



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO**

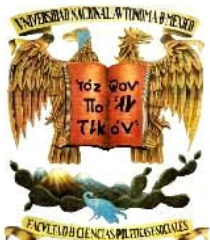
**FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES**

**POLÍTICAS Y PROGRAMAS FEDERALES  
DE APOYO AL EMPLEO JUVENIL EN MÉXICO,  
IMPLEMENTADOS DURANTE EL GOBIERNO DEL PRESIDENTE  
VICENTE FOX QUESADA (2000-2004)**

**T E S I S**

**QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE  
LICENCIADA EN CIENCIAS POLÍTICAS  
Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA  
(OPCIÓN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA)  
P R E S E N T A :  
IVONNE GONZÁLEZ GALINDO**

**ASESORA: PROFRA. MARÍA DE J. ALEJANDRO QUIROZ**



**MÉXICO, D.F.**

**2006.**



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

✿ *A mí mamá, por ser mi ejemplo de fuerza y valentía.*

✿ *A mí tío Arturo, por el cariño y el apoyo que me hacen seguir adelante.*

✿ *A mí tío Luis y mi tía Cecilia, por el apoyo que siempre he recibido de su parte.*

✿ *A mi hermano Javier.*

# ÍNDICE

	Pág.
<b>Introducción</b> .....	3
<b>I. Estado, políticas públicas y empleo joven</b> .....	9
1.1 Estado, Gobierno y Administración Pública .....	9
1.1.1 La Administración Pública Federal .....	12
1.2 Políticas Públicas .....	14
1.3 Empleo y bienestar social .....	19
1.4 La juventud: procesos de transición y su potencial para el desarrollo .....	25
1.4.1 Concepto de juventud .....	25
1.4.2 Los jóvenes no son iguales .....	29
1.4.3 Importancia de los jóvenes en México .....	31
1.4.4 Problemas de la juventud .....	33
1.4.5 El empleo juvenil: una ventana de oportunidad .....	35
<b>II. Marco legal-institucional de las políticas de apoyo al empleo juvenil</b> .....	40
2.1 La juventud y el empleo dentro del Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006.....	40
2.2 Programa Nacional de Juventud 2002-2006 .....	46
2.3 Programa Nacional de Política Laboral 2001-2006 .....	51
2.4 Comentarios del Capítulo II .....	56
<b>III. Situación laboral de los jóvenes en México</b> .....	58
3.1 Condición de actividad .....	58
3.2 Tipo de actividad .....	64
3.3 Condiciones laborales .....	66
3.4 Estudios y empleo .....	70
3.5 Desempleo y trabajo informal .....	74
3.6 Autoempleo .....	78
3.7 Comentarios del Capítulo III .....	79
<b>IV. Programas federales en apoyo al empleo juvenil durante el periodo   2000-2003</b> .....	81
4.1 Antecedentes .....	81
4.2 Programas de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social .....	87
4.2.1 Programa de Apoyo al Empleo .....	88
a) Sistema de Capacitación para el Trabajo (SICAT) .....	89
b) Proyectos de Inversión Productiva (PIP) .....	99
c) Sistema de Apoyos Económicos a Buscadores de Empleo (SAEBE) .....	102
d) Sistema de Apoyos Económicos a la Movilidad Laboral Interna (SAEMLI).....	105
e) Sistema de Apoyos Económicos a la Movilidad Laboral Exterior (SAEMLE) .....	108

4.3	Programas del Instituto Mexicano de la Juventud .....	111
4.3.1	Fortalecimiento al Trabajo Juvenil. Bolsa de Trabajo .....	111
4.3.2	Convocatoria al Autoempleo Juvenil (Empresas Juveniles) .....	115
4.4	Comentarios del Capítulo IV .....	119
	<b>Conclusiones y propuestas</b> .....	123
	<b>Fuentes de información</b> .....	131

## INTRODUCCIÓN

Actualmente, los jóvenes representan una importante fuerza social, económica, política y cultural, tanto en México como en otros países. En el contexto nacional, su importancia radica en el peso numérico que tienen y en la magnitud de sus problemáticas y demandas.

México se encuentra ante una ventana de oportunidad gracias a sus jóvenes. Con el llamado “bono demográfico”, el número de población y de gente joven ha ido en aumento en los últimos años. A mediados de los setenta, por cada cien mexicanos en edad activa había cien pasivos. Pero desde entonces la población rejuveneció y hoy por cada cien potencialmente activos sólo hay sesenta y dos pasivos, cifra que irá disminuyendo con los años hasta el 2030. Esto significa que la proporción de la población que puede producir respecto a la que sólo consume, se incrementará siempre y cuando estos jóvenes tengan un empleo productivo.

A principios del siglo XXI, aproximadamente 25% de la población mexicana se encuentra entre los 15 y 29 años. Es necesario que el potencial de estos jóvenes sea estimulado y aprovechado para que coadyuve al desarrollo del país.

Lamentablemente, la situación del empleo juvenil no es halagüeña, ni a nivel nacional ni internacional. A escala mundial, 66 millones de jóvenes están desempleados, mientras que la mayoría de los que se encuentran laborando lo hacen dentro del sector informal, donde los salarios son más bajos y carecen de protección social. En México la situación es similar, pues la tasa de desempleo juvenil duplica a la de los adultos, llegando a haber grandes diferencias entre grupos de edad como se verá en esta investigación.

Otro problema al que se enfrentan los jóvenes es que muchos de ellos no logran ingresar a un empleo acorde con sus estudios, sobre todo los que cuentan con estudios universitarios. Así mismo, se observa un incremento en la oferta de empleo en áreas que demandan escasa o nula especialización, las cuales

incorporan a un importante número de jóvenes, aunque siempre en condiciones ventajosas para la empresa.

Los jóvenes desempleados o subempleados, como consumidores, cuentan con menos recursos para gastar, ahorrar o invertir, situación que perjudica a empleados y economías, al mismo tiempo que las inversiones de los gobiernos en educación y capacitación se desperdician ante la falta de fuentes de empleo que les permitan ser autosuficientes, pagar impuestos y financiar los servicios públicos.

Además, esta situación genera incertidumbre y frustración en los jóvenes al no tener oportunidades ni ver compensados sus esfuerzos y expectativas. Actualmente, miles de jóvenes no estudian ni trabajan al no estar dispuestos a laborar ocho horas por cincuenta pesos, ni a invertir años de su vida para formarse en una profesión que nunca van a ejercer. Esta situación repercute en la familia tanto como en la sociedad.

De este modo, el empleo juega un papel clave en la inserción social de los jóvenes, puesto que constituye la principal fuente de ingreso de las personas (y sus familias), proporciona integridad social y conlleva legitimidad y reconocimiento social. Es también un ámbito de desarrollo interpersonal que facilita los contactos y la integración a redes.

Pero si bien los jóvenes son tan importantes para el país, y si bien tienen necesidades y demandas, ¿se han satisfecho dichas demandas?, ¿se les ha incluido como una parte fundamental en el desarrollo?

Para bien o para mal, nuestro país se encuentra en la encrucijada de una transición demográfica que está exigiendo respuestas al crecimiento de sus demandas más legítimas, entre ellas el empleo. Por ello, es necesario estudiar qué oportunidades laborales tienen los jóvenes de México para transitar con certidumbre a la etapa adulta.

Una primera hipótesis que se plantea en esta investigación, es que a principios del siglo XXI los jóvenes en México tienen más acceso a la educación y a la tecnología que en cualquier otra época; sin embargo, esto no tiene un efecto directo para que puedan conseguir un buen empleo, sino que un gran número de ellos se encuentran desempleados, dentro del sector informal, o tienen empleos en donde sus condiciones laborales no son las adecuadas.

De aquí se genera una segunda hipótesis que da pie a un acercamiento a la Administración Pública, y es que en esta misma época, en México el Gobierno Federal no ha implementado una política o un programa de gobierno que atiendan satisfactoriamente la situación laboral de los jóvenes, en razón de que la política laboral actual le otorga prioridad al aspecto de la capacitación, dejando de lado una estrecha colaboración de los empleadores y medidas concretas para determinados sectores de la juventud; mientras que, por otro lado, la política de juventud no cuenta con un programa lo suficientemente eficaz y oportuno para atender el problema adecuadamente.

Los objetivos a perseguir por parte de la investigación son varios:

- a) Conocer y aproximarse a un entendimiento de la situación actual de los jóvenes y las perspectivas que hay para ellos en México.
- b) Conocer qué programas y acciones en materia de apoyo al empleo se están desarrollando para los jóvenes en México, en qué consisten y en qué medida atienden a la problemática del empleo juvenil. Particularmente, se revisarán los programas de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social y del Instituto Mexicano de la Juventud.
- c) Determinar si estas políticas y programas responden a las necesidades de la juventud y si son suficientes de acuerdo a las proyecciones de la población.
- d) Ofrecer información que contribuya a la investigación sobre los jóvenes en México.



El periodo en el que se centra este trabajo es el del año 2000 al 2004, ya que con el gobierno del presidente Vicente Fox cambiaron algunos aspectos de la política laboral que se venía siguiendo y surgieron nuevos subprogramas, además de que el Programa Nacional de Juventud es de reciente creación, no teniendo un similar anterior a él.

El diagnóstico presentado en este documento ilustra tanto las potencialidades como las vulnerabilidades de los programas de apoyo al empleo juvenil que ha implementado tanto la Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS), al ser la encargada de diseñar y llevar a cabo la política laboral; así como los programas del Instituto Mexicano de la Juventud (IMJ), al ser éste el encargado de definir e instrumentar la política de juventud.

El tema en que se centra la investigación es propio de la Ciencia Política y la Administración Pública, ya que el análisis y evaluación de las políticas públicas y los programas de gobierno, en este caso encaminados al mejoramiento de la situación laboral de los jóvenes, forman parte del quehacer del egresado profesional de dichas disciplinas.

Para iniciar, en el primer capítulo se abordan los conceptos medulares de la investigación sobre las políticas y programas de apoyo al empleo juvenil, comenzando por definir al Estado, al Gobierno y a la Administración Pública, dado que la investigación se enmarca en su estudio. Debido a que se estudian programas tanto de una dependencia, la STPS, como de una entidad, el IMJ, se habla acerca de la organización de la Administración Pública Federal con el objetivo de diferenciar un organismo centralizado de un descentralizado. Otros conceptos que se abordan son el empleo, el subempleo y la informalidad, así como el de juventud, su problemática y su importancia para el desarrollo del país.

En el segundo capítulo, se revisa el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, el Programa Nacional de Juventud 2002-2006 y el Programa Nacional de Política

Laboral 2001-2006, con el objetivo de identificar qué importancia se le otorga al sector juvenil, y en particular al aspecto del empleo juvenil. Se hace mención de estos planes y programas porque indican en primera instancia la pauta que marca la Presidencia de la República para abordar el tema de los jóvenes y su inserción en el desarrollo, y en segundo lugar, porque uno marca la política laboral y otro la política de juventud que se siguen.

En el tercer capítulo, se describe la situación laboral de los jóvenes en México, en donde se indican las condiciones en las que los jóvenes trabajadores o buscadores de empleo se encuentran actualmente y se indican los problemas más recurrentes a los que se enfrentan al momento de buscar trabajo.

En el cuarto y último capítulo, se exponen las acciones del Gobierno en apoyo al empleo juvenil. Primeramente, se marcan los antecedentes de las instituciones de Gobierno que han pretendido atender la problemática de los jóvenes. A continuación, se revisa el Programa de Apoyo al Empleo (PAE), a cargo de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social. Este programa consta de diversos subprogramas, y se eligió para su estudio debido a que es uno de los de mayor impacto dentro de la política laboral, y atañe en gran medida a los jóvenes.

En la tercera parte del capítulo IV se describen los programas del Instituto Mexicano de la Juventud referentes al empleo juvenil: Fortalecimiento al Trabajo Juvenil y Empresas Juveniles. La finalidad de este capítulo es saber en qué consisten estos programas, en qué medida se ven beneficiados los jóvenes con ellos, cuáles son los beneficios reales que aportan a este sector en cuestión laboral, cuáles son sus deficiencias y en qué aspectos pueden mejorar.

Finalmente, se presentan las conclusiones de la investigación y algunas propuestas para la promoción y el apoyo al empleo juvenil en México. Así mismo, al final de la investigación se presenta la bibliografía utilizada y las demás fuentes de información ocupadas para su realización.

Agradezco infinitamente a la profesora María de Jesús Alejandro Quiroz por su generosa y paciente labor de asesoramiento en la realización de este trabajo. Igualmente agradezco el invaluable apoyo de Gerardo Garnelo en cuestiones informáticas para que este trabajo de investigación finalmente haya sido terminado.

## **Capítulo I. Conceptos centrales para el análisis de las políticas de apoyo al empleo juvenil**

### **1.1 Estado, Gobierno y Administración Pública**

El Estado puede ser entendido, de manera general, como una agrupación de seres humanos que habitan en un territorio determinado y que están ligados por vínculos (culturales, económicos, políticos, morales, raciales, de costumbres, etc.), regidos por un Gobierno y por leyes y reglamentos con el fin de que haya una convivencia pacífica.

De acuerdo a Ricardo Uvalle, el Estado es un tipo de organización que denota fuerza, recursos, medios y objetivos; que coadyuva a que la sociedad funcione a través del orden institucional, el cual se integra por reglas, autoridades, medios de gobierno y de administración, consensos y actores sociales.<sup>1</sup>

Además, el hecho de que la misión del Estado esté vinculada con los aspectos que le permiten a la sociedad conservarse y desarrollarse, así como acceder a etapas de progreso, lo hacen convertirse en la institución más importante de la sociedad contemporánea, ya que sin el Estado, ésta podría sucumbir ante sus contradicciones, tensiones y conflictos.

Una de las funciones esenciales del Estado, aparte de la regulación y el control, es la procuración del bienestar social. A decir de Ricardo Uvalle:

“...el Estado también desarrolla tareas relacionadas con el bienestar, el fomento, la promoción y la regulación. La acción cualitativa del Estado es la base para situar que el progreso de los individuos sea el progreso del propio Estado. Y, el progreso

---

<sup>1</sup> Ricardo Uvalle Berrones. *Las transformaciones del Estado y la administración pública en la sociedad contemporánea*. México, IAPEM-UAEM, 1997. p.33

del Estado, es el resultado de capacidades de gobierno, destrezas administrativas y de su orientación a favor de la vida pública.”<sup>2</sup>

Ahora bien, el Gobierno es un elemento esencial de todo Estado, ya que es el encargado de dirigir y coordinar los esfuerzos públicos y privados hacia la consecución de metas de interés general.

Los Gobiernos son instituciones públicas estructuradas a través de las constituciones políticas, el derecho, las leyes y los reglamentos.<sup>3</sup> Tienen como misión definir opciones para garantizar que tanto los intereses de la vida pública como los de la vida privada sean tomados en cuenta; así como construir puentes de negociación, cooperación, comunicación y compromisos para que los esfuerzos se encaminen hacia el bienestar general y pueda regularse mejor la vida pública.

Las tareas del Gobierno responden a valores públicos, necesidades políticas y reclamos sociales;<sup>4</sup> por ello, para que éste sea aceptado, es fundamental su capacidad de respuesta hacia los diversos problemas con los que se enfrenta y que generan demandas y presiones por parte de la sociedad. Ante esta situación, el Gobierno tiene que llevar a cabo acciones para poder conciliar intereses y adoptar decisiones que otorguen estabilidad y desarrollo a la sociedad.

Por otro lado, para que las decisiones del Gobierno puedan hacerse efectivas, es necesaria una entidad que las ejecute: la Administración Pública. De este modo, los gobiernos buscan conseguir determinados resultados y llevar a cabo tareas que responden a necesidades políticas y a reclamos sociales por medio de los órganos que integran la Administración Pública, tanto federal, como local y municipal.

---

<sup>2</sup> *Ibid.*, p. 119

<sup>3</sup> Ricardo Uvalle Berrones. “Las Políticas Públicas: un testimonio del gobierno ilustrado y democrático”. En *Revista IAPEM* No. 5 julio-septiembre 1997. Pág. 42.

<sup>4</sup> Ricardo Uvalle Berrones. *Las transformaciones...* Pág. 62.

La Administración Pública es una entidad constituida por los diversos órganos del Poder Ejecutivo, que tienen por finalidad realizar las tareas sociales, permanentes y eficaces del interés general, que la Constitución y las leyes administrativas señalan al Estado para dar satisfacción a las necesidades generales de una nación,<sup>5</sup> por lo que se relaciona directamente y de manera complementaria con los poderes Legislativo y Judicial.

Gustavo Quiroga considera que la Administración Pública realiza tres funciones fundamentales: mantener el orden público, satisfacer las necesidades de la población y conducir el desarrollo económico y social.<sup>6</sup> Para ello, debe movilizar un gran conjunto de organismos, estructuras, personas y recursos de los que dispone.

Por los motivos anteriores, la Administración Pública es considerada como el Gobierno en acción y como la parte más visible del Estado. Es la institución que sirve como vaso comunicante entre la sociedad y el Estado. Gracias a ella, la sociedad asegura sus condiciones fundamentales de vida, tiene la opción de ser escuchada y puede traducir en hechos lo que sus grupos plantean como demandas ciudadanas.

Por su parte, Dwight Waldo, Frederick Mosher y Salvatore Cimmino consideran en sus estudios que la Administración Pública puede ser comprendida dentro de dos significados. En el primero, es entendida como organización y dirección de personas y medios para alcanzar fines públicos; y en el otro, es entendida como campo de estudio, como ciencia y arte de la organización aplicada a las actividades del Estado.<sup>7</sup>

---

<sup>5</sup> Ver Andrés Serra Rojas. *Derecho Administrativo. Doctrina, legislación y jurisprudencia (Primer curso)*. 21ª ed. México, Editorial Porrúa, 2000. Pág. 87.

<sup>6</sup> Ver Gustavo Quiroga Leos. *Organización y métodos en la Administración Pública*. México, Editorial Trillas, 1987. Pág. 11.

<sup>7</sup> José Juan Sánchez González. *La Administración Pública como ciencia*. México, IAPEM-Plaza y Valdés Editores, 2001. Pág. 117.

La Administración Pública es la encargada de llevar a la práctica las grandes directrices de la política nacional, tal y como éstas se expresan en las leyes fundamentales del país. Su tarea es la preservación de la sociedad y las instituciones públicas, aspirando a elevar las condiciones y niveles de vida de los habitantes del país.

### **1.1.1 La Administración Pública Federal**

La Administración Pública Federal cumple sus funciones por medio de un conjunto de órganos, los cuáles están sujetos a normas jurídicas específicas en las cuales se precisa su organización, su funcionamiento y sus medios de control de acuerdo con la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF). Las formas de organización administrativa mediante las cuales se clasifican estos órganos son: centralizada, desconcentrada y paraestatal.<sup>8</sup>

En primera instancia, la Administración Pública Federal se estructura por dos grandes ramas señaladas en el artículo 90 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: la centralización y la paraestatal.

Dentro del régimen de la centralización administrativa, se pueden observar las dos formas siguientes:

- a) La centralización propiamente dicha, en donde existe un poder unitario o central que irradia sobre todos los órganos de la Administración Pública, ya que se encuentran en un orden jerárquico dependiente de él, manteniendo la unidad de acción indispensable para realizar sus fines.
- b) La centralización con desconcentración o simplemente, la desconcentración administrativa, se caracteriza por la existencia de órganos administrativos, que no se desligan del poder central y a quienes se les otorgan ciertas facultades exclusivas para actuar y decidir, pero dentro de límites y responsabilidades

---

<sup>8</sup> Andrés Serra Rojas. *Op.Cit.* Pág. 91.

precisas, que no los alejan de la propia administración. La competencia que se les confiere no llega a su autonomía.<sup>9</sup>

El artículo 2º de la LOAPF señala que las dependencias que componen la Administración Pública Centralizada son las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Consejería Jurídica. De esta forma, la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, encargada de llevar a cabo la política laboral, forma parte de la Administración Pública Centralizada.

