacerse cargo de la atención integral y seguimiento individualizado de grupos de beneficiarios, bajo un esquema *one-stop-shop*.

c) Los Talleres corresponden, parcialmente, al primero de los seis componentes antes referidos.
d) C230 Consultores considera probable que los Talleres, en su versión actual, no tengan un impacto medible en la inserción laboral, permanencia en el empleo o mejora en el ingreso de las personas, que subsista en el tiempo.
e) Por lo anterior, se considera conveniente complementar el esfuerzo, buscando construir un programa integral de atención laboral para jóvenes, que incluya los componentes antes referidos. Afortunadamente, existen actores locales que pueden hacerse cargo de cada componente de un programa integral, y vehículos programáticos para financiar algunos de los componentes. La oficina local del Servicio Nacional del Empleo tiene una baja capacidad de atención y de seguimiento, no siendo razonable esperar que pueda hacerse cargo de las actividades y responsabilidades de un *one-stop-shop*; por el contrario, la Universidad Autónoma de Ciudad Juárez, la Universidad Tecnológica de Ciudad Juárez y Fomento del Tejido Social parecen estar bien posicionadas y preparadas para ello.
f) La STPS no parece contar con un programa que permita financiar las actividades de gestión correspondientes a un *one-stop-shop*.

En línea con lo anterior, la evaluación concluyó con la emisión de cinco recomendaciones:

i. Realizar cuatro cambios al diseño y operación actual de los Talleres, a efectos de maximizar su potencial: i) analizar la posibilidad de proveer a los instructores, o a las instituciones coordinadoras, equipo audiovisual apropiado – al menos, pantallas y reproductores de DVD; ii) analizar la factibilidad de ajustar la compensación a los instructores; iii) ajustar el contenido de los Talleres, insertando de forma explícita temas relacionados con la Empleabilidad (por ejemplo: ética de trabajo, preparación de currículums o solicitudes de trabajo, preparación de entrevistas laborales) y verificar que los instructores toquen dichos temas durante la impartición de los Talleres; y iv) realizar esfuerzos explícitos por atraer una mayor población masculina a los Talleres, ajustando el contenido de la publicidad que se hace de los mismos y los canales por los que se distribuye la misma.
ii. Diseñar e implementar un Programa Integral de Promoción Laboral para Jóvenes, que incluya los seis componentes antes descritos.
iii. No desperdiciar las fortalezas actuales de los Talleres: éstos pueden ser un excelente primer paso hacia un Programa Integral de Promoción Laboral para Jóvenes que incluso supere las experiencias internacionales.
iv. Potenciar las oportunidades con que actualmente se cuenta: en la localidad existen actores suficientes, en número y calidad, para implementar un Programa Integral.
v. Hacer de la vinculación con el sector productivo el eje rector de los esfuerzos de promoción laboral para los jóvenes.

1. Referencias contractuales

El presente documento corresponde al Entregable 4 del Contrato número 28437 celebrado entre C230 Consultores, S.C. y Abt Associates, Inc. (como representante del *Mexico Competitiveness Program* de *USAID*) en Abril del 2011, relativo al proyecto titulado *"Evaluation of the Juarez Citizen Program for Youth Employment (NiNis)"*.

El proyecto tuvo como objetivo proveer elementos de análisis al Consejo Ciudadano de Promoción al Empleo de Juárez que le permitan evaluar los resultados y acciones de los *Talleres de Valores para la Empleabilidad,* y en caso de ser pertinente, realizar ajustes al mismo.

El Consejo Ciudadano de Promoción al Empleo de Ciudad Juárez es una mesa de coordinación que se encarga de dar vigilancia, seguimiento y control ciudadano a la ejecución de la Estrategia Todos Somos Juárez, en lo relativo a empleo. Es presidido por la Subsecretaría de Empleo y Productividad Laboral de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS); son participantes distintas dependencias federales, como la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) y la Secretaría de Economía (SE); diversas organizaciones de la sociedad civil juarense, como son la Asociación de Maquiladoras, A.C. (AMAC) y la Cámara Nacional de Comercio (CANACO); instituciones académicas locales, como la Universidad Autónoma de Ciudad Juárez (UACJ) y el Instituto Tecnológico de Ciudad Juárez; (ITCJ) y representantes de los gobiernos estatal y municipal.

Los *Talleres de Valores para la Empleabilidad de los Jóvenes en Ciudad Juárez* son una iniciativa diseñada y acordada por el Consejo Ciudadano de Promoción al Empleo. Son un esfuerzo didáctico que tiene como objetivo generar en la población atendida el interés de conseguir un empleo formal y permanecer en él a través de la vivencia de valores, que sirvan como promotores para prevenir la violencia y delitos del orden común. A través de distintas dinámicas, como son las actividades en equipo, la observación de videos y el juego de roles, se tratan los siguientes temas: valores, anti-valores, relaciones inter-personales, plan de vida y carrera, violencia doméstica y adicciones. Los Talleres se ofrecen en algunas de las zonas de mayor marginalidad en Ciudad Juárez, con un equipo de aproximadamente 105 instructores-replicadores. Su ejecución es coordinada por tres instituciones académicas y una de la sociedad civil, que en algunas ocasiones prestan sus instalaciones y en otras utilizan la red local de centros comunitarios. Los beneficiarios y los instructores reciben apoyos monetarios de la STPS, con recursos provenientes del Programa de Atención a Contingencias Laborales (PACL).

2. Objetivo de la Evaluación

La evaluación realizada por C230 Consultores es de tipo cualitativo, y estuvo enfocada en el diseño y operación de los Talleres. Al iniciar la evaluación, las instancias participantes no contaban con documentación que especificara de manera clara y suficiente las características de los Talleres; por lo anterior, la evaluación incluyó la *documentación de la intervención*, a través de la sistematización de información obtenida mediante trabajo de campo.

De esta forma, la evaluación buscó:

a) Documentar los elementos conceptuales y prácticos de la intervención que se está implementando, con base en la observación de campo y la realización de entrevistas y grupos de enfoque con funcionarios federales, estatales y municipales; representantes de las organizaciones académicas y de la sociedad civil; beneficiarios y potenciales beneficiarios.

b) Revisar las experiencias de otros países en materia de programas que buscan mejorar la inserción, el ingreso y la permanencia laboral de jóvenes, y detectar lecciones importantes – incluidas las derivadas de evaluaciones de impacto practicadas a los programas identificados;

c) Con base en lo anterior, plantear el diseño conceptual de un "programa ideal";

d) Realizar una comparación entre la intervención actual y el "programa ideal", con miras a determinar si es razonable esperar que los Talleres tengan impactos positivos en la empleabilidad de los beneficiarios;

e) Sistematizar los hallazgos de campo en una matriz de Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas; y

f) Emitir las recomendaciones pertinentes.

3. Características del trabajo de campo

La recolección de información de campo se realizó durante cuatro visitas a Ciudad Juárez, realizadas en: enero 21-23, abril 13-14[1], junio 5-10 y 20-24. Durante dichas visitas se realizaron las siguientes actividades:

i. Discusiones a distintos grados de profundidad y con diversas metodologías, con un total de 63 personas:

- Entrevistas con funcionarios federales, estatales y municipales (7 personas).
- Entrevistas con integrantes de las instituciones participantes: FOTESO, UACJ, UTCJ, ITCJ: (6 personas).
- Entrevistas con instituciones académicas y de capacitación locales: CENALTEC, CONALEP, CBTIS (4 personas).
- Instructores de los talleres (4 personas).
- Otros actores locales: The El Paso del Norte Group, FECHAC, Dextro (CECE), AMAC, Fund. Comunitaria Frontera Norte, representante de jóvenes, diseñador de talleres y el Colegio de la Frontera Norte (COLEF). (11 personas).
- Dos Grupos de Enfoque con beneficiarios pasados de los Talleres (20 personas).
- Entrevistas con futuros beneficiarios, en la lista de espera para tomar los Talleres (8 personas).
- Un ejercicio de *Mystery Shopper*[2] para evaluar la capacidad de atención de la oficina local del Servicio Nacional de Empleo (3 personas).

ii. Observación directa en 5 grupos de los Talleres (FOTESO, Parque Central y "La Chaveña" – UACJ).

[1] Las visitas realizadas en enero y abril fueron efectuadas a solicitud de Abt Associates / USAID, la STPS y el Consejo Ciudadano; los gastos correspondientes no formaron parte del contrato 28437.

[2] El *Mystery Shopper* o *Cliente Misterioso* es una técnica de uso muy común en el sector privado, con el objetivo de para evaluar la calidad en la atención al cliente. Para ello, se envían evaluadores que actúan como "clientes comunes" (realizan una compra o consumen un servicio) y posteriormente entregan un reporte sobre cómo fue su experiencia.

4. Introducción

Durante los últimos tres años, Ciudad Juárez ha atraído la atención de la opinión pública a nivel internacional por el notable deterioro en sus condiciones de seguridad: la ciudad ha sido víctima de un alto número de crímenes violentos, particularmente asesinatos y extorsiones. Se presume que la mayor parte de ellos han estado relacionados con las actividades de diversos grupos delictivos dedicados al narcotráfico.

Para hacer frente a la situación, el Gobierno Federal lanzó la Estrategia "Todos Somos Juárez". En el marco de la misma, en marzo del 2011 se conformó el Consejo Ciudadano para la Promoción del Empleo, que tiene por objeto definir, acordar y operar las actividades pertinentes para la revitalización de la vida económica y laboral de la ciudad. Los principales cinco acuerdos del Consejo quedaron plasmados en los Compromisos 24 a 28, de los 160 asumidos por el Gobierno Federal para mejorar las condiciones de vida en Ciudad Juárez.

Uno de estos cinco compromisos fue la realización de los *Talleres de Valores para la Empleabilidad de los Jóvenes en Ciudad Juárez*, un programa diseñado y acordado por el Consejo Ciudadano e instrumentado por 3 instituciones académicas y una organización de la sociedad civil. En los Talleres, los beneficiarios reciben información sobre valores, actitudes ante su entorno y el trabajo, a través de ejemplos concretos y diversas dinámicas. La información se reitera con actividades en equipo, juego de roles, reflexiones personales y en ocasiones con trabajo comunitario. Su objetivo es que los participantes delineen un plan de vida y se fijen metas de corto y mediano plazo; estas metas pueden involucrar la continuación de los estudios, el tomar cursos de capacitación técnica o profesional, buscar autoempleo, o bien la búsqueda de diversos proyectos de carácter personal y familiar.

Los talleres son impartidos a grupos de entre 25 y 30 personas; tienen una duración de 52 horas (en sesiones de tres o cuatro horas) y se llevan a cabo en centros comunitarios propiedad del Municipio, o bien, en las instalaciones de las instituciones participantes. Los beneficiarios son hombres o mujeres de entre 14 y 50 años, que sean residentes de áreas identificadas como de alta marginación y/o incidencia delictiva, que no estudien ni trabajen (aunque una gran parte de ellos son mujeres dedicadas a tareas del hogar).

Los Talleres iniciaron operaciones en junio de 2010 y desde entonces, ha pasado por tres fases: i) la capacitación de instructores y posterior inicio de los talleres (junio-diciembre 2010); ii) el ajuste del perfil de beneficiarios (cuyo rango de edad se fijó entre los 14 y los 50 años) y la capacitación a nuevos instructores (enero-mayo 2011); y iii) el incremento en la duración de los Talleres, de 48 a 52 horas, a efectos de integrar módulos relativos a violencia y adicciones (julio de 2011).

Para financiar la realización de los Talleres, la STPS ha dedicado recursos provenientes del Programa de Atención a Contingencias Laborales, mismos que se han destinado al pago de apoyos a los beneficiarios y a los instructores: los primeros reciben un apoyo único de $1,500 pesos, y los segundos un subsidio de $3,360 por grupo ($64.65 por hora efectiva) más un reembolso para compra de materiales de $40 por participante.

Durante 2010 se realizaron 312 talleres en los que participaron 9,168 beneficiarios. Para 2011, la STPS se ha propuesto realizar 380 talleres e involucrar a 11,430 beneficiarios.

5. Antecedentes: contexto de los jóvenes que habitan Ciudad Juárez

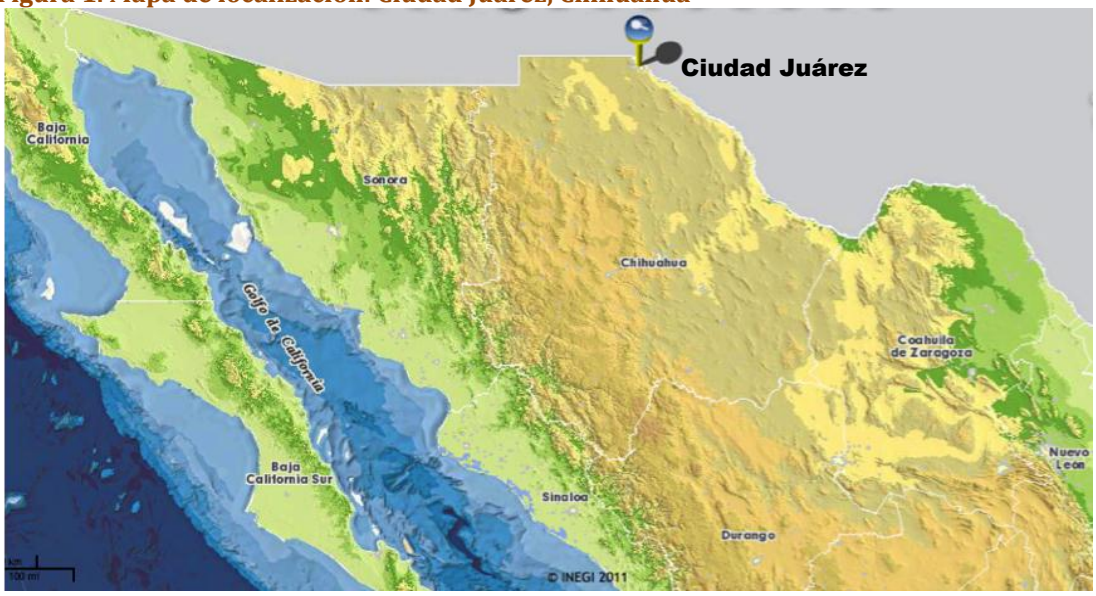
El presente capítulo busca plantear un diagnóstico básico de la situación económica y social actual de Ciudad Juárez, y en particular de los jóvenes que habitan en ella. Con lo anterior, se pretende comprender el contexto de la población objetivo del programa y conformar los antecedentes necesarios para la evaluación del mismo. El conocimiento amplio y contextualizado de sus condiciones y retos es fundamental para formular conclusiones y recomendaciones viables.

5.1 Localización geográfica y referencias históricas

Ciudad Juárez es el área metropolitana y cabecera del municipio de Juárez, Chihuahua. Como se señala en la Figura 1, se ubica al norte del Estado y colinda al norte con los Estados Unidos; se encuentra conectada por cuatro puentes internacionales con la ciudad de El Paso, Texas, con la que mantiene una relación estrecha de intercambio económico y laboral.

La ciudad fue fundada como la Misión de Nuestra Señora de Guadalupe de los Mansos del Paso del Norte en 1659. En 1888 cambió su nombre de Villa Paso del Norte al de Ciudad Juárez. Esta ciudad fue capital temporal de los gobiernos de Benito Juárez en 1865 y de Francisco I. Madero en 1911. (Ciudad Juárez, Gobierno Municipal 2011).

Figura 1. Mapa de localización: Ciudad Juárez, Chihuahua



Fuente: INEGI (2011)c.

5.2 Condiciones demográficas

De acuerdo con el Censo de Población y Vivienda 2010, **el municipio de Juárez, Chihuahua registró 1'332,131 habitantes, y es la metrópoli más poblada del estado de Chihuahua y la séptima más poblada del país.**

Destaca la reducción de la tasa anual de crecimiento promedio del número de habitantes en este municipio durante el último lustro: mientras que entre 1995 y 2000 ésta fue de casi 3.8 por ciento, entre 2000 y 2005 se redujo a sólo 1.51 por ciento. Posteriormente, entre 2005 y 2010, la tasa de crecimiento anual promedio se redujo aún más, a 0.28 por ciento. Estos cambios en la tasa de crecimiento poblacional se relacionan los cambios en el comportamiento migratorio nacional hacia esta Ciudad Juárez, tema que se revisará más adelante.

De acuerdo con el Censo 2010, en Ciudad Juárez habitan aproximadamente **340 mil* jóvenes entre 15 y 29 años de edad, de los cuales, 172 mil* son mujeres y 168 mil* son hombres[3].** La composición por género sigue una proporción muy similar a la nacional, cercana al 50 por ciento.

5.3 Educación de la fuerza de trabajo

En promedio, la población juarense mayor de 15 años presenta nueve años de escolaridad contra ocho a nivel nacional. Asimismo, Ciudad Juárez presenta un mayor porcentaje de población que completó niveles de instrucción primaria, secundaria y preparatoria – aunque no la licenciatura – que el promedio nacional (ver Tabla 1).

Tabla 1. Proporción de la población según el nivel de estudios terminado
(Población mayor de 15 años en Ciudad Juárez y a nivel nacional)

Nivel educativo	Nacional (% población)			Ciudad Juárez (% población)		
	Mujeres	Hombres	Todos	Mujeres	Hombres	Todos
Ninguno	7.8	5.9	6.9	2.9	2.5	2.7
Primaria	33.7	33.7	33.7	29.8	33.2	31.5
Secundaria	21.3	22.5	21.9	25.3	24.0	24.6
Estudios técnicos o comerciales con primaria terminada	0.9	0.3	0.6	1.4	0.8	1.1
Educación media superior[b]	19.3	19.3	19.3	19.7	21.4	20.6
Educación superior[c]	15.9	17.2	16.5	14.0	16.1	15.1
No especificado	0.7	0.7	0.7	1.7	1.7	1.7
Total[a]	100	100	100	100	100	100

Fuente: Elaboración propia con datos de INEGI (2011).

[a] El total incluye a la población que únicamente concluyó el nivel preescolar y que no aparece bajo otro rubro en la tabla.
[b] Incluye a la población que tiene al menos un grado aprobado en estudios técnicos o comerciales con secundaria terminada, preparatoria o bachillerato y normal básica.
[c] Incluye a la población que tiene al menos un grado aprobado en estudios técnicos o comerciales con preparatoria terminada, profesional (licenciatura, normal superior o equivalente), maestría y doctorado.

[3] Para la fecha de elaboración de la presente Nota, el INEGI había publicado datos generales sobre el Censo 2010 a nivel de municipio y localidad (por ejemplo, el número total de habitantes), así como la muestra censal; sin embargo, algunos desgloses (por ejemplo, para cortes "finos" por edad) aún no estaban disponibles. Por lo anterior, C230 Consultores realizó diversas estimaciones utilizando las muestras censales y los factores de expansión calculados y publicados por el INEGI; dado que se trata de aproximaciones, es posible que las cifras finalmente publicadas por el INEGI – cuando estén disponibles – difieran ligeramente de las expresadas en el presente documento. Los conceptos que fueron estimados con el método antes referido, se identifican con un asterisco (*) en las tablas o párrafos correspondientes.

La proporción de mujeres juarenses que obtienen el grado de educación media superior es ligeramente menor que la proporción que se observa entre los hombres (19.7 vs. 21.4 por ciento, respectivamente), a diferencia de la situación de estricta igualdad que se presenta a nivel nacional. Esta desigualdad se repite en el nivel licenciatura.

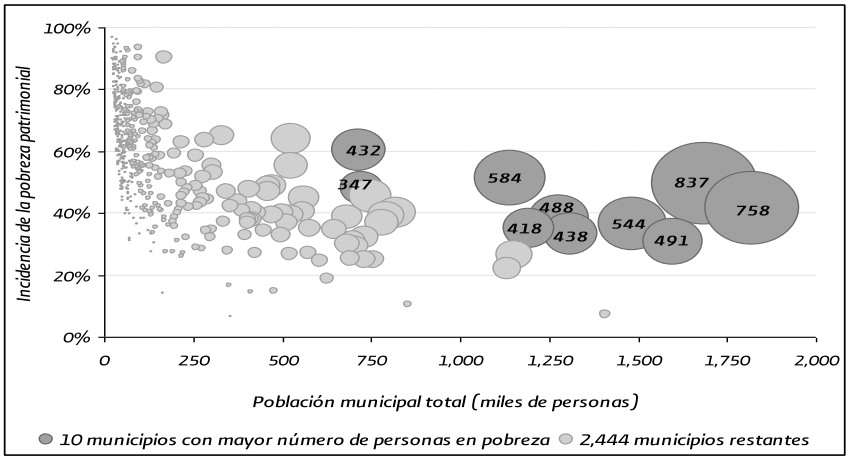
5.4 Pobreza en Ciudad Juárez

México presenta una interesante situación de dispersión y concentración simultánea de la pobreza. La Figura 2 muestra a todos los municipios del país, ordenados de acuerdo a su población total (eje X) y la incidencia de pobreza patrimonial (Y); el tamaño de la burbuja indica el número de personas en pobreza patrimonial que viven en cada municipio. Como se puede observar, en el país existe un gran número de municipios muy pequeños, en que un muy alto porcentaje de la población es pobre; conforme aumenta el tamaño del municipio (medido en población), la incidencia de pobreza disminuye, pero aumenta el número absoluto de pobres.