Por otro lado, la Administración Pública Paraestatal, de acuerdo al artículo 3º de la LOAPF, está integrada por los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, instituciones nacionales de crédito, organizaciones auxiliares nacionales de crédito e instituciones nacionales de seguros y de fianzas, y los fideicomisos.

La LOAPF indica, en su artículo 45, que son organismos descentralizados las entidades creadas por ley o decreto del Congreso de la Unión o por decreto del Ejecutivo Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, cualquiera que sea la estructura legal que adopten.

La descentralización administrativa implica el reconocimiento de la personalidad jurídica de un ente público, al que se le asigna una limitada competencia territorial o la responsabilidad de administrar parcialmente asuntos específicos, con determinada autonomía o independencia, y sin dejar de formar parte del Estado, el cual no prescinde de su poder político regulador y de la tutela administrativa. De este modo, la jerarquía administrativa se atenúa, pero el poder central conserva limitadas facultades de vigilancia y control.

Es así que el Instituto Mexicano de la Juventud, encargado de llevar a cabo la política de juventud, es un órgano descentralizado de la Administración Pública

---

<sup>9</sup> *Ibid.* Pág. 524



Federal, que fue creado por ley a fines de 1998 y que es coordinado por la Secretaría de Educación Pública.<sup>10</sup>

De este modo, la Administración Pública se organiza para que sus metas y fines puedan ser realizados con el objetivo de que la vida pública y la privada puedan desarrollarse plenamente.

Bajo este panorama es que adquieren relevancia las políticas públicas como instrumentos esenciales para la atención de las demandas y la toma de decisiones por parte del Gobierno, y es la Administración Pública la encargada de concebir, diseñar, formular, implementar y evaluar estas políticas, ya que a través de sus órganos, instancias y funciones pueden llevarse a cabo.

## **1.2 Políticas Públicas**

Al hablar de políticas dentro de la Administración Pública, éstas se entienden como un conjunto de acciones orientadas hacia un objetivo y aplicadas a un determinado sector o segmento de la población, o bien a nivel global (nacional o internacional) con el fin de incidir en la población objetivo.

Una política se refiere a una conducta seguida en asuntos particulares, regida por directrices y lineamientos que determinan y regulan las acciones a realizar con el fin de alcanzar objetivos determinados.

Las políticas se siguen en los distintos campos de actividad del Gobierno (laboral, económico, social, etc.), en los cuales se siguen una serie de normas para atender y tratar de resolver una determinada problemática. Así, las políticas

---

<sup>10</sup> Ley del Congreso de la Unión, expedida el 31 de diciembre de 1998 y publicada en el Diario Oficial de la Federación el 6 de enero de 1999.

están integradas por el conjunto de programas y objetivos que tiene el Gobierno en un determinado campo.<sup>11</sup>

De este modo, las políticas implican un proceso en el que se da una secuencia de decisiones y hechos que implican una modificación en la realidad del campo en el que se encuentren, las cuales pueden significar avances o retrocesos en la problemática atendida.

Ahora bien, de acuerdo con Fernando Camargo, las políticas públicas se pueden definir como “la transformación de demandas sociales que se hacen al sistema político-administrativo para que sean satisfechas a través de decisiones públicas.”<sup>12</sup>

Las políticas públicas hacen referencia a “un cierto tipo de acciones estatales calculadas, con continuidad en el tiempo, que tienen por objeto el cumplimiento de las metas predeterminadas y que implican, por tanto, programación y especialización técnica en grado variable”.<sup>13</sup>

De este modo, las políticas públicas tienen que ver con la toma de decisiones relacionadas con cómo los gobiernos forman su agenda y deciden que una cierta cuestión o demanda es de interés público; cómo definen y explican los problemas a atender; y cómo fabrican y ponderan las opciones de acción para encararlos.

Ahora bien, resulta importante diferenciar las políticas gubernamentales de las políticas públicas. Las políticas gubernamentales se refieren a las políticas desarrolladas por el Gobierno y que no incluyen la participación de la sociedad,

---

<sup>11</sup> Joan Subirats. *Análisis de políticas públicas y eficiencia de la Administración*. Madrid: Ministerio para las Administraciones Públicas, 1994. Págs. 40-41.

<sup>12</sup> Fernando Camargo Pérez. “La naturaleza de las políticas públicas”. En la revista *Espacios Públicos* año 3, no. 6 septiembre del 2000. México, UAEM. p. 87.

<sup>13</sup> Héctor Castillo Berthier “Las políticas juveniles en México. Un acercamiento a la política cultural del primer gobierno electo del Distrito Federal:1997-2000” en *Jóvenes, culturas e identidades urbanas*. México, Miguel Ángel Porrúa - UAM-I, 2002. p. 266.

mientras que el punto esencial y particular de una política pública, es precisamente la participación de la ciudadanía. Como lo menciona Luis Aguilar:

“Gobernar de acuerdo a política pública significa incorporar la opinión, la participación, la corresponsabilidad, el dinero de los ciudadanos, es decir, de contribuyentes fiscales y actores políticos autónomos y, a causa de ello, ni pasivos ni unánimes. Política Pública no es sin más cualquier política gubernamental. En efecto, supone gobernantes elegidos democráticamente, elaboración de políticas que son compatibles con el marco constitucional y se sustancian con la participación intelectual y práctica de los ciudadanos, políticas que no mortifican arbitrariamente las libertades, las oportunidades y las utilidades de los ciudadanos ni introducen un trato desigual inmerecido entre ellos. Esta es su norma más que su utopía la cual permite descubrir, denunciar y corregir los defectos de las políticas gubernamentales en curso”.<sup>14</sup>

Sin embargo, el proceso de políticas públicas (diseño, implementación y evaluación) es sumamente complejo. En él intervienen relaciones de poder y negociación política, pues en definitiva una política, sea pública o gubernamental, siempre va a beneficiar más a un grupo que a otro, si no es que perjudica a uno de ellos. Incluso, Fernando Camargo comenta que las políticas pueden llegar a atender en forma limitada y parcial las demandas sociales, ya que las respuestas a las demandas no rebasan determinados límites, porque “podrían atender a los intereses parciales y diferenciados de los actores gubernamentales”.<sup>15</sup>

Luis Aguilar coincide en el aspecto de que las políticas públicas no son redentoras y resolutorias, ya que solamente buscan contribuir a la elaboración de decisiones públicas más eficaces que sean capaces de ir abordando oportuna y sistemáticamente los problemas y defectos públicos.<sup>16</sup>

---

<sup>14</sup> Luis Aguilar Villanueva. *El estudio de las Políticas Públicas*. 3ª ed. México, Editorial Miguel Ángel Porrúa, 2000. p. 33

<sup>15</sup> Fernando Camargo. *Op Cit.* p. 83.

<sup>16</sup> Luis Aguilar Villanueva. *Op.Cit.* p. 9.

Durante el sexenio del presidente Vicente Fox Quesada, las políticas gubernamentales fueron reconocidas como políticas públicas, caracterizadas no por la participación social, sino por el cumplimiento limitado y parcial de las demandas sociales que son manifestadas políticamente y que llegan a formar parte de la agenda de gobierno.

Por otro lado, la política social se reconoce como parte de las políticas públicas, y puede definirse como la aplicación de medios públicos a la consecución de metas sociales de interés general. Es el conjunto de programas y objetivos que siguen lineamientos encaminados a la realización de cambios significativos, en al menos una condición de bienestar, en la población meta u objetivo a la cual se encuentran referidos.<sup>17</sup> Las políticas sociales están determinadas por los problemas que dan lugar a una demanda de servicios y beneficios sociales.

De acuerdo con Héctor Castillo Berthier, son tres las áreas básicas que atañen a la política social y de las que se desprenden igual número de políticas:<sup>18</sup>

1. Las políticas de producción, administración y acceso a los bienes y servicios públicos ( alimentación, educación, salud, cultura y vivienda);
2. Las políticas de empleo, con los beneficios ocupacionales que de estas se derivan (vacaciones, asignaciones familiares, etc.) y sus arreglos sobre las formas de remuneración; y
3. Las políticas fiscales mediante las cuales se financian progresivamente la oferta de servicios sociales a través de asignaciones directas, subsidios y transferencias.

De este modo, el autor concibe a la política social, en singular, como los lineamientos que definen la acción estatal en cualquiera de sus órdenes y sectores (salud, educación, alimentación, vivienda, cultura, deporte, recreación, asistencia social) o de los grupos a los cuales está dirigida (mujeres, jóvenes, niños, niñas,

---

<sup>17</sup> Alejandro Medina Giopp. "Agenda de Gobierno y Políticas Públicas: la gestión de la Política Social". En *Revista IAPEM* No. 5 julio-septiembre 1997. Pág. 90.

<sup>18</sup> Héctor Castillo Berthier. *Op.Cit.* Págs. 266-267.

pueblos indígenas, discapacitados, grupos vulnerables, etc); y a las políticas sociales, en plural, como la actividad que despliegan las distintas instancias del gobierno responsables de las áreas mencionadas.<sup>19</sup>

En cuanto a la política de juventud, Sergio Balardini considera que es:

“...toda acción que se oriente tanto al logro y realización de valores y objetivos sociales referidos al periodo vital juvenil, así como también, aquellas acciones orientadas a influir en los procesos de socialización involucrados. Trátese tanto de políticas reparatorias o compensatorias como de promoción y orientadas al desarrollo y/o construcción de ciudadanía. En este sentido afirmamos que en la política de juventud, se hallan presentes tanto los valores e intereses de los jóvenes en particular como en los de la sociedad, en general.”<sup>20</sup>

La política de juventud también puede definirse como aquella que intenta generar las condiciones necesarias para que los jóvenes puedan realizarse como tales, es decir, que puedan potenciar sus capacidades y lograr una autonomía plena en su proceso de desarrollo y, al mismo tiempo, participar en la configuración de la sociedad en la que viven.

Otro tipo de política que interesa para el desarrollo de la presente investigación, es la laboral, que se refiere a los lineamientos mediante los cuales el Estado regula y procura el equilibrio entre los factores de producción, promueve el incremento de la productividad del trabajo y el desarrollo de la capacitación, coordina los servicios de seguridad social, impulsa la ocupación en el país, etc.

De esta forma, tanto la política social, como la de juventud y la laboral, son las directamente involucradas con la atención a los jóvenes, específicamente en lo que respecta al empleo juvenil.

---

<sup>19</sup> *Ibid.* Págs. 267-268.

<sup>20</sup> *Ibid.* Pág. 268.

Ahora bien, para llevar a cabo una determinada política deben tomarse medidas específicas, los programas, los cuales se refieren al conjunto de acciones afines y coherentes a través de las cuales se pretende alcanzar objetivos y metas previamente determinadas por la planeación. Para realizar estas acciones se requiere combinar recursos humanos, tecnológicos, materiales, naturales y financieros; especificar el tiempo y el espacio en el que se va a desarrollar el programa; y atribuir responsabilidades a una o varias unidades ejecutoras debidamente coordinadas.

La finalidad de los programas consiste en desagregar y detallar los planteamientos y orientaciones generales de una política mediante la identificación de objetivos y metas. Sus características generales los definen así: según el nivel que se elabora puede ser global, sectorial e institucional; en relación al ámbito territorial y temporal que comprende puede ser nacional o regional y de mediano y corto plazo respectivamente.<sup>21</sup>

### **1.3 Empleo y bienestar social**

El trabajo humano se define por la transformación consciente de la naturaleza, por lo que el concepto de trabajo es entendido como “toda actividad que comporta la producción de algo que tiene una utilidad social”.<sup>22</sup> Por otra parte, el empleo es aquella parte de dicho trabajo que puede ser cuantificada en la riqueza nacional, particularmente en el producto interno bruto (PIB), por lo que constituye la fuente generadora de riqueza para el desarrollo de cualquier sociedad y, por ende, la base de su bienestar material.

La definición de empleo utilizada actualmente sigue la Resolución de la XIII Conferencia de Estadísticas del Trabajo, convocada por la Organización

---

<sup>21</sup> *Glosario para el proceso de planeación*. Secretaría de Planeación y Presupuesto. México, 1985. Pág. 104.

<sup>22</sup> Lluís Fina Sanglas. *El reto del empleo*. España, Mc Graw-Hill, 2001. p.43

Internacional del Trabajo (OIT) y celebrada en Ginebra del 18 al 29 de octubre de 1982, la cual indica que un empleado es una persona mayor de 12 años, que trabajó al menos una hora, remunerado o no, en la semana de referencia de la encuesta, o bien que no lo hizo por estar de vacaciones, enfermo, disfrutando de un permiso o por otros motivos personales, pero con retorno asegurado al trabajo. Se incluyen también como empleados a quienes siendo mayores de 12 años iniciarán, con toda seguridad, un trabajo en cuatro semanas o menos. México, al ser parte de la OIT, utiliza esta definición.

De esta forma, se marca una pauta para la definición del desempleo, la cual procura definir la ausencia total de empleo. En general, el desempleo se refiere a la población en edad de trabajar que no trabajó en la semana anterior en que se realizó la encuesta de empleo, no estaba disponible para trabajar y estaba buscando activamente empleo (en los dos meses previos a la encuesta).<sup>23</sup>

La importancia del empleo en la sociedad, es que constituye la principal –y generalmente la única- fuente de recursos económicos para los hogares. Tanto los sueldos y salarios como los ingresos que se obtienen al desarrollar actividades por cuenta propia, son los que permiten a los miembros de las familias sobrellevar los gastos que realizan para satisfacer sus necesidades.

Pero el empleo no sólo es generador de riqueza, sino también su principal mecanismo de distribución, ya que los ingresos que genera, sea por la vía de salarios, ganancias empresariales, autoempleo o ingresos familiares, condicionan los niveles y formas de vida de los diversos grupos poblacionales.

Es importante resaltar la importancia del empleo como mecanismo de distribución de la riqueza, ya que ésta se encuentra concentrada en muy pocas personas. En el caso de México, por ejemplo, en 1996 el 37.9% del ingreso se

---

<sup>23</sup> *Ibid.* p. 48

concentraba en el 10% de los hogares más ricos, mientras que el 13.2% lo hacía en el 40% de los hogares más pobres.<sup>24</sup>

Para que la redistribución pueda realizarse, es necesario que se mejore el poder adquisitivo de los salarios, sin embargo, éstos se han venido deteriorando desde fines de los setenta. Basta señalar que el salario mínimo en 1999 se situaba a un nivel equivalente al 27% del que tenía en 1978.<sup>25</sup> Esto resulta grave, sobre todo tomando en cuenta que en la práctica este es un salario de ingreso al mercado para los trabajadores no calificados y no protegidos por la contratación colectiva, y que en general se encuentra en empresas pequeñas, en el comercio y los servicios personales, por lo que afecta directamente a los jóvenes, que son quienes generalmente se encuentran en alguna de estas condiciones.

Por otro lado, el empleo también constituye el ámbito de socialización por excelencia de las personas, el que organiza su forma de vida y la de sus hogares, y les garantiza un lugar en la sociedad. Es por ello que el desempleo genera conflictos en el hogar y en la vida familiar, ya que esas personas pueden llegar a sumirse en una fuerte depresión al no poder continuar asumiendo el papel de proveedores y de sostén del hogar. Todo ello aunado al hecho de que al no tener empleo, se afecta la capacidad de satisfacer las necesidades básicas de los hogares al perder un –o el único- ingreso con el cual se financiaba la adquisición de bienes y servicios.

Pero el desempleo puede verse también como un mecanismo disciplinador. Para Marco Leyva y Javier Rodríguez, el desempleo también tiene connotaciones políticas al desmovilizar a los trabajadores y al debilitar a las organizaciones sindicales por medio de la disminución del número de agremiados, con ello se pueden producir condiciones de miedo a la pérdida de los puestos de trabajo o su

---

<sup>24</sup> Datos tomados de Cordera Campos, Rolando y Enrique González Tiburcio. “La sociedad mexicana hacia el nuevo milenio: cohesión y divergencia”. En Millán, Julio y Antonimo Alonso Concheiro (Coords.) *México 2030. Nuevo siglo, nuevo país*. México, FCE, 2000. p. 306.



defensa pese a la precariedad; ambas situaciones influyen en el sometimiento de la fuerza de trabajo al poder de las empresas, sobre todo transnacionales, y a los arreglos corporativos con el Estado.<sup>26</sup>

Por otro lado, es importante considerar que actualmente el empleo juvenil se identifica más con el *subempleo*. La Conferencia de Estadísticas del Trabajo, en su reunión del año 1998, definió el concepto de “subempleo” desdoblándolo en dos: el de “subempleo” propiamente dicho y el de “empleo inadecuado”. El primero se limita a situaciones en las que la persona desea trabajar más horas y está disponible para ello. El segundo, en cambio, se refiere a personas cuyo empleo o bien no corresponde a sus cualificaciones, o bien presenta otras deficiencias relacionadas con el “grado y la naturaleza de los riesgos económicos, el régimen horario del trabajo, el desplazamiento al centro de trabajo, la seguridad e higiene de los trabajadores y las condiciones generales del trabajo”.<sup>27</sup>

De esta forma, dentro del “empleo inadecuado”, se distinguen tres situaciones:

- a) empleo inadecuado en relación con el nivel de cualificaciones.
- b) empleo inadecuado en relación con los ingresos.
- c) empleo inadecuado en relación con unos horarios de trabajo “excesivos”, incluido el tiempo de transporte.

Las personas pueden también trabajar en condiciones que resultan insatisfactorias para su bienestar y el de sus familias. Esto sucede con los empleos usualmente denominados *precarios*, que son generalmente los que están dentro del sector informal de la economía. Éste tipo de empleos incluye muchas ocupaciones por cuenta propia y a los trabajos asalariados que el empleador no registra en la seguridad social, a los que a veces se denomina “empleos no

---

<sup>25</sup> Organización Internacional del Trabajo. *Los principales desafíos que enfrenta el mercado de trabajo en México en los inicios del siglo XXI*. OIT, 2000. Pág. 46.

<sup>26</sup> Leyva Piña, Marco A. y Javier Rodríguez Lagunas. “Oportunidades de trabajo y jóvenes”. En Nateras Domínguez, Alfredo (coord.). *Jóvenes, culturas e identidades urbanas*. México, Miguel Ángel Porrúa-UAM-I, 2002. Pág. 287.

<sup>27</sup> Lluís Fina Sanglas. *Op. Cit.* p.51

registrados” o “en negro” debido a que, por un lado, ellos no proveen cobertura frente a situaciones tales como enfermedades (de los trabajadores o de sus familiares) u otros eventos que puedan afectar la capacidad para el desarrollo de la tarea.<sup>28</sup>

De esta forma, al ser el trabajo asalariado el medio de acceso por excelencia tanto a mecanismos de seguridad social como a otros beneficios (como la vivienda), el contar con un empleo precario o informal puede generar inseguridad e incertidumbre en la familia.

Además, las bajas remuneraciones suelen ser otra fuente de tensiones en la vida familiar. Cuando la presencia de este tipo de ocupaciones se hace más frecuente, el flujo de recursos en los hogares se vuelve imprevisible, dificultando seriamente la elaboración de los planes más elementales y elevando el grado de incertidumbre respecto del futuro.

Por otra parte, la relación que se puede dar entre el Estado y el empleo, es que, a decir de Uvalle, ningún Estado progresa si la calidad de vida disminuye.<sup>29</sup> Las condiciones de vida son factor muy importante para que el Estado viva con bienestar, democracia y gobernabilidad. El vigor de los Estados depende de cómo son capaces de asegurar que la calidad de vida sea incremental, no decreciente. Es por ello que no se puede hablar de progreso de los Estados cuando sus habitantes no viven bien.

De esta forma, la calidad de vida de la sociedad es un buen indicador para ubicar lo que realiza el Estado, cómo lo realiza y lo que puede realizar de acuerdo con su realidad temporal y espacial.

---

<sup>28</sup> Luis Beccaria. *Empleo e integración social*. Argentina, Fondo de Cultura Económica de Argentina, 2001. Pág.11.

<sup>29</sup> Ricardo Uvalle Berrones. *Las Transformaciones...* p.120

El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) publica cada año el Informe sobre Desarrollo Humano. El índice de Desarrollo Humano es un indicador comparable internacionalmente, que combina: (i) la longevidad (medida mediante la esperanza de vida al nacer); (ii) el logro educacional (a través de la alfabetización de adultos y la matrícula combinada de varios niveles educativos); y (iii) el nivel de vida, mediante el PIB per cápita anual ajustado (paridad del poder adquisitivo en dólares).<sup>30</sup>

En el Informe sobre Desarrollo Humano 2003, México ocupó la posición número 55 de 175 países, alcanzando el último lugar entre las naciones de desarrollo humano alto con un IDH de 0.800.<sup>31</sup> El país que ocupó el primer lugar en este informe fue Noruega, con un IDH de 0.944, seguido por Islandia y Suecia, que tienen un IDH de 0.942 y 0.941 respectivamente. El país del continente americano con el IDH más alto fue Estados Unidos, con un IDH de 0.937 (7º lugar a nivel global), mientras que el país latinoamericano con el IDH más alto fue Argentina, el cual tiene un IDH de 0.849 y ocupó el lugar número 34 de todos los países. De este modo, México ocupó el octavo lugar entre los países latinoamericanos, siendo superado por Argentina, Uruguay (0.834), Costa Rica (0.832), Chile (0.831), Bahamas (0.812), Cuba (0.806), y Trinidad y Tobago (0.802).<sup>32</sup>

Llama la atención que países como Cuba y Trinidad y Tobago tenga un IDH más alto que México; pues si bien es cierto que este país tiene un PIB per cápita superior al de esos países, hay que considerar la gran variación en los índices del mismo, ya que esto revela que persiste una desigual participación en la generación de la riqueza nacional y en la distribución de la misma. Por ejemplo, el ingreso medio anual en el Distrito Federal (17,696 dólares equivalentes) es más de seis veces el registrado en Chiapas (3,302) y Oaxaca (3,489), lo cual indica no

---

<sup>30</sup> CONAPO. *Índices de Desarrollo Humano, 2000*. [www.conapo.gob.mx](http://www.conapo.gob.mx)

<sup>31</sup> Entre más se acerque la cifra al 1.0 el país se encuentra en mejores condiciones de desarrollo humano. México logró entrar a la categoría de Desarrollo Humano Alto alcanzando el límite del rango inferior que es de 0.800.

<sup>32</sup> Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. *Informe Sobre Desarrollo Humano*. Organización de las Naciones Unidas. 2003. <http://hdr.undp.org>

sólo un mejor nivel de bienestar en la población capitalina, sino también una mayor productividad de la economía.<sup>33</sup> No es casualidad, además, que sea precisamente en estos estados en donde se registran los salarios más bajos a nivel nacional.

Las inequidades son más marcadas en el PIB per cápita: mientras la delegación Benito Juárez está muy cercana a los 40 mil dólares, en Santos Reyes Yucuná y Santa María Zaniza en Oaxaca es sólo de 149 y 175 dólares, respectivamente. La desigualdad es tal que el ingreso promedio en la delegación del Distrito Federal es más de 200 veces que en los municipios oaxaqueños.<sup>34</sup>

Por ello, uno de los retos más importantes del Estado es el bienestar de la sociedad en condiciones de equidad, no solamente en cuestión territorial, sino de grupos sociales (jóvenes, mujeres, personas mayores). Para lograrlo, es necesario que el acceso a la alimentación, la salud, la vivienda, el empleo, la educación y la recreación se constituyan en elementos prioritarios para el Gobierno.

## **1.4 La juventud: procesos de transición y su potencial para el desarrollo**

### **1.4.1 Concepto de juventud**

El concepto de juventud es de los más difíciles de definir. No existe una definición universal que sea aceptada por todos los países, es más, ni siquiera una determinada definición puede ser totalmente válida en un mismo país, pues la juventud está determinada por el contexto social, político, cultural, económico, y familiar en el que se desenvuelve la persona.

Generalmente, el término juventud se ve como el periodo del ciclo de vida en que las personas transitan de la niñez a la condición adulta, y en el que se

---

<sup>33</sup> CONAPO. *Índices de Desarrollo Humano, 2000*. [www.conapo.gob.mx](http://www.conapo.gob.mx)

producen cambios biológicos, psicológicos, sociales y culturales.<sup>35</sup> Sin embargo, esta conceptualización no nos permite un verdadero acercamiento a lo que es la juventud.

Una definición muy acertada por tomar en cuenta los diversos contextos en los que se desenvuelve la juventud, es la de Lorenzo Cachón,<sup>36</sup> quien la define como “un proceso de transición por el cual se pasa de la dependencia completa que caracteriza a la infancia en una serie de aspectos, a la plena autonomía que es propia de la vida adulta”.

Este proceso implica una serie de transiciones concretas que llevan al joven a desarrollar plenamente su personalidad, a incorporarse a la vida activa, a tener independencia económica, a constituir un hogar propio y/o a establecer un emparejamiento estable.

Las formas en que estas transiciones se presentarán varían de un país a otro y se encuentran condicionadas por la sociedad y el tiempo en que se producen, ya que se presentan ritos de iniciación diferenciados en las clases sociales y porque con el paso de los años va cambiando la edad promedio para contraer matrimonio, se prolonga la estancia en el hogar familiar, etc.<sup>37</sup>

Dentro de los estudios sobre la juventud,<sup>38</sup> se han logrado identificar diversas transformaciones que sirven como referencia para delimitar a la misma. Algunos de estas transformaciones o cambios que se presentan son:

---

<sup>34</sup> *Ídem.*

<sup>35</sup> Secretaría del Trabajo y Previsión Social. *Condiciones actuales de los jóvenes y el mercado laboral en México.* México, STPS, 2002. Pág. 1

<sup>36</sup> Cachón, Lorenzo. “Políticas de inserción de los jóvenes en los mercados de trabajo en la Unión Europea”. En *Juventud, educación y empleo.* Oficina Internacional del Trabajo-CINTERFOR. Uruguay, 1998. Pág. 175.

<sup>37</sup> Puede hablarse incluso de una “juventud prolongada”, ya que actualmente los jóvenes permanecen un mayor tiempo en el sistema escolar y al tener mayores dificultades para encontrar trabajo prefieren esperar más tiempo para casarse y permanecen en el hogar paterno.

<sup>38</sup> Ver STPS. *Condiciones actuales...* Págs. 2-5.

- a) Respecto a la normatividad social. Se da por los criterios formales sobre edades mínimas para votar, casarse o presentarse a elecciones que marcan el punto en que termina la juventud y se inicia la adultez. Sin embargo, esta condición se refiere a una condición potencial y no real (no es lo mismo tener la edad mínima para casarse que casarse) y define a la juventud con arreglo a criterios puramente formales y nacionales.
  
- b) Las modificaciones biológicas que marcan el inicio y el término de la juventud. Los cambios biológicos fundamentales (menarquía en el caso de las mujeres y desarrollo genital en el de los hombres) señalan más bien el inicio de la pubertad y no el de la juventud. Además, podría plantearse que el fin del proceso de crecimiento indica el ingreso a la adultez, pero ello difícilmente sería aceptado por los especialistas, pues en las mujeres suele ocurrir antes de los 20 años; aunado a que la medición del proceso de crecimiento es individual y, por lo tanto, compleja y costosa.
  
- c) Ritos de iniciación e hitos socioculturales. Toda sociedad tiene actividades consideradas propias del adulto. Por ejemplo, el ingreso a la educación superior, el inicio de la actividad sexual, el primer noviazgo, etc. podrían ser hitos de iniciación de la juventud. La salida del hogar de origen, el logro de independencia económica, la formación de familia, el término de la educación superior, etc. podrían ser hitos de finalización de la juventud. Sin embargo, resulta difícil establecer comparaciones ya que no todas las sociedades tienen los mismos hitos ni éstos son permanentes. Además, la dependencia respecto de hitos específicos puede implicar casos de personas que nunca son jóvenes y de otros que nunca son adultos o que entran a la adultez a edades muy avanzadas, lo que no resulta satisfactorio.
  
- d) La trayectoria entre la total dependencia a la autonomía plena. La dependencia plena es un rasgo propio de los niños y la emancipación total es inherente a los adultos, por lo que los jóvenes debieran tener algún

margen de independencia de los padres, ( decidir con quién juntarse, dónde ir, qué hacer cotidianamente, etc.) y al mismo tiempo tener vínculos de dependencia (económica, de autoridad, etc.). Este tipo de cambio implica ciertas dificultades para definir grados de dependencia y de autonomía (hasta qué punto un joven puede dejar de depender de los padres).

- e) Desde el punto de vista demográfico, los jóvenes están insertos en el grupo de población de entre 15 y 24 años. En el caso de contextos rurales o de aguda pobreza, el entorno se desplaza hacia abajo e incluye el grupo de 10 a 14 años; en varios casos, el contexto de estratos sociales medios y altos urbanizados se amplía hacia arriba e incluye al grupo de 25 a 29, por lo que la juventud tampoco se encuentra bien definida en este aspecto.
- f) Desde el punto de vista biológico y psicológico, la juventud es el periodo que va desde el logro de la madurez fisiológica hasta el logro de la madurez social; pero no todas las personas de una misma edad recorren este periodo vital de la misma forma ni logran sus metas al mismo tiempo.

Visto lo anterior, es posible afirmar que no existe una delimitación de la palabra juventud universalmente aceptada y que las fronteras de la juventud son muy borrosas.

Pero aún cuando se presentan diversos criterios en la definición, existe uno que permite estudiar de manera práctica a la población joven y que se basa en la edad. Para fines estadísticos, en el año de 1985 la Asamblea General de las Naciones Unidas definió a los jóvenes como “el grupo de personas comprendidas entre los 15 y 24 años,”<sup>39</sup> pero destaca que no debe dejarse de lado que tanto el inicio como la duración del periodo juvenil es muy variable y está determinado por las normas culturales y por las exigencias que plantea el grado de desarrollo de

---

<sup>39</sup> *Íbid.* Pág.4.

las fuerzas productivas con relación a las capacidades y atributos que deben adquirir quienes –según cada sociedad- dejan de ser niños.

Sin embargo, organizaciones importantes para el estudio de la población joven de México utilizan sus propios criterios. Por ejemplo, el Instituto Mexicano de la Juventud (IMJ) ha definido como su objeto de interés el rango de 12 a 29 años de edad, mientras que el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) define como jóvenes a la población entre 15 y 29 años de edad.

En este estudio se toma el rango utilizado por el IMJ, aunque en diversas estadísticas –sobre todo las manejadas por la STPS- se consideran las personas a partir de los 15 años en adelante. Por este motivo, se especificará a qué rango de edad se refieren los datos presentados en la descripción de los programas en el capítulo IV.

#### **1.4.2 Los jóvenes no son iguales**

Los jóvenes mexicanos no son iguales. Existen diversos factores que los separan y los llevan a reunirse en pequeños grupos, los cuales pueden tener afinidades muy distintas entre sí. Algunos de estos factores son las escuelas, barrios, gustos, símbolos y por supuesto (y tal vez principalmente) el poder adquisitivo de sus familias.

De esta forma, no existe una sola forma de ser joven, sino que ésta se encuentra bien diferenciada principalmente entre los sectores sociales, pues se considera mínima para los campesinos de zonas rezagadas; corta –aunque mayor que para los campesinos- en el caso de los jóvenes de estratos populares; y relativamente larga cuando se refiere a estratos medios o altos. En términos generales, la juventud podrá ser más breve y empezar a edades más tempranas



en los países pobres y atrasados en comparación con los más desarrollados;<sup>40</sup> o según el estrato económico de pertenencia, la duración de esta etapa se acortará o prolongará.

Entonces, es posible darse cuenta de que en los sectores rurales (pobres generalmente) el tránsito de la infancia a la etapa adulta es casi inmediato, los individuos asumen tempranamente responsabilidades adultas incorporándose al mundo del trabajo y la formación de una nueva familia. En estas condiciones la juventud se caracteriza por ser poco numerosa; y no es reconocida como grupo social autónomo: o se les considera niños crecidos o adultos precoces. Es idealizada como el relevo generacional; como el grupo social de reemplazo cuando se le otorgue un lugar en el mundo adulto.<sup>41</sup>

La juventud urbana, por su lado, puede resultar incluso más heterogénea que la rural, debido a los distintos grupos que se pueden formar. Sin embargo, un aspecto que resalta es que los jóvenes de las clases populares tienen la necesidad de entrar más rápidamente al mundo adulto, mientras que los jóvenes de clases medias, pero sobre todo privilegiadas, pueden vivir esta etapa durante un periodo más prolongado.

De este modo, es importante que a la hora de diseñar e implementar políticas y programas dirigidos a los jóvenes, se tome en cuenta el sector al que van dirigidos, pues de ello puede depender en gran parte su éxito.

---

<sup>40</sup> En los países industrializados, la juventud, definida como el periodo que separa el control del niño por su familia de la sujeción del joven adulto por el medio profesional y la familia que él mismo crea, se ha desplazado rápidamente de la categoría de los 15-19 años a la de los 19-24 años. En los países más ricos, casi la totalidad de los jóvenes prosigue estudios pasados los 16 años: en Suecia, por ejemplo, el 95% de los de 18-19 años prosiguen estudios. Touraine, Alan et. al. *¿Qué empleo para los jóvenes? Hacia estrategias innovadoras*. España, Editorial Tecnos-UNESCO, 1988. Pág. 16.

### 1.4.3 Importancia de los jóvenes en México

Los jóvenes han adquirido un enorme peso dentro del conjunto demográfico nacional. Actualmente, el número de jóvenes alcanza el mayor volumen en la historia del país: 20.8 millones de personas entre los 15 y 24 años, pero si se toma el criterio de 15 a 29 años, la población asciende a 25 millones de personas, que representan la cuarta parte de la población mexicana.<sup>42</sup>

De acuerdo a Zamarrón Garza, la juventud, como fenómeno masivo y como etapa formativa cada vez más amplia, es un hecho relativamente reciente en nuestro país, y que data fundamentalmente de los años cincuenta, cuando se inicia un proceso de industrialización acelerada. Este proceso provocó que la sociedad se volviera cada vez más compleja, imprimiéndole un ritmo más veloz al cambio, lo cual exigió al individuo una preparación cada vez mayor para la vida adulta.

Esta etapa intermedia entre la niñez y la edad adulta es la llamada juventud. Con la mejoría de las condiciones de vida crece la población y aumenta la expectativa de vida del individuo, lo que propicia la extensión en número y en amplitud de esta etapa. La sociedad se “juveniliza”, no solamente porque cada vez hay más jóvenes, sino también, porque los límites inferior y superior de la juventud se van ensanchando; hacia arriba, por la necesidad creciente de preparación; y hacia abajo, por la precocidad en la maduración biológica y psicológica.<sup>43</sup>

Además, la generalización de la enseñanza, hizo que la juventud apareciera como categoría social que ocupa un espacio propio, diferente al de los niños y los adultos. Ya no es más un sector social que se confunde en esas dos etapas. Se

---

<sup>41</sup> Ignacio Zamarrón Garza. “La experiencia institucional del Consejo Nacional de Recursos para la Juventud (CREA)”. En *Juventud, divino conflicto*. México, El Nacional, 1992. Pág.126.

<sup>42</sup> Informe de CONAPO, 2003. [www.conapo.gob.mx](http://www.conapo.gob.mx)

<sup>43</sup> Ignacio Zamarrón. *Op.Cit.* Pág. 127

trata de un grupo autónomo con requerimientos específicos y capaz de exigir y dar opiniones.

La población joven de México juega roles muy importantes en el desarrollo del país. Debido a que han aumentado sus niveles educativos, pueden poseer una mejor predisposición a los cambios, y tienen mejor capacidad para lidiar con las nuevas tecnologías informativas y de comunicación. Esto tiene una gran utilidad tomando en cuenta que los cambios se están dando en el contexto de la globalización, la cual se sustenta en gran parte en este tipo de tecnologías. Se dice, incluso, que esta generación de jóvenes es la más preparada que haya existido nunca, debido a la creciente alfabetización y a que nacieron en un ambiente donde los cambios científicos y tecnológicos son cosa común.

De esta forma, en un mundo de permanentes cambios, la juventud cobra una gran importancia, ya que la sociedad se enfrenta al reto de contar con individuos capaces de aprender a lo largo de sus vidas. Como menciona Germán Rama, “la plasticidad de los jóvenes para aprender permanentemente y adaptarse con naturalidad a las nuevas formas de organización social, ha pasado a constituir un capital de tanto valor como el económico en la transformación”.<sup>44</sup> Y es que la ciencia y la tecnología están cada vez más presentes en el quehacer social, y son los jóvenes los más capaces para adaptarse e incorporarse a actividades que requieren procedimientos modernos.

Se trata, entonces, de una gran oportunidad, que debe aprovecharse al máximo. Es importante tomar en cuenta que los jóvenes constituyen el grupo de población más numeroso y que son quienes definen el proceso de la transición demográfica del país. Por esa razón, el asunto de contar con una política de atención a los jóvenes ha pasado de ser sólo necesaria, a un asunto vital para el país.

---

<sup>44</sup> Germán Rama. “La situación de las mujeres jóvenes en América Latina”. *Conferencia magistral en la VI Conferencia Iberoamericana de Ministros de Juventud*, Sevilla, 1992.

De esta forma, es importante considerar el gran número de jóvenes que hay en el país no como un problema, sino como una oportunidad. Pero para aprovechar la situación es necesario desarrollar políticas y programas que tomen en cuenta los principales problemas de la juventud y que coadyuven a su pleno desarrollo. Para ello es indispensable conocer a la población joven del país, sus limitaciones, sus alternativas y sus posibilidades.

#### **1.4.4 Problemas de la juventud**

Referirse a la problemática juvenil implica abordar una gran diversidad de cuestiones, ya que este grupo poblacional constituye un complejo mosaico en el que se pueden observar tanto rasgos comunes como diferencias muy grandes.

Si bien es cierto que los jóvenes de hoy son exponentes de una creciente escolaridad y de cambios significativos en los patrones culturales -expresados principalmente en el avance de las mujeres jóvenes en el mundo laboral y en el de la educación-, esto no puede ser realmente aprovechado debido a las dificultades económicas y de creación de empleos por las que está atravesando el país.

De este modo, el fenómeno de la expansión juvenil adopta un carácter problemático al no existir las condiciones para su pleno desarrollo. Los espacios urbanos, laborales, educativos, culturales y de esparcimiento, se revelan incapaces para resolver a todos; lo que redundará en la concentración de carencias, demandas y conflictos.

La imposibilidad de crear empleos al ritmo que requiere la incorporación anual a la edad productiva (de aproximadamente 1 millón de jóvenes), limita el acceso a satisfactores básicos, a la salud, a la educación, a la recreación y a la cultura. Por tal motivo, una demanda fundamental de los jóvenes es la creación de más empleos, demanda que no ha sido atendida adecuadamente al constatar que la

tasa de desempleo juvenil es del doble que la adulta<sup>45</sup> y que la mayoría de los jóvenes se insertan en el sector informal de la economía.

Por otro lado, la llamada revolución tecnológica se da en condiciones de rezagos educativos y saldos aún significativos de analfabetismo, crisis, estancamiento y serias limitantes para la recuperación de crecimiento y el bienestar.

De este modo, la revolución tecnológica no ha significado aún el fin del desempleo y la pobreza, o al menos de la recuperación de los niveles de bienestar previos a la crisis de los ochenta. Los jóvenes no han visto en ella el horizonte de un empleo digno, un futuro cierto, ni un entorno más justo; pero tampoco cuentan en su gran mayoría con la formación educativa, laboral o de adiestramiento que exigen las oportunidades y empleos de la modernización a las que sólo acceden los jóvenes de las minorías privilegiadas, o bien aquellos que son exponentes de altos niveles de instrucción o capacitación.<sup>46</sup>

Actualmente, lejos de asentarse una sociedad crecientemente homogénea por sus niveles de empleo, ingreso y bienestar alcanzados, existe una sociedad diversificada y plural, profundamente desigual, en donde podemos encontrar minorías juveniles privilegiadas y mayorías populares juveniles con muy pocas opciones para su desarrollo.