En este contexto, diez grandes municipios del país concentran el 22.5 por ciento del total de personas pobres urbanas y el 11.9 por ciento de los pobres a nivel nacional[4].

Figura 2. Municipios mexicanos, ordenados por población municipal total, incidencia de pobreza y número de pobres patrimoniales

(El tamaño de la burbuja – y el número dentro de ella – indica el número de personas pobres en cada municipio)



Fuente: SEDESOL (2009)

Ciudad Juárez constituye el séptimo lugar en la escala de municipios que registran un mayor número de personas pobres, con aproximadamente 438 mil. Este municipio presenta una incidencia de pobreza de 33.4 por ciento.

[4] La definición de pobreza utilizada en la confección de esta gráfica corresponde a la de pobreza patrimonial desarrollada por el CONEVAL.

Tabla 2. Municipios con mayor número de personas en pobreza patrimonial

	Municipio	Estado	Número de pobres patrimoniales	Incidencia de la pobreza patrimonial (% de la población)	Población municipal	Ranking de población	Grado de rezago social
1	Ecatepec de Morelos	México	837,200	49.6	1,688,258	2	Muy bajo
2	Iztapalapa	Distrito Federal	757,622	41.6	1,820,888	1	Muy bajo
3	Nezahualcóyotl	México	583,711	51.2	1,140,528	10	Muy bajo
4	Puebla	Puebla	543,675	36.6	1,485,941	4	Muy bajo
5	Guadalajara	Jalisco	490,816	30.7	1,600,940	3	Muy bajo
6	León	Guanajuato	488,117	38.2	1,278,087	7	Muy bajo
7	Juárez	Chihuahua	438,281	33.4	1,313,338	6	Muy bajo
8	Acapulco de Juárez	Guerrero	431,649	60.1	717,766	21	Bajo
9	Gustavo A. Madero	Distrito Federal	418,170	35.0	1,193,161	8	Muy bajo
10	Aguascalientes	Aguascalientes	346,918	48.0	723,043	20	Muy bajo
	Total		**5,336,159**	**41.2%**	**12,961,950**		

Fuente: SEDESOL (2009)

Otra forma de analizar la situación socioeconómica de Ciudad Juárez es mediante el Índice de Desarrollo Humano (IDH). De acuerdo con la Oficina de Investigación en Desarrollo Humano del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) México, **Ciudad Juárez registró en 2005[5] un IDH de 0.8778, que corresponde a un nivel "alto", ocupando el lugar 54 entre todos los municipios del país y el tercero en el Estado.** Ascendió tres posiciones en esta escala entre 2000 y 2005. El desempeño del municipio es similar al de Tijuana, B.C. y ligeramente menor al de la Delegación Tlalpan de la ciudad de México (0.8791).

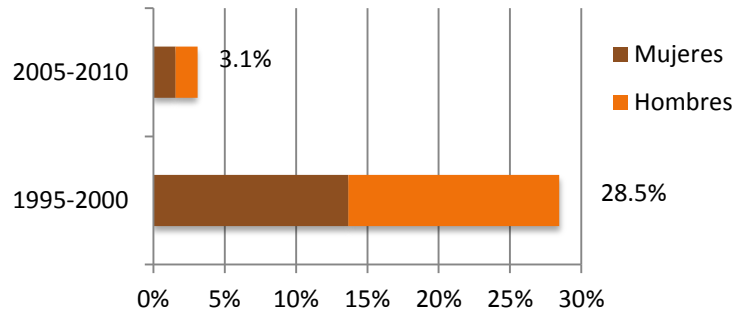
Cabe señalar que el estado de Chihuahua presenta una alta desigualdad en lo que a desarrollo humano se refiere. El municipio en el que se ubica la ciudad de Chihuahua presenta un IDH de 0.9117 (posición 7 a nivel nacional) e Hidalgo del Parral, 0.8800 (posición 13); en contraste, el municipio de Batopilas, uno de los más pobres del país, ocupa la penúltima posición (2453) con un valor de 0.4734. El IDH de Batopilas es comparable al de naciones como Swazilandia y Congo, caracterizadas por presentar un desarrollo humano bajo.

[5] A julio de 2011, los últimos datos disponibles del IDH municipal en México eran los correspondientes a 2005.

5.5 Migración interna hacia Ciudad Juárez

El fenómeno migratorio con dirección a Ciudad Juárez se ha desacelerado de forma considerable en los últimos 10 años. Mientras en el año 2000 el 28.5 por ciento de la población de la ciudad era constituido por migrantes llegados en el último lustro, entre 2005 y 2010 la cantidad de personas que migraron desde otras entidades federativas y municipios fue equivalente sólo al 3.1 por ciento de la población en 2010. La Gráfica 1 expone la evolución de los flujos migratorios como porcentaje de la población en el municipio de Juárez, Chihuahua.

Gráfica 1. Evolución de la migración a Ciudad Juárez 1995-2010



Fuente: elaboración propia con datos de INEGI (2001) e INEGI (2011a).

5.6 Condiciones de Seguridad Pública

De acuerdo con los datos arrojados por la Séptima Encuesta Nacional sobre Inseguridad (ENSI-7) levantada por el INEGI y analizada por el Instituto Ciudadano de Estudios sobre la Inseguridad (ICESI, 2010), el porcentaje de juarenses víctimas de algún delito se incrementó de 17 a 21 por ciento entre 2008 y 2009. Comparativamente, el promedio general de las 17 ciudades incluidas en la encuesta subió sólo del 20.6 a 21.6 por ciento[6]. En el mismo periodo, el porcentaje de hogares con menores de edad que fueron víctimas de algún delito se incrementó de 3.0 a 8.0 por ciento en Ciudad Juárez, mientras que el promedio de la muestra pasó de 4.8 a 7.4 por ciento.

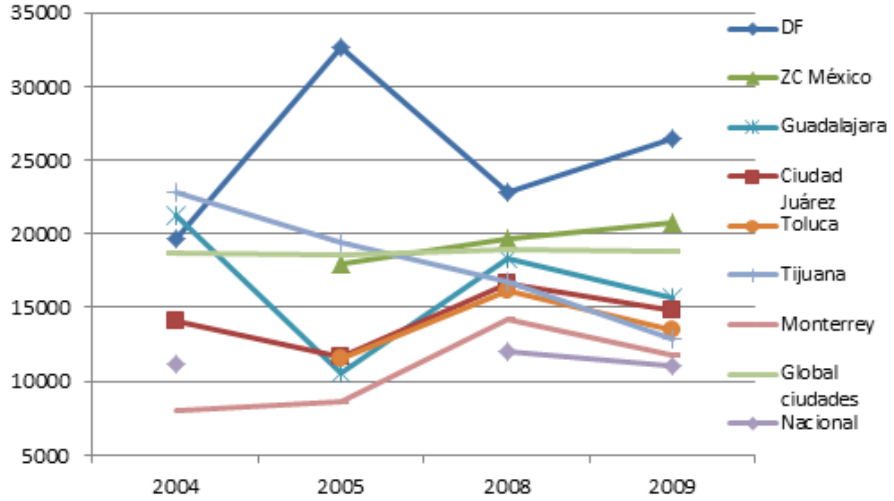
Por otra parte, en Ciudad Juárez la tasa delictiva por cada 100 mil habitantes pasó de 14,100 en 2004 a 16,600 en 2008, para posteriormente descender a 14,800 (un incremento del 5 por ciento a lo largo del período); mientras tanto, el promedio nacional se incrementó de 11,200 en 2004 a 12,000 en 2008, y descendió a 11,000 en 2009 (un decremento del 2 por ciento a lo largo del período). Esta evolución y el comparativo con otras ciudades en México se ilustra en la Gráfica 2. Como se puede observar, Ciudad Juárez sufre una de las mayores tasas delictivas del país, sólo rebasada por el Distrito Federal, su zona conurbana y Guadalajara[7].

---

[6] Las 17 ciudades incluidas en la muestra de los resultados del ICESI son: Acapulco, Cancún, Ciudad Juárez, Chihuahua, Cuernavaca, Culiacán, Distrito Federal, Guadalajara, Mexicali, Monterrey, Morelia, Nuevo Laredo, Oaxaca, Tijuana, Toluca, Villahermosa y la Zona conurbana del DF en el Estado de México.

[7] En este listado, la ENSI-7 (2009) destaca una mayor tasa delictiva para el DF y las ciudades de Mexicali, la Zona Conurbada del Valle de México, Oaxaca, Morelia, Guadalajara y Villahermosa por encima de Ciudad Juárez; sin embargo, para términos de esta nota informativa, se han incluido las zonas metropolitanas más importantes del país en términos poblacionales.

Gráfica 2. Comparativo de tasa delictiva en las principales ciudades
Tasa de delitos por cada 100 mil habitantes, 2009.



Fuente: ICESI (2010).

Por su parte, la percepción de inseguridad es considerablemente peor en Ciudad Juárez que en el resto del país. El porcentaje de juarenses que consideran a su municipio como inseguro pasó de 80 a 93 por ciento entre 2005 y 2010; además, en 2010 un 94 por ciento de los participantes en esa ciudad reportó haber dejado de hacer al menos una actividad por temor a ser víctima de algún delito. En ambas situaciones, Ciudad Juárez ocupa la primera posición en el ranking de las ciudades consideradas en la Encuesta.[8]

Siguiendo con datos sobre percepción, resulta preocupante observar que Ciudad Juárez es, dentro de las 17 zonas metropolitanas encuestadas, la que presentó el menor apoyo ciudadano a los operativos de las fuerzas de seguridad, con sólo un 53 por ciento de opiniones favorables en 2009. Además, la cifra cayó considerablemente respecto de 2008, año en que se presentó un 87 por ciento de apoyo. En cuanto a la utilidad de los operativos, los habitantes de Ciudad Juárez que manifestaron una percepción positiva disminuyó sensiblemente, de 70 por ciento en 2008 a sólo 19 por ciento en 2009, ocupando también el último lugar en el ranking de percepciones de la muestra. Los diferenciales en Ciudad Juárez entre la percepción del inicio y la del final del periodo de referencia son los más pronunciados en toda la muestra.

En el caso de la ciudad contigua al otro lado de la frontera, El Paso, Texas, ha logrado mantener niveles de inseguridad relativamente bajos dentro del segmento de ciudades de tamaño similar en Estados Unidos. No obstante, la evolución del crimen en esta ciudad ha presentado comportamientos mixtos:

- La tasa de homicidios en se incrementó de 12 a 17 por cada 100 mil personas entre 2006 y 2007, se mantuvo así en 2008 y en 2009 disminuyó a 12;

[8] El ranking de ciudades que construyó el ICESI con base en la ENSI-7 se refiere a las zonas urbanas que mayores problemas de inseguridad y de percepción sobre inseguridad entre sus ciudadanos tienen. En este sentido, mientras más alta sea la posición de una ciudad en este ranking, las tasas de crimen, las percepciones de inseguridad y/o los efectos negativos de estas condiciones en la población serán mayores.

- la tasa de robos a casa habitación se redujo entre 2006 y 2009 de 359.4 a 321.7 por cada 100 habitantes; y
- la tasa de robos a mano armada se ha incrementado de 261 a 353 por cada 100 mil habitantes, aunque se ha mantenido en niveles menores a los presentados entre 1999 y 2004, superiores a 400 por cada mil habitantes.

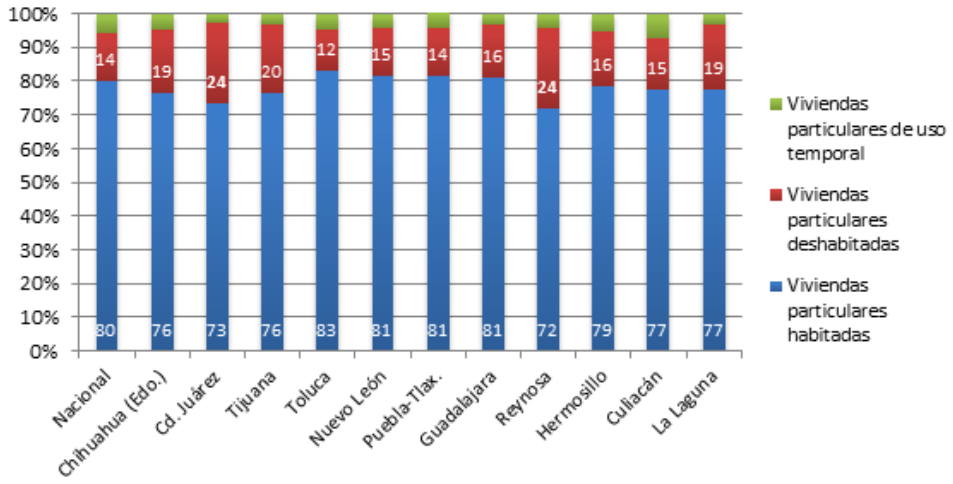
Como se puede observar, las condiciones de seguridad pública parecen ser sustancialmente mejores en El Paso que en Ciudad Juárez desde 1999 y la diferencia se ha acentuado a partir de 2008, año en el que la violencia y las extorsiones se incrementaron vertiginosamente en el municipio de Juárez.

5.7 Condiciones de habitación de vivienda

Diversos especialistas argumentan que un síntoma de la seria situación de seguridad por la que atraviesa la ciudad es el alto número de viviendas deshabitadas. En un reportaje del periódico Reforma, por ejemplo, la académica de la UACJ Delia Acosta Beltrán señala que "la gente comenzó a dejar la ciudad por la falta de empleo, de capital social y por la violencia. En los últimos años se recrudeció el abandono de vivienda por violencia"[9] (Reforma, 2011).

Los datos estadísticos apoyan esta percepción. De acuerdo con lo expuesto en la Gráfica 3, **en 2010 el INEGI reportó que el 24 por ciento de las viviendas particulares en el municipio de Juárez estaba deshabitado, en contraste con el 14 por ciento a nivel nacional – diez puntos porcentuales de diferencia.** El dato correspondiente a Ciudad Juárez es similar al presentado en la zona metropolitana de Reynosa, Tamaulipas. Estos dos casos presentan los porcentajes más altos de deshabitación en las zonas metropolitanas y con mayor concentración industrial en todo el país. Tijuana, comparativamente, presenta un 20 por ciento de deshabitación de las viviendas particulares.

Gráfica 3. Condiciones de habitación de las viviendas particulares, 2010
Comparativo de las principales zonas industrias del país.



Fuente: elaboración propia con información de INEGI 2011ª.

[9] Cabe puntualizar que no es adecuado utilizar los términos "deshabitada" y "abandonada" como si fueran intercambiables. Una vivienda deshabitada presenta condiciones de no ocupación; una vivienda abandonada, además, presenta franco deterioro. Los datos del INEGI corresponden al primer concepto.

5.8 Evolución del Empleo en Ciudad Juárez

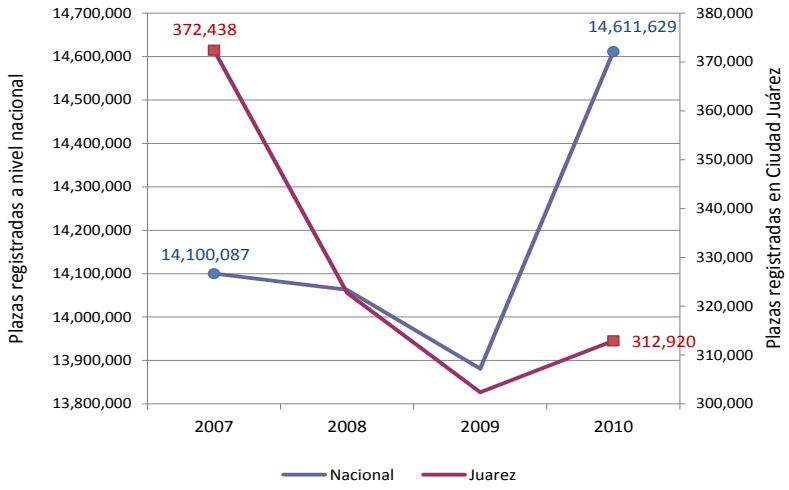
La crisis económica internacional que comenzó en 2008, y que se profundizó durante 2009, afectó profundamente a la economía nacional; sus efectos han sido particularmente importantes en Ciudad Juárez.

En Gráfica 4 se ilustra la evolución del empleo formal (plazas registradas ante el IMSS) en Ciudad Juárez y a nivel nacional. Como se puede observar, **el número de posiciones laborales registradas ante el IMSS en Ciudad Juárez se contrajo en un 18.8 por ciento entre 2007 y 2009; en contraste, a nivel nacional la contracción fue sólo del 1.6 por ciento. Adicionalmente, para el cierre de 2010, el número de plazas en Ciudad Juárez seguía siendo un 16 por ciento menor al nivel de 2007, mientras que en el país en su conjunto ya se había sobrepasado el nivel de 2007 en un 3.6 por ciento.**

La marcada diferencia entre la situación de empleo del país y la de Ciudad Juárez es seguramente explicada por el elevado peso en ésta de la industria maquiladora, cuyo desempeño está íntimamente ligado con el éxito y las necesidades de la economía estadounidense. De acuerdo con datos del Censo 2010, la participación del sector manufacturero en el empleo de Ciudad Juárez es de más del 27 por ciento, en comparación de un poco más del 10 por ciento a nivel nacional (INEGI 2011). Ello reitera la importancia que aún tiene este sector en la economía local.

Gráfica 4. Evolución del Empleo Formal 2007-2010

Plazas permanentes y eventuales registradas ante el IMSS, Ciudad Juárez y nivel nacional



Fuente: Elaboración propia con datos de IMSS (2011).

En este sentido, y como se puede apreciar en la Gráfica 5, la situación de afectación laboral de Ciudad Juárez es la más desfavorable de las principales zonas industriales del país.

Gráfica 5. Evolución del Empleo 2007-2010 (varias zonas industriales)

El indicador corresponde al número de plazas registradas ante el IMSS en cada zona, dividida entre el valor presentado en 2007 (es decir, normalizado a uno).

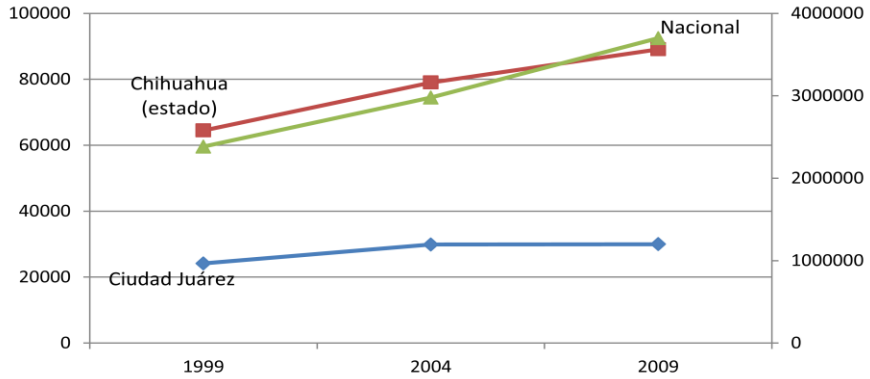
Fuente: elaboración propia con datos de IMSS (2011).

Otro indicador de la evolución de las condiciones económicas es la apertura o clausura de establecimientos destinados a este tipo de actividades. En este sentido, las siguientes gráficasilustran las condiciones de las unidades económicas en un comparativo entre Ciudad Juárez, el estado de Chihuahua y el país.

El comparativo del número de unidades económicas en general, contenido en la Gráfica 6, reporta un incremento de ellas entre 1999 y 2004 más o menos similar para los tres niveles; sin embargo, a partir de 2004, se aprecia un crecimiento en el número de establecimientos casi nulo en Ciudad Juárez; ello contrasta con el crecimiento más acelerado del estado de Chihuahua, que a su vez se ve rebasado en este lustro por el de las unidades económicas a nivel nacional.

Gráfica 6. Comparativo del número de unidades económicas en general, 1999-2009

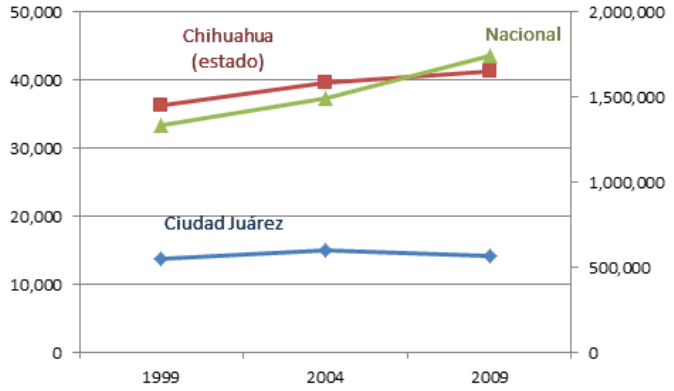
Ciudad Juárez, estado de Chihuahua y nivel nacional



Fuente: elaboración propia con información de INEGI 2000, 2005 y 2010.