Aunado a lo anterior, se debe considerar que aún cuando los jóvenes en México representan a la parte mayoritaria de la población, la participación política es escasa, ocasionando que la influencia en la toma de decisiones tanto de las organizaciones sociales y partidos, como del Gobierno, no corresponda al peso cuantitativo del sector juvenil. De acuerdo con Rubén Téllez, a los jóvenes se les utiliza más como activistas y propagandistas que como personas pensantes, sus

---

<sup>45</sup> STPS-INEGI. *Encuesta Nacional de Empleo 2004*. [www.inegi.gob.mx](http://www.inegi.gob.mx)

<sup>46</sup> María Eugenia Moreno Esquivel. "Los jóvenes ante la dinámica socioeconómica de los noventa". En *Juventud, divino conflicto*. México, El Nacional, 1992. Pág. 31.

intereses son relegados a un segundo término sin tomar en cuenta que son capaces de proponer lineamientos y soluciones para enfrentar los problemas tanto del sector como de la sociedad en general.<sup>47</sup>

De este modo, el Gobierno, al no ser capaz de responder a todas las demandas y necesidades de la población joven, cancela las expectativas de la misma, lo que influye en que los jóvenes mismos consideren que no tienen opciones ni futuro.

Esto resulta grave si se considera que de la forma en que los jóvenes resuelvan esa etapa de su vida, dependerá en gran parte la actitud que como futuros adultos tengan en relación con la función que juegan dentro de la sociedad.<sup>48</sup>

De esta forma, si no se atienden los problemas actuales de la juventud, la perspectiva para el país será la profundización de las tendencias hasta ahora presentes en el país: crisis educativa, desempleo, estancamiento económico y, en medio de todo esto, el predominio de un estilo de desarrollo excluyente, en donde el potencial de los jóvenes está siendo desperdiciado.

#### **1.4.5 El empleo juvenil: una ventana de oportunidad**

El estancamiento y las crisis económicas han originado efectos muy severos en la población mexicana; la desigualdad se ha incrementado, ha disminuido la capacidad adquisitiva y el acrecentamiento de la pobreza y la pobreza extrema se han convertido en un problema de gran magnitud. Ante esta situación, las familias tratan de aumentar sus ingresos enviando a más miembros de las mismas al mercado de trabajo.

---

<sup>47</sup> Rubén Téllez Rubio. "La situación juvenil". En *Juventud, divino conflicto*. México, El Nacional, 1992. Pág. 95.

<sup>48</sup> Arturo Sáenz Ferral. "Los jóvenes: la búsqueda de valores". En *Juventud, divino conflicto*. México, El Nacional, 1992. Pág. 190.

De esta forma, los jóvenes ingresan al mercado de trabajo; sin embargo, una parte significativa de ellos realiza actividades en la economía informal, principalmente en el comercio ambulante.

A escala internacional, existen al menos 70 millones de jóvenes sin empleo, y los índices de desempleo juvenil son considerablemente superiores a los de la población general en casi todos los países.<sup>49</sup> En México, el desempleo juvenil es inversamente proporcional a la mayoría de edad. Por ejemplo, en el primer trimestre de 2004 la tasa de desempleo era de 9.6 para las personas de 12 a 19 años, de 7.5 para las de 20 a 24 años, y de 3.7 para las de 25 a 34 años de edad; mientras que aquellas que se encuentran entre los 35 y los 45 años tuvieron una tasa de desempleo de 1.9.

Este desperdicio de recursos es especialmente grave porque esta generación de jóvenes, hombres y mujeres, que se acerca ahora a la edad adulta es probablemente la más alfabetizada, competente para el cálculo, multilingüe y ambiciosa que haya existido nunca en el mundo, esto sin contar que tienen incorporados de manera natural los códigos de la nueva economía, de las nuevas tecnologías y del cambio constante.

Pero para que los jóvenes puedan explotar esta potencialidad, es indispensable que tengan la posibilidad de adquirir experiencia profesional y acceder a una formación continua, de otro modo tendrán más dificultades posteriormente para encontrar un empleo. Si se excluye a los jóvenes del papel productivo del mundo laboral de los adultos, se les priva de unos ingresos y de la satisfacción personal de un empleo decente, pero esto también puede desmoralizarlos y minar la cohesión social. Las comunidades con elevados índices de desempleo están más expuestas a la delincuencia, a la drogadicción y al vandalismo.

---

<sup>49</sup> Ver Organización Internacional del Trabajo. *Hacer frente al reto del empleo juvenil. Guía para empleadores*. Suiza, OIT, 2001. Pág. 1.

Un estudio realizado por la OIT<sup>50</sup> revela claras razones por las que el empleo juvenil es un asunto de verdadera importancia:

Si persiste o empeora el desempleo juvenil:

1. Los jóvenes sin empleo tienen menos dinero que gastar en los productos y los servicios de los empleadores, lo que mella la demanda agregada.
2. La sociedad registra pérdidas en las inversiones de educación o formación de ciudadanos, cuya productividad potencial no se explota.
3. La empleabilidad de los jóvenes se deteriora ya que no actualizan sus capacidades en el lugar de trabajo. Aumenta el riesgo de que, al no haber adquirido una experiencia laboral significativa, se estanquen en un estilo de vida propio del desempleo.
4. Más personas pasan a depender económicamente de otras, y al reducirse los ingresos familiares, disminuyen o desaparecen los ahorros personales, con lo que se reducen las reservas de capital a disposición de las empresas.
5. La base imponible es menor y los costos del bienestar social mayores, con lo que disminuyen los fondos disponibles para inversiones en educación e infraestructura, a la vez que se reduce la posibilidad de bajar los impuestos.

En cambio, si más jóvenes encuentran trabajo:

1. Los jóvenes con empleo gastan su dinero en bienes y servicios, estimulando así la demanda agregada.
2. La sociedad recogerá los frutos de sus inversiones en educación y formación: el joven empieza a explotar su potencial.
3. Aumenta su empleabilidad, ya que la educación y la formación mejoran con la experiencia en un entorno laboral. Es más probable que esta persona sirva de ejemplo para sus semejantes.

---

<sup>50</sup> *Ibid.* Pág. 9.



4. Una vez que tiene empleo, el joven no sólo empieza a consumir sino que también ahorra e invierte, con lo que aumentan las reservas de capital. Así puede crearse una seguridad financiera.
5. Se incrementan los recursos procedentes de los impuestos y disminuyen los costos de bienestar social, con lo que aumentan los fondos disponibles para invertir en educación y en infraestructura a la vez que aumenta la posibilidad de reducir los impuestos.

A estos aspectos que menciona la OIT se les pueden unir los siguientes:

- Al tener empleo, los jóvenes pueden hacer un mejor uso de su tiempo libre, pues pueden tener ingresos propios que amplían la posibilidad de aumentar sus opciones de recreación y esparcimiento.
- Los jóvenes comienzan a sentirse útiles y la propensión a la depresión disminuye.
- Los aspectos anteriores inciden además en que los jóvenes sean menos propensos al consumo de drogas.
- Puede haber menos delincuencia juvenil, pues los jóvenes pueden obtener sus propios ingresos y utilizar de manera provechosa su tiempo libre.
- La potencialidad de los jóvenes sería aprovechada si se les proporciona empleos que puedan explotar su creatividad y capacidad de aprendizaje.
- Los jóvenes pueden ayudar al mejoramiento de las condiciones de vida de sus familias, contribuyendo incluso al rompimiento del círculo de la pobreza, dependiendo de los ingresos que perciban.
- Mediante el empleo, los jóvenes pueden establecer y ampliar sus lazos sociales y de esta forma no permanecer aislado de la sociedad.

Es por lo anterior que las políticas en torno a la generación de empleo y a la capacitación y calificación laboral que más promesas conllevan son las orientadas a los sectores juveniles. Es allí donde la inversión en capital humano posee mayor potencialidad y tiempo para arrojar importantes resultados. Es allí también, donde más efectivo se puede ser en terminar círculos viciosos de desempleo,

marginación y pobreza, ya que la escasa escolaridad y la entrada temprana al trabajo generalmente desembocan en una ocupación con bajas remuneraciones, lo cual origina a su vez nuevos hogares depauperados, reproduciendo en la siguiente generación iguales o peores condiciones de pobreza.

De esta forma, el desempleo juvenil va en detrimento de los jóvenes, las sociedades, las culturas y las economías. Por el contrario, el empleo juvenil es muy importante para la estabilidad social y económica, entre otros motivos ya mencionados, por lo que resulta indispensable que se le preste mayor atención.

Dicho lo anterior, resulta imprescindible conocer la forma en que la juventud es vista desde una perspectiva institucional para determinar la importancia que el Gobierno mexicano actual le otorga a este sector de la sociedad; pero sobre todo, determinar la importancia que se le da en torno al aspecto laboral. En el siguiente capítulo, se presenta la forma en que la juventud es considerada en el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, el Programa Nacional de Juventud 2002-2006 y el Programa Nacional de Política Laboral 2001-2006.

## **Capítulo II. Marco legal-institucional de las políticas de apoyo al empleo juvenil**

### **2.1 La juventud y el empleo dentro del Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006**

De acuerdo con lo establecido en los artículos 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 20 y 21 de la Ley de Planeación, el presidente Vicente Fox Quesada, como titular del Poder Ejecutivo Federal, tiene la obligación de elaborar el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2001-2006, al que se sujetarán obligatoriamente los programas de la Administración Pública Federal.

El Plan Nacional de Desarrollo constituye el instrumento base de la planeación del Ejecutivo Federal con un horizonte de seis años (2001-2006), y presenta sus objetivos y estrategias. Es el instrumento rector de toda la acción de la Administración Pública Federal y es presentado para su análisis y discusión al H. Congreso de la Unión.

El Plan Nacional de Desarrollo da origen a los programas sectoriales, especiales, institucionales y regionales, que se constituyen en los mecanismos operativos para lograr el cumplimiento de los objetivos y metas planteadas para el año 2006, y señala los procesos, programas y proyectos a ser llevados a la práctica. De este modo, el PND es el instrumento básico que define criterios, prioridades y fundamentos de elaboración de las políticas públicas.

Ahora bien, para cumplir eficientemente con las tareas de Gobierno, y con fundamento en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, que en su artículo 8°, faculta al Presidente de los Estados Unidos Mexicanos para constituir unidades de asesoría, de apoyo técnico y de coordinación, se crearon tres comisiones que agrupan a dependencias y entidades de la Administración Pública Federal: *la Comisión para el Desarrollo Social y Humano, la Comisión para el Crecimiento con Calidad y la Comisión de Orden y Respeto.*

De acuerdo al PND, el área de *Desarrollo Social y Humano* trabajará para mejorar los niveles de bienestar de la población y desarrollar sus capacidades, acrecentar la equidad e igualdad de oportunidades, fortalecer la cohesión y el capital sociales y ampliar la capacidad de respuesta gubernamental.

Por su parte, el área de *Crecimiento con Calidad* buscará conducir responsablemente la marcha económica del país, elevar la competitividad de la economía, asegurar el desarrollo incluyente, promover el desarrollo regional equilibrado y crear las condiciones para un desarrollo sustentable.

Finalmente, el área de *Orden y Respeto* buscará defender la soberanía y la seguridad nacionales, contribuir a que las relaciones políticas ocurran dentro de un marco de gobernabilidad democrática, construir una relación de colaboración entre los poderes de la Unión, avanzar hacia un auténtico federalismo, abatir la corrupción, gobernar con transparencia, garantizar la seguridad pública y una procuración de justicia adecuada.<sup>51</sup>

La atención a la juventud es contemplada tanto por la Comisión para el Desarrollo Social y Humano como por la Comisión para el Crecimiento con Calidad. Se menciona que la primera buscará que el diseño de sus políticas esté regido por los principios de inclusión de la diversidad social (jóvenes incluidos) y de respeto a la pluralidad cultural.

Además, esta Comisión establece la emancipación individual y colectiva de los mexicanos como su misión específica y se compromete con la sociedad, entre otras cosas, “a incrementar la calidad de vida de los mexicanos mediante estrategias que aseguren la satisfacción de sus necesidades básicas, reduzcan las desigualdades extremas y las inequidades de género y de todo tipo, y

---

<sup>51</sup> Presidencia de la República. *Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006*. México, 2001, p. 6.

desarrollen su capacidad e iniciativa”.<sup>52</sup> De esta forma, la emancipación de los jóvenes, su derecho a no ser excluidos y a condiciones de vida digna quedan dentro de los principios a defender por parte de esta comisión.

Por su parte, la Comisión para el Crecimiento con Calidad establece entre sus compromisos para el periodo 2001-2006, los de “crecimiento para crear los empleos que demandarán los millones de jóvenes que se incorporarán al mercado de trabajo los próximos años, y el crecimiento que permita abatir la pobreza y abrir espacios a los emprendedores”.<sup>53</sup> Estos dos compromisos hacen ya referencia directa tanto a los jóvenes buscadores de empleo como a los que buscan una oportunidad para autoemplearse.

En el PND 2000-2006 se señala que los jóvenes mexicanos del siglo XXI han desarrollado su existencia en un ambiente de inestabilidad económica y de cambios tecnológicos y sociales acelerados. La mayoría de ellos demandan una buena educación, salud, cultura, recreación y deporte pero, sobre todo, un fuerte impulso a la apertura de oportunidades económicas, inclusión social y gran énfasis en los aspectos de equidad, dada la diversidad que caracteriza a la población.

Por otro lado, en el PND se menciona la transición demográfica, la cual obliga a adecuar la acción del Gobierno para aprovechar oportunidades y prever y evitar posibles efectos negativos.

Esta transición generó que a partir de la década de los ochentas, los incrementos anuales de la población en edad laboral alcanzaron sus niveles más elevados (de 1.3 a 1.4 millones de personas) durante los periodos más críticos de contracción económica, con el consiguiente aumento del empleo informal y del desempleo.

---

<sup>52</sup> *Ibid.* Pág. 66.

<sup>53</sup> *Ibid.* Pág. 67.

Sin embargo, según indica el documento, en unos años se estará en una situación de ventaja porque habrá pocas personas dependientes (niños que no trabajan) frente a personas en edad de trabajar y que pueden ayudar a activar la economía, lo que abrirá durante las próximas tres décadas una “ventana de oportunidad transitoria” o “bono demográfico”, al aumentar más rápidamente la población en edad laboral que la población dependiente. Esta situación bajará la presión sobre algunos servicios como educación primaria y guarderías, pero representará un enorme desafío en términos de generación de empleos bien remunerados y del mejoramiento de las condiciones de los mismos.

De esta forma, el bono demográfico en la próxima década podría convertirse en un importante factor para el desarrollo del país si se logran crear los empleos necesarios, al propiciar una mayor capacidad de ahorro de los hogares y el despliegue de estrategias más eficaces tanto de formación y utilización de los recursos humanos disponibles, como de acumulación y movilización de activos. Sin embargo, la ventana de oportunidad empezará a cerrarse a medida que se intensifiquen las presiones para atender las demandas del envejecimiento demográfico. El eficaz aprovechamiento de esta ventana de oportunidad podría contribuir a impulsar un círculo virtuoso de más empleos, más ahorro, más inversión.<sup>54</sup>

Dentro de los objetivos rectores y estrategias que maneja el PND 2001-2006, hay algunos que tienen que ver con el empleo juvenil. El objetivo rector 1 de *Desarrollo Social y Humano*, relativo a la mejora de los niveles de educación y bienestar, menciona que el trabajo debe ser concebido como un medio integral para el desarrollo humano y considera que al existir sectores de la sociedad que han sido marginados o que no tienen un adecuado tratamiento en la ley, es estratégicamente indispensable impulsar una reforma laboral integral.

---

<sup>54</sup> *Ibid.* Pág. 22.

Entre las estrategias que menciona para lograr este objetivo, se encuentra la de desarrollar una cultura que promueva el trabajo como medio para la plena realización de las personas y para elevar su nivel de vida y el de sus familias, así como promover una nueva cultura laboral que fomente el trabajo por medio del establecimiento de condiciones de empleo digno y bien remunerado, con énfasis en grupos vulnerables, particularmente los excluidos del desarrollo (jóvenes entre ellos), y que culmine en una reforma laboral integral incluyente.

Para lograr lo anterior, se pretende profundizar los programas de capacitación y desarrollo de asistencia técnica para trabajadores en activo y desempleados, y establecer mecanismos para que las condiciones de creación de empleo y autoempleo estén al alcance de todos los sectores de la población, incluyendo a los actualmente marginados del proceso.

El objetivo rector 2, relativo a la equidad e igualdad, hace referencia directa a los jóvenes. Menciona que éstos representan el grupo de población más importante para el desarrollo económico, social y humano de la nación, tanto por su permanencia en la fuerza de trabajo como por su capacidad de adaptarse y hacer suya una cultura de innovación. Sin embargo, los jóvenes plantean demandas especiales para su inserción social en materia laboral, de salud, de educación, etc., por lo que requieren la apertura de oportunidades y de atención para favorecer su desarrollo integral en todos los aspectos de la vida.

Entre las estrategias que se piensan seguir para incrementar la equidad y la igualdad de oportunidades entre los mexicanos, está la de incorporar integralmente a los jóvenes al desarrollo del país, por medio de una política nacional de juventud que permita promover las oportunidades de este grupo, así como formular una política incluyente e impulsar la apertura de oportunidades para el desarrollo humano, social y productivo de los jóvenes mexicanos como actores estratégicos en el desarrollo del país, esto con el fin de que puedan integrarse plenamente y contar con canales de comunicación para expresarse.

Por su parte, el objetivo rector 3 se refiere a impulsar la educación para el desarrollo de las capacidades personales y de iniciativa individual y colectiva, y entre sus estrategias contempla la de ofrecer a los jóvenes y adultos que no tuvieron o no culminaron la educación básica, la posibilidad de capacitación y educación para la vida y el trabajo que les permita aprovechar las oportunidades de desarrollo.

Una estrategia más relacionada con el apoyo a buscadores de empleo, es la incluida en el objetivo rector 6, referente a la instrumentación de mecanismos modernos para facilitar la búsqueda y la congruencia entre las ofertas y las demandas de trabajo.

Finalmente, dentro de los objetivos y estrategias de *Crecimiento con Calidad*, se busca contar con un sistema sólido de financiamiento para apoyar iniciativas productivas de personas y grupos sociales organizados de bajos ingresos, que promuevan el autoempleo y la competitividad. Además, se plantean apoyos mediante asesorías y capacitación a microempresarios.

Es de esta forma que el Plan Nacional de Desarrollo delinea las rutas a seguir por parte de las entidades y dependencias de la Administración Pública Federal en cuestión de apoyo al empleo juvenil. Como responsables de crear las condiciones que fomenten el empleo de los jóvenes en el país, corresponde a la Secretaría del Trabajo y Previsión Social y al Instituto Mexicano de la Juventud planear y llevar a cabo acciones específicas que concreten lo expuesto en el documento.

En el siguiente apartado, se examina el Programa Nacional de Juventud 2002-2006 con el objetivo de conocer las medidas que pretende llevar a cabo el Instituto Mexicano de la Juventud con respecto al apoyo al empleo juvenil, siendo éste el encargado de determinar la política de juventud que se seguirá a nivel nacional.



## 2.2 Programa Nacional de Juventud 2002-2006

La elaboración del Programa Nacional de Juventud (Projuventud) 2002-2006 se fundamenta en dos vertientes de la legislación nacional. En primer lugar, en aquellas leyes que norman el sistema de planeación democrática participativa del país: la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (art.26), y la Ley de Planeación (art.3). En segundo lugar, en las leyes que establecen las atribuciones relativas a la juventud de las dependencias de la Administración Pública Federal: la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF) y la Ley del Instituto Mexicano de la Juventud (LIMJ).

En cuanto a esta segunda vertiente, el artículo 38 de la LOAPF señala las funciones de la Secretaría de Educación Pública; entre ellas, destaca la de organizar y promover acciones tendientes al pleno desarrollo de la juventud y a su incorporación a las tareas nacionales.<sup>55</sup>

Así mismo, la Ley del Instituto Mexicano de la Juventud, y su Estatuto Orgánico, establecen en sus artículos 3º y 1º, respectivamente, los objetivos de dicho organismo, entre los cuales se encuentra el de “definir e instrumentar una política nacional de juventud que permita incorporar plenamente a los jóvenes al desarrollo del país”<sup>56</sup>.

Además, el PND 2001-2006 refiere que se realizarán programas especiales para sectores específicos de la población, de acuerdo con los artículos 22 y 26 de la Ley de Planeación.

A decir del Projuventud 2002-2006, su importancia radica en que por primera vez en la historia de México se establece una política de Estado en materia de juventud. Se trata de un documento surgido de una amplia investigación en donde

---

<sup>55</sup> Ver Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, artículo 38, fracción XXX.

<sup>56</sup> Instituto Mexicano de la Juventud. *Programa Nacional de Juventud 2002-2006. Fundamento jurídico*. [www.imjuventud.gob.mx](http://www.imjuventud.gob.mx)

el punto principal son los jóvenes, sus características, sus formas de vida, su problemática, sus aspiraciones.

En el Projuventud la población juvenil es considerada como un sector estratégico para el desarrollo de la sociedad, dado el capital social y cultural acumulado en ella. Sin embargo, a la par de las potencialidades, también existen una serie de demandas estructurales que se requieren satisfacer, tales como mejores niveles de educación, más fuentes de empleo, suficientes servicios básicos, facilidad de acceso a una vivienda y servicios específicos de salud, entre otros.

En este documento se señala que es necesaria una conjunción de esfuerzos que propicien la transición de los jóvenes hacia su emancipación y autonomía, y que les permitan asumir una ciudadanía plena en lo económico, social y cultural, ya que si una nación no invierte en sus generaciones jóvenes, cierra sus posibilidades de desarrollo y cancela su viabilidad como país.

Además, se considera que el sector juvenil debe ser visto como sujeto activo y no pasivo de las acciones y situaciones que lo afectan, y que los proyectos que se generen en busca del mejoramiento de la calidad de vida de los jóvenes articulen toda la acción del Gobierno y la sociedad.

El Projuventud 2002-2006 se estructura a partir de tres objetivos rectores:

1. Coadyuvar al mejoramiento de la calidad de vida y bienestar, bien ser y bien hacer de los jóvenes. Para lograr esto se plantean dos programas de acción:
  - Impulso a la emancipación juvenil
  - Fomento del bienestar juvenil
2. Generar áreas de oportunidad para el desarrollo de las capacidades individuales y colectivas de los jóvenes, donde las acciones se concretan en dos programas de acción:
  - Desarrollo de la ciudadanía y organización juvenil

- Apoyo a la creatividad juvenil
3. Propiciar situaciones de equidad para los sectores juveniles en condiciones de exclusión, a través de políticas articuladas en un programa de acción:
- Equidad de oportunidades para jóvenes en condiciones de exclusión

El Projuventud busca establecer los lineamientos que permitan articular y coordinar las acciones que, en materia de juventud, realizan los diferentes actores sociales y los propios jóvenes, con el objeto de generar una política de Estado que posibilite la incorporación plena de este sector al desarrollo nacional.

El principio articulador del Projuventud es la participación. Sus acciones buscan reivindicar y reconocer la capacidad de acción y propuesta de los jóvenes en lo individual, lo comunitario y a través de sus organizaciones; pretende que la población juvenil encuentre espacios para intervenir en la toma de decisiones, así como en la formulación y evaluación de las acciones de Gobierno.

La misión que establece el Projuventud es la siguiente: “Generar un enfoque generacional en todas y cada una de las acciones y programas del Gobierno en sus tres ámbitos y según sus funciones específicas: el federal como normativo, el estatal como coordinador, y el municipal como operador; mediante una amplia y corresponsable plataforma de concertación de esfuerzos entre los actores sociales involucrados, para desarrollar prácticas integrales, participativas e interactivas, las cuales reconozcan a los jóvenes como actores estratégicos del desarrollo nacional”.<sup>57</sup>

En el documento se habla de un cambio en las políticas de juventud. Éstas ya no deben referirse solamente a aspectos superficiales de la juventud. Es necesario que contengan un elemento generacional, para que las acciones desarrolladas en el campo juvenil estén conectadas y conserven coherencia con las desarrolladas

---

<sup>57</sup> Instituto Mexicano de la Juventud. *Projuventud 2002-2006. Qué nos proponemos hacer*. [www.imjuventud.gob.mx](http://www.imjuventud.gob.mx)

en la infancia, con las que se instrumenten posteriormente en los sectores adultos y con las de la tercera edad.

De este modo, se deben implementar políticas integrales de juventud, las cuales se caracterizan de la siguiente manera:

- Conocimiento permanente de las realidades juveniles en toda su heterogeneidad y complejidad.
- Programas diferenciados según el territorio en el que los jóvenes interactúan para responder adecuadamente a esa heterogeneidad.
- Interés en escuchar a los jóvenes y sus propuestas, así como indagar las percepciones y efectos que los diversos programas generan en ellos, mediante acciones de comunicación y evaluación sistemáticas.
- Pensar futuros posibles que adelanten procesos a partir de los mismos jóvenes que redunden en la construcción justa y democrática del país.

En la parte del documento titulada “Cómo lo vamos a hacer” se establecen las estrategias a seguir en cuestión de apoyo al empleo juvenil. Dentro del programa de acción “Impulso a la emancipación juvenil”, contenida dentro del objetivo rector uno, se encuentra la estrategia *Promover el desarrollo de los jóvenes en las actividades productivas y fomentar la formación para el trabajo*, la cual considera que asegurar una adecuada inserción juvenil a las actividades productivas es un aspecto central en la construcción de las políticas públicas de juventud, ya que en este proceso se definen muchas de las condiciones de desarrollo personal y social que los diferentes sectores juveniles esperan concretar.

El propósito de esta estrategia es mejorar la calidad de vida de los jóvenes en el ámbito de la actividad productiva, partiendo de la importancia de reforzar los medios para que este sector de la población acceda, en condiciones equitativas, a oportunidades que le permitan lograr su emancipación económica.

Se busca además que los trabajos a los que accedan los jóvenes estén debidamente remunerados y que sean sostenibles a medida que se creen en los sectores donde la población joven puede aportar mayor productividad y valor agregado, como resultado de la aplicación de los conocimientos y habilidades que adquieren a través de la educación formal, la educación no formal y la capacitación.

Para lograr esto se proponen tres líneas de acción:

1. Incorporación juvenil al mercado de trabajo. Esto a través del fomento de diferentes opciones de colocación, difusión y conocimiento de las alternativas laborales y de capacitación que existen en el mercado laboral.
2. Mejoramiento de las condiciones laborales de los jóvenes. Se busca propiciar iniciativas que impulsen la simplificación de los procedimientos para contratar nueva fuerza de trabajo con apego a la ley y contribuir a que los jóvenes cuenten con las prestaciones que se establecen en las normas laborales, para erradicar prácticas extralegales dentro de los criterios de contratación y permanencia.
3. Fomento y apoyo a la autoorganización juvenil productiva: Impulsar la capacitación, asesoría y apoyo a las organizaciones y proyectos productivos, así como al trabajo por cuenta propia de la población joven, como áreas de oportunidad para generar nuevos empleos, mejorar sus ingresos y una opción viable para combatir la desocupación juvenil.

Es de esta forma que el Projuventud 2002-2006 maneja el aspecto del empleo juvenil y la atención a la juventud. En el siguiente apartado, se revisará el Programa Nacional de Política Laboral 2001-2006, en el que se determina la política laboral que se sigue en el sexenio del Presidente Vicente Fox y en donde se definen las líneas estratégicas a seguir en materia de empleo, incluidas las concernientes al sector juvenil.

### **2.3 Programa Nacional de Política Laboral 2001-2006**

El Programa Nacional de Política Laboral (PNPL) 2001-2006 se presenta de conformidad con lo que establecen el artículo 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los artículos 16, 20, 22, 23 y 28 de la Ley de Planeación, y 9 y 40 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, así como con el mandato presidencial contenido en el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, respecto al establecimiento de estrategias generales mediante tres Comisiones rectoras: Desarrollo Social y Humano, Crecimiento con Calidad, y Orden y Respeto.

El PNPL 2001-2006 se encarga de definir y concretar los proyectos y acciones que tienen que ver con el aspecto laboral. Es el documento que indica la política laboral que sigue el Gobierno Federal en este sexenio.

El planteamiento de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS) inicia con el reconocimiento de que toda persona, por el hecho de ser persona, tiene derecho al trabajo remunerado, independientemente de cualquier consideración que la caracteriza, y por ello busca “la construcción de un sistema laboral competitivo a nivel mundial que promueva el desarrollo humano integral, sustentado en la productividad del trabajo, la capacitación de las personas, el desarrollo tecnológico, el uso responsable de los recursos, en más y mejores empleos, en ingresos crecientes de manera gradual y sostenida para los trabajadores, así como en la concertación entre las organizaciones representativas de trabajadores y empresarios”.<sup>58</sup>

De este modo, la política laboral ejerce sus funciones conforme a lo establecido en el artículo 123 Constitucional y la Ley Federal del Trabajo, buscando, mediante su intervención, la armonía entre los factores de la producción, el fomento a la

---

<sup>58</sup> Secretaría del trabajo y Previsión Social. *Programa Nacional de Política Laboral 2001-2006*. México, STPS, 2001. Pág. 3.

productividad como una constante para elevar las remuneraciones de los trabajadores, así como propiciar las condiciones para el desarrollo de un clima de estabilidad y de paz laboral.<sup>59</sup>

Entre los objetivos rectores que guían la acción de la STPS, se encuentra el de “Modernización de las instituciones laborales”, que plantea que para lograr este objetivo, es necesaria una autoridad laboral que promueva la capacitación del personal, la elevación de su productividad, crear empleos de calidad, elevar la competitividad de las empresas, y alentar la autonomía sindical. Este objetivo rector atañe en buena parte al sector juvenil, ya que es el que principalmente necesita la capacitación y el mejoramiento de los empleos con los que cuenta.

En el PNPL se plantean cinco líneas estratégicas que sustentan los objetivos rectores. La primera de ellas es *Apoyar la generación de empleo que el país demanda*, tomando en cuenta que más de la mitad de la población económicamente activa no se encuentra en la economía formal. En el documento se menciona que los inversionistas y empresarios son los encargados de crear empleo productivo en el país, sin embargo al Gobierno le corresponde crear las condiciones propicias para que lo hagan.

Las otras líneas estratégicas son: *Capacitación* de los trabajadores, necesaria para la competitividad; *Aumentar la productividad de las empresas y de las personas* en beneficio del desarrollo y la competitividad; *Competitividad de las empresas y del país*, dado que México cuenta con recursos para ser de las primeras economías en el mundo, por lo que hay que ayudarlo a desenvolverse mediante el desarrollo tecnológico, de conocimientos, de capacidades, la lucha contra la corrupción y otros aspectos; y *Elevar el nivel de vida de los trabajadores y sus familias*.

---

<sup>59</sup> *Ibid.* Pág. 15.

En el Diagnóstico del PNPL (punto III, *En donde estamos*), se dedica un espacio a la participación de la población joven en el mercado de trabajo. Este sector es visto como uno de los grupos que se encuentran en condiciones de vulnerabilidad, junto con las mujeres, los niños, los ancianos y los discapacitados.

El documento menciona que la incorporación al mercado de trabajo de un amplio número de población joven siempre ha sido un tema de preocupación en México, sobre todo tratándose de jóvenes cuyas condiciones sociales, de educación y formación limitan sus posibilidades de desarrollo.

Los jóvenes son considerados en el PNPL como un grupo en condiciones de vulnerabilidad debido a que un porcentaje importante de ellos trabajan fuera del marco legal, lo que implica la carencia de contrato, sin prestaciones o un salario fijo y remunerador. Además, como ya se mencionó anteriormente, la tasa de desempleo es mayor entre los jóvenes que entre los adultos.

De esta forma, dentro de los retos que afronta este sector se encuentran las dificultades para alcanzar plena autonomía social y económica del hogar paterno, el abandono temprano de la escuela o la falta de experiencia y oportunidades de trabajo.

El documento señala que la oferta de mano de obra joven seguirá siendo significativa durante los próximos años. Sin embargo, las nuevas generaciones enfrentan un mercado de trabajo donde el cambio tecnológico presenta nuevos requerimientos para el desempeño de una actividad productiva, tanto de educación como de experiencia y habilidades, situación que con el sistema educativo actual no vinculado a las necesidades reales del mercado, produce personal calificado pero en áreas que el mercado no demanda.

Es por ello, que “México necesita impulsar la inserción plena de los jóvenes a la vida nacional, generando las oportunidades necesarias de empleo, educación,



capacitación, salud, tiempo libre, y posibilidades de financiamiento; entendiéndolos como sujetos de su desarrollo y como actores estratégicos en la vida nacional”.<sup>60</sup>

En este sentido, la STPS atenderá a los jóvenes procurando que las políticas y programas definidos aseguren la igualdad de oportunidades y de trato hacia ellos, y coadyuvando en la identificación y solución de su problemática mediante investigaciones, estudios y análisis. Esto bajo el principio de que conducir con innovación y eficacia la política pública laboral, significa contribuir a que se propicien condiciones favorables de empleo que demanda la población en edad de emprender una actividad productiva.

El documento también menciona que el Gobierno mexicano ha buscado un plan de ajuste que establezca las bases para una recuperación económica con alcance social, impidiendo la pérdida significativa de empleos y propiciando su generación ante la demanda efectiva de éstos por la incorporación de jóvenes al mercado de trabajo.

Sin embargo, independientemente de los factores económicos que puedan influir en la participación de la población, el elemento demográfico tiene un especial peso en la estructura y composición de la fuerza de trabajo, y la dinámica demográfica en México ha influido en la tendencia paulatina hacia el envejecimiento de la mano de obra, por lo que se vislumbra un futuro inmediato y de largo plazo, difícil tanto para la población en edades jóvenes como para los adultos mayores.

Finalmente, en la parte en donde se definen los objetivos y las líneas de acción a seguir, se encuentra el objetivo de “impulsar la Nueva Cultura Laboral que fomente el trabajo, a través del establecimiento de condiciones de empleo digno y bien remunerado para toda la sociedad; la capacitación de empresarios y

---

<sup>60</sup> *Ibid.* Pág. 64.

trabajadores, con énfasis a grupos en condiciones de vulnerabilidad, particularmente a los excluidos del desarrollo”.<sup>61</sup>

Entre las líneas de acción que se plantean para lograrlo, se encuentran el otorgamiento de becas de capacitación, y mejorar las oportunidades y condiciones de empleo para los jóvenes. Sin embargo, como acciones específicas sólo se señala la realización de dos seminarios, uno en 2001 y otro en 2002, para impulsar propuestas de reforma a la normatividad relacionada con la contratación por hora para los jóvenes, pretendiendo con ello mejorar las condiciones laborales y la incorporación cada vez más temprana de los jóvenes a la actividad productiva.

Es así que el Programa Nacional de Política Laboral trata el tema del empleo juvenil. Como puede observarse, en realidad no es un tema al que le dedique muchas líneas, a pesar de considerarlo de gran importancia. Sin embargo, como se verá en el capítulo IV, los programas clave que implementa la Secretaría del Trabajo y Previsión Social inciden en una buena parte de la población joven del país, aún cuando en un principio no están implementados especialmente para ellos.

Con el PNPL, la Secretaría de Trabajo y Previsión Social establece una relación con el Instituto Mexicano de la Juventud en el diseño y ejecución de programas y proyectos que impulsan la integración a empleos por parte de los jóvenes, el respeto a sus derechos laborales, la ampliación de los esquemas de capacitación laboral, la elevación del nivel de vida de los trabajadores y sus familias y el incremento de la productividad de las empresas y las personas. En lo particular, destaca el *Programa de Apoyo al Empleo*, el cual ha sido adecuado para ofrecer alternativas de capacitación y apoyo a los jóvenes buscadores de empleo.

---

<sup>61</sup> *Ibid.* Pág. 95.

## 2.4 Comentarios del Capítulo II

En este capítulo se observó la forma en que el tema del apoyo al empleo juvenil es considerado en los documentos oficiales que definen, por una parte, la misión y visión del Gobierno Federal en materia de políticas públicas y los objetivos que pretende lograr en los próximos años en materia de juventud (en el caso del PND 2001-2006); y por otra, en los que definen líneas de acción más concretas en cuestión de política de juventud (Projuventud 2002-2006) y política laboral (PNPL 2001-2006).

En los tres documentos señalados se coincide en la importancia que se le otorga al papel que la juventud mexicana está desempeñando actualmente y en las oportunidades que puede llegar a generar la atención a su problemática.

Sin embargo, como se observará en el capítulo 4, hasta la fecha varios de los propósitos presentados se quedaron en el papel, pues las acciones que se han instrumentado aún no se han traducido en un progreso significativo de las condiciones laborales de los jóvenes.

Cabe mencionar, que el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 se plantea una visión de México en el año 2025, por lo que las políticas que se establecen buscan ser el marco que norme la acción del Gobierno para el logro de esa visión. Sin embargo, con el término del gobierno del presidente Fox Quesada, vendrán nuevas ideas, nuevas políticas y nuevos programas, con lo que se planteará una nueva visión y tal vez una nueva forma de mirar a los jóvenes.

Llama la atención que dentro del PND 2002-2006 los jóvenes son considerados el futuro de México,<sup>62</sup> lo cual implica que no se reconoce que en la actualidad el papel que pueden desempeñar para el desarrollo del país es de suma importancia.

---

<sup>62</sup> Ver Presidencia de la República. *Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006*. México, 2001. p. 75.

Por su parte, El Projuventud 2002-2006 sin duda refleja una amplia investigación del sector juvenil. Tal vez uno de los mayores méritos que se le deben reconocer es que concibe a la juventud desde sus diferentes acepciones, no se conforma con establecer un rango de edad o una determinada transición biológica, sino que trata de abarcar todo lo que implica lo juvenil.

En lo que respecta al empleo juvenil, los planteamientos que realiza el programa tienen un gran valor debido a que incluyen toda una serie de factores implicados en la emancipación de los jóvenes. Asimismo, las acciones que pretende seguir para impulsar la independencia de los jóvenes y mejorar sus oportunidades de desarrollo resultan bastante interesantes.

Sin embargo, debe tomarse en cuenta que estas son solamente ideas que se plasman, y su ejecución depende de muchos factores, entre ellos recursos físicos, materiales y financieros, y la participación de diversas Secretarías de Estado. Esto ha dado como resultado que las intenciones iniciales no sean una realidad todavía, lo cual resulta lamentable tomando en cuenta que el fin de la política de juventud planteada por el IMJ, es alcanzar uno de los grandes objetivos de las políticas de juventud: lograr que los jóvenes sean reconocidos como actores estratégicos para el desarrollo nacional.

Finalmente, el Programa Nacional de Política Laboral 2001-2006, aún cuando hace mención de los jóvenes, no plantea ningún programa específico para atenderlos. De esta forma, la Secretaría del Trabajo ha llevado a cabo varias acciones en cuestión de capacitación y modernización, pero no se le ha dado un enfoque hacia la juventud a ningún programa implementado por ella, lo que mengua el impacto que tienen éstos hacia los jóvenes.

Una vez visto esto, en el siguiente capítulo, se hablará sobre la situación laboral de los jóvenes en México y de algunas características que presentan los jóvenes trabajadores con la finalidad de conocer las condiciones en las que se desenvuelve este sector de la población dentro del mercado de trabajo.