Por su parte, como se muestra en la Gráfica 7, el número de unidades económicas de la industria manufacturera fue similar en el país y en el Estado de Chihuahua; sSin embargo, **en Ciudad Juárez su crecimiento fue casi nulo entre 1999 y 2004 y a partir de ese año, su evolución registró un declive**.

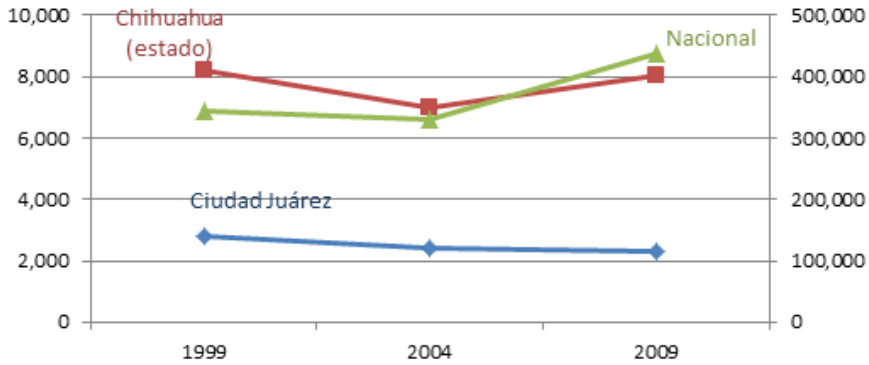
Gráfica 7. Comparativo del número de unidades económicas de la industria manufacturera
Ciudad Juárez, estado de Chihuahua y nivel nacional, 1999-2009



Fuente: elaboración propia con información de INEGI 2000, 2005 y 2010.

Otro dato preocupante es el relativo al comercio al por menor en Ciudad Juárez, que de acuerdo a diversos testimonios levantados durante los trabajos de campo, ha sido especialmente afectado por la extorsión y la violencia. La oficina local de la Cámara Nacional de la Industria Restaurantera y Alimentos Condimentados (CANIRAC), por ejemplo, afirma que entre 2008 y 2010 cerraron 10 mil establecimientos formales y semifijos (Reforma, 2010). **La información estadística oficial no valida la existencia de un problema de esta magnitud; sin embargo, sí confirma una tendencia negativa: como se puede apreciar en la Gráfica 8, entre 1999 y 2009 se presentó una franca caída en el número de establecimientos dedicados al comercio al por menor en Ciudad Juárez**. Ello contrasta con el comportamiento de este mismo tipo de las unidades económicas a nivel nacional y estatal.

Gráfica 8. Comparativo del número de unidades económicas del comercio al por menor
Ciudad Juárez, estado de Chihuahua y nivel nacional, 1999-2009



Fuente: elaboración propia con información de INEGI 2000, 2005 y 2010.

5.9 Situación de los jóvenes en Ciudad Juárez

5.9.1 Situación de ocupación de los jóvenes

Como fue señalado en el apartado 5 de este documento, en Ciudad Juárez habitan aproximadamente 340 mil* personas cuya edad está entre los 15 y los 29 años de edad. La Tabla 3, que fue construida a partir de los datos arrojados por el Censo 2010, describe el estatus de ocupación de estos jóvenes, clasificándolos en 6 categorías:

a) Los jóvenes que trabajan (y que a su vez, se componen de aquellos que sólo trabajan, y de los que trabajan y simultáneamente estudian);

b) Aquellos que sólo estudian;

c) Los dedicados a labores domésticas;

d) Los jóvenes que buscan trabajo; y

e) Aquellos que no se dedican a ninguna de las actividades anteriores.

Esta tabla contiene información muy relevante para entender la situación de los jóvenes juarenses. En particular, destacan los siguientes puntos:

- Casi el 48 por ciento de los jóvenes trabajan en Ciudad Juárez – un dato ligeramente mayor al promedio nacional (46 por ciento);
- Una mayor proporción de las mujeres jóvenes trabaja en Ciudad Juárez, en comparación con el promedio nacional (36 vs. 31 por ciento). En consecuencia, las mujeres en Ciudad Juárez se dedican en menor proporción a las tareas domésticas (32 vs. 38 por ciento en promedio nacional);
- La proporción de jóvenes buscadores de empleo es mayor en Ciudad Juárez que en el promedio nacional (4.1 vs. 3.4 por ciento);

Tabla 3. Estatus de ocupación de los jóvenes, por género, 2010
Ciudad Juárez y nivel nacional: número estimado de personas (porcentajes entre paréntesis)

	Mujeres		Hombres		Total	
	Cd. Juárez*	Nacional	Cd. Juárez*	Nacional	Cd. Juárez*	Nacional
Jóvenes que trabajan	62,772 (36.38)	4’722,352 (31.16)	100,052 (59.53)	8’744,632 (60.70)	162,824 (47.81)	13’466,984 (45.46)
Jóvenes que solamente trabajan	*57,741 (33.47)*	*4’157,231 (27.43)*	*96,138 (57.20)*	*8’298,346 (57.61)*	*153,879 (45.18)*	*12’455,577 (42.14)*
1-12 horas a la semana	1,122 (0.65)	146890 (0.97)	1,184 (0.70)	191624 (1.33)	*2,306 (0.68)*	338,514 (1.15)
12-24 horas	3,484 (2.02)	376068 (2.48)	5,125 (3.05)	539821 (3.75)	*8,609 (2.53)*	915,889 (3.10)
24-48 horas	46,626 (27.02)	2464171 (16.26)	66,117 (39.34)	4349081 (30.19)	*112,743 (33.10)*	6’813,252 (23.05)
48+ horas	5,702 (3.30)	1118082 (7.38)	22,729 (13.52)	3119836 (21.66)	*28,431 (8.35)*	4’237,918 (14.34)
No especificado	807 (0.47)	52,020 (0.34)	983 (0.58)	97,984 (0.68)	*1,790 (0.53)*	150,004 (0.51)

	Mujeres		Hombres		Total	
	Cd. Juárez*	Nacional	Cd. Juárez*	Nacional	Cd. Juárez*	Nacional
Jóvenes que estudian y trabajan	*5,031 (2.92)*	*565,121 (4.00)*	*3,914 (2.33)*	*446,286 (3.00)*	*8,945 (2.26)*	*1'011,407 (3.42)*
Menos de una hora a la semana	85 (0.05)	2,290 (0.02)	196 (0.12)	3,527 (0.02)	281 (0.08)	5,817 (0.02)
1-12 horas	1,572 (0.91)	177,382 (1.17)	1,145 (0.68)	99,943 (0.69%)	2,717 (0.80)	277,325 (0.94)
12-24 horas	1,926 (1.12)	161,500 (1.07)	917 (0.55)	130,842 (0.91)	2,843 (0.83)	292,342 (0.99)
24-48 horas	1,303 (0.76)	151,128 (1.00)	1,015 (0.60)	149,956 (1.04)	2,318 (0.68)	301,084 (1.02)
48+ horas	110 (0.06)	62,702 (0.41)	489 (0.29)	52,890 (0.37)	599 (0.18)	115,592 (0.39)
No especificado	35 (0.02)	10,119 (0.07)	152 (0.09)	9,128 (0.06)	187 (0.05)	19,247 (0.07)
jóvenes que sólo estudian	43,204 (25.04)	3'922,402 (25.88)	43,859 (26.10)	3'753,385 (26.06)	87,063 (25.56)	7'675,787 (25.97)
jóvenes dedicados a labores domésticas	54,712 (31.71)	5'709,500 (37.68)	1,625 (0.97)	140,732 (0.48)	56,337 (16.54)	5'850,232 (19.79)
jóvenes que buscaron trabajo	3,454 (2.00)	254,863 (1.68)	10,201 (6.07)	751,439 (5.22)	13,655 (4.01)	1'006,302 (3.40)
jóvenes que no estudian, no trabajan, no realizaban labores domésticas, ni buscaron empleo [a]	**8,395 (4.87)**	**544,090 (3.59)**	**12,325 (7.33)**	**1'014,998 (7.05)**	**20,720 (6.08)**	**1'599,088 (5.27)**
Total	***172,537 (100.00)***	***15'153,207 (100.00)***	***168,062 (100.00)***	***14'405,186 (100.00)***	***340,599 (100.00)***	***29'558,393 (100.00)***

Fuente: elaboración propia con datos INEGI (2011)a.

[a] El cuestionario del INEGI para el Censo 2010 incluye una pregunta inicial sobre el estatus laboral, que es después seguida por preguntas más específicas para el caso de las personas que declararon estar trabajando. Una de dichas preguntas es relativa al número de horas que se trabajó la última semana. Existen personas que inicialmente declararon haber trabajado, pero que posteriormente dijeron haberlo hecho por menos de una hora. Dichos casos fueron clasificados en la presente categoría, y no en la correspondiente a "Jóvenes que trabajan". También se incluyó en esta categoría a los que reportaron tener limitaciones físicas o mentales que les impedían trabajar; los que presentaban "otras situaciones" y aquellos que no especificaron su estatus laboral.

- El porcentaje de jóvenes que estudian y trabajan en Ciudad Juárez es ligeramente menor al registrado en todo el país (2.26 vs. 3.42 por ciento). En casi todos los rangos de intensidad laboral[10] la tendencia es similar;
- La proporción de estudiantes de tiempo completo en Ciudad Juárez y a nivel nacional es similar (entre el 25 y 26 por ciento) y la distribución por género también guarda tendencias similares en ambos niveles, siendo la participación de los hombres ligeramente más alta;
- La participación laboral de los jóvenes en el sector manufacturero es mucho más importante en Ciudad Juárez que a nivel nacional (35.5 vs. casi 11 por ciento). Ello reitera

[10] La intensidad laboral es definida en este documento como el número de horas laboradas a la semana que las personas reportaron.

la importancia de este sector como el empleador más importante de la ciudad, particularmente en el segmento de jóvenes;

- También puede observarse que la participación del sector de servicios de ventas es menor en Ciudad Juárez que a nivel nacional en el empleo de los jóvenes (11.3 vs. 15.2 por ciento). Los demás sectores guardan una tendencia similar en su participación del empleo de jóvenes tanto en esta ciudad fronteriza como a nivel nacional.

Los datos de la Tabla 3 permiten, además, analizar un tema de primera importancia para la Evaluación que nos ocupa: el de los jóvenes que no estudian ni trabajan, coloquialmente identificados como "NiNis".

A este respecto, cabe señalar que a pesar de que el tema ha sido constantemente llevado al debate público en fechas recientes, no existe una definición consensada del concepto de "NiNi". Es común que las cuantificaciones que se realizan en la materia incluyan – incorrectamente, a juicio de C230 Consultores – a los jóvenes que se dedican a las labores domésticas, o a los que no trabajan pero que están buscando empleo. Para fines de este documento, C230 Consultores adoptó la siguiente definición:

"NiNis":

Los jóvenes de 15 a 29 años de edad que no estudian, no trabajan al menos una hora semanal, no están buscando empleo, ni se dedican a labores domésticas.

Bajo esta definición, encontramos que:

- Existen casi 21 mil jóvenes juarenses (aproximadamente 6.1 por ciento del total de jóvenes) que no estudian, no trabajan[11], no se dedican a labores domésticas, ni están buscando empleo – y que por tanto cumplen con la definición de "NiNis". Dicha proporción es sólo ligeramente mayor a la que se presenta en el país en general (5.3 por ciento del total de jóvenes). Cabe puntualizar que esta cifra está muy alejada de algunas de las estimaciones que se han propuesto en la materia[12].
- Dentro del grupo de "NiNis", como se aprecia en la Tabla 4, sólo una minoría pequeña parece estar inactiva por razones de discapacidad o limitaciones físicas o mentales (alrededor del 8 por ciento en el caso de Ciudad Juárez); la vasta mayoría (83 por ciento tanto en Ciudad Juárez como a nivel nacional) cae en las categorías de "otra situación" y "no especificado".

[11] Ver nota "a" en Tabla 3.

[12] Tales como la incluida en el documento titulado "Propuesta para Coordinar y Focalizar las Iniciativas Gubernamentales y Sociales, Todos Somos Juárez, Reconstruyamos la Ciudad", elaborado por el Colegio de la Frontera Norte (marzo 2010). El documento afirma que "Alrededor de 120 mil jóvenes en Ciudad Juárez entre los 13 y 24 años – el 45% del total de este rango de edades-, actualmente no tienen acceso al aparato escolar, ni eventualmente al mercado laboral". Durante una entrevista con el Dr. Alejandro Brugués Rodríguez (que contribuyó al documento) el investigador aclaró a C230 Consultores que su estimación únicamente se basó en calcular el número de jóvenes que terminan un año escolar y no prosiguen al siguiente; por tanto, no descuenta a los jóvenes que están trabajando, ni a los que se dedican a labores domésticas, ni a los que están buscando trabajo.

Tabla 4. Situación de los jóvenes que no estudian ni trabajan , 2010 [a]
Comparativo de número de jóvenes en Ciudad Juárez vs. nivel nacional (%[b])

Situación ocupacional	Mujeres		Hombres		Todos	
	Cd. Juárez*	Nacional	Cd. Juárez*	Nacional	Cd. Juárez*	Nacional
Trabajó menos de una hora a la semana	949 (11.30)	28,608 (5.26)	915 (7.42)	68,135 (6.71)	1,864 (9.00)	96,743 (6.21)
Pensionada(o) o jubilada(o)	79 (0.94)	6,255 (1.15)	104 (0.84)	9,454 (0.93)	183 (0.88)	15,709 (1.01)
Limitación física o mental	472 (5.62)	56,220 (10.33)	1,034 (8.39)	91,819 (9.05)	1,506 (7.27)	148,039 (9.50)
Otra situación	4,659 (55.50)	374,872 (68.90)	8,895 (72.17)	771,388 (76.00)	13,554 (65.42)	1,146,260 (73.52)
No especificado	2,236 (26.63)	78,135 (14.36)	1,377 (11.17)	74,202 (7.31)	3,613 (17.44)	152,337 (9.77)
Totales	**8,395 (100.00)**	**544,090 (100.00)**	**12,325 (100.00)**	**1'014,998 (100.00)**	**20,720 (100.00)**	**1'559,088 (100.00)**

Fuente: elaboración propia con datos de INEGI (2001)a.

[a] La clasificación de jóvenes que no estudian ni trabajan en este análisis excluye a los jóvenes que buscaban trabajo al momento de aplicado el Censo, a quienes trabajaron una hora a la semana o más, a los estudiantes de tiempo completo y a quienes se dedicaban a tareas del hogar.

[b] Porcentajes calculados como participación de la población señalada en cada una de las columnas.

- Por su parte, llama la atención que la proporción de jóvenes que reportan trabajar pero que no lo hicieron ni una hora semanal, fue mayor entre los jóvenes juarenses que a nivel nacional (9.0 vs. 6.2 por ciento). Ello seguramente se debe a las condiciones de alto desempleo en la ciudad.

5.9.2 Ingreso de los Jóvenes en Ciudad Juárez

Los jóvenes en Ciudad Juárez ganan en promedio 4,868.66 pesos al mes, una cifra ligeramente mayor al nivel de ingreso nacional de los jóvenes (4,571.32 pesos al mes). (INEGI 2011a)

5.9.3 Situación laboral de las mujeres jóvenes en Ciudad Juárez

Como se observó anteriormente (ver Tabla 3), **un mayor porcentaje de mujeres jóvenes en Ciudad Juárez (37 por ciento) desarrolla actividades laborales que el promedio nacional (31 por ciento)**; asimismo, el porcentaje de mujeres jóvenes dedicadas a las labores domésticas es proporcionalmente menor en Ciudad Juárez (32 por ciento) que el promedio nacional (38 por ciento).

Entre los jóvenes de entre 15 y 29 años de Ciudad Juárez, las mujeres constituyeron el 39 por ciento de la fuerza laboral ocupada en 2010. **La categoría de actividad en la que mayor participación tuvieron las mujeres jóvenes fue el relativo a "operación de maquinaria, industrial,**

ensambladores, choferes y conductores de transporte" (que representa el 15 por ciento de la fuerza laboral).

En Ciudad Juárez se presenta una proporción similar de hogares con jefatura femenina a la que se presenta a nivel nacional: 22 versus. 21 por ciento de los hogares en el año 2000, y 26 vs 25 por ciento en 2010. Dentro de este segmento de hogares, la proporción de jefas de hogar solteras y con pareja también mantuvo niveles similares en Ciudad Juárez y a nivel nacional: en el año 2000, el 72 por ciento de las jefas de hogar manifestaron ser solteras en Ciudad Juárez, versus el 74 por ciento a nivel nacional; para 2010, la proporción se elevó a 76 y 77 por ciento, respectivamente. **Como se puede observar, la percepción que usualmente se tiene de Ciudad Juárez, en el sentido de que es una localidad "de madres solteras" no parece estar sustentada por los datos estadísticos: la proporción de hogares con jefatura femenina y la de jefas de hogar solteras en este municipio, son muy similares a lo observado a nivel nacional.**

6. Revisión de literatura sobre programas de promoción del empleo para jóvenes.

Como parte de la evaluación, C230 Consultores buscó identificar los elementos mínimos que debe contener un programa exitoso de promoción del empleo para jóvenes. Lo anterior, a través de una revisión de la literatura existente en la materia y la identificación de lecciones aprendidas en programas de este tipo en otros países del mundo. En esta revisión se realizó un análisis de las Políticas Activas de Mercado Laboral (ALMP por sus siglas en inglés) y sus modalidades; también se revisaron ejemplos de este tipo de políticas en marcos programáticos diseñados e implementados en: Estados Unidos, el Reino Unido, Colombia, Chile, Argentina y Canadá. A continuación se describen los principales hallazgos de esta investigación.

6.1 Políticas Activas de Mercado Laboral

Previo al análisis de experiencias internacionales en materia de promoción del empleo específicamente para el caso de los jóvenes, resulta interesante conocer el marco de política pública en que este tipo de programas se inserta: las Políticas Activas del Mercado Laboral (ALMP por sus siglas en inglés).

Las ALMP son intervenciones que buscan mejorar la integración al mercado laboral de las personas a través de programas de subsidio al salario, contratación directa, capacitación, intermediación o creación de empresas. Generalmente se enfocan en grupos particulares que presentan dificultades para incorporarse al mercado laboral, como son los jóvenes, los adultos mayores, las mujeres y las personas discapacitadas (Morrison, 2003).

Las ALMP son mecanismos utilizados en numerosos países alrededor del mundo, tanto desarrollados como en vías de desarrollo.

6.1.1 Objetivos de las ALMP

En general, las Políticas Activas de Mercado Laboral persiguen cinco objetivos principales (Betcherman et al., 2000):

- Promover la eficiencia en los mercados laborales;
- Reducir desequilibrios estructurales en los mercados laborales (por ejemplo, desbalances entre las capacidades de la población y las habilidades demandadas por las empresas);
- Moderar las fases económicas recesivas corrigiendo el desempleo cíclico;
- Incrementar la productividad a través de la mejora de las capacidades de la población; y
- Apoyar a los grupos vulnerables.

6.1.2 Formas de intervención comunes en las ALMP

Las formas de intervención más comunes son (Rodríguez, 2007):

- Programas de capacitación. Buscan incrementar el capital humano a través de programas de formación de habilidades, como son los cursos de idiomas, de computación, herramientas técnicas, entre otros.

- Servicios públicos de empleo o vinculación laboral. Estos programas ofrecen asistencia a los buscadores de empleo a través de servicios de bolsa de trabajo, información de vacantes, asistencia en la preparación de curriculum vitae y recomendaciones para entrevistas laborales.
- Subsidio al empleo. Existen dos formas de intervención en esta modalidad: la primera es a través de programas de incentivos para motivar a los empleadores privados a crear empleos (ya sea a través de subsidios salariales y/o créditos a la creación de nuevas empresas). La segunda forma de intervención es la creación directa de empleos – permanentes o temporales – a través del sector público.

Cabe señalar que es común que un programa ALMP combine distintas formas de intervención, buscando con ello aumentar las probabilidades de éxito y brindar un servicio integral a la población objetivo.

6.2 Experiencias internacionales en materia de ALMP

Los estudios más amplios y detallados disponibles a la fecha en materia de ALMP fueron desarrollados en 2003 y 2009 por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Banco Mundial (en este último caso, a solicitud de la SEDESOL). Dichos estudios sintetizan los resultados de múltiples evaluaciones de impacto de distintos tipos de programas implementados en contextos diversos (países desarrollados y en vías de desarrollo, así como latinoamericanos y europeos).

La siguiente Tabla muestra los principales resultados conocidos a la fecha.

Tabla 5. Principales resultados por tipo de intervención.

Tipo de Intervención		Contexto en que se desarrollan los programas			
		Países desarrollados[a]	Países en vías de desarrollo[b]	Países latinoamericanos[c]	Países Europeos[d]
Fuente de información:		Betcherman et al. (2004)			Kluve (2007)
Servicios públicos de empleo o vinculación laboral		Efectivos en la reducción de desempleo y aumento salarial	Efectivo en la reducción de desempleo y aumento salarial	No es efectivo debido al empleo informal.	Por lo general efectiva en la reducción del desempleo
Programas de capacitación y entrenamiento	Para desempleados	Por lo general efectivos en la reducción del desempleo, pero ambigua en los efectos salariales	Efectivos en la reducción de desempleo y aumento salarial	Por lo general efectivos en la reducción del desempleo, pero ambigua en los efectos salariales	Efectos mixtos (algunos programas tienen resultados positivos y otros negativos)
	Para jóvenes	No hay efectos, excepto en el programa *JobCorps* (USA)	No hay evaluaciones disponibles	Por lo general, efectivos en la reducción del desempleo	
Subsidio al empleo	Incentivos a empresas	Por lo general, no son eficaces (en términos de aumentar el empleo o los salarios)	No son efectivos (en términos de aumentar el empleo o los salarios)	Efectivos en la reducción del desempleo (no se ha evaluado para salarios)	Por lo general efectivos(efecto reducido por los efectos de sustitución)

Tipo de Intervención		Contexto en que se desarrollan los programas			
		Países desarrollados[a]	Países en vías de desarrollo[b]	Países latinoamericanos[c]	Países Europeos[d]
Fuente de información:		Betcherman et al. (2004)			Kluve (2007)
	Creación de empleos	Por lo general, no son eficaces (en términos de aumentar el empleo o los salarios)	No son efectivos (en términos de aumentar el empleo o los salarios)	Efectivos en la reducción del desempleo (no se ha evaluado para salarios)	Por lo general no efectiva

a) Australia, Gran Bretaña, Estados Unidos, Bélgica, Canadá, Alemania, Suecia, Suiza, Francia, España, Noruega y Corea del Sur.(Betcherman,2004: 74)
b) Argentina, Colombia, México, Brasil, Perú, Uruguay y China.
c) Argentina, Colombia, México, Brasil y Perú,
d) Austria, Dinamarca, Francia, Alemania, Finlandia , Irlanda, Holanda, Noruega, Gran Bretaña, Suiza, Italia, Bélgica, Portugal y España.(Kluve,2007:35)

Como se puede observar, los programas de capacitación y entrenamiento para jóvenes en países de América Latina han mostrado resultados alentadores. El programa estadounidense *JobCorps* también ha mostrado buenos resultados. En cambio, diversas intervenciones evaluadas en países europeos han mostrado resultados mixtos.

Las siguientes subsecciones se enfocan en programas ALMP orientados específicamente a mejorar la inserción y desempeño laboral de la población joven en los seis países mencionados (Estados Unidos, el Reino Unido, Colombia, Chile, Argentina y Canadá).

6.3 JobCorps (Estados Unidos)

6.3.1 Descripción del Programa

El programa *JobCorps* es la intervención pública más ambiciosa en materia de capacitación para jóvenes en desventaja en Estados Unidos. *JobCorps* proporciona un paquete integral de servicios que incluye:

- Asesorías y entrenamiento en “habilidades sociales” que permiten a los jóvenes tener un mejor y correcto desenvolvimiento en la búsqueda de trabajo;
- La provisión de entrenamiento teórico y práctico en algún oficio específico, con más de 75 opciones a nivel nacional;
- La inserción en prácticas profesionales; y
- Servicios de intermediación para la búsqueda de empleo.

JobCorps es un programa intensivo que requiere que los jóvenes cambien su residencia a Centros de Desarrollo especialmente diseñados para el programa y en los cuales, además de alojamiento, se les proporciona alimentación, atención médica y dental.

A diferencia de la generalidad de los programas de corte laboral, que son usualmente implementados por las autoridades estatales y municipales, *JobCorps* es administrado directamente por el gobierno federal a través del Departamento del Trabajo.

6.3.2 Población Objetivo

El programa busca beneficiar a jóvenes de entre 16 y 24 años que viven en comunidades con altos índices de violencia y con pocas oportunidades de trabajo. Para ser considerados elegibles, los jóvenes deben presentar rezagos en su formación académica y laboral, mostrar potencial y la actitud apropiada para participar en el programa.

6.3.3 Proceso de provisión de servicios

Los servicios que otorga el programa están divididos en tres etapas:

I. Los jóvenes interesados presentan una solicitud de admisión en los centros comunitarios locales afiliados al programa. Los funcionarios que implementan el programa determinan si los solicitantes son elegibles o no. Los jóvenes aceptados son asignados a un Centro de Desarrollo que puede estar localizado en una ciudad distinta a la de residencia del solicitante.
II. En los Centros de Desarrollo los jóvenes reciben cursos vocacionales, de formación académica, asesoría para la creación de currículos y preparación de entrevistas de trabajo, entre otros. Cada Centro tiene vinculación con empresas en las que los jóvenes realizarán prácticas; con el objeto de que los cursos vocacionales satisfagan las necesidades de las empresas, éstas participan en su diseño. Además, algunas empresas solicitan cursos específicos para que los jóvenes puedan adaptarse con mayor facilidad a las vacantes específicas existentes. Para los jóvenes que no han concluido estudios de preparatoria o que muestran algún tipo de rezago educativo se les brinda apoyo adicional para cerrar la brecha existente. Tras recibir entrenamiento en el salón de clases, los jóvenes realizan prácticas profesionales en alguna de las empresas con las que el Centro tiene vinculación.
III. En la última etapa, el programa busca colocar a los jóvenes beneficiarios en una plaza de trabajo ofrecida por alguna de las empresas vinculadas al Centro o bien, los apoya para su ingreso en cursos adicionales de entrenamiento. Los jóvenes pueden acceder a los servicios de búsqueda de trabajo hasta seis meses después de haber concluido el programa.

6.3.4 Resultados de evaluaciones

El programa fue sujeto a una evaluación de impacto rigurosa, realizada por Schochet (2008), que contó con grupos de tratamiento y de control. La evaluación encontró que el programa tiene un impacto significativo en todos los aspectos que busca promover. Por ejemplo, el 93 por ciento de los jóvenes beneficiarios se inscribió en cursos educativos o de capacitación en los cuatro años siguientes a su paso por el programa, en comparación con el 70 por ciento de los jóvenes no beneficiarios. Los primeros terminaron recibiendo mil horas más de educación o entrenamiento que los segundos, lo que equivale a un año más de educación preparatoria.

El programa también tuvo impacto en materia de ingreso: los participantes tuvieron salarios 12 por ciento mayores que los que no formaron parte del programa (la diferencia promedio fue de $1,150 dólares anuales). Similarmente, la tasa de empleo para los participantes fue del 81 por ciento, en contraste con un 79 por ciento observado en el grupo de control. Además, el programa logró disminuir las tasas de arrestos por delincuencia, así como de encarcelamiento: los

beneficiarios presentaron una incidencia de arrestos del 29 por ciento versus 33 por ciento para el caso de los no participantes.

Cabe puntualizar que las características del programa lo hacen considerablemente costoso: se invierten alrededor de $20,000 dólares por participante. Sin embargo, *JobCorps* es el único programa en Estados Unidos que ha demostrado tener efectos notables para este segmento de la población.

6.4 *New Deal* (Reino Unido)

6.4.1 Descripción del programa

El "*New Deal for Young People*" ("Nuevo Trato para la Gente Joven") se creó en enero de 1998. Se derivó de reformas que buscaron ejercer un monitoreo más cercano de los beneficiarios del seguro de desempleo (Van Reenen, 2003) y está dirigido a jóvenes que buscan recibir pagos de dicho seguro.

Una de las características principales del programa es que ofrece en un mismo lugar (un Centro de Atención) un paquete integral de servicios que incluye el pago y monitoreo del seguro de desempleo, diversas opciones de cursos o trabajo temporal y asistencia en la búsqueda de un empleo permanente.

6.4.2 Proceso de provisión de servicios

La etapa inicial, llamada "*Gateway*", dura hasta cuatro meses y se limita a una búsqueda intensiva de trabajo. Después de dicho periodo, quienes no consiguieron empleo entran en una segunda etapa denominada "*Options*". En esta segunda etapa, el participante puede elegir entre:

- Ingresar a un programa de educación y capacitación de tiempo completo, enfocado en la adquisición de habilidades básicas;
- Colocación en una plaza de trabajo subsidiada por el gobierno; o
- Ingresar a una plaza de voluntario en el sector sin fines de lucro.

Los participantes tienen que elegir alguna de las opciones para seguir recibiendo ayuda gubernamental. Pasado cierto plazo, si no han conseguido un empleo, vuelven a la etapa inicial para recibir apoyo adicional en su búsqueda.

6.4.3 Población Objetivo

Jóvenes entre 18 y 24 años sujetos del seguro de desempleo.

6.4.4 Resultados de Evaluaciones

Van Reenen (2003) realizó una evaluación experimental (con grupos de tratamiento y control) del programa *New Deal.* Los resultados deben ser tomados con cautela, ya que pueden haber estado sesgados por diversas razones de carácter técnico[13]. La evaluación encontró que el programa aumentó el empleo neto: los beneficiarios tuvieron una probabilidad 20 por ciento mayor de encontrar empleo que los no participantes. Además, encontró que el programa parece ser costo-eficiente, es decir, que el valor económico de los beneficios recibidos por los participantes superan los costos de su operación.

[13] Entre otras, autoselección, efectos de equilibrio general y efectos de sustitución.

6.5 Jóvenes en Acción (Colombia)

6.5.1 Descripción del programa

El programa Jóvenes en Acción fue creado por el gobierno colombiano en 2001 como respuesta a una de las mayores recesiones que ha enfrentado el país. El programa fue desarrollado con financiamiento del Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y se puso en marcha junto con los programas Familias en Acción y Empleo en Acción.

El programa tiene una duración de 6 meses, divididos en dos etapas: la primera implica entrenamiento teórico (en salón de clases) y la segunda entrenamiento in-situ (en un trabajo específico). Ambas fases están enfocadas en desarrollar habilidades prácticas y aplicables.

Las instituciones públicas y privadas que brindan la capacitación son seleccionadas de acuerdo a varios criterios: solvencia económica, calidad de los instructores y capacidad de colocar a los participantes en pasantías con empresas con las que se tenga vinculación.

Las instituciones reciben un pago a precios de mercado por cada participante colocado; los beneficiarios reciben un subsidio de 2.2 dólares al día (tres dólares en el caso de mujeres con hijos) para solventar gastos de transporte u otros gastos relacionados con el programa.

6.5.2 Población Objetivo

Jóvenes en Acción está dirigido a pobres urbanos: personas entre 18 y 25 años que pertenecen a los dos estratos socioeconómicos más bajos. Entre 2002 y 2005, el programa benefició a ochenta mil jóvenes en las siete ciudades más grandes del país (la mitad de la población a la que va dirigido) y utilizó 70 millones de dólares para este fin.

6.5.3 Resultados de Evaluaciones

En 2007 se realizó una evaluación rigurosa del programa, con grupos de control y tratamiento (Attanasio, et al., 2008). La evaluación encontró que los beneficiarios tuvieron mejor suerte en el mercado laboral que los no participantes. En especial, se encontraron efectos positivos en las mujeres, que mostraron mayores probabilidades de conseguir un trabajo, con un salario superior (alrededor de 18 por ciento más alto), además de lograr trabajar más días y con horarios más largos (en alrededor de 11 por ciento); también mostraron mayor probabilidad de contar con beneficios laborales o un contrato por escrito. En cuanto a los hombres, los salarios fueron sólo 8 por ciento más altos para quienes participaron en las capacitaciones pero su probabilidad de encontrar trabajo en el sector formal se duplicó.

Se encontró que el programa es eficiente y genera beneficios importantes para los participantes en términos de sueldo y prestaciones laborales. Un resultado muy interesante fue que los impactos en el salario y la empleabilidad estuvieron positivamente correlacionados con la duración de la capacitación in-situ, pero no con la del entrenamiento teórico. Es decir: a mayor cantidad de horas de entrenamiento en el lugar de trabajo, mayores fueron los ingresos y la empleabilidad de los beneficiarios; las horas de entrenamiento teórico no afectaron los resultados. En función de lo anterior, la evaluación sugirió reducir el tiempo de entrenamiento en aula a cambio de mayor tiempo en la práctica.

6.6 Chile Joven (Chile)

6.6.1 Descripción del programa

En 1991 Chile se encontraba en un proceso de expansión económica, que trajo consigo una mayor demanda laboral por parte de las empresas; sin embargo, el 13 por ciento de los jóvenes se encontraba desempleado. Preocupado por la situación, el gobierno de Chile creó el Programa Chile Joven con la finalidad de brindar herramientas a los jóvenes en desventaja, aumentar su capital humano y brindarles la oportunidad de incorporarse con mayor facilidad al mercado laboral. Los cursos y pasantías fueron diseñados de acuerdo al impacto potencial en la productividad.

El programa tiene tres diferentes tipos de apoyo:

1. *Capacitación y Entrenamiento Laboral en Empresas.* Los beneficiarios participan en cursos intensivos de formación profesional donde adquieren conocimientos y habilidades para desempeñarse en el sector productivo. Al concluir 250 horas de capacitación, son asignados a un puesto para realizar una pasantía de tres meses, durante la cual se les otorga un apoyo económico que sirve para cubrir los costos de transporte. Además se otorga un incentivo económico a las empresas que permiten a los jóvenes realizar su pasantía.
2. *Habilitación para la creación de Microempresas Agrícolas y Forestales.* Los beneficiarios de esta modalidad son jóvenes que buscan trabajar de forma independiente o crear una empresa propia. El curso consta de una capacitación en oficios y en administración que representa, en total, aproximadamente 250 horas. Los beneficiarios desarrollan un proyecto productivo y son vinculados a una red de apoyo para obtener financiamiento, donde reciben apoyo técnico hasta la primera comercialización.
3. *Aprendizaje Alternado.* Esta modalidad busca combinar el aprendizaje en el aula con el entrenamiento en la empresa. Las clases representan entre 340 y 420 horas y el entrenamiento en la empresa va de seis meses a un año. Durante este periodo, el beneficiario cuenta con un contrato de plaza fija en la empresa.

6.6.2 Población Objetivo

Chile Joven apoya jóvenes entre 15 y 24 años de edad que no han estudiado formalmente más allá del nivel de la escuela secundaria, que están desempleados y que provienen de familias de bajos ingresos.

6.6.3 Resultados de Evaluaciones

En 2004, Cristian Aedo condujo una evaluación de impacto al Programa. Los principales resultados fueron que la inserción al mercado laboral de los jóvenes aumentó en 26 por ciento, siendo mayor para mujeres que para hombres. Además de esto, se observó una diferencia significativa en los ingresos percibidos por los beneficiarios del programa entre los hombres jóvenes y las mujeres adultas únicamente. Asimismo, el impacto estimado en empleo del Programa fue estadísticamente significativo para las mujeres adultas únicamente (Banco Mundial, 2009b).

6.7 Programa Joven (Argentina)

6.7.1 Descripción del programa

El "Programa Joven" en Argentina ofrece una experiencia educativa junto con capacitación para el trabajo. El Ministerio del Trabajo es el encargado de su funcionamiento.

El programa está dividido en dos fases con cursos de 14 a 20 semanas que alcanzan 200 horas. La primera se denomina "fase de conocimiento técnico", dura entre 6 y 12 semanas y en ella se provee de entrenamiento escolar a través de instituciones de capacitación elegidas por medio de un proceso de licitación con estándares internacionales. Dichas instituciones son también las encargadas de identificar a las empresas que aceptarán a los participantes en la segunda etapa del programa. La segunda fase o fase de "práctica" dura ocho semanas y consiste en un entrenamiento práctico en empresas privadas. La selección de las empresas se basa en las características de las mismas, el equipo de trabajo, la infraestructura y las tareas destinadas a los pasantes.

Además del entrenamiento, los participantes del Programa Joven reciben un subsidio adicional para transporte, material para la capacitación, servicios médicos, libros, ropa y un apoyo especial para las madres con hijos pequeños.

6.7.2 Población Objetivo

El programa se dirige a jóvenes provenientes de hogares de bajos recursos, mayores de 16 años y que no han concluido los primeros nueve años de educación formal. Se dirige especialmente a desempleados, subempleados, inactivos o gente sin experiencia laboral.

6.7.3 Resultados de Evaluaciones

Aedo y Núñez realizaron una evaluación del programa en 2001 y encontraron que el impacto del programa parece ser satisfactorio. Sin embargo, los autores desarrollaron su estudio en el momento más grave de la crisis económica argentina y por ello, consideran que las condiciones del mercado laboral tuvieron mayor incidencia en el éxito del programa que el diseño del mismo. También encontraron que el Programa Joven aumentó en 10 puntos porcentuales la probabilidad de encontrar empleo para el grupo de las mujeres adultas. El programa es uno de los más caros de la región (2,000 dólares por beneficiario) y los beneficios no parecen cubren la inversión (Puerto, 2007).

6.8 Canadian Job Entry Program (Canadá)

En el reporte "Employment Outlook" de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos OCDE (1993) se reportaron los resultados de una evaluación cuasi-experimental efectuada al programa de inserción laboral "Job Entry Program" de Canadá. Desgraciadamente, no se cuenta con mayores datos relativos a las características del programa; sin embargo, es interesante notar que la evaluación efectuada al mismo documentó que los participantes que únicamente se capacitaron en el salón de clases no registraron mejores resultados – en inserción al mercado laboral y nivel de ingresos – que sus contrapartes, mientras que los beneficiarios que recibieron capacitación in-situ (prácticas profesionales) sí mostraron mejores resultados. La evaluación también reporta que los efectos parecen ser más efectivos entre los hombres jóvenes que entre las mujeres del mismo segmento poblacional (Dar et al, 1999).

7. Lecciones aprendidas, relativas a programas de promoción del empleo de jóvenes

Como se desprende de la lectura de la sección anterior, las experiencias internacionales en materia de entrenamiento laboral para jóvenes permiten extraer importantes lecciones relativas a los elementos que funcionan – y lo que no – en este tipo de intervenciones. La Tabla 6 busca resumir las lecciones aprendidas.

Tabla 6. Lecciones Aprendidas de los Programas de Promoción del Empleo de Jóvenes

Lección	Programa
La participación de las empresas en el diseño de los programas de capacitación es clave a fin de que éstos satisfagan las necesidades de los empleadores.	*JobCorps* (Estados Unidos)
Los beneficiarios deben recibir incentivos para acudir a las sesiones de capacitación teórica y práctica (más altos en el caso de mujeres con hijos pequeños). También se debe incluir apoyo económico para transporte, materiales, libros, servicios médicos y ropa.	Jóvenes en Acción (Colombia) y Programa Joven (Argentina)
La capacitación para el trabajo debe centrarse en las sesiones de práctica en empresas y únicamente contar con las sesiones teóricas necesarias. Son las sesiones de capacitación práctica las que presentan mayores correlaciones directas con los niveles de ingreso y la empleabilidad de los beneficiarios.	Jóvenes en Acción (Colombia) / *Canadian Job Entry Programa* (Canadá)
Los beneficiarios requieren de servicios de intermediación laboral (bolsa de trabajo, orientación para redactar currículos y sostener entrevistas de trabajo) después de la etapa de capacitación para incrementar sus posibilidades de conseguir empleo.	*JobCorps* (Estados Unidos) y *New Deal* (Reino Unido)
La vinculación entre las instituciones de capacitación, las empresas y las redes de financiamiento es fundamental para garantizar la mejora en el acceso a posiciones laborales y el autoempleo por parte de los beneficiarios de las ALMP.	Chile Joven (Chile)
Es importante brindar la experiencia completa (*one-stop-shop*[14]) y dar seguimiento personalizado a cada beneficiario	*JobCorps* (Estados Unidos)

[14] Un *"one-stop-shop"* es un establecimiento que ofrece múltiples servicios a sus clientes. En el ámbito de las políticas públicas, el término se refiere a la implementación de un *servicio integral de atención* que facilite la recepción de los apoyos de distintos programas (o componentes de un mismo programa) que ayudan a resolver una problemática compleja. La idea general de un *one-stop-shop* es facilitar a la población la obtención de los apoyos que pueda necesitar, ofreciendo acceso a los mismos en su solo lugar.