### **Capítulo III. Situación laboral de los jóvenes en México**

Durante las últimas décadas, México ha experimentado un crecimiento notable de la población en edad laboral, la cual se prevé siga creciendo durante las próximas tres décadas, hecho que constituye un reto para las políticas encaminadas a la generación de empleo en el país. En la actualidad, cada año se incorporan a la población económicamente activa aproximadamente 1.4 millones de jóvenes y la mayoría de ellos lo hace en condiciones desfavorables debido a que se insertan en actividades que no corresponden a su nivel de estudios, no cuentan con un buen salario, ni con prestaciones, entre otras.

Por ello, resulta importante para esta investigación conocer las características y condiciones laborales de la mano de obra joven, para de esta forma tener un acercamiento a la realidad que viven dentro del mercado laboral. Se busca de este modo determinar cuáles son los espacios a los que la juventud trabajadora tiene acceso y evaluar las condiciones laborales de este sector de la población.

Una forma de aproximarse al trabajo juvenil es observar la tendencia que presentan los jóvenes con base en la información censal y basada en las encuestas, pues aún con sus limitaciones, es una fuente que permite conocer y comparar la evolución en el periodo de referencia.

A continuación, se detallan las características básicas de la población joven dentro del ámbito laboral en México.

#### **3.1 Condición de actividad**

Del conjunto de población en edad laboral, la Población Económicamente Activa (PEA) contempla a las personas de 12 años y más, distinguiendo entre ellos a dos grupos: los ocupados y los desocupados; por su parte, la Población

Económicamente Inactiva (PEI) agrupa a las personas que se dedican al estudio, a los quehaceres domésticos, los pensionados, los jubilados y los discapacitados.

En los cuadros 1 al 3, es posible observar que dentro del rango de 12 a 29 años de edad, la principal condición de inactividad es la correspondiente a los estudios, seguida por los quehaceres domésticos y por otros inactivos. Los jóvenes que no estudian ni trabajan pueden encontrarse dentro de esta última categoría, o dentro de los que se dedican a los quehaceres domésticos (sobre todo mujeres).

De esta forma, los datos indican que más de la mitad de los jóvenes pertenecientes a la PEI (66.24%), son estudiantes, sin embargo, un número importante de ellos no tienen ninguna ocupación. Otro aspecto a destacar, es que mientras que el 90% de los jóvenes varones se dedican a los estudios y sólo el 2% a los quehaceres domésticos, las cifras cambian drásticamente en el caso de las mujeres, pues sólo el 53% de ellas son estudiantes, y el 44% se dedican a los quehaceres del hogar.

**Cuadro 1**  
Población Económicamente Inactiva por grupos de edad,  
según condición de inactividad, 2004.

Grupos de edad	PEI	Condición de inactividad				
		Estudiantes	Quehaceres domésticos	Pensionados y jubilados	Incapacitados	Otros inactivos <sup>1</sup>
TOTAL	18,781,373 100%	12,440,328 66.24%	5,492,965 29.25%	2,636 0.01%	81,010 0.43%	764,434 4.07%
12 A 14 AÑOS	6,226,496 100%	5,850,611 93.96%	228,517 3.67%	0 0.00%	14,067 0.23%	133,301 2.14%
15 A 19 AÑOS	6,611,506 100%	5,029,473 76.07%	1,223,956 18.51%	0 0.00%	20,893 0.32%	337,184 5.10%
20 A 29 AÑOS	5,943,371 100%	1,560,244 26.25%	4,040,492 67.98%	2,636 0.04%	46,050 0.77%	293,949 4.95%

<sup>1</sup> Incluye a los inactivos no clasificables en categorías anteriores y al no especificado.  
Fuente: INEGI-STPS. *Encuesta Nacional de Empleo 2004*. México, 2005.

**Cuadro 2**  
**Población Económicamente Inactiva por sexo y grupos de edad,**  
**según condición de inactividad, 2004. (Hombres)**

Grupos de edad	PEI	Condición de inactividad				
		Estudiantes	Quehaceres domésticos	Pensionados y jubilados	Incapacitados	Otros inactivos <sup>1</sup>
HOMBRES	6,592,785 100%	5,946,177 90.19%	144,998 2.20%	2,521 0.04%	52,028 0.79%	447,061 6.78%
12 A 14 AÑOS	3,027,018 100%	2,878,442 95.09%	44,612 1.47%	0 0.00%	9,972 0.33%	93,992 3.11%
15 A 19 AÑOS	2,558,010 100%	2,301,074 89.96%	63,726 2.49%	0 0.00%	14,514 0.57%	178,696 6.99%
20 A 29 AÑOS	1,007,757 100%	766,661 76.08%	36,660 3.64%	2,521 0.25%	27,542 2.73%	174,373 17.30%

<sup>1</sup> Incluye a los inactivos no clasificables en categorías anteriores y al no especificado.  
Fuente: INEGI-STPS. *Encuesta Nacional de Empleo 2004*. México, 2005.

**Cuadro 3**  
**Población Económicamente Inactiva por sexo y grupos de edad,**  
**según condición de inactividad, 2004 (Mujeres)**

Grupos de edad	PEI	Condición de inactividad				
		Estudiantes	Quehaceres domésticos	Pensionados y jubilados	Incapacitados	Otros inactivos <sup>1</sup>
MUJERES	12,188,588 100%	6,494,151 53.28%	5,347,967 43.88%	115 0.00%	28,982 0.24%	317,373 2.60%
12 A 14 AÑOS	3,199,478 100%	2,972,169 92.90%	183,905 5.75%	0 0.00%	4,095 0.13%	39,309 1.23%
15 A 19 AÑOS	4,053,496 100%	2,728,399 67.31%	1,160,230 28.62%	0 0.00%	6,379 0.16%	158,488 3.91%
20 A 29 AÑOS	4,935,614 100%	793,583 16.08%	4,003,832 81.12%	115 0.00%	18,508 0.37%	119,576 2.42%

<sup>1</sup> Incluye a los inactivos no clasificables en categorías anteriores y al no especificado.  
Fuente: INEGI-STPS. *Encuesta Nacional de Empleo 2004*. México, 2005.

La Encuesta Nacional de Juventud (ENJ) 2000 realizada por el Instituto Mexicano de la Juventud, la cual representa la primera de su tipo que se realiza en México, ha arrojado varios datos muy interesantes acerca del empleo juvenil. Esta encuesta identifica alrededor de 34 millones de jóvenes entre 12 y 29 años, de los cuales, por lo menos el 65% ha buscado alguna vez en su vida algún empleo o ha desempeñado alguna actividad económica.<sup>63</sup> Este volumen de población representa alrededor del 52% de la PEA.

<sup>63</sup> De ellos 55.5% son hombres y 44.5% mujeres. *Encuesta Nacional de Juventud 2000*. Centro de Investigación y Estudios sobre Juventud. Instituto Mexicano de la Juventud, 2001.

Si se toma en cuenta el rango de edad que utiliza la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, la participación del sector joven de la sociedad sigue teniendo una gran importancia, pues entre la población de 15 a 29 años, la PEA está conformada por 15.1 millones de jóvenes, de los cuales, 9.8 millones son hombres y 5.3 millones son mujeres,<sup>64</sup> representando el 35% de la misma.

La gráfica 1 nos muestra que, de acuerdo a la Encuesta Nacional de Empleo 2004, del total de los jóvenes mexicanos (dentro del rango de 12 a 29 años), 46% forman parte de la PEA y el 54% restante forman parte de la PEI. Cabe resaltar que de entre el grupo de jóvenes trabajadores, por cada cien, 65 son hombres y 35 son mujeres, es decir, la cantidad de hombres jóvenes que trabajan casi duplica a la cantidad de mujeres.<sup>65</sup>

Entre los jóvenes varones, 6 de cada 10 conforman la PEA, mientras que en el grupo de mujeres esta relación disminuye a la mitad, es decir, 3 de cada 10. Hay que destacar que al interior de la PEA la tasa de ocupación en ambos sexos es similar, ligeramente superior entre los varones (96.7%) que entre las mujeres (95.4%), y aunque este indicador aumenta con el incremento de la edad, no se observan grandes variaciones entre los diferentes grupos (94.3% en el de 15 a 19 y 96.6% en el de 25 a 29).

Sin embargo, hay que resaltar que en el año 2000 las tasas de ocupación eran mayores tanto para ambos sexos como para los distintos rangos de edad. Por ejemplo, la tasa de ocupación de los hombres de 20 a 24 años en el año 2000 era de 96.92, mientras que en el año 2004 disminuyó a 95.64. En el caso de las

---

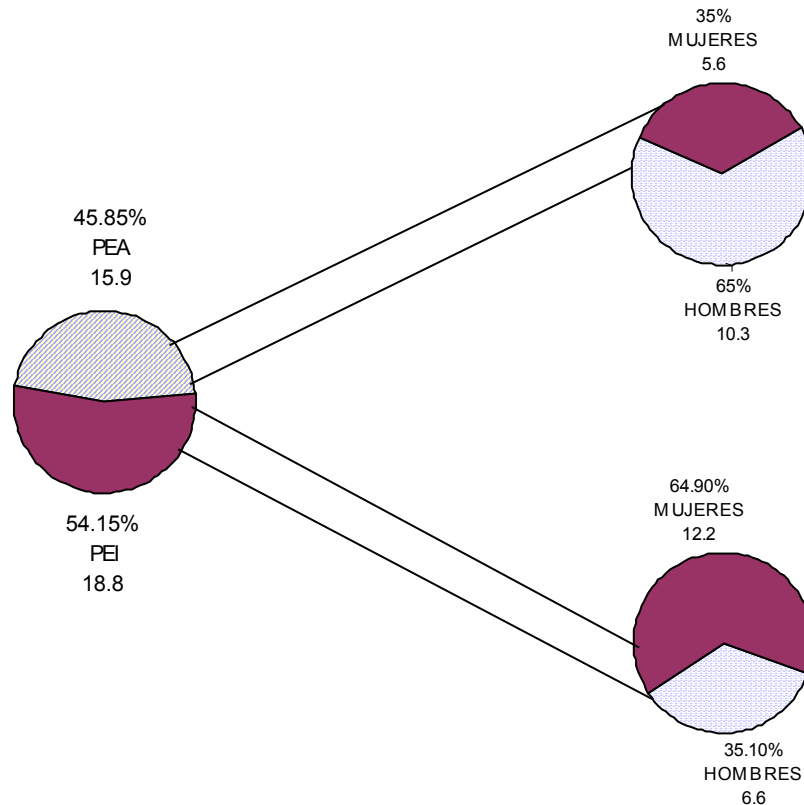
<sup>64</sup> INEGI – STPS. *Encuesta Nacional de Empleo 2004*. México, 2005.

<sup>65</sup> Cabe señalar que no ha habido grandes cambios en cuanto a la distribución de hombres y mujeres dentro de la PEA del año 2000 al 2004; sin embargo, en el 2000 era el 48.6% de la población joven la que conformaba la PEA, lo que indica que una mayor cantidad de jóvenes se encuentran dentro de la PEI. Esto puede explicarse fundamentalmente porque los jóvenes han preferido permanecer durante más tiempo en la escuela, por ello también el incremento dentro del rubro “estudiantes” dentro de la condición de inactividad de un 61.61% en el año 2000 a un 66.24% en el 2004.



mujeres dentro del mismo rango la tasa era de 96.52 en el año 2000, pasando a 93.28 en el 2004.

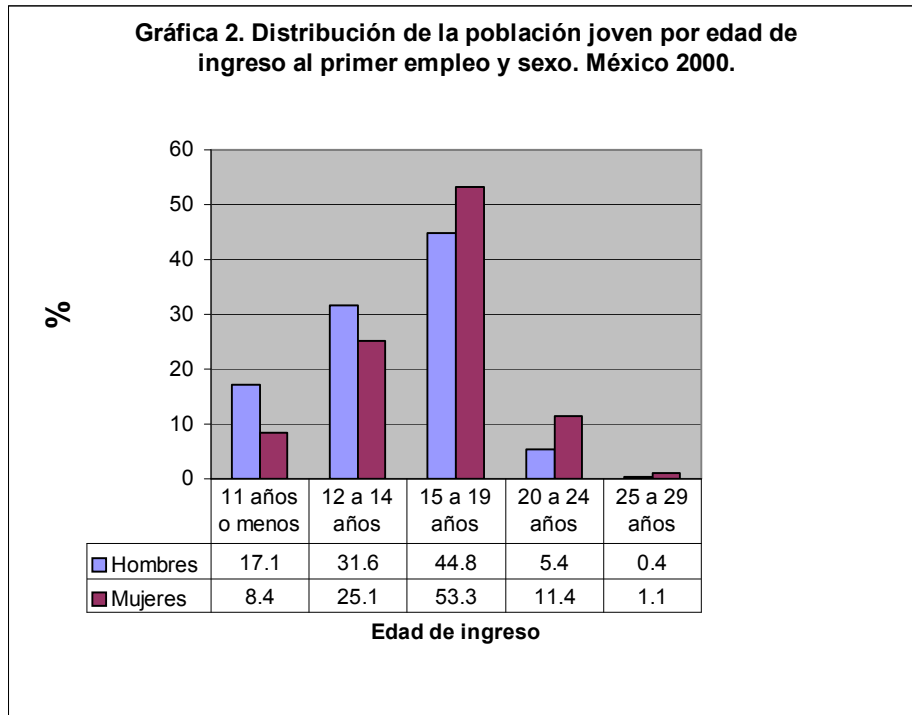
Gráfica 1. Distribución porcentual de la población joven (12 a 29 años) por condición de actividad y sexo, 2004 (Millones)



Fuente: INEGI-STPS. *Encuesta Nacional de Empleo 2004*. México, 2005.

El inicio de la vida productiva juvenil se da fundamentalmente entre los 15 y 19 años de edad (49% de los jóvenes consiguen su primer empleo durante este rango de edad), aunque una proporción importante de ellos, cercana a 30%, comienza a trabajar entre los 12 y 14 años, e incluso, hay quienes comenzaron antes de los 12 años (13%). Según un estudio de la Comisión Económica para América Latina y El Caribe (CEPAL), titulado *La juventud en Iberoamérica. Tendencias y urgencias*, los jóvenes mexicanos son los que más temprano ingresan al mercado de trabajo, al comenzar a una edad promedio de 15.9 años.

En cambio, la población joven de países como Chile y España comienza a edades más tardías, pues reportan una media de 16.5 y 17 años, respectivamente.<sup>66</sup>



Fuente: Instituto Mexicano de la Juventud. *Encuesta Nacional de Juventud 2000*. México, 2001.

Los mecanismos a través de los cuales los jóvenes suelen incorporarse al mundo laboral por primera vez son fundamentalmente dos: los amigos (35.6%) y los familiares (32.2%). En este aspecto destaca la importancia de las redes sociales para que los jóvenes puedan obtener un empleo, ya que al no contar con experiencia laboral, las recomendaciones de amigos y familiares son esenciales para que éstos puedan conseguir el trabajo, o en su caso, ingresar al negocio familiar.

A través de los años, la población más joven (de 12 a 19 años) ha ido aumentando su presencia en el sistema escolar, pero también está incrementando su participación en el mercado laboral, al igual que las mujeres de entre 20 y 24 años de edad. Una vez señalada la condición de actividad en la que se encuentran

<sup>66</sup>CEPAL – Organización Iberoamericana de la Juventud. *La juventud en Iberoamérica. Tendencias*

los jóvenes en México, es indispensable saber el tipo de actividades en las que se desempeñan para poder tener un mejor acercamiento a la situación del empleo juvenil en el país.

### **3.2 Tipo de actividad**

Durante las últimas décadas se han presentado varias transformaciones en la distribución de la fuerza de trabajo, entre las cuales se encuentra un incremento sustancial en el volumen de población económicamente activa y el aumento del sector terciario que agrupa a las actividades del comercio y los servicios.<sup>67</sup>

Para el año 2004, de los jóvenes incorporados a la actividad económica, 15.65% se encontraban en el sector primario, 27.78% en el sector secundario y el resto (56.24%) en el sector terciario.

Resultan significativas las diferencias existentes en la participación por sexo y grupos de edad. Entre los hombres, a medida que aumenta la edad, crece la participación en el sector secundario y terciario, siendo este último donde se produce el mayor incremento; de manera que a partir de los 20 años los niveles de participación se encuentran alrededor del 17, 33 y 50 por ciento en el sector primario, secundario y terciario, respectivamente.

Entre las mujeres, las diferencias por sector son más marcadas y se mantienen para todos los grupos de edad; en este sentido, los valores mínimos y máximos de las tasas de participación varían entre 3 y 19 por ciento para el sector primario, entre 16% y 23% para el secundario, y entre 65% y 73% para el terciario, como lo muestran los datos del cuadro 4.

---

y urgencias. Chile, 2004. Pág. 217.

<sup>67</sup> En este sentido, cabe mencionar que tan sólo del periodo 2000-2004, se presentó un incremento de la población joven en el sector terciario de casi 5%, lo que representó la disminución de la participación en los sectores primario y secundario.

Cuadro 4.  
Participación económica de la población joven (12 a 29 años)  
por sexo y grupos de edad según sector de actividad, 2004 (porcentajes)

<b>TOTAL SEXO</b>	<b>Total Clasif rama de actividad</b>	<b>Primario</b>	<b>Secundario</b>	<b>Terciario</b>	<b>No especificado</b>
Total	100%	15.65%	27.78%	56.24%	0.32%
12 - 14 años	100%	41.41%	14.99%	43.60%	0.00%
15 - 19 años	100%	21.94%	26.94%	51.03%	0.09%
20 - 24 años	100%	12.19%	29.31%	58.16%	0.34%
25 - 29 años	100%	11.24%	28.57%	59.68%	0.50%

<b>HOMBRES</b>	<b>Total Clasif rama de actividad</b>	<b>Primario</b>	<b>Secundario</b>	<b>Terciario</b>	<b>No especificado</b>
Total	100%	21.15%	30.54%	47.94%	0.37%
12 - 14 años	100%	50.75%	14.50%	34.76%	0.00%
15 - 19 años	100%	28.84%	28.68%	42.35%	0.12%
20 - 24 años	100%	16.56%	33.00%	50.05%	0.38%
25 - 29 años	100%	15.61%	31.87%	51.93%	0.59%

<b>MUJERES</b>	<b>Total Clasif rama de actividad</b>	<b>Primario</b>	<b>Secundario</b>	<b>Terciario</b>	<b>No especificado</b>
Total	100%	5.38%	22.61%	71.78%	0.23%
12 - 14 años	100%	19.21%	16.16%	64.63%	0.00%
15 - 19 años	100%	7.35%	23.26%	69.35%	0.03%
20 - 24 años	100%	4.52%	22.81%	72.40%	0.26%
25 - 29 años	100%	3.49%	22.71%	73.46%	0.34%

Fuente: INEGI-STPS. *Encuesta Nacional de Empleo 2004*. Base de Datos. [www.inegi.gob.mx](http://www.inegi.gob.mx)

De esta forma, es posible observar que en términos generales, el sector primario de la economía ha disminuido su importancia para absorber mano de obra en los últimos años, el secundario ha aumentado muy poco su volumen, mientras que el terciario –fundamentalmente la rama de servicios- se ha ensanchado de manera muy evidente, siendo las mujeres quienes en su mayoría se integran en labores propias de este sector.

### **3.3 Condiciones laborales**

El nivel de ingreso que percibe una persona puede depender de varios factores, como la ocupación, la posición en el trabajo, así como la profesión y la especialización en las tareas que se desempeñen. Sin embargo, hay que destacar que existe otro porcentaje de población que, independientemente de los factores antes mencionados, no percibe remuneración, al menos, en forma de salario.

Entre la población económicamente activa ocupada de 12 a 29 años, el grupo de los no asalariados representa 14.45 y 14.40 por ciento de los hombres y mujeres, respectivamente. En ambos sexos, el mayor porcentaje de jóvenes en esta situación se localiza en el grupo de 12 a 14 años y va disminuyendo conforme aumenta la edad.