8. Diseño de un Programa Ideal para los jóvenes juarenses.

Tomando en cuenta las recomendaciones del Banco Mundial (BM, 2009b), así como las observaciones que C230 realizó al contexto institucional de atención a los jóvenes de Ciudad Juárez y sus necesidades específicas, un "programa" ideal mejorar la inserción laboral y el acceso a mejores empleos de los jóvenes juarenses debería incluir cada uno de los siguientes componentes, en un esquema "one-stop-shop":

I. *Servicios de Asesoría Social.*

Este componente se refiere a la provisión de servicios de tutoría personalizada, que debe incluir un diagnóstico social por beneficiario (relativo a su situación familiar, capacidades e intereses); la identificación de las necesidades específicas de capacitación; la asesoría en en *"soft skills"* (desarrollo de habilidades psico-sociales que compensen las desventajas relativas al entorno socio-económico de los beneficiarios) y la tutoría y seguimiento personalizado a lo largo del programa. Un ejemplo de experiencia exitosa en la materia es el programa *JobCorps* de EU.

II. *Entrenamiento en el salón de clases.*

En esta fase deben otorgarse clases teóricas (en salón de clases) por entre 250 y 500 horas. Dadas las condiciones de limitación económica de los jóvenes pobres urbanos, es importante que el programa facilite los materiales escolares necesarios, y otorgue apoyos (becas) para manutención y transporte.

III. *Entrenamiento in-situ.*

Como lo ha demostrado el programa Jóvenes en Acción en Colombia, realizar prácticas en un contexto real no sólo permite la aplicación de los conocimientos teóricos adquiridos, sino que las prácticas en sí están positivamente correlacionadas con el incremento en salarios y mayores posibilidades de encontrar un empleo. Durante el período de entrenamiento in-situ, que debería durar entre 2 y 3 meses, es necesario que el programa otorgue una beca de transporte. También debe considerarse la posibilidad de otorgar un subsidio al sueldo de los pasantes, de modo que las empresas no enfrenten el 100 por ciento de los costos laborales, toda vez que un porcentaje determinado de los jóvenes no son contratados al final del proceso.

IV. *Servicios de intermediación.*

Una vez concluida la capacitación, debe entrenarse a los jóvenes para buscar empleo, comportarse adecuadamente en una entrevista de trabajo y preparar un *currículum vitae*. Posteriormente, se deben brindar servicios de vinculación laboral (bolsa de trabajo, portales en línea para vincular oferta y demanda de empleo, ferias de empleo, entre otros) aprovechando a las empresas en que se han realizado prácticas.

V. *Certificación.*

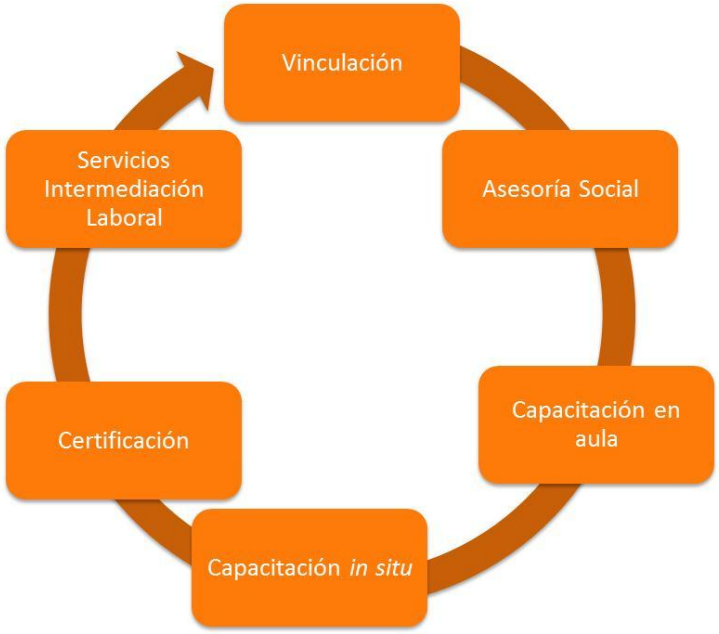
Es importante que al concluir el curso de capacitación, los jóvenes obtengan algún tipo de certificado que les permita distinguirse e incorporarse con mayor facilidad al mercado laboral. La credibilidad del certificado (que a su vez se basa en la credibilidad del programa) es clave para que los beneficiarios puedan tener movilidad laboral y aprovechar a plenitud el potencial de los apoyos recibidos.

VI. Vinculación.

La articulación entre las necesidades identificadas en las empresas y las acciones de capacitación permite que los beneficiarios encuentren un trabajo más fácilmente y que los empleadores consigan la fuerza laboral que demandan. Por último, la vinculación del programa con iniciativas que añadan valor a sus servicios y complementen las herramientas que los participantes requieren para encontrar un mejor empleo es fundamental, particularmente en un contexto con limitantes institucionales de reglamentación y/o presupuesto.

Asimismo, el desarrollo de cada uno de estos componentes debe realizarse en un orden lógico y que permita hacer uso de los elementos que se construyen para potenciarlos al futuro y el alcance de los objetivos de cada programa. La Figura 3 ilustra una ruta crítica que las ALMP pueden seguir para incrementar su eficacia.

Figura 3. Ruta Crítica de un buen programa ALMP: la vinculación es clave



Fuente: Elaboración propia

Es muy importante añadir que el éxito en la implementación de los componentes anteriores requiere un intercambio de información efectivo entre los diseñadores e implementadores del programa y el sector productivo; esta práctica es central en otros programas piloto de empleabilidad para jóvenes que se encuentran trabajando en Ciudad Juárez y que cuentan con el apoyo de organismos internacionales con larga experiencia en esta agenda[15].

La siguiente gráfica expresa todo lo anterior, en la forma de una Matriz de Marco Lógico.

[15] Los programas a los que se hace referencia son: "A Ganar", una red de servicios centrada en la práctica del deporte como detonador de las actitudes necesarias para el desarrollo laboral, que promueven la empleabilidad de 900 jóvenes en tres generaciones a través de un esquema piloto y que es financiada por el BID, el FOMIN, la Fundación Clinton y la Fundación Slim; y "*Youth:Work* México, coordinado por la *International Youth Foundation* y financiado por USAID.

Figura 4. Composición ideal de un programa para promover el empleo de los jóvenes urbanos de escasos recursos

Fuente: elaboración propia con información de BM, 2009b e información recopilada en entrevistas con personal responsable de los programas existentes en Ciudad Juárez para promover el empleo de los jóvenes ("A Ganar", Fundación Comunitaria de la Frontera Norte y "*Youth:Work* México", IYF).

9. Breve historia de los Talleres de Valores para la Empleabilidad y de su contexto específico.

El 31 de enero de 2010 se registró el asesinato de 15 jóvenes en una fiesta realizada en Villas de Salvárcar, Ciudad Juárez, por un comando armado de entre 14 y 20 personas (Reforma, 2010b). La opinión pública local y nacional reaccionó de forma inmediata y contundente con la exigencia de acciones claras para detener el número de hechos violentos suscitados en la ciudad. Unos días después, representantes del Gobierno Federal emitieron declaraciones imprecisas y muy infortunadas acerca de supuestos antecedentes criminales de las víctimas, lo que provocó una nueva ola de indignación (Tovar, 2010).

Como respuesta a estos acontecimientos, el 17 de febrero del mismo año el Gobierno Federal anunció la creación de la iniciativa "Todos Somos Juárez". La Estrategia tiene como objetivo coordinar a los tres niveles de gobierno para realizar acciones concretas que disminuyan la inseguridad y mejoren la calidad de vida de los habitantes de la ciudad. "Todos Somos Juárez" incluye 160 compromisos específicos, para cuyo cumplimiento se destinaron recursos federales por más de 3,30 millones de pesos durante 2010. Los objetivos de política pública de la Estrategia se definieron a partir de la conformación de seis mesas de consulta que reunieron a actores locales y funcionarios de los tres niveles de gobierno, alrededor de los siguientes temas: seguridad pública, desarrollo económico, promoción al empleo, cuidado de la salud, educación y desarrollo social. (Presidencia de la República, 2011 y STPS, 2011)

El primero de marzo del 2010, la mesa de empleo constituyó el Consejo Ciudadano para la Promoción del Empleo. En él están representados los tres niveles de gobierno; diversas instituciones académicas, instancias del sector privado y organizaciones de la sociedad civil relacionadas con actividades de capacitación y de promoción al empleo. (CCPE, 2010b). El Consejo ha tenido al menos una reunión mensual a partir de su instalación. La opinión de los participantes en el Consejo sobre la operación y nivel de consenso del mismo, es a la fecha muy positiva.

"La mesa de trabajo de la STPS es, por mucho, la mejor; hay una labor muy especial de liderazgo e integración".
(Representante del Sector Privado, 6 junio 2011)

Cabe señalar que existen voces discordantes, que señalan que no todos los actores relevantes están representados, o que las acciones no están teniendo el alcance requerido. Sin embargo, tales opiniones parecen ser minoritarias.

"Las mesas no son representativas, fueron dominadas por grupos de interés de la ciudad. Los esfuerzos no llegaron a las comunidades en las que no existían esfuerzos de desarrollo previos de la sociedad civil".
(Dr. Alejandro Brugués, COLEF-Ciudad Juárez, 8 junio 2011)

Como consta en las Actas de las reuniones correspondientes[16], al seno del Consejo Ciudadano fueron tomando forma dos preocupaciones relevantes: la primera referente a lo que se percibía como una "crisis de valores" en la ciudad, y la segunda relativa a la aparente existencia de un alto número de jóvenes que no estudian no trabajan ("NiNis").

[16] Ver, por ejemplo, las Actas de las Reuniones del 22 de febrero y 09 de marzo de 2010.

"De todo el país viene gente a Ciudad Juárez. La instrucción de valores es una necesidad en todo el país. Yo tengo relación con más de 200 tecnológicos a nivel nacional y en todos se habla de la misma necesidad de respeto y de valores en las familias".
(Mtra. Luz Elena Tarango, Vinculación ITCJ, 9 junio 2011)

"A partir de la experiencia en las escuelas y de la historia de las madres que trabajan en la maquila, era claro que hay una crisis multifactorial de valores en Ciudad Juárez. Los niños se comenzaron a quedar solos y los padres no pasaban suficiente tiempo con ellos; no se transfirieron los valores en casa."
(Mtro. Alberto Trejo, diseñador de los Talleres, 7 junio 2011)

Como respuesta a estas dos inquietudes, la STPS diseñó dos intervenciones. La primera fue el "Modelo de Intervención Comunitaria", que busca acercar al gobierno y la comunidad, y facilitar el tránsito de la inactividad hacia el trabajo formal y legal; lo anterior, mediante la articulación de los esfuerzos del Gobierno Federal y de los ciudadanos en materia de infraestructura, capital humano, salud y diversos apoyos sociales (STPS, 2010)[17].

"En Juárez vimos que era importante involucrar a la sociedad civil en la solución del problema de los jóvenes y sus familias; hicimos un esfuerzo para flexibilizar los procesos internos y trabajar con Juárez de acuerdo con sus necesidades en un modelo comunitario de atención […] Se logró sistematizar la participación de la ciudadanía en un programa de gestión comunitaria, que permite involucrar a los actores locales en la operación de los programas e incluirlos en las soluciones, de acuerdo con las necesidades de la ciudad".
(Lic. Alejandro Razo, Coordinador del SNE, 24 mayo 2011)

Figura 5. Modelo de Intervención Comunitaria

Fuente: STPS (2010)

[17] La presente evaluación no incluye el análisis del diseño, ni de los resultados, del Modelo de Intervención Comunitaria

La implementación del Modelo fue aprobada por el Consejo en mayo del 2010. La segunda intervención forma parte relevante de la primera, y consistió en el diseño – y posterior implementación – de los *Talleres de Valores para la Empleabilidad*.

> *"[El Subsecretario López Buitrón] solicita [al Consejo] se establezca una dinámica para que junto con las entidades educativas, se actualice a los beneficiarios con cursos y talleres con componentes de formación de actitudes y aptitudes, con componentes de valores"*
> *(Acta de Reunión del Consejo, febrero 22 del 2010)*

> *"[El Lic. Alejandro Razo, representante de la STPS] comentó también que se construirá un programa extraordinario para colaborar en la reconstrucción del tejido social por medio de la capacitación, por lo que solicita a la mesa su ayuda para encontrar al segmento de jóvenes 'NiNi' y a los mejores ver la posibilidad de incorporarlos a un puesto de trabajo"*
> *(Acta de Reunión del Consejo, febrero 22 del 2010)*

> *"[Existe] la necesidad de realizar un taller que lleve algo extraordinario, que sea vivencial, para eso se requiere que se hable el lenguaje de las personas, encontrar el perfil de maestros y alumnos que sean capaces de penetrar a profundidad e impactar en la vida de las personas. […] también es necesario tener la capacidad para detectar a líderes que puedan replicar el proceso y continuar de esta manera transmitiéndolo; generar el interés de un empleo formal y permanecer motivado en los valores mediante tres aspectos fundamentales: un punto personal de reflexión propia de los valores; que se dé cuenta de la importancia de vivirlos de manera propia, para así transportarlos y aplicarlo en su familia, y en su medio laboral"*
> *(Mtro. Alberto Trejo, diseñador de los Talleres, Acta de Consejo, mayo 20 del 2010).*

En la sección 0 del presente documento puede consultarse una descripción detallada del contenido y condiciones de operación de los Talleres; por lo pronto, es suficiente describirlos como un esfuerzo didáctico que tiene como objetivo generar en la población atendida el interés de conseguir un empleo formal y permanecer en él a través de la vivencia de valores, que sirvan como promotores para prevenir la violencia y delitos del orden común. A través de distintas dinámicas, como son las actividades en equipo, la observación de videos y el juego de roles, se tratan los siguientes temas: valores, anti-valores, relaciones inter-personales, plan de vida y carrera, violencia doméstica y adicciones. Los beneficiarios y los instructores reciben apoyos de la STPS, provenientes del Programa de Atención a Contingencias Laborales (PACL).

El Consejo decidió que los Talleres fueran instrumentados en 28 colonias identificadas a nivel local como "problemáticas", por presentar alta marginación y/o índices de violencia. Tres instituciones académicas y una organización de la sociedad civil coordinan su implementación: la Universidad Autónoma de Ciudad Juárez (UACJ), la Universidad Tecnológica de Ciudad Juárez (UTCJ), el Instituto Tecnológico de Ciudad Juárez (ITCJ) y Fomento del Tejido Social (FOTESO). El Consejo seleccionó a estas organizaciones teniendo en cuenta sus antecedentes de trabajo comunitario.

> *"Las instituciones que coordinamos los talleres hemos hecho uso de nuestra experiencia previa en trabajo comunitario; trabajamos con líderes en las colonias que también trabajan con otras iniciativas en la zona, que hablan el mismo idioma de las personas a las que queremos llegar"*
> *(Lic. Olga Rosa Ortiz, Subdir. Acción Social y Comunitaria, UACJ, 7 junio 2011)*

Mientras se realizaba el diseño de los Talleres, la STPS realizó cambios a los Lineamientos para la operación del PACL, con el fin de flexibilizar dicha normatividad y permitir el financiamiento de la operación de los Talleres (en particular, el pago a instructores y transferencias a los beneficiarios; STPS, 2010). Por su parte, la organización FOTESO propuso al maestro Alberto Trejo, ex-docente del Instituto Tecnológico y Estudios Superiores de Monterrey (ITESM) Ciudad Juárez, como responsable del diseño de los mismos. En junio de 2010, las instituciones supervisoras y el SNE realizaron el reclutamiento y capacitación de 105 instructores, con la asistencia del maestro Trejo y dieron inicio a la Fase I del programa. (Entrevista C230, 2011)

"Los instructores actúan como abogados del diablo sobre la tentación de los anti-valores en la vida diaria; se requería gente capaz de orientar y brindar consejería".
(Mtro. Alberto Trejo, diseñador de los talleres, 7 junio 2011)

A pesar de la flexibilidad buscada, la ejecución de los Talleres no ha estado exenta de obstáculos. El cambio de administración estatal en octubre del 2010, por ejemplo, trajo consigo diversos cambios de funcionarios en la Secretaría Estatal del Trabajo y Previsión Social, incluida la oficina local del SNE. Lo anterior, a su vez, implicó la necesidad de hacer diversos cambios administrativos que retrasaron el pago a los instructores y beneficiarios. Las molestias que se derivaron de esta situación fueron comentadas por varios de los instructores entrevistados.

"A mediados del año pasado tuvimos que cambiar las firmas de las cuentas bancarias y ello afectó los tiempos para el pago a los beneficiarios e instructores, pero ya se resolvió".
(Armida Holguín, Servicio Estatal de Empleo, Cd. Juárez, 7 junio 2011)

Hacia el final de 2010, el Consejo Ciudadano revisó las metas cumplidas, realizó un análisis de fortalezas, debilidades, oportunidades y riesgos y estableció las metas para 2011, en las que se previó atender a 11,430 beneficiarios a través de 184 talleres. A partir de la revisión de los resultados y las metas para el nuevo año, el Consejo Ciudadano decidió iniciar la Fase II del programa, definida por la restricción del beneficio a población únicamente entre 14 y 50 años de edad que no estuviera trabajando ni estudiando.

"Se cambiaron los lineamientos a principio de año y el programa se concentró en personas mayores de 14 y menores de 50 años para incluir a más jóvenes y padres jóvenes que reproduzcan estos valores en la sociedad, aquí en Juárez".
(Lic. Rocío Hernández, Coord. Vinculación Comunidad, UTCJ, 8 junio 2011)

Asimismo, se redefinió el perfil de los instructores, seleccionando a profesionistas con las habilidades necesarias para manejar situaciones delicadas (por ejemplo síndrome post-trauma), guiar a los beneficiarios en la definición de un plan de vida y orientarlos en opciones para concretarlo (completar educación primaria o secundaria, capacitación, autoempleo, entre otros). También se les asignaron un mayor número de responsabilidades administrativas, como son la entrega de listas al SNE, compra de materiales y reembolso. De manera complementaria, se inició la realización de sesiones periódicas de actualización con el responsable de los contenidos de los talleres. (C230, 2010c)

"Se establecieron mayores controles y se le dieron mayores responsabilidades a los instructores para el cumplimiento de los estándares de los talleres".
(Lic. Alejandro Razo, coordinador del SNE, 6 julio 2011)

A finales de mayo de 2011, se inició una tercera fase de los talleres, caracterizada por la incorporación del módulo de violencia doméstica y adicciones, sumando un total de 52 horas por taller. (C230, 2010b)

"Era necesario incorporar sesiones adicionales para desmitificar la violencia doméstica y las adicciones, ya que los jóvenes están expuestos diariamente a ellas".
(Mtro. Alberto Trejo, diseñador de los talleres, 7 junio 2011)

10. Descripción del funcionamiento actual del programa (Documentación de la iniciativa).

Como se señaló en el Capítulo 2, al plantearse los objetivos de la evaluación se encontró que las instancias participantes no contaban con documentación que especificara de manera clara y suficiente las características de los Talleres. Por lo anterior, la presente evaluación incluyó la documentación de la intervención, a través de la sistematización de información obtenida mediante trabajo de campo. Tal es el propósito del presente capítulo.

10.1 Datos generales

Los Talleres de Valores para la Empleabilidad tienen como objetivo generar en la población atendida el interés de conseguir un empleo formal y permanecer en él, a través de la clarificación y vivencia de valores, que sirvan como motores para prevenir la violencia y delitos del orden común. (STPS, 2010)

"El objetivo del programa es analizar quién soy yo, a dónde voy y qué principios me rigen para construir una escala de valores, conocerlos, aplicarlos y traducirlos a la vida familiar y también a la vida en sociedad, en donde se encuentra el empleo".
(Mtro. Alberto Trejo, responsable del diseño de los talleres, 7 junio 2011)

En específico, esta iniciativa pretende:

- Clarificar la escala personal de valores de la población objetivo;
- Apoyar en la construcción de un proyecto adecuado de vida;
- Asistir a los participantes en el diseño de acciones que les permitan permanecer en un empleo formal y honesto;
- Lograr que los jóvenes que viven en Ciudad Juárez y sus familias sean conscientes de que el trabajo, basado en valores personales, puede conducirlos a la realización plena de las potencialidades de vida; y
- Promover una cultura que privilegie el trabajo honesto.

En términos prácticos, y de forma resumida, los Talleres funcionan de la siguiente manera:

a) Las instituciones académicas y el SNE reciben las solicitudes; organizan grupos de beneficiarios y asignan un instructor a cada uno.

b) Las instituciones participantes designan un lugar adecuado para la realización de los Talleres En ocasiones, éstos se celebran en centros comunitarios propiedad del Municipio o Estado; en otras, en instalaciones de las propias instituciones coordinadoras.

c) Los Talleres incluyen la transmisión de conceptos en un esquema tradicional (por ejemplo, el instructor comenta qué es, de acuerdo a la definición de un diccionario, el valor de la "cooperación"). Sin embargo, también incluyen discusiones en pequeños grupos y la preparación grupal de ejemplos concretos de cada valor. Las discusiones son acompañadas de dinámicas grupales que ejemplifican cada valor y son divertidas para los participantes, que después se presentan a todo el grupo, y que dan lugar a reflexiones colectivas que ayudan a la clarificación de conceptos. Todo ello resulta en un entendimiento compartido de los conceptos; en la preparación de planes de vida, etc.

"El Dr. Alberto Trejo, del Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey, Campus Ciudad Juárez, explicó que la mecánica de los Talleres de Formación en Valores para la Vida y la Empleabilidad es la siguiente: 1) A los participantes se les presentan videos que muestran el lado amargo de la ciudad, delincuencia, violencia, antivalores, etc. 2) Los Instructores inician una reflexión mediante cuestionamientos a los participantes sobre el contenido de los videos, llegando a la conclusión de que es necesario cambiar. 3) Se les solicita a los participantes hagan una escala de valores tanto personal como familiar. 4) Se les invita previa explicación, a generar un Proyecto o Plan de Vida plasmando las áreas, objetivos, necesidades, tiempo, recursos, etc."
(Acta de Consejo, Agosto 19, 2010)

"Hicieron algo fantástico: escribieron y entregaron una carta a los policías federales para agradecerles el dejar a sus familias y venir a cuidarnos; al final se dieron un abrazo"
(Mtro. Alberto Trejo, responsable del diseño de los talleres, 7 junio 2011)

Se utilizan diversos recursos didácticos, como presentaciones de PowerPoint, preparación de gráficos en rotafolios, etc. Si el equipamiento de la sede lo permite, también se hace uso de videos, que incluyen algunos específicamente seleccionados por el diseñador del Programa, y algunos otros identificados como útiles por cada instructor.

d) Al final del proceso, las instituciones participantes generalmente extienden un diploma o certificado a los beneficiarios.

La ejecución de la iniciativa es financiada con recursos del Programa de Atención a Contingencias Laborales (PACL) de la STPS; cada taller tiene una duración de 52 horas, impartidas en sesiones de tres o cuatro horas, completando 12 horas a la semana, por un periodo aproximado de un mes y una semana. Su contenido incluye los siguientes temas: valores, anti-valores, relaciones inter-personales, plan de vida y carrera, violencia doméstica y adicciones. (Trejo, 2010)

10.2 Gobernabilidad del programa

El Consejo Ciudadano de Promoción del Empleo aprueba los acuerdos sobre los talleres. Las instituciones académicas y de la sociedad civil que coordinan los Talleres forman parte del Consejo. (STPS, 2011b)

"El Consejo Ciudadano es la instancia rectora de los programas que se están instrumentando en Ciudad Juárez, tienen buena representación aunque requiere ajustes constantes".
(Lic. Alejandro Razo, Coordinador del SNE, 6 julio 2011)

10.3 Operadores del programa

Las instancias involucradas en la operación de los talleres son el SNE, las tres instituciones académicas y una de la sociedad civil mencionadas anteriormente (UACJ, UTCJ, ITCJ y FOTESO).

Las funciones de estas últimas son: proponer a los instructores, coordinar la realización de los talleres, evaluar el desempeño de los instructores y dar constancia de la asistencia de los beneficiarios. (STPS, 2011b)

Por su parte, la Subdelegación estatal del SNE en Ciudad Juárez genera un padrón de instructores, registra a los beneficiarios; aprueba la apertura de cada uno de los talleres, emite los pagos de remuneraciones y reembolsos por materiales a los instructores. También tiene entre sus atribuciones el seguimiento de los beneficiarios para canalizarlos a las opciones de apoyos para el empleo existentes (capacitación para el trabajo, autoempleo, entre otros). (STPS, 2011b)

"A nosotros las instituciones nos notifican de la apertura de los cursos; se aprueban, se les piden los registros y después las listas de asistencia para poder generar las transferencias. Se hacen desde Chihuahua y se les entrega un cheque 10 días después de terminado el taller. También se le paga así a los instructores".
(Armida Holguín, funcionaria Subdelegación SNE, 7 junio 2011)

10.4 Instructores

Desde mayo de 2010, se han capacitado aproximadamente a 140 instructores, aunque actualmente sólo un 30 ó 40 por ciento están activos en la impartición de los talleres. (C230, 2011b).

Entre la primera y la tercera fases de implementación del programa, el perfil de los instructores ha cambiado: ahora se está dando prioridad a profesionales con licenciatura en psicología, trabajo social, políticas públicas y disciplinas relacionadas que sean capaces de impartir los talleres, orientar a los beneficiarios en los temas, los siguientes pasos y canalizar con ayuda a profesional a quienes lo necesiten. Asimismo, se están realizando sesiones mensuales de actualización con Alberto Trejo, en las que también intercambian ideas, retroalimentación y aprendizajes.

"Al principio, cada universidad determinó sus instructores de entre egresados de psicología, ingenierías, trabajo social, derecho y personas de la comunidad con grado técnico".
(Mtro. Alberto Trejo, responsable del diseño de los talleres, 7 junio 2011)

Cada instructor recibe una remuneración de $3,360 pesos por cada taller impartido; la remuneración se liquida a través de un cheque emitido por el SNE.

Las responsabilidades de los instructores incluyen: la impartición de los talleres, la compra de los materiales, la recopilación de las listas de asistencia, la aplicación de una evaluación de servicio entre los beneficiarios, el registro de participantes y talleres ante el SNE estatal, el seguimiento a los egresados y la participación en las sesiones de actualización. El pago de los materiales asciende a $40 pesos por participante y también se reembolsa a los instructores, aunque ellos refieren largos retrasos en la emisión de estos cheques, pasada la primera mitad de los talleres. (STPS, 2011b).

10.5 Reclutamiento y entrega de incentivos

La población objetivo del programa son personas que no estudian ni trabajan de entre 14 y 50 años de edad. Los grupos constan de entre 25 y 30 personas, en los que aproximadamente 75 a 80 por ciento son mujeres y el resto son hombres; los promedios de edad varían de acuerdo con el grupo, en algunos predominan los adultos mayores de 30 años y en otros los jóvenes.

La convocatoria a los beneficiarios se realiza a través de "líderes de barrios", relacionados con los centros comunitarios que sirven de sede para los talleres (en su mayoría bajo la coordinación del gobierno municipal). El papel de estas personas es crucial para reunir a los beneficiarios, difundir los beneficios de los talleres y promover que los talleres se impartan en un contexto seguro.

"Trabajamos con las comunidades cercanas a la universidad; en ellas contamos con líderes que nos ayudan a invitar a la gente a participar en los talleres. Para poder llegar a quienes queremos impactar, lo debemos hacer a través de personas conocidas en la comunidad."
- Lic. Rocío Hernández, Vinculación UTCJ, 8 junio 2011

Las actividades cotidianas de los centros comunitarios también involucran a beneficiarios potenciales de los talleres, quienes obtienen información de ellos en otras actividades y/o talleres impartidos en esas instalaciones.

El incentivo para cada beneficiario asciende a $1,500 pesos, al que se hace acreedor al final del taller, habiendo asistido a todas las sesiones del mismo. La distribución de los apoyos a los beneficiarios se realiza a través de un cheque emitido por el SNE estatal (subdelegación Ciudad Juárez).

10.6 Seguimiento y articulación con otras iniciativas

No se detectó que las instituciones participantes hicieran un seguimiento puntual de lo que sucede con los jóvenes que asisten a los Talleres. No existe información sistematizada que permita determinar, por ejemplo, cuántos de los beneficiarios posteriormente regresaron a terminar su educación formal, cuántos lograron ingresar a un programa de capacitación, o cuántos finalmente pudieron ingresar a una plaza de trabajo.

"Yo les llamo por teléfono y hemos hecho grupos de Facebook; aunque sólo llamo a los que puedo, no a todos y trato de decirles de becas y otros talleres. También les aviso de sus pagos, les pregunto sobre sus metas y si regresaron a la escuela".
(Instructora UTCJ, 21 junio 2011)

"No hay vinculación directa entre instituciones y los egresados de los talleres, nada formal".
Instructora UACJ, 21 junio 2011.

10.7 Seguimiento y Monitoreo

El programa aplica un sistema de monitoreo muy elemental, que consiste en el llenado de un formato de evaluación del instructor contestado por los beneficiarios al final de cada taller. La Coordinación Nacional del SNE expresó interés por desarrollar algún esquema de seguimiento y/o monitoreo de la iniciativa.

"Le evaluación de los talleres nos llega de varios lados, es algo que debemos sistematizar pero es difícil por el perfil de los beneficiarios; debería hacerse una encuesta de satisfacción del usuario mejor elaborada. El equipo de Alberto Trejo asiste a las sesiones y valoran las sesiones."
(Lic. Alejandro Razo, Coordinador del Servicio Nacional de Empleo, 6 julio 2011)

10.8 Metas y Avances

Al final de 2010, año en el que se realizó el diseño y se puso en marcha el programa, se realizaron 312 talleres en los que participaron 9,168 personas con recursos exclusivos para este programa que ascendieron a un poco más de 15 millones de pesos (STPS, 2010).

Para 2011, se pretende realizar 380 talleres para beneficiar a 11,430 personas, utilizando aproximadamente 19 millones de pesos exclusivamente para este programa, más los recursos humanos del SNE, de las instancias coordinadoras y de los centros comunitarios en donde se imparten los talleres. (STPS, 2011b)

10.9 Evidencia gráfica

En las siguientes páginas se expresa, de forma gráfica, el funcionamiento actual de la iniciativa.

Ilustración 1. ¿Cómo opera el Programa?

Las instituciones académicas y SNE reciben solicitudes; organizan grupos de beneficiarios y asignan instructor…

(Centro Comunitario "La Chaveña", UACJ)

Los talleres incluyen transmisión de conceptos (ej: qué es el valor de la "cooperación") en un esquema tradicional…

(Taller en FOTESO)

… pero también incluyen discusiones en pequeños grupos y la preparación grupal de ejemplos concretos de cada valor…

(Taller en Parque Central)

… que después se presentan a todo el grupo, y que dan lugar a reflexiones colectivas…

(Taller en "La Chaveña", UACJ)

… acompañadas de dinámicas grupales que ejemplifican cada valor y son divertidas para los participantes…

(Taller en FOTESO)

… todo ello resulta en un entendimiento compartido de los conceptos; preparación de planes de vida, etc.

(Taller en FOTESO)

.

Ilustración 2. Otra información gráfica

(Entrenamiento de Instructores)

(Exposición de trabajo, Taller Parque Central)

(Dinámica grupal, "La Chaveña", UACJ)

(Entrenamiento de Instructores)

(Instalaciones Centro Com. "La Chaveña", UACJ)

(Graduación de Grupo ITCJ)

11. Hallazgos

A continuación se enlistan los principales hallazgos de la evaluación de los Talleres de Valores y Empleabilidad, en la forma de un análisis FODA (Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas).

11.1 Fortalezas

a) La iniciativa está sólidamente respaldada por un exhaustivo trabajo de socialización del programa con los actores locales, representados en el Consejo para la Promoción del Empleo, y que ha sido promovida por la Subsecretaría de Empleo y Productividad Laboral de la STPS.

"En el Consejo hablamos un mismo idioma, ha sido posible operar el programa porque no están las malas organizaciones de la sociedad civil, se han descartado ellas mismas."
(Padre Mario Manríquez, Director FOTESO, 10 junio 2011)

"La mesa de trabajo de la STPS es, por mucho, la mejor; hay una labor muy especial de liderazgo e integración, que le atribuyo al Subsecretario".
(Representante del Sector Privado, 6 junio 2011)

b) El Programa está siendo implementado por instituciones con experiencia en trabajo comunitario y alto reconocimiento en el medio local (UACJ, UTCJ, FOTESO e ITCJ). Los trabajos de campo permitieron, además, comprobar que las primeras tres tienen una elevada capacidad de atención a los beneficiarios, así como considerable interés en ampliar sus responsabilidades – si recibiesen recursos para ello.

"La UACJ participó en el desarrollo del modelo de gestión comunitaria por la experiencia que ya tenía y las zonas de influencia en ciertas colonias de alta marginalidad."
"Nosotros pensamos que dentro de lo que es nuestro modelo, esas actividades [dar seguimiento a qué pasa con los beneficiarios, saber cuántos regresaron a la educación, cuántos tomaron un empleo, etc] serían realmente el cierre, poder evaluar, poder darles seguimiento. Nosotros estamos empezando a sistematizar la información de una muestra de nuestros beneficiarios 2010 […] para ver dónde andan nuestros egresados, para darles acompañamiento"
(Lic. Olga Rosa Ortiz, Subdir. Acción Social UACJ, 7 junio 2011)

"[Los Talleres han rebasado totalmente la capacidad de atención del SNE…] no tenían la experiencia escolar para manejar grupos, para manejar maestros, alumnos, para manejar asistencias, pagos […] les hemos dicho varias veces que nos den todo el paquete a nosotros, de formar los grupos, manejarlos, de hacer las listas, le hacemos todo el trabajo a ellos. Para nosotros es muy fácil, porque es la práctica diaria que hacemos en una universidad"
"Su pregunta que dice usted, joven, de que si hay capacidad [para hacerse cargo de la atención integral de los beneficiarios, darles seguimiento, vincularlos con oportunidades] claro que somos capaces para eso, pues si una de [nuestras] funciones es la extensión y la difusión […] Todo eso es vinculación social."
(Representantes de la UTCJ, junio 08 2011)

c) Existe un grado de satisfacción muy alto entre los beneficiarios. En general, los participantes en los grupos de enfoque celebrados expresaron una alta valoración de los contenidos, de los

juegos de roles y de las dinámicas grupales. Manifestaron que los Talleres les resultaron útiles para modificar su perspectiva de la vida, mejorar las relaciones con sus familiares y amigos, y ordenar sus prioridades personales. Asimismo, las personas inscritas en la lista de espera que fueron entrevistadas, expresaron que les interesaba tomar los Talleres porque habían percibido cambios positivos en la actitud de personas conocidas (o familiares) que habían tomado los Talleres.

"A mí me parecieron muy útiles [...] era una forma más bien de reactivar los valores que la mayoría habíamos adquirido con el paso del tiempo en la familia, en las escuelas y con los maestros, reactivarlos y empezar a ponerlos en práctica; valores indispensables para poder tener una buena relación con los demás y poder salir adelante correctamente."
(Marco Antonio, beneficiario, 23 junio 2011)

"Quiero participar en los talleres porque me han dicho que me pueden dar información para conseguir empleo; yo he visto que quienes lo han tomado han cambiado su manera de hablar y sobretodo con sus hijos, hablan más con ellos."
(Rosalinda, potencial beneficiaria, 23 junio 2011)

"[La percepción del trabajo y de la necesidad de trabajar] cambia, claro que sí."
(Instructora UACJ, 21 Junio 2011)

d) Uno más de los hallazgos fue la percepción generalizada respecto de que el subsidio entregado a los beneficiarios es útil como incentivo para su participación. Lo anterior es consistente con lo mencionado por la literatura en la materia: tratándose de población pobre o de escasos recursos, es necesario proveer apoyos con dos objetivos: a) cubrir sus costos de oportunidad, y b) ayudarles a sobrellevar diversos gastos relacionados con su asistencia a los talleres – tales como la transportación y la compra de materiales.

"Yo creo que antes de saber lo que iba a pasar, yo habría dicho que no, que sólo habría ido por el dinero. Pero ya después te das cuenta…yo ahora iría por el valor."
(Dorian, 19 años, beneficiario, 22 junio 2011)

"La gente está interesada en el Taller, pero también los motiva su beca. Quiero decirles que, para la gente, la beca es buena, para ellos. Hemos tenido testimonios de las señoras, que cuando reciben el pago te dicen 'hoy me voy a ir a comprar la despensa' o 'me voy a llevar a mis hijos de día de campo'"
(Lic. Olga Rosa Ortiz, Subdir. Acción Social UACJ, 7 junio 2011)

Varios de los entrevistados refirieron que durante la etapa inicial del diseño del Programa, algunos miembros del Consejo expresaron la opinión de que no debían otorgarse apoyos a los beneficiarios como incentivo para su participación. En este contexto, los evaluadores consideran oportuno puntualizar que el otorgamiento de estos incentivos es conceptualmente correcto como parte de un diseño apropiado, y que su pertinencia fue confirmada por la opinión de múltiples entrevistados.

e) Uno de los hallazgos más interesantes del trabajo de campo estuvo relacionado a la mezcla de beneficiarios de distintas edades. Los evaluadores tenían la hipótesis inicial de que la opinión

de los jóvenes (14 a 29 años) no sería favorable a la integración de personas mayores a los 35 o 40 años en los Talleres, dada la divergencia que es de esperarse entre rangos tan distintos de edad; sin embargo, la opinión generalizada fue que la mezcla es útil, ya que las personas de mayor edad ayudan a los jóvenes a contextualizar lo aprendido, mediante la narración de vivencias personales que los segundos aún no han tenido.

"Yo creo que así se debe de quedar, porque como dice ella, aprendemos más de las personas grandes".
(Griselda, 22 años, beneficiaria, 22 junio 2011)

"Son distintos tipos de ver la vida. Nos ayuda mucho conocer cómo piensa una persona de mayor edad, cómo piensa uno. Está bien así. De otra forma, pues puros jóvenes pensaríamos casi todos del mismo rollo."
(Marco Antonio, beneficiario, 23 junio 2011)

f) En general, los materiales utilizados en los talleres son altamente valorados, en particular los videos, los cuales son calificados como vivenciales, claros y catárticos. Los beneficiarios consideran que los videos son ejemplos que ayudan a comprender los valores, su aplicación en la vida diaria y las implicaciones de su uso o del desempeño siguiendo anti-valores.

"Hacían como reflexionar los vídeos que ponían. Porque a veces nos quejamos y en otras partes hay cosas peores que aquí. Y te ponen a reflexionar sobre que tienes muchas cosas y no las ves."
(Perla, beneficiaria, 23 junio 2011)

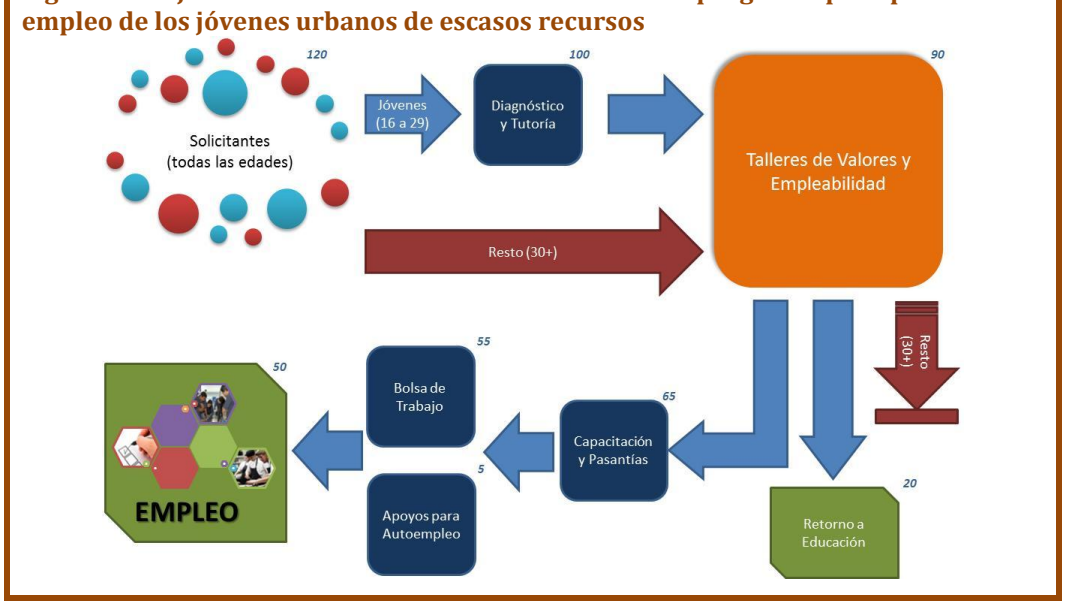
g) El desempeño de los instructores fue bien evaluado por la mayoría de los consultados en su desempeño en el salón de clases; sin embargo, las labores de orientación sobre oportunidades de empleo o articulación con otras iniciativas fue limitado o inexistente en la mayoría de los casos que se consultaron.

"La instructora nos pareció muy bien porque sí explicaba bien lo que nos ponía y teníamos una duda, le preguntábamos y nos sacaba de dudas […] pues de trabajo sí nos dijo, pero de becas para estudiar no. De trabajo, sí nos habló de eso"
(Silvia, beneficiaria, 23 junio 2011)

h) Los Talleres están cumpliendo un papel de catalizadores para el aprendizaje de "*habilidades sociales*" entre los participantes, un componente fundamental en el esquema ideal de un programa ideal de empleabilidad para jóvenes. (BM, 2009b). Como se puede observar en la Figura 6, los Talleres de Valores y Empleabilidad que el Consejo Ciudadano está implementando corresponden al subcomponente I.iii del "programa ideal" y cumplen con la función de formación de "habilidades sociales" (*social skills*).