Otro aspecto a destacar es la diferencia entre los niveles de salario, donde se observa una mayor proporción de mujeres que de hombres que reciben menos de un salario mínimo por su trabajo; mientras que son más hombres que mujeres los que se encuentran en las categorías de 2 a 5 salarios mínimos y en la de más de 5, independientemente del grupo de edad. A medida que aumenta la edad, la diferencia entre la concentración de jóvenes en estas dos categorías se incrementa, sobre todo en la de 2 a 5 salarios mínimos, llegando a haber una diferencia de 13.64 puntos porcentuales entre hombres y mujeres de 20 a 24 años, y de 11.94% entre los de 25 a 29 años.

Cuadro 5

Distribución porcentual de la población joven (12 a 29 años) ocupada por sexo y nivel de ingreso según grupos de edad, 2004.

TOTAL SEXO	Total Ingreso tradicional	Menos de 1 salario mínimo	De 1 salario mínimo hasta 2	Más de 2 salarios mínimos hasta 5	5 y más salarios mínimos	No recibe ingresos	No especificado
<b>Total Edad</b>	100%	10.91%	26.41%	39.60%	5.49%	14.43%	3.16%
12 - 14 años	100%	22.52%	12.80%	4.16%	0.04%	59.98%	0.51%
15 - 19 años	100%	14.11%	33.08%	25.74%	0.99%	24.33%	1.75%
20 - 24 años	100%	8.77%	27.94%	45.63%	4.61%	9.81%	3.24%
25 - 29 años	100%	9.25%	22.11%	47.99%	10.14%	6.10%	4.41%

HOMBRES	Total Ingreso tradicional	Menos de 1 salario mínimo	De 1 salario mínimo hasta 2	Más de 2 salarios mínimos hasta 5	5 y más salarios mínimos	No recibe ingresos	No especificado
<b>Total Edad</b>	100%	9.35%	24.00%	43.11%	5.99%	14.45%	3.09%
12 - 14 años	100%	21.35%	13.37%	4.59%	0.00%	60.09%	0.59%
15 - 19 años	100%	12.49%	30.21%	28.39%	1.30%	25.80%	1.81%
20 - 24 años	100%	7.14%	24.73%	50.58%	4.96%	9.40%	3.19%
25 - 29 años	100%	7.45%	20.28%	52.29%	11.27%	4.42%	4.29%

MUJERES	Total Ingreso tradicional	Menos de 1 salario mínimo	De 1 salario mínimo hasta 2	Más de 2 salarios mínimos hasta 5	5 y más salarios mínimos	No recibe ingresos	No especificado
<b>Total Edad</b>	100%	13.84%	30.92%	33.01%	4.53%	14.40%	3.29%
12 - 14 años	100%	25.29%	11.44%	3.11%	0.13%	59.72%	0.31%
15 - 19 años	100%	17.54%	39.14%	20.15%	0.32%	21.22%	1.63%
20 - 24 años	100%	11.63%	33.58%	36.94%	4.00%	10.54%	3.32%
25 - 29 años	100%	12.46%	25.37%	40.35%	8.12%	9.09%	4.61%

Fuente: INEGI-STPS. Encuesta Nacional de Empleo, 2004. Base de Datos. [www.inegi.gov.mx](http://www.inegi.gov.mx)

En el cuadro anterior es posible observar que tanto el trabajo no remunerado como el mal remunerado, son aspectos que identifican a la población activa joven, sobre todo a la de menor edad. Es importante considerar que, por un lado, ante las dificultades de acceder a un empleo remunerado el joven puede empezar como aprendiz; pero por otro, dadas las condiciones actuales de los mercados laborales, aun aquellos jóvenes con cierta experiencia laboral o incluso adultos

que han logrado acceder a un empleo remunerado, se están enfrentando a niveles salariales cada vez menores, esto sin considerar las diferencias existentes entre hombres y mujeres.

Por otra parte, de éstos jóvenes trabajadores, sólo 33.5% cuentan con algún tipo de contrato, en su mayoría por tiempo indefinido (43.3%); por obra o tiempo determinado (19.9%); y en menor medida se trata de un contrato eventual (13.4%).

Esta situación contrasta con la de otros países, ya que en España, por ejemplo, el 75 por ciento de las personas de entre 15 y 29 años firma un contrato, ya sea temporal o indefinido y en Chile alrededor del 80% de los jóvenes trabajadores firmó algún tipo de contrato.<sup>68</sup>

De acuerdo a la ENJ, en el año 2000 las prestaciones a las cuales tienen derecho los jóvenes trabajadores –tanto hombres como mujeres–, son en su gran mayoría, sólo el salario base (48.6%), pues 34.7% declaró que no tenía ninguna prestación; la segunda prestación declarada es el salario base más comisiones (5.1%), o bien, acceso a servicios de salud (3.1 %), por lo que los empleos en los que laboran los jóvenes, son precarios en términos de prestaciones laborales.

Las horas a la semana que los jóvenes trabajan, corresponden a empleos de 40 horas y más; es decir, son empleos en su mayoría de tiempo completo (69.5%); quienes dedican menos de 30 horas a la semana representan 20.8% y; de 30 a 39 horas, 9.7 por ciento. Esta tendencia no sólo se cumple de la misma forma tanto para hombres como para mujeres, sino que también aplica para todos los grupos de edad.

Dentro de los aspectos que les agradan más a los jóvenes de su empleo se encuentran: el aprendizaje (21.3%), la experiencia que adquieren (17%) y, el

---

<sup>68</sup>CEPAL – Organización Iberoamericana de la Juventud. *La juventud en Iberoamérica. Tendencias y urgencias*. Chile, 2004. Pág. 224.

ambiente laboral (16.5%); y lo que menos les gusta es el salario o sueldo (32.6%), que no tienen tiempo para estar con su familia (8.8%), y, nuevamente, el ambiente de trabajo (5.6%).

Las tres características que les parecen más importantes de un empleo son – tanto para hombres como para mujeres–: que pague bien (70.9%), que ofrezca servicio médico y prestaciones (6.3%) y, que sea interesante (4.5%); es decir, las condiciones positivas de aprendizaje y experiencia que encuentran en su empleo actual, pueden pasar desapercibidas si es posible encontrar un empleo que simplemente pague mejor.

Cuadro 6. Características que los jóvenes consideran más importantes de un trabajo

Que pague bien	70.9%
Que sea interesante	4.5%
Que ofrezca servicio médico y prestaciones	6.3%
Otros	18.3%
Total	100.00%

Fuente: Instituto Mexicano de la Juventud. *Encuesta Nacional de Juventud 2000*. México, 2001

Otra característica presente dentro del trabajo juvenil es que la dificultad para encontrar un empleo bien remunerado y acorde con las expectativas de los jóvenes hace que una buena parte de éstos opten por irse a trabajar a los Estados Unidos. 134 mil 692 adolescentes y jóvenes entre 12 y 24 años, que representan 24 por ciento del total, trabajan temporalmente en ese país y son quienes ganan menos (766 y 961 dólares mensuales), aunque sus jornadas semanales sean de 47 horas, al igual que las de los migrantes adultos, de acuerdo con el quinto levantamiento de la Encuesta sobre Migración a la Frontera Norte.

De acuerdo con Elena Zúñiga, Secretaria General del Consejo Nacional de Población, para el 2008 el número de jóvenes mexicanos que emigrarán a Estados Unidos rebasará los 150 mil de no mejorar el crecimiento económico del país.<sup>69</sup>

<sup>69</sup> Roxana González. “Emigrarán más jóvenes a EU en los próximos años, alerta Conapo”. *El Financiero*. 08-octubre-2004. Pág. 50.



### 3.4 Estudios y empleo

De acuerdo a la ENJ 2000, el 55% de los jóvenes cuando encontraron su primer empleo lo combinaron con sus estudios, mientras que el otro 45% se incorporó de lleno al mercado de trabajo.

El rango de edad entre los 15 y los 29 años es un periodo en el cual la población transita por eventos tan importantes como: la culminación de los estudios, la incorporación al trabajo, así como asumir responsabilidades y obligaciones derivadas de la conformación de los nuevos hogares y la concepción de los hijos. En el cuadro 7 se clasifica a la PEA joven por grupos de edad y sexo de acuerdo a la actividad o actividades que realiza.

Cuadro 7  
Población de 14 a 29 años por sexo y grupos de edad, según condición de actividad y actividades realizadas (porcentajes)  
Trimestre: enero – marzo 2005

Sexo y grupos de edad	Población Económicamente Activa				
	Total	Trabajan	Trabajan y estudian	Trabajan y quehaceres domésticos	Trabajan, estudian y quehaceres domésticos
<b>Nacional</b>					
14 a 19 años	100%	29%	1%	67%	3%
20 a 29 años	100%	31%	1%	66%	2%
<b>Hombres</b>					
14 a 19 años	100%	34%	1%	62%	3%
20 a 29 años	100%	34%	1%	63%	2%
<b>Mujeres</b>					
14 a 19 años	100%	17%	1%	77%	5%
20 a 29 años	100%	25%	1%	70%	3%

Fuente: INEGI-STPS. Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo. Primer trimestre 2005.

En este cuadro es posible observar que el porcentaje de jóvenes entre 14 y 29 años que estudian y trabajan es igual tanto para ambos sexos como para los rangos de edad que se manejan. Es significativo el hecho de que, a pesar de que la mayoría de los jóvenes combinan los estudios con su primer empleo, esta situación no es definitiva, pues generalmente deben escoger entre una actividad u otra, por lo que los porcentajes de aquellos que estudian y trabajan llegan apenas al 1%, llegando a aumentar sólo un poco, uno o dos puntos porcentuales, cuando se considera a aquellos que además realizan quehaceres domésticos.

En cambio, los porcentajes de los jóvenes que además de trabajar realizan quehaceres domésticos, rebasan por mucho a las demás categorías, sobre todo en el caso de las mujeres. De este modo, 77 de cada cien mujeres trabajadoras de entre 14 y 19 años se dedica también a los quehaceres domésticos, mientras que 70 de cada 100 mujeres de entre 20 y 29 años realizan estas actividades.

Este cuadro también revela que las proporciones de los jóvenes que solamente trabajan varía de un sexo a otro, pues mientras el 34% de los varones se encuentra en esta situación, sólo el 17% de las mujeres entre 14 y 19 se halla en esta categoría, aumentando a 25% en las que se encuentran en el rango de 20 a 29 años.

Por otro lado, el perfil educativo de los jóvenes que trabajan está compuesto fundamentalmente por jóvenes con secundaria (39.2%), primaria (27.1%), preparatoria (20.6%) y profesional (11.5 por ciento).

La ENJ reveló que en el año 2000, la mayoría de los jóvenes desempeñaba actividades que nada tenían que ver su trayectoria educativa (78.3%), mientras, quienes encontraron alguna vinculación con sus estudios son 20.2 por ciento. Esta situación no ha cambiado mucho, pues actualmente la gran mayoría de los jóvenes se desempeñan en trabajos poco o nada relacionados con sus estudios. Por ejemplo, el analista económico Gerardo Nieto menciona que en carreras como

Ciencias de la Comunicación, sólo el 23.4 por ciento de los egresados tienen un trabajo acorde con sus estudios, mientras que el 9.8 por ciento tiene una ocupación de nivel técnico y 66.8 por ciento trabaja en algo para lo que no estudió.<sup>70</sup>

De esta forma, la situación de los jóvenes egresados de educación superior no es muy alentadora, pues durante 2003, 40 por ciento de los egresados universitarios del país no encontró trabajo, y 29 por ciento de los que sí estaban empleados realizaron actividades que no corresponden a los estudios que hicieron.<sup>71</sup>

Los niveles de ingreso de los profesionistas tampoco son muy buenos, pues el 32 por ciento de los egresados con empleo tiene salarios mensuales de entre dos mil y cinco mil pesos, 29 por ciento gana por debajo de dos mil pesos mensuales y sólo 10 por ciento gana más de siete mil pesos.

La Secretaría del Trabajo y Previsión Social advirtió que en 2005 se requerirían cerca de un millón 200 mil nuevos empleos para los egresados de educación superior, sin embargo no hay indicios de que se vayan a crear estas fuentes de empleo. De este modo, el desempleo del sector profesional seguirá aumentando, y muchos de los jóvenes que se encuentran dentro de él sólo tendrán tres opciones posibles: seguir en el desempleo esperando encontrar un trabajo acorde a sus expectativas, trabajar en actividades sin relación con lo que estudiaron y con sueldos bajos, o emigrar al extranjero.

Si se observa el cuadro 8, éste nos indica que el principal motivo por el cual los jóvenes abandonan los estudios es porque ya no desean continuar con ellos (el 54% de las mujeres y 55% de los hombres declaró lo anterior). Sin embargo, entre

---

<sup>70</sup> Gerardo Nieto. "Ocupaciones: la otra cara de la crisis profesional". *El Financiero*. 17-marzo-2005. Pág. 32.

las causas restantes, la que se refiere al sostén económico propio o de su familia ocupa 36% entre los hombres y cerca de 20% entre las mujeres. En ambos grupos se incrementan los valores de esta categoría a medida que aumenta la edad, y en los varones de 25 a 29 años (41.4%) llega a duplicar el valor observado entre las mujeres del mismo grupo de edad (20.9%).

Cuadro 8. Distribución porcentual de la población joven (15 a 29 años) que no continuó estudiando por sexo y motivo de abandono según grupos de edad, 2001

Sexo y motivo principal por el que no continuó sus estudios	Grupos de edad			
	15 a 29	15 a 19	20 a 24	25 a 29
Hombres	100.0	100.0	100.0	100.0
Necesitaba trabajar para ayudar al				
Sostenimiento de su familia o al suyo propio	36.3	29.2	36.4	41.4
Su familia le impidió estudiar	3.9	4.3	3.6	3.9
Por matrimonio o quehaceres del hogar	1.4	0.5	1.6	1.9
No quiso estudiar	54.8	60.6	55.3	49.9
No había escuela	1.1	1.4	1.2	0.9
Otros	2.5	4.0	1.9	2.0
Mujeres	100.0	100.0	100.0	100.0
Necesitaba trabajar para ayudar al				
Sostenimiento de su familia o al suyo propio	19.5	18.6	18.7	20.9
Su familia le impidió estudiar	10.4	12.4	10.7	8.8
Por matrimonio o quehaceres del hogar	11.6	9.3	12.7	12.3
No quiso estudiar	54.1	54.3	53.8	54.0
No había escuela	1.5	1.4	1.1	2.0
Otros	2.9	4.0	3.0	2.0

Fuente: INEGI-STPS. Encuesta Nacional de Educación, Capacitación y Empleo, 2001. Base de Datos. [www.inegi.gob.mx](http://www.inegi.gob.mx)

Ahora bien, el nivel de instrucción alcanzado por una persona permite que la misma se incorpore al trabajo en determinadas ocupaciones y sector de la producción. La edad y el sexo también son variables que influyen en los niveles de participación. De esta forma, las tasas en los grupos de hombres superan a las de las mujeres y se observa un incremento de la participación masculina a medida que aumenta la edad. En el caso de las mujeres, la mayor participación se observa dentro del rango de edad de 25 a 29 años con educación media superior y superior.

<sup>71</sup> Rosalía Servín Magaña. "Jóvenes profesionistas, los más afectados por el desempleo". *El Financiero*. 03-septiembre-2005. Con datos del Centro Nacional de Evaluación para la Educación Superior (CENEVAL).

Sin embargo, hoy en día el contar con estudios universitarios no asegura obtener un empleo acorde con las expectativas que los jóvenes tienen. Con base en los indicadores estratégicos de empleo y desempleo del INEGI, casi medio millón del total de los desempleados son jóvenes, lo que significa que uno de cada dos mexicanos sin acceso al trabajo pertenece a nuevas generaciones. De ellos, casi la mitad (229 mil 615) tienen estudios de bachillerato o de nivel profesional.

Al egresar de sus estudios superiores, los jóvenes deben tener paciencia, pues de los que ya pasaron por lo menos 19 años en la escuela, 23.2 por ciento tiene que esperar cuatro años o más en encontrar una fuente de trabajo, y los más afortunados (25.1 por ciento) tienen que aguardar un año para poder encontrar un empleo acorde con sus expectativas.

En el siguiente apartado, se habla más detalladamente el problema del desempleo dentro del sector juvenil así como el subempleo y el trabajo informal, los cuales también son una característica del empleo juvenil.

### **3.5 Desempleo y trabajo informal**

Como ya se mencionó anteriormente, el desempleo es una característica recurrente al hablar de la situación del empleo juvenil, pues las cifras muestran que el desempleo del sector juvenil llega a ser el doble del que se presenta en los adultos.

Este problema no se presenta solamente en México, ya que en la región iberoamericana, los jóvenes de entre 15 y 29 años reportan una tasa de desempleo de 16 por ciento, que se debe fundamentalmente al bajo crecimiento económico, escasa oferta de nuevas plazas, y otros elementos como rotación de

personal y discriminación en las empresas.<sup>72</sup> En el caso de México, la población de 15 a 29 años observa un nivel de desempleo inferior que se ubica en 6 por ciento.

Esta cifra podría no resultar tan alarmante tomando en cuenta que representa menos de la mitad del porcentaje para Iberoamérica, sin embargo, en lo particular por rangos de edad, los datos oficiales advierten un rango diferenciado, ya que a mediados de 2004, la tasa de desempleo de los jóvenes de entre 12 y 19 años de edad llegó a 11.30%; la de los incluidos en el rango de 20 a 24 años llegó a 7.04%; mientras que la de las personas de entre 35 y 44 años fue de 1.46%.<sup>73</sup> Estos datos reflejan por sí solos el problema que viven los jóvenes respecto al desempleo.

La ENJ 2000 menciona que en cuanto a los jóvenes buscadores de empleo, éstos representan el 23.94%. El trabajo que muchos de ellos buscan es de medio tiempo o tiempo parcial (50.52%), lo que les permitiría desarrollar otro tipo de actividades como la escuela, la familia, esparcimiento, entre otras cosas; pero también hay quienes estarían dispuestos a trabajar “de lo que sea o de lo que salga”, lo que refleja la falta de empleos en donde los jóvenes tengan la oportunidad de combinar sus actividades.

Para la mayoría (73.8%) la búsqueda implica en términos de tiempo, de uno a tres meses. Y las formas para conseguir trabajo son a través de periódicos, bolsas y agencias de empleo (42%) y, en segundo lugar se encuentran las redes sociales (amigos, conocidos o familiares) con el 38.5 por ciento.

Si bien los jóvenes declaran que en menos de cuatro meses pueden conseguir empleo, la mayor parte de ellos lleva al menos un año sin trabajo (51.84%), o de dos a dos años 11 meses (31.69%).

---

<sup>72</sup> CEPAL – Organización Iberoamericana de la Juventud. *La juventud en Iberoamérica. Tendencias y urgencias*. Chile, 2004. Pág. 226.

<sup>73</sup> INEGI. *Encuesta Nacional de Empleo Urbano*. México, 2004.

Cuadro 9

## Tiempo que llevan buscando trabajo los jóvenes

Tiempo	Hombres	Mujeres	Total
De 0 a 3 meses	86.22	82.27	84.19
De 4 a 6 meses	9.47	12.35	10.95
7 meses y más	4.31	8.38	4.86
Total	100.0	100.0	100.0

Fuente: Pérez Islas, José a. y Mónica Valdez. "En busca de la emancipación juvenil: algunos datos a partir de la ENJ 2000". En *El Cotidiano* No. 109, México-UAM, septiembre-octubre 2001. Pág. 24.