Los Talleres, en su lógica actual, podrían además servir como un "pivote" de un "programa ideal". La idea general sería que los Talleres siguieran atendiendo a personas de todas las edades, pero los jóvenes entraran en una "pista" especial: recibirían los servicios de diagnóstico y tutoría antes de asistir a los Talleres, y después de éstos recibirían los servicios de Capacitación y Pasantías, Bolsa de Trabajo (o Apoyos para Autoempleo), o bien, apoyos para su retorno a la educación.

Figura 6. Flujo ideal de atención a beneficiarios de un programa para promover el empleo de los jóvenes urbanos de escasos recursos



11.2 Debilidades

a) La principal debilidad detectada es que los Talleres atienden sólo una parte del "programa ideal". En opinión de los evaluadores – teniendo en cuenta la experiencia internacional y los resultados de las evaluaciones de impacto realizadas a otros programas – no se puede esperar un impacto en la inserción laboral, la permanencia en el trabajo o el ingreso de los jóvenes juarenses, si no se completa el esfuerzo con servicios de tutoría individualizada, capacitación (en aula e in-situ), pasantías, bolsa de trabajo, y certificación de vinculación, en un esfuerzo integral bajo el concepto *"one-stop-shop"*.

Vale la pena resaltar que diversos actores participantes en el Programa, así como algunos de los miembros del Consejo, han externado opiniones alineadas con lo anterior.

"[Respecto de los esfuerzos que se están haciendo a favor de los jóvenes] Daniel Mundo, del grupo de jóvenes, comenta que se puede hacer acompañar de un asesor y se tendría un impacto más fuerte"
"Martha Lara menciona que se debe tener cuidado en la capacitación que se ofrece, buscando que se tenga un lugar donde trabajar después de recibir la capacitación, para no crear frustración"
"Gloria Porras comenta la necesidad de expedir una constancia a los trabajadores en la que se les acredite su conocimiento y la práctica que tienen"
(Acta de Consejo, 15 marzo 2010)

"El padre Mario Manríquez Martínez de FOTESO, dijo que en relación al Modelo de Intervención Comunitaria y particularmente a los Talleres de Valores para la Vida y la Empleabilidad, hace falta poner más atención, una vez que las personas se sientan empleables se debe buscar la manera de ayudarles a que accedan al trabajo de una manera segura […]"
(Acta de Consejo, 10 noviembre 2010)

"El Dr. Jaime Domingo López Buitrón enfatizó la necesidad de que la mayoría de los beneficiarios de los Talleres y del Programa de Empleo Temporal (PET) puedan ser vinculados a un empleo formal y fijo"
(Acta de Consejo, 22 noviembre 2010)

"Cuando nos vamos a empleabilidad, vemos que los compromisos no se cumplen [… me refiero por ejemplo] a los convenios de que [a los egresados de los talleres] se les va a dar una preferencia mayor."
"Lo que aquí hace falta es una coordinación de control, un esquema estructurado […] para tener un seguimiento metodológico correcto"
(Representantes de la UTCJ, junio 08 2011)

b) No existe un adecuado seguimiento de los beneficiarios. Dado que los participantes reciben un subsidio, sus datos quedan registrados en el padrón de beneficiarios del PACL; si posteriormente reciben apoyos de algún otro programa operado por el SNE – por ejemplo, apoyos para capacitación a través de Bécate – aparecen también en el padrón del segundo. Sin embargo, no existe una base de datos integrada que permita analizar cuántos de los jóvenes que asistieron al Taller posteriormente regresaron a completar su educación, o cuántos recibieron servicios de capacitación, o cuántos lograron ingresar a una plaza ofrecida por la Bolsa de Trabajo del SNE. Lo anterior es sintomático de la falta de seguimiento adecuado.

"El SNE no tiene la capacidad local para dar seguimiento a todos los beneficiarios de los talleres, debe pensarse en un esquema alterno, posiblemente en otra institución local."
(Lic. Alejandro Razo, Coordinador del SNE, 6 julio 2011)

c) En general, la discusión del tema de la empleabilidad y el desarrollo de herramientas específicas para la búsqueda de empleo – como pudiera ser la asistencia en la preparación de un currículum – no parecen ocupar un lugar destacado en los Talleres. Incluso, algunos de los beneficiarios entrevistados señalaron que el tema no se tocó en lo absoluto.

"Yo le dije: 'Oiga maestra, a nosotros nos dijeron que eran unos cursos de empleabilidad' y ella dijo: 'No, yo imparto talleres de valores' […] Se trató de los valores en el CERESO, en la casa, en la familia, la familia cuando tiene a alguien en el CERESO, la familia en el hospital, la familia en la calle, la familia en la ciudad pero nunca se trató acerca del trabajo".
(Griselda, 22 años, beneficiaria, 22 junio 2011)

d) De acuerdo a lo expresado por varios de los instructores, las dinámicas utilizadas y los temas tratados en los Talleres facilitan, en ocasiones, que algún beneficiario manifieste estar atravesando por situaciones familiares muy complejas; por ejemplo, abuso sexual o violencia intrafamiliar. Por lo anterior, el perfil de los instructores debería corresponder a un profesionista entrenado para tratar con tales situaciones; en su defecto, sería necesario prever un sistema para que los instructores refieran, de forma rápida y efectiva, los casos detectados a quienes puedan atenderlos.

Cabe señalar que esta deficiencia ya fue detectada tanto por las instituciones coordinadoras como por el diseñador del Programa, y se están realizando los cambios pertinentes.

e) Las visitas de observación a los Talleres permitieron detectar diferencias en las condiciones de equipamiento de las sedes. El asunto más notorio fue la falta de equipo audiovisual en algunos de los grupos. Esta situación complica utilizar video, herramienta que – a decir de los propios instructores y beneficiarios – es en extremo útil. Sería recomendable analizar la factibilidad de proveer a los instructores – o a las instituciones, para su instalación en las sedes – con equipo audiovisual (pantalla y reproductor de DVDs)

"Los videos son los materiales que generan mayor impacto en la gente, les llama la atención y es lo que más se les queda; yo creo que es lo que más nos sirve […] A veces no hay dónde verlos […] Sería bueno que todos los centros comunitarios contaran con el equipo audiovisual necesario".
(Instructora UTCJ, 21 junio 2011)

f) La compensación otorgada a los instructores parece ser baja, teniendo en cuenta el tiempo que éstos deben invertir en preparar los cursos y realizar los trámites necesarios para cumplimentar las responsabilidades que les han sido asignadas. Adicionalmente, parecen ser recurrentes los retrasos de pago, tanto en lo relativo a los incentivos, como a los reembolsos por compra de materiales.

"Pues simplemente el impartir los cursos implica transportarse a comunidades apartadas, a veces inseguras, más de una hora en autobús, llevar los materiales que yo he recopilado para compartir con los alumnos, llevar las listas al SNE, dar seguimiento a lo que hacen los egresados, es mucha responsabilidad para el pago que nos dan; de todos modos lo hacemos pero debería aumentar".
(Instructora UTCJ, 21 junio 2011)

"Ahora están manejando la compra de los materiales por reembolso; se supone que nos daban el cheque durante los primeros 10 días de cada taller, pero el cheque se está emitiendo entre la segunda y tercera semanas de cada curso, ojala pudiera agilizarse".
(Instructora ITCJ, 22 junio 2011)

g) La observación directa de los evaluadores, combinada con los resultados del ejercicio de *mystery shopper*, permitió concluir que la oficina local del SNE tiene una reducida capacidad de ejecución y seguimiento ante la demanda que han generado los Talleres de Empleabilidad y Valores. La atención del personal de la oficina local del SNE es amable, pero poco estructurada, y no brinda orientación amplia sobre los programas disponibles para los interesados. El personal no conoce todos los programas, y en ocasiones, el personal que conoce cierta información no se encuentra o simplemente no brinda la atención al usuario.

"Yo tuve problemas para encontrar la oficina, no había letreros en la parte exterior del edificio ni nada similar. […] Cuando llegué a la oficina me atendieron rápidamente, en menos de 1 minuto. Sin embargo, cuando le comenté a la persona encargada que estaba interesada en los oficios esta persona me hizo esperar por la persona que "sabe sobre los talleres". Cuando llegó esta persona, me dio información, sin embargo me comentó que teníamos que esperar a la persona encargada de los puestos de trabajo […] Estuve esperando aproximadamente 40 minutos; como no llegó nadie, me retiré. [… en la siguiente ocasión] comenté que estaba interesada en los talleres, su intervención fue mucho más desanimada y como menos estructurada. Poco convencido. Sin embargo, cuando me ofreció el

trabajo ya se veía más preparado, con más interés de que me presentara para esa oportunidad. Hizo mucho más hincapié en el trabajo que en los talleres. […] Nunca se me comentó que existieran servicios de intermediación laboral, como entrevistas laborales de práctica, asistencia en redacción de currículum, orientación vocacional. […] Calificaría la calidad general del servicio con un 2 [en una escala del 1 al 5] ya que realmente no satisficieron mi necesidad de información y considero que se olvidó mencionar información clave sobre fechas, procesos, etc. Además que el desorden y la falta de información para entregar a los interesados era muy notoria. [En cuanto a] la comodidad de las instalaciones del SNE para los usuarios/visitantes daría una calificación de 1. […] A mi consideración, las personas que están trabajando ahí realmente se esfuerzan por dar un servicio al cliente, ya que en lo personal el trato que se me dio a mí fue muy atento. Sin embargo carecen de estructura (o al menos así parece) para dar información, de material informativo, de orden, etc. Además considero que las personas no están capacitadas para dar información, saben poco o casi nulo sobre la información que necesitan proveer y no saben cómo proveerla"

(Alejandra, mystery shopper, 29 Junio 2010)

"Lo primero que noté es que no hay ningún señalamiento afuera del edificio que indique donde se encuentran dichas oficinas, […] una vez localizada la oficina]la chica me dijo que ahorita estaban aceptando documentación para auxiliar de limpieza en el CE.FE.RE.SO y que si me interesaba le dijera para entonces ella ponerme en contacto con la licenciada encargada del proyecto […]
Le pregunté si no había otras opciones a lo que me dijo que podía entonces checar el listado de los empleos que se encontraban pegados en la ventana pero que debido a mi poca escolaridad eso iba a ser un problema. Así que salí, me puse a ver los empleos y de los 95 ofertados, sólo cumplía con la escolaridad para 7 de ellos. […] Una vez que vi lo anterior volví con la chica de información y ya para ese entonces había aproximadamente entre 10 personas en el interior de la oficina sentadas en las sillas que están frente al módulo de información. Le dije que en realidad no me interesaba ninguno de los empleos afuera ofertados y que si no tenían otras opciones a lo que me dijo que solamente estaban los cursos pero que estaban enfocados solamente a personas con la secundaria terminada que si yo quería apuntarme de todas maneras en el listado para dichos cursos pues que podía hacerlo y ver que me decían (¿Quiénes? No me lo dijo, ¿Cuándo? Los días designados para las pláticas informativas; lunes miércoles y viernes por la mañana, que los horarios estaban pegados afuera en la puerta).
En ningún momento la chica fue grosera ni déspota, de hecho fue muy amable y cortés, únicamente no sabía nada de información más lo que aquí yo comento. […] Del 1 al 5 mi calificación de la experiencia en cuanto al servicio y la comodidad de las instalaciones sería un 1."

(Carlos, mystery shopper, junio 2011)

"Al momento de mi llegada, no se encontraba nadie en el mostrador. En la recepción había un letrero que decía "Información" y fue ahí donde me formé. Pude observar que había aproximadamente 8 empleados, algunos de ellos platicando, pero no se me daba la atención. Permanecí ahí aproximadamente 5 minutos. […] No se me ofreció información sobre los programas. Mi interacción con la funcionaria duró menos de 1 minuto, quien me dijo que fuera de la oficina había unas hojas con trabajos y que escogiera el que más me gustara. […]
No se me explicó qué papelería tenía que llevar para acceder a los empleos. Supe que tenía que hacer porque le pregunté a los usuarios como le habían hecho ellos. […] La funcionaria no me preguntó sobre mi escolaridad, ni mi experiencia laboral,

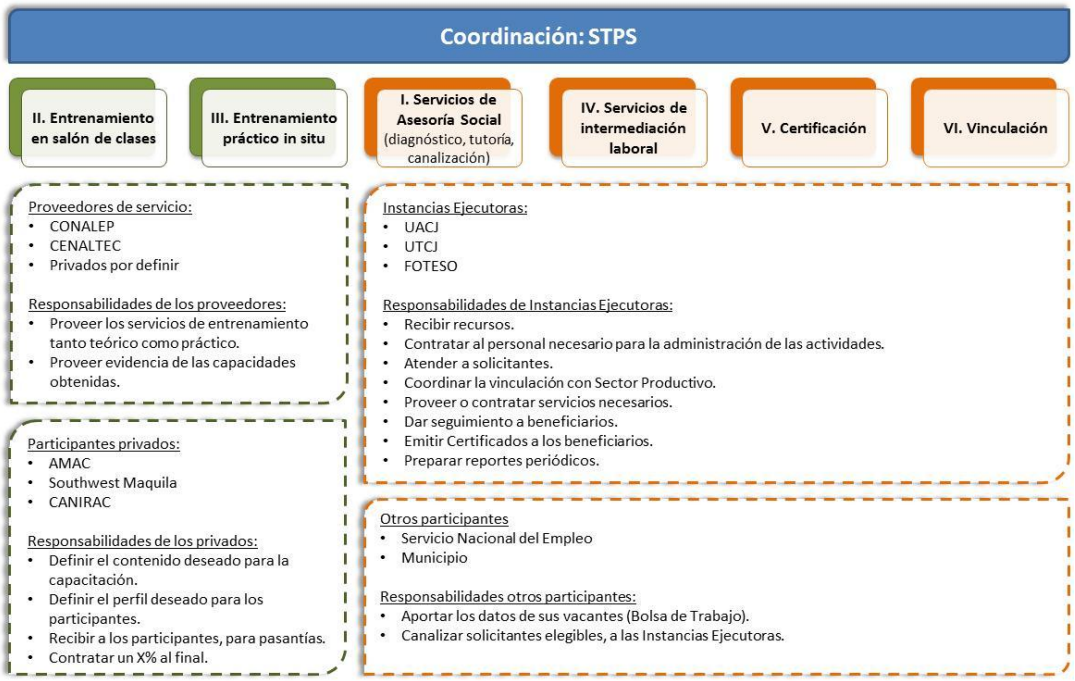
nada en lo absoluto. Básicamente lo único que me dijo fue: "Vaya allá afuera hay una lista de trabajos, escoja el que más le guste y me trae los papeles. De ahí ya le damos la dirección y ya si le dan el trabajo depende de usted…. ¿Quién sigue?" […]El trato fue amable. En ningún momento se me trató mal, ni de manera grosera. […] No se me ofreció la opción de vincularme con ninguna otra asociación, institución u otra bolsa de trabajo. No se me dieron opciones de educación o de aprendizaje de oficios. No se me dio opción de autoempleo hasta que yo lo comenté. Desconozco si la funcionaria sabía sobre otros programas ya que no me dio la opción de entablar una conversación con ella.
En cuanto a la calidad general del servicio de información proporcionado por el SNE, [pondría un] 1."
(Minerva, mystery shopper, 27 de junio 2011)

11.3 Oportunidades

a) Existe capacidad instalada local – en buen número y calidad – para ejecutar todos los componentes del "programa ideal". En el caso de capacitación técnica existen el Centro de Entrenamiento de Alta Tecnología (CENALTEC) y el Colegio Nacional de Educación Profesional Técnica (CONALEP); el primero cuenta con muy alta flexibilidad para ajustar su oferta educativa a las necesidades el cliente, así como con instalaciones de primer nivel. En el caso de los apoyos al autoempleo y bolsa de trabajo, el SNE y el municipio cuentan con estos servicios. Como fue ya comentado anteriormente, tres de las instituciones coordinadoras (FOTESO, UTCJ y UACJ) tienen personal muy motivado y con preparación evidentemente adecuada para realizar labores de atención de beneficiarios, seguimiento, administración y reporte. Por último, parece haber mucho interés del sector privado en contar con un buen programa que, de forma integral, busque promover la inserción y permanencia laboral de los jóvenes en Juárez.

"Vamos a trabajar juntos [… hemos estado en pláticas] con el Director del CONALEP […] a mí me causa frustración cómo siempre queremos partir de cero […] tenemos que tratar de tomar lo que ya existe – qué tiene, cómo está, cómo lo estructuraron – y a partir de ahí vamos a mejorarlo, ampliarlo, caminar todos juntos."
Ing. José Luis Armendáriz, Presidente de la AMAC, 06 junio 2011)

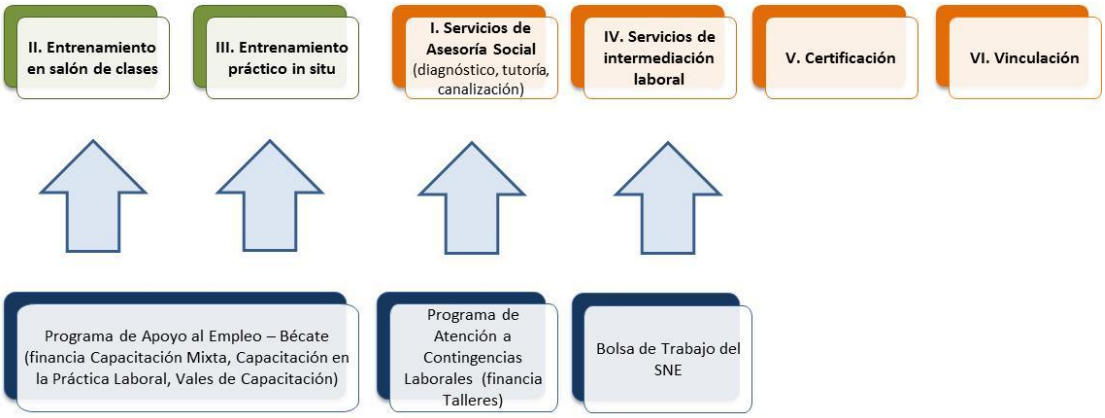
Figura 7. Existen actores locales suficientes y apropiados para ejecutar todos los componentes de un programa ideal



b) Existen también diversos vehículos programáticos que permiten financiar la provisión de algunos de los servicios necesarios en un "programa ideal". Por ejemplo, el Programa de Apoyo al Empleo / Bécate financia capacitación mixta, capacitación en la práctica laboral y vales de capacitación (con lo que podrían cubrirse los componentes relativos a *entrenamiento en salón de clases* y *entrenamiento práctico in situ*); el Programa de Atención a Contingencias Laborales está actualmente cubriendo los costos de los Talleres (que a su vez son un subcomponente de los *servicios de asesoría social* con que debe contar un programa ideal); la Bolsa de Trabajo del SNE cubre actualmente parte del componente relativo a los *servicios de intermediación laboral*.

Sin embargo, estos programas presupuestarios no cubren todas las necesidades. La carencia más relevante es que ninguno de ellos permite pagar el servicio de las actividades de gestión propuestas para una Instancia Ejecutora, y que corresponden a la implementación de un *one-stop-shop* (atención a solicitantes, servicio de tutoría individual, vinculación directa con los programas existentes, seguimiento del proceso de cada beneficiario, preparación de reportes).

Figura 8. Existen vehículos programáticos que permiten pagar algunos – pero no todos – de los componentes necesarios en un programa ideal



c) Asimismo, existen en Ciudad Juárez otros programas que están implementando esfuerzos de articulación de iniciativas para existentes promover la empleabilidad de los jóvenes. Se identificaron dos iniciativas concretas: "A Ganar" (una red de servicios centrada en la práctica del deporte como detonador de las actitudes necesarias para el desarrollo laboral, que está en etapa piloto y es financiada por el BID, el FOMIN, la Fundación Clinton y la Fundación Slim) y "Youth: Work México" (coordinado por la International Youth Foundation y financiado por USAID). Podría aprovecharse la experiencia de estas iniciativas para diseñar e implementar un buen programa integral – o incluso considerarlas instancias ejecutoras de éste.

11.4 Amenazas

d) Si existiese interés de la STPS y del Consejo de implementar un programa cercano al "ideal", el esfuerzo se encontraría con un obstáculo importante: el término de la Administración Federal y el proceso electoral necesario para ello. Dicho contexto haría complicado obtener fondeo, sobre todo si se trata de un programa presupuestal nuevo.

Cabe sin embargo señalar que este obstáculo podría superarse mediante la formación de una coalición entre el Gobierno Federal (STPS, SHCP, Presidencia) y los diputados federales del Estado de Chihuahua, sobre todo teniendo en consideración la situación especial por la que atraviesa Ciudad Juárez.

"Es importante 'vacunar' a este programa, que sea de la sociedad civil para que resista las elecciones locales y las federales".
- Representante UACJ ante el Consejo Ciudadano, 7 junio 2011.

11.5 Análisis FODA

La Tabla 8 sintetiza las fortalezas y debilidades del programa, así como las áreas de oportunidad que se perfilan de su contexto actual y las amenazas que podría enfrentar.