Cuadro 10

## Cuánto tiempo llevan sin trabajo los jóvenes

Tiempo	Hombres	Mujeres	Total
De 11 meses o menos	5.14	10.07	8.63
De 1 año a 1 año 11 meses	63.92	46.88	51.84
De 2 años a 2 años 11 meses	26.74	33.73	31.69
De 3 años y más	4.20	9.32	7.84
Total	100.0	100.0	100.0

Fuente: Pérez Islas, José a. y Mónica Valdez. "En busca de la emancipación juvenil: algunos datos a partir de la ENJ 2000". En *El Cotidiano* No. 109, México-UNAM, septiembre-octubre 2001. Pág. 24.

Los jóvenes atribuyen a muchas causas su desocupación, pero las más mencionadas son la carencia de empleos (22.67%); la insuficiente preparación (18.23%); la inexperiencia (14.84%); y, la edad (14.49%). Es decir, consideran que las condiciones del país son un factor importante para su ocupación, pero también que las razones vinculadas a las capacidades ó características individuales tienen un gran peso.

Por otro lado, los jóvenes profesionistas enfrentan actualmente una situación difícil al momento de querer insertarse en el mercado laboral. De acuerdo al investigador Alejandro Márquez, cada año egresan 200,000 profesionistas de las instituciones de educación superior, y muchos de ellos al buscar un lugar en el sector productivo, se ven obligados a ocupar puestos por debajo de su nivel

académico y, consecuentemente, con un salario inferior, en un mercado donde hay cuatro profesionales por cada oferta de empleo.<sup>74</sup>

La falta de oportunidades para los jóvenes dentro del mercado de trabajo ha hecho que muchos de ellos opten por entrar a un trabajo informal, y en muchos casos se encuentren dentro del subempleo, al estar dentro de un trabajo que no aprovecha todas las capacidades y aprendizaje adquiridos durante sus años de estudio.

Al inicio del sexenio del presidente Vicente Fox la población ocupada en el sector informal representaba 24.9%, cifra que ha ido en aumento, pues en el primer semestre de 2005 sumó 11.5 millones de personas, es decir, 28% de la población ocupada. De acuerdo con cifras del Consejo Nacional de Población, en 2003 el 45 por ciento de los jóvenes entre 12 y 24 años que tenían trabajo se encontraba dentro del sector informal y el restante 55 por ciento en el formal<sup>75</sup>. De este modo, es posible observar que también dentro del sector informal es mucho mayor el porcentaje de jóvenes que está dentro de él.

Hablando de los jóvenes que se encuentran dentro del subempleo, el 29.01% de los jóvenes con secundaria completa y 19.82% con educación media superior o superior se encuentran subempleados, de acuerdo con cifras del INEGI,<sup>76</sup> esto representa que se está desaprovechando el talento, los estudios y la capacidad intelectual de estas personas.

---

<sup>74</sup> J. Alberto Villasana. "Hay cuatro profesionales por cada oferta de empleo". *La Prensa*. 11 de agosto de 2003. Pág. 4. también en "Trabajan profesionistas en niveles inferiores a su grado académico". Sin autor. *El Heraldo de México*. 11 de agosto de 2003. Pág. 6.

<sup>75</sup> Karina Avilés. "Ser joven se volvió sinónimo de exclusión". *La Jornada*. 26-agosto-2003.



### 3.6 Autoempleo

Ante las bajas perspectivas que genera actualmente el mercado de trabajo en México, algunos jóvenes han decidido formar su propio negocio o trabajar por su cuenta.

La ENJ 2000 captó a 1,458,041 jóvenes que en su último trabajo o en su trabajo actual, son patrones o trabajadores por su cuenta. Representan 4.3% del total de la población juvenil. El nivel educativo de los patrones o empresarios jóvenes es de secundaria (32.4%), bachillerato (28.4%) o profesional (22.2%); y, los jóvenes trabajadores por su cuenta tienen secundaria (36.1%), primaria (29%) o, bachillerato (27.1%).

Un aspecto importante a considerar es que son fundamentalmente varones los jóvenes que se encuentran dentro del autoempleo. Los empresarios son mayoritariamente hombres de 25 a 29 años (54.1%) o bien, hombres de 20 a 24 años (17.4%). De igual manera, el 47.8% del total de estos jóvenes autoempleados que son trabajadores por su cuenta, son hombres de 20 a 29 años, mientras que las mujeres que se encuentran en el mismo rango de edad, representan el 29% del total.

De estos jóvenes autoempleados, el 25.9% declara un ingreso mensual entre 6.9 y 18.3 salarios mínimos, mientras que la mayoría (37.9%) declara un ingreso menor a 6.9 salarios mínimos, y quienes declaran ingresos mayores a 18.4 salarios mínimos son sólo 15.5 por ciento.

Ante la escasez de empleos acordes con las expectativas de los jóvenes, la apertura de micronegocios o “changarros” puede ser una alternativa para afrontar el desempleo. Sin embargo, existen muchas barreras, principalmente fiscales, que les impiden a los jóvenes concretar el objetivo. Francisco López Díaz, presidente

---

<sup>76</sup> Carlos Fernández-Vega. “México S.A.” *La Jornada*. 03-marzo-2005.

de la Comisión de Jóvenes Empresarios de la Coparmex, señala que de los 80 mil proyectos que elaboran cada año los jóvenes con estudios técnicos o universitarios para crear nuevos negocios, menos de dos por ciento se concretan.<sup>77</sup>

De acuerdo con la ENJ 2000, tres de cada diez jóvenes desearían emprender un negocio. Sin embargo, uno de los principales obstáculos a los que se enfrentan es que no son aceptados como sujetos de crédito en la banca privada.

### **3.7 Comentarios del Capítulo III**

Con este primer panorama en torno a la población trabajadora joven, es evidente que la juventud guarda una posición peculiar en el mercado laboral, en la que resalta el elevado nivel de desempleo y subempleo juveniles, y la alta precariedad de quienes logran ocuparse, expresada en inestabilidad laboral, bajas remuneraciones, escasa cobertura de la seguridad social, entre otras.

La situación económica y laboral del país tiene un significado especial en el caso de los jóvenes ya que, por un lado, debido a su poca experiencia laboral y por su falta de capacitación y/o escolaridad en proceso, se encuentran en desventaja frente al resto de la población; pero además, porque se trata de una mano de obra que puede ser usada como pieza clave en los momentos económicamente más difíciles, lo que le da mayor inestabilidad que a la mano de obra adulta.

El desempleo, la subutilización -traducida en empleos con actividades de baja productividad- y la intermitencia laboral, son elementos que caracterizan a la PEA joven; así como una tendencia a percibir ingresos inferiores a los que ganan los

---

<sup>77</sup> Isabel Becerril. "Incapacidad de la IP para financiar oferta de empleo". *El Financiero*. 15-octubre-2003. Pág. 16.

adultos y la ocupación en el comercio informal, talleres familiares, actividades por cuenta propia o microempresas.

Si bien el Gobierno procura en forma creciente el acceso al sistema educativo y la mejoría en las condiciones de vida de la población, todavía grandes contingentes de jóvenes se tienen que incorporar al mercado de trabajo en condiciones de desventaja frente a los adultos. El cambio tecnológico, los mayores niveles educativos y la expansión del sector servicios no han bastado para mejorar sus condiciones laborales.

Hoy en día, la mayor escolarización no siempre se traduce en una mejoría del *status*, ni en mejores ingresos, ya que la expectativa de movilidad social depositada en la educación requiere de mayor escolaridad para alcanzar ingresos idénticos que en el pasado. Otra preocupación de los jóvenes es la calidad del trabajo, para muchos no existe la expectativa de alcanzar un trabajo satisfactorio, ya que se abre ante ellos o bien el mercado de trabajo informal o bien el trabajo especializado que los somete a rutinas tediosas y en las cuales no pueden desarrollar su creatividad; ante ello, una tercera opción es irse a Estados Unidos.

De este modo, por más esfuerzo que hacen los jóvenes para salir adelante, no ven un futuro atractivo para su vida. Están poco motivados para el estudio, en virtud de que los premios que pueden esperar de la sociedad son escasos e inciertos. Así, una mala preparación es el peor antecedente para conseguir un buen trabajo, pero la carencia de buenos trabajos es un factor por el cual los jóvenes rehúsan el esfuerzo en los estudios. El círculo vicioso se cierra.

Una vez conocida la situación en que se encuentran los jóvenes trabajadores y buscadores de empleo en México, en el siguiente capítulo se revisan los programas que han implementado el Instituto Mexicano de la Juventud y la Secretaría del Trabajo y Previsión Social en materia de apoyo al empleo juvenil, con el fin de determinar en qué medida satisfacen las necesidades de este sector.

## **Capítulo IV. Programas federales en apoyo al empleo juvenil durante el periodo 2000-2004**

### **4.1 Antecedentes**

La atención a los jóvenes por parte del Gobierno Federal a través de una institución creada específicamente para ello, inicia en los años 40, cuando se crea la Oficina de Acción Juvenil. Entonces, los jóvenes no eran considerados como una parte estratégica para el desarrollo del país, ni su problemática era estudiada. La relación con los jóvenes tenía más que ver con relaciones políticas, con las agrupaciones que formaban.

De esta forma, la política de juventud en nuestro país ha venido evolucionando poco a poco, los problemas de la juventud han venido ganando un espacio dentro de los programas del Gobierno Federal. Sin embargo, el enfoque de las instituciones encargadas de la atención al sector juvenil, se ha caracterizado por la prioridad que le han dado al deporte y la recreación, dejando de lado otros aspectos igualmente importantes como la salud y el empleo.

A continuación, se presentan brevemente las principales instituciones y programas implementados desde la década de los 40's hasta la fecha.

#### **Oficina de Acción Juvenil (OAJ)**

Los inicios de la relación institucional con los jóvenes, se dieron con la Oficina de Acción Juvenil, creada en 1942 durante el periodo del presidente Manuel Ávila Camacho. Surgió bajo la figura de órgano desconcentrado de la Secretaría de Educación Pública (SEP).

En primera instancia, esta institución tenía una relación estrecha con los estudiantes (más concretamente, los universitarios) y las principales centrales juveniles del país, dándole un tinte político a la relación.

La política de juventud en ese entonces era considerada “política no prioritaria”.

### **Instituto Nacional de la Juventud Mexicana (INJM)**

En el sexenio del presidente Miguel Alemán, la política de juventud adquiere una mayor importancia para el gobierno al conferirle el carácter de política sectorial. De esta forma, el 25 de febrero de 1950 se crea el Instituto Nacional de la Juventud Mexicana (INJM) como un órgano desconcentrado de la SEP.

En ese entonces la juventud era vista como los futuros ciudadanos del país, y no como un actor estratégico para el desarrollo nacional.

Para tener acceso a los beneficios del Instituto, era necesario estar afiliado al mismo, lo que le dio un carácter excluyente. Además, aún cuando contaba con departamentos de capacitación física, cultural, ciudadana y para el trabajo; sus programas se enfocaban a atender necesidades culturales y deportivas así como a formar cuadros políticos, manteniendo relaciones con asociaciones juveniles no partidistas.<sup>78</sup>

El Instituto tuvo una cobertura reducida y se limitó al Distrito Federal. En el gobierno del presidente Adolfo López Mateos, el INJM siguió siendo el mismo, pero se amplió su cobertura con la creación de Casas de la Juventud en gran parte del territorio nacional.

---

<sup>78</sup> Ignacio Zamarrón Garza. “La experiencia institucional del Consejo Nacional de Recursos para la Juventud (CREA)”. En *Juventud, divino conflicto*. México, El Nacional, 1992. Pág. 129.

## **Instituto de la Juventud (INJUVE)**

Veinte años después, el INJM cambia a Instituto de la Juventud Mexicana. Aún cuando la relación entre el gobierno y la juventud pasaba por momentos difíciles después de los movimientos estudiantiles, no hubo una respuesta sustancial por parte del Gobierno y sólo se modificaron las siglas del INJM por Instituto de la Juventud (INJUVE).

El INJUVE se enfocó a proporcionar cursos con el fin de mejorar la instrucción de los jóvenes y se realizaron una serie de estudios y foros de debate para conocer más los problemas de la juventud. Sin embargo, el uso del tiempo libre fue la línea primordial en la que se enfocó la política para la juventud, siendo las actividades que se privilegiaron el deporte y la recreación.

## **Consejo Nacional de Recursos para la Atención de la Juventud (CREA)**

La política de juventud dio un paso importante con la creación del Consejo Nacional de Recursos para la Juventud (CREA) el 30 de noviembre de 1977.

Durante este periodo, la atención de la juventud en México alcanzó el nivel jerárquico más elevado en términos institucionales que ha tenido hasta ahora, al crearse la Subsecretaría de la Juventud y el Deporte, la cual dependía de la SEP.

El CREA le dio un enfoque integral a la política para la juventud al tratar de desarrollar programas de investigación, deportivos, recreativos, culturales, de sexualidad y de empleo juvenil, mediante la coordinación de dependencias que tuvieran relación con el tema.

Al CREA se le otorgó personalidad jurídica y patrimonios propios y se fundó como un organismo descentralizado de la Secretaría de Educación Pública. En esta etapa, los jóvenes eran vistos como “factor de cambio”, por lo que el fin del Instituto era fomentar su desarrollo integral, a fin de prepararlos para que asumieran plenamente sus responsabilidades.<sup>79</sup>

### **Dirección General de Atención a la Juventud**

El CREA desaparece en diciembre de 1989. De esta forma, la política de juventud queda a cargo de la Dirección General de Atención a la Juventud (DGAJ), que, de un organismo descentralizado, como lo fue el CREA, pasa a desconcentrado dependiente de la Comisión Nacional del Deporte (CONADE).

Así, la política de juventud sufre un revés, ya que el deporte queda como prioridad antes que los asuntos de la juventud. Además, queda desarticulada completamente, y muchas de las actividades del CREA son retomadas por diferentes dependencias del Gobierno Federal.

En 1996, se le da una nueva imagen al llamársele Causa Joven; pero aún con esta nueva denominación, dentro del orden administrativo sigue siendo la DGAJ, y sigue teniendo la misma categoría de órgano desconcentrado. Es el antecedente directo del Instituto Mexicano de la Juventud, que como ya se mencionó en el primer capítulo, fue creado a fines de 1998.

Las principales acciones y programas de Causa Joven eran la tarjeta de descuentos, actividades relacionadas con la cultura, cursos de capacitación, bolsa de trabajo y becas académicas.

---

<sup>79</sup> Saúl Melchor Jiménez. *Fundamentos para la definición y fortalecimiento de la política de juventud en México*. Tesis de maestría en Administración Pública. FCPyS-UNAM, 1999. Pág. 146.

## **Programa Nacional de Jóvenes en Solidaridad**

Este programa se puso en marcha a mediados de 1993 y tuvo como propósito articular las acciones de la Administración Pública que tenían alguna relación con la juventud. Sin embargo, sólo duró dos años, por lo que recibió críticas de haber sido creado en la última etapa del sexenio del presidente Carlos Salinas de Gortari con fines electorales.

Una de sus principales líneas de acción fue la Capacitación para el Trabajo, cuyo objetivo era coadyuvar en la satisfacción de la demanda de capacitación para el trabajo entre la población juvenil. Esta acción operó por medio de dos proyectos:

- 1) Capacitación para el Trabajo, la que buscó acercar las ofertas de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STyPS) y del Sistema Nacional de Empleo (SNE) a los jóvenes, así como otras ofertas provenientes de los sistemas de educación tecnológica, el sector privado y los organismos no gubernamentales;
- 2) Crear un Sistema Nacional de Certificación de Habilidades, que califica y valida las destrezas adquiridas por los jóvenes por medio de experiencias laborales, tradiciones familiares y/o comunitarias, o cualquier otro mecanismo de capacitación no formal.

Otra línea de acción que pretendía favorecer al desarrollo económico de los jóvenes fue la de Apoyo a la Creación de Empresas Juveniles. Esta línea pretendió apoyar con asesoría legal, administrativa, técnica y de capacitación, la creación de empresas juveniles, sin embargo, sólo alcanzó a financiar directamente 67 proyectos.<sup>80</sup>

---

<sup>80</sup> *Ibíd.* Pág. 150.



Desde su inicio y hasta el mes de diciembre de 1995, Jóvenes en Solidaridad formó parte del sector educativo, ya que en gran medida sus actividades fueron diseñadas para la atención de estudiantes del Sistema Educativo Nacional<sup>81</sup>.

Es posible observar que desde su origen, la atención institucional por parte del Gobierno hacia los jóvenes ha venido cambiando, algunas veces para bien y otras no tanto. Es evidente que conforme pasan los años, los jóvenes han ido ganando terreno y sus problemáticas han sido tomadas en cuenta, hasta el punto en que el Gobierno ha venido creando algún tipo de institución para darle atención a este grupo de la población.

Los programas que manejaban las instituciones anteriores al Instituto Mexicano de la Juventud, generalmente se enfocaban en asuntos como el uso del tiempo libre y la educación, además de que no eran accesibles para toda la población joven del país. Aquellos que se enfocaban en el empleo juvenil eran generalmente relacionados con bolsas de trabajo, y a veces con la capacitación.

El CREA significó un paso importante en la investigación y atención a la diversidad juvenil, al igual que el Programa Nacional de Jóvenes en Solidaridad. Ambos tomaron en cuenta que el considerar las diferentes características de los jóvenes, así como sus distintas necesidades, coadyuvaría a su desarrollo, y al mismo tiempo esto crearía beneficios para toda la sociedad. Sin embargo, la desaparición de uno y la fugacidad del otro, no permitieron que estas ideas evolucionaran, y el enfoque de un programa de empleo especial para los jóvenes no alcanzó la fuerza ni la cobertura necesarias para atender el asunto de manera adecuada.

---

<sup>81</sup> *Ibíd.* Pág. 149.

## 4.2 Programas de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social

La Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS), al ser la responsable de elaborar y ejecutar la política laboral, está implicada directamente con el empleo juvenil.

La STPS no tiene en sí un programa destinado específicamente a los jóvenes, sin embargo, una gran parte de los beneficiarios de sus programas pertenecen a este sector de la población.

Dentro de los informes de labores de la Secretaría de los años 2001 al 2005, el tema de los jóvenes ha estado presente. Sin embargo, solamente se habla de seminarios, *spots* y publicación de folletos sobre los derechos laborales juveniles. No se menciona ningún tipo de medidas concretas que coadyuven a que los jóvenes puedan ingresar al mercado laboral en condiciones de equidad.

Cabe señalar que de acuerdo al Cuarto Informe de Labores, durante 2004 se realizaron acciones muy interesantes referentes a la promoción y desarrollo del empleo juvenil, tales como reuniones que incluyeron a los distintos sectores: autoridades, organizaciones de la sociedad civil, empresarios; así como foros para impulsar a los jóvenes emprendedores en distintos estados de la República.

Estas iniciativas, así como la de crear redes estatales para promover el trabajo productivo de los jóvenes, son muy valiosas, ya que involucran a diversos sectores de la sociedad y a los mismos jóvenes, se les dan opciones de capacitación y financiamiento, y se busca insertarlos en el desarrollo del país mediante el trabajo productivo.

Sin embargo, estas iniciativas no se han materializado, se han quedado como meras intenciones y los apoyos a los proyectos productivos de los jóvenes han

sido muy pocos, ya que por ejemplo, de los 62 proyectos que se promovieron en 2003, solamente se aprobaron seis.<sup>82</sup>

Por otro lado, la promoción de los derechos laborales, el trabajo productivo y la capacitación, debe hacerse por diversos medios, y no solamente mediante carteles y folletos. La difusión debe ser más amplia, deben tratar de aprovecharse los medios masivos de comunicación como la radio y la televisión, y los carteles deben estar no sólo en las oficinas de gobierno, sino también en las escuelas, en las empresas, en el metro, en toda una diversidad de lugares para que los jóvenes sepan que tienen derechos y opciones para insertarse en el mercado laboral. Pero además, esta promoción debe ser también de otro tipo, bastante cercana a las empresas, con el fin de que se les sensibilice al respecto.

Ahora bien, dentro de los programas con que cuenta la STPS, hay particularmente uno que por su contenido e impacto atañe en gran medida a los jóvenes. Se trata del Programa