Tabla 7. Resumen de Análisis FODA

Fortalezas	Debilidades
• Resultado de un esfuerzo de planeación abajo-arriba. Diseño específico para las necesidades locales. • Se aprovecha el conocimiento local para focalizar acciones. • Muy alta satisfacción de los beneficiarios. Percepción de cambio en la actitud. • Contenidos y materiales apreciados como didácticos. • Excelente actitud de mayoría de instructores. • Muy alto interés y capacidad de atención de algunos participantes: UACJ, UTCJ, FOTESO. • Aprovecha algunos Centros Comunitarios, de fácil acceso para la gente.	• Sólo atiende una parte del Programa Ideal. Para esperar impacto, habría que completar el esfuerzo (capacitación en aula y empresa; pasantías; bolsa de trabajo; certificación; vinculación). Algunos grupos no hablaron de empleabilidad. • No hay seguimiento a los beneficiarios (¿cuántos pasaron del Taller a capacitación, educación, trabajo)? • Perfil de los instructores debe ser de Psicólogo o Trabajador Social (ajuste ya en proceso). • Cierta disparidad en la experiencia brindada por diferentes sedes. Relacionada con la infraestructura de la que se dispone (ej.: equipo audiovisual). • Poca capacidad de ejecución y seguimiento – aunque atención amable - de la oficina local del SNE *(resultado de visitas y Mystery Shoppers).*
Oportunidades	**Amenazas**
• Existen actores locales que pueden tomar la responsabilidad de cada componente del Programa Ideal (detalles más adelante). • Existen otros actores, presentes en la localidad, que ya están implementando esfuerzos cercanos al Programa Ideal (ej: A Ganar-BID-FOMIN). • Decidido apoyo del Consejo Ciudadano. Instancia ideal de comunicación.	• El término de la Administración Federal (y el proceso electoral) obstaculizarán el fondeo e implementación del Programa Ideal.

12. Conclusiones

La información recopilada, y los análisis efectuados por C230 Consultores, permiten llegar a las siguientes conclusiones:

a) **Los Talleres de Valores para la Empleabilidad tienen Fortalezas importantes**. En efecto:
   - Atienden una necesidad local bien identificada;
   - Cuentan con un diseño ampliamente apreciado como didáctico;
   - Son altamente apreciados por parte de los beneficiarios; y
   - Están siendo ejecutados por organizaciones con excelente disponibilidad y capacidad de atención – especialmente UTCJ, ITCJ y FOTESO.

b) **Los Talleres corresponden a un subcomponente de lo que la literatura identifica como un programa ideal**.

c) A la luz de los resultados de las evaluaciones de impacto que se han practicado a programas de promoción laboral para jóvenes en el ámbito internacional, **C230 considera probable que los Talleres no tengan un impacto medible en la inserción laboral, permanencia en el empleo o mejora en el ingreso de las personas**, que subsista en el tiempo. Por lo anterior, C230 Consultores no considera justificado someter a los Talleres a una evaluación de impacto rigurosa, en este momento. **Se considera más sensible complementar el esfuerzo, aprovechando las lecciones que se derivan de la experiencia internacional**.

d) **Existen actores locales que pueden hacerse cargo de cada componente de un Programa Integral, y vehículos programáticos para financiar algunos de los componentes**.
   - Desafortunadamente, la oficina local del Servicio Nacional del Empleo tiene una baja capacidad de atención y de seguimiento. No resulta razonable esperar que pueda cumplir las funciones de un *one-stop-shop*, y que incluyen: la atención a solicitantes, la provisión de servicios de tutoría individual, la vinculación directa con los programas existentes, el seguimiento del proceso de cada beneficiario, y la preparación de reportes.
   - Por el contrario, la UACJ, UTCJ y FOTESO parecen estar bien posicionadas y preparadas para cumplir con las funciones antes referidas.

e) **La STPS no parece contar con un programa que permita financiar las actividades de gestión correspondientes a un *one-stop-shop***.

13. Recomendaciones

Como se ha señalado anteriormente, la mejor alternativa de política pública para mejorar la inserción, permanencia e ingreso laboral de los jóvenes urbanos de escasos recursos es implementar un programa integral que, bajo el esquema de un *one-stop-shop*, brinde los servicios de asesoría en habilidades sociales, capacitación en aula, entrenamiento práctico in-situ, intermediación laboral, certificación y vinculación.

Para lograr lo anterior, la STPS y el Consejo Ciudadano cuentan dos alternativas básicas. La primera consiste en promover la creación de un programa presupuestal nuevo (sujeto a Reglas de Operación o a Lineamientos). Como se expresa a detalle en la Tabla 8, su principal ventaja consiste en que la preparación de Reglas de Operación para un programa nuevo permitiría asegurar la inclusión de todos los componentes recomendados, así como prever mecanismos de resolución de imprevistos o excepciones; su principal desventaja es la complejidad política de crear un programa nuevo en el último año de una administración.

Tabla 8. Alternativas para la implementación de un Programa Integral

Programa Nuevo		Iniciativa que aproveche Programas existentes (ej: Bécate, Atención a Contingencias Laborales)	
Pros	**Contras**	**Pros**	**Contras**
• Se pueden desarrollar componentes, actividades, servicios exprofeso.	• Momento político complicado. Manejable por situación en Juárez, si se cuenta con apoyo de diputados federales.	• Se aprovechan herramientas existentes.	• **Ninguno de los programas existentes puede financiar actividades de gestión, clave para implementar un *one-stop-shop***
• Factible armar Reglas de Operación o Lineamientos flexibles, para piloto.	• Poco tiempo: las dependencias entregan insumos para PPEF a SHCP en agosto; SHCP presenta PPEF a Diputados en septiembre. ROs deben estar listas en diciembre.	• Menores costos de operación que ya recaen en el funcionamiento normal de las instituciones participantes.	• Requiere fuerte compromiso de varias dependencias y programas.
• Se puede prever un Comité Central que autorice excepciones, casos especiales, resuelva imprevistos.			• Requiere mucha capacidad de coordinación por parte de una instancia central de coordinación.
			• Se pierde flexibilidad para atender imprevistos y necesidades especiales.
• Factible prever Instancias Ejecutoras que reciban recursos, contraten servicios, preparen reportes.			• Altamente probable que surjan imprevistos que no puedan resolverse bajo las ROs de programas existentes

La segunda alternativa consiste en promover una iniciativa operativa que coordine las acciones de una serie de programas presupuestarios existentes – tal ha sido el esquema seguido hasta ahora. La principal ventaja de esta alternativa es que se aprovechan los instrumentos existentes. Las desventajas más importantes son dos: por un lado, ninguno de los programas existentes de la STPS prevé el financiamiento de actividades de gestión (contratación de tutores, pago de personal para la atención personalizada de beneficiarios, ejecución de actividades de seguimiento personalizado a lo largo del programa, etc) que son claves para la correcta implementación de un esquema *one-stop-shop*. Por otro lado, es altamente probable que, durante la operación, se detecte que la normatividad de alguno(s) de los programas existentes no permite el financiamiento de alguna actividad necesaria, situación que retrasaría la ejecución de las actividades y obligaría a la STPS a modificar la normatividad referida. Este problema ya se presentó en el caso particular, toda vez que la STPS se vio obligada a modificar los Lineamientos del Programa de Atención a Contingencias Laborales para financiar la operación de los Talleres.

Por todo lo anterior, se considera apropiado emitir las siguientes recomendaciones:

a) **Se recomienda a la STPS y el Consejo Ciudadano realizar los siguientes cambios al diseño y operación actual de los Talleres, a efectos de maximizar su potencial:**
   - Analizar la posibilidad de proveer a los instructores, o a las instituciones coordinadoras, equipo audiovisual apropiado (al menos, pantallas y reproductores de DVD). Lo anterior, para permitir que los instructores puedan aprovechar el potencial didáctico de los materiales audiovisuales.
   - Analizar la factibilidad de ajustar la compensación a los instructores.
   - Ajustar el contenido de los Talleres, insertando de forma explícita temas relacionados con la Empleabilidad (por ejemplo: ética de trabajo, preparación de currículums o solicitudes de trabajo; preparación de entrevistas laborales). Adicionalmente, verificar que los instructores toquen dichos temas durante la impartición de los Talleres.
   - Realizar esfuerzos explícitos por atraer una mayor población masculina a los Talleres, ajustando el contenido de la publicidad que se hace de los mismos y los canales por los que se distribuye la misma.
b) **Se recomienda a la STPS y el Consejo Ciudadano diseñar e implementar un Programa Integral de Promoción Laboral para Jóvenes, que incluya los seis componentes descritos en la sección 8 de la presente evaluación**. Es importante recalcar que la experiencia que desarrolle Ciudad Juárez en la implementación del programa recomendado, podría servir como base para la posterior ampliación de éste a nivel nacional.
c) **Se sugiere no desperdiciar las fortalezas actuales de los Talleres: éstos pueden ser un excelente primer paso** hacia un Programa Integral de Promoción Laboral para Jóvenes que incluso supere las experiencias internacionales.
d) Se sugiere potenciar las oportunidades con que actualmente se cuenta: en la localidad existen actores suficientes, en número y calidad, para implementar un Programa Integral.
e) Se recomienda hacer de la vinculación con el sector productivo el eje rector de los esfuerzos de promoción laboral para los jóvenes. Las necesidades del sector productivo deben dictar:
   - Los temas de entrenamiento (u "oficios") a ofrecer;
   - El número de beneficiarios a atender;
   - Los contenidos, materiales y demás características de la capacitación (tanto teórica como práctica); y los detalles de las pasantías.

14. Bibliografía

Aedo, Cristian y Sergio Núñez. 2001. "*The case of training policies in Latin America and the Caribbean: The case of* Programa Joven" Programa de postgrado en Economía ILDAS/Georgetwon University, Universidad Albert Hurtado, mimeo.

Abdala, Ernesto. 2000. "Experiencias de capacitación laboral de jóvenes en América Latina" Montevideo: CINTERFOR/OIT.

Abdala, Ernesto. 2002. "Jóvenes, educación y empleo en América Latina" Montevideo: Organización Internacional del Trabajo.

Acemoglu, D. y J. Pischke, 1998. "*Why do firms train. Theory and Evidence*". Quarterly Journal of Economics, 113:79-119.

Attanasio, Orazio, et al. 2008. "*Training Disadvantaged Youth in Latin America: Evidence from a Randomized Trial*". Enero 2008.

Banco Mundial. 2009a. "MEXICO: Improving Productivity for the Urban Poor". Washington, DC: El Banco Mundial.

Banco Mundial. 2009b. "Inte*rnational Experiences in Labor Policy and Labor Training Programs for the Youth.*" Washington, DC: El Banco Mundial.

Becker, Gary. 1964. "*Human Capital: A Theoretical and Empirical Analysis, with Special Reference to Education*". New York: Columbia University Press.

Betcherman, Gordon et al, 2000. "*Active labor market policies: policy issues for East Asia*." Serie de Documentos de Discusión sobre protección social N.5. Washington, DC. Banco Mundial.

Betcherman, G., K. Olivas y A. Dar, 2004. "*Impacts of Active Labor Market Programs: New Evidence from Evaluations with Particular Attention to Developing and Transition Countries*" Serie de Documentos de Discusión sobre protección social, No. 0402. Washington, DC. Banco Mundial.

Bracho, Teresa y J. Padua. 1995. "Características y valor económico de la educación y la formación especializada en el empleo en México". Publicado en la Revista Latinoamericana de Estudios Educativos, volumen 25, páginas 9-42. México.

Entrevista de C230 (2011a) con el Padre Mario Manríquez, director de FOTESO y párroco de la iglesia Santa Teresa en Oasis Revolución, Ciudad Juárez, Chih., 10 de junio de 2010.

Entrevista de C230 (2011b) con el maestro Alberto Trejo, responsable del diseño de los Talleres de Empleabilidad y Valores, Ciudad Juárez, Chih., 7 de junio de 2010.

Entrevista de C230 (2011c) con el licenciado Alejandro Razo, coordinador del Servicio Nacional de Empleo-STPS, México, D.F., 6 de julio de 2010.

Entrevista de C230 con representantes del sector privado, 6 de Junio de 2011.

Entrevista de C230 con el Doctor Alejandro Brugués, COLEF-Ciudad Juárez, 8 de Junio de 2011.

Entrevista de C230 con la maestra Luz Elena Tarango, Jefa de Gestión Tecnológica y Vinculación del Instituto Tecnológico de Ciudad Juárez, 9 de Junio de 2011.

Entrevista de C230 con la licenciada Olga Rosa Ortiz, Subdirectora de Acción Social y Comunitaria de la Universidad Autónoma de Ciudad Juárez, 7 de junio de 2011.

Entrevista de C230 con Armida Holguín, Enlace del SNE para la estrategia Todos somos Juárez, 8 de Junio de 2011.

Entrevista de C230 con Rocío Hernández, Encargada del área de Vinculación de la Universidad Tecnológica de Ciudad Juárez

Entrevista de C230 con Instructora de la Universidad Tecnológica de Ciudad Juárez, 21 de Junio de 2011.

Entrevista de C230 con beneficiario y potencial beneficiario, Ciudad Juárez, Chih., 23 de Junio de 2011.

Ejercicio de *mystery shoppers*, Ciudad Juárez, Chih., de 2011.

Entrevista de C230 con el Ingeniero José Luis Armendáriz, Presidente de la AMAC, 06 de Junio de 2011.

Entrevista de C230 con el representante de la Universidad Autónoma de Ciudad Juárez ante el Consejo Ciudadano, Ciudad Juárez, Chih., 27 de Junio de 2011.

Canto, Ismael y L. Canto. 2009. "*Focus on Mexico*". Estados Unidos: Training Magazine 46:2.

CCPE (2010a), "Minuta de Sesión Ordinaria", Ciudad Juárez, Chih., 22 de febrero de 2010.

CCPE (2010b), "Minuta de la Sesión de Instalación del Consejo Ciudadano", Ciudad Juárez, Chih., primero de marzo de 2010.

CCPE (2010c), "Minuta de Sesión Ordinaria", Ciudad Juárez, Chih., 15 de abril de 2010.

CCPE (2010), "Minuta de Sesión Ordinaria", Ciudad Juárez, Chih ., 10 de noviembre de 2010.

CCPE (2010), "Minuta de Sesión Ordinaria", Ciudad Juárez, Chih ., 22 de noviembre de 2010.

CCPE (2011), "Minuta de Sesión Ordinaria", Ciudad Juárez, Chih ., 21 de Enero de 2011.

CCPE (2011), "Minuta de Sesión Ordinaria", Ciudad Juárez, Chih ., 09 de Febrero de 2011.

CCPE (2011), "Minuta de Sesión Ordinaria", Ciudad Juárez, Chih ., 09 de Febrero de 2011.

CCPE (2011), "Minuta de Primera Sesión Extraordinaria", Ciudad Juárez, Chih., 07 de Mayo de 2010

CONAPO, 2010. Estimaciones preliminares.

CONEVAL, 2009. "Reporta CONEVAL Cifras de Pobreza por Ingresos 2008 / Comunicado de Prensa No. 006/09". [www.coneval.gob.mx]

Dar, Amit y Zafiris Tzannatos. 1999. "Active Labor Market Programs: A Review of the Evidence from Evaluations". Washington, DC. Banco Mundial.

El Colegio de la Frontera Norte, 2010. “Todos Somos Juárez, reconstruyamos la ciudad: Propuesta para coordinar y focalizar las iniciativas gubernamentales y sociales”. Ciudad Juárez, Chih. Pág. 4.

Gobierno Municipal de Ciudad Juárez, 2011. “Historia de Ciudad Juárez”. [http://www.juarez.gob.mx/juarez/historia.php]

Fundación IDEA. 2010, “Estudio de la oferta de recursos humanos críticos para el desarrollo de sectores prioritarios para la economía de México: Hallazgos Generales”, Distrito Federal: Fundación IDEA.

Heckman J.J. y C. Pagés. 2004. “*The Cost of Job Security Regulation: Evidence from Latin American Labor Markets*”. NBER Documento de trabajo 7773.

Instituto Ciudadano de Estudios sobre la Inseguridad, A.C., 2010, “Resultados Segunda Parte: 17 Zonas Metropolitanas (ciudades) 2010”. [www.icesi.org.mx]

Instituto Nacional de Estadística y Geografía, 2001. “Censo de Población y Vivienda 2000”. [www.inegi.org.mx].

Instituto Nacional de Estadística y Geografía, 2011 (INEGI 2011a), Censo de Población y Vivienda 2010. [www.inegi.org.mx].

Instituto Nacional de Estadística y Geografía, 2011 (INEGI 2011b). “Consulta rápida”. [www.inegi.org.mx], junio 2011.

Instituto Nacional de Estadística y Geografía, 2011 (INEGI 2011c), Banco de Información Económica. [http://dgcnesyp.inegi.org.mx/cgi-win/bdieintsi.exe/CSA#].

Instituto Mexicano del Seguro Social, 2011. Memoria Estadística 2010. [http://www.imss.gob.mx/estadisticas/financieras/memoriaestadistica.htm]

Kluve, Jochen. 2007a. “*Active Labor Market Policies in Europe. Performance and perspectives*.” Springer-Verlag, Berlin.

Kluve, Jochen. 2007b. “*The Effectiveness of European Active Labor Market Policy*”. IZA Dp No. 2018.

Tovar, Héctor. “Masacre en Villas de Salvarcar”, Diario La Voz de Juárez, 31 de enero de 2010. [http://lavozdejuarez.com/2010/masacran-a-alumnos-del-cbtis-128/]

Mincer, Jacob. 1978. "*Investment in Human Capital and Personal Income Distribution*".

Mincer, Jacob. 1974.”*Schooling, Experience and Earnings*” Nueva York: National Bureau of Economic Research.

Morrison, Andrew,2003. “Políticas Activas de Mercado Laboral: Experiencias Recientes en América Latina, el Caribe y los países de la OCDE”, BID, Departamento de Desarrollo Sustentable.

Massachusetts Institute of Technology, 1992. “*Dictionary of Modern Economics*”, edited by Pearce, David W. MIT Press.

OCDE. "*Education at a Glance 2010. OECD Indicators*." Paris: OCDE, 2010

Pigou, Arthur Cecil, 1928. "A Study in Public Finance, Macmillan," London, p. 29

Presidencia de la República, 2011, "Estrategia Todos Somos Juárez, Reconstruyamos la Ciudad-Avances al 31 de enero de 2011", [http://www.todossomosjuarez.gob.mx/]

Puerto, Olga. 2007. "*Intervention to Support Young Workers in Latin America and the Caribbean: Regional Report for the Youth Employment Inventory*." Banco Mundial: Washington, DC, p. 20.

Reforma, 2010. "Quema extorsión a IP de Juárez", Staff. Diciembre 05, 2010.

Reforma, 2010b. "Masacran Festejo Juvenil", Staff. Febrero 01, 2010.

Reforma, 2011. "Crece con violencia abandono de casas", Daniela Rea. Marzo 25 de 2011.

Rodríguez, Miriam, 2007 "El empleo y las políticas activas del mercado de trabajo en México en un mundo globalizado (2002-2007)" Tesis doctoral, Flacso México.

Schochet, Peter, et al. 2008. "*Does Job Corps Work? Impact Findings from the National Job Corps Study*". American Economic Review. Vol. 98:5.

Schultz, Theodore W. 1993. "*The Economic Importance of Human Capital in Modernization*", Publicado en Education Economics, Volumen 1, 1993, páginas 13 – 19. Departamento de Economía, Universidad de Chicago, IL, Estados Unidos.

SEDESOL, 2009. "Nota Técnica Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, Propuesta de Modificaciones al Diseño, Ejercicio 2010". Elaborada por Marco López Silva y Adolfo Martínez.

SEGOB – Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres, 2009. "Diagnóstico sobre la Realidad Social, Económica y Cultural de los Entornos Locales para el Diseño Intervenciones en Materia de Prevención y Erradicación de la Violencia en la Región Norte: el Caso de Ciudad Juárez, Chihuahua". México, D.F. Pág. 4. [www.conavim.gob.mx/work/models/CONAVIM/Resource/.../JUAREZ.pdf]

STPS, 2010, Presentación del Subsecretario de Empleo y Política Laboral, "Modelo Ciudadano de Intervención Comunitaria de la estrategia 'Todos Somos Juárez'", 20 de mayo de 2010.

STPS, 2011a, Presentación de avances al 17 de febrero de 2011 de las Acciones de la STPS en materia de Promoción al Empleo – Estrategia "Todos Somos Juárez".

STPS, 2011b, Nota Informativa sobre el Programa de Talleres de Valores y Empleabilidad, remuneraciones, capacitación de instructores y registro de beneficarios, mayo 2011.

Trejo, Alberto, 2010), "Taller de Formación en Valores para la Vida y la Empleabilidad", material para el Programa de Promoción del Empleo Juvenil, Ciudad Juárez, Chih.

Van Reenen, J. 2003. "*Active Labour Market Policies and the British New Deal for the Young Unemployed in Context*". NBER Documento de trabajo 9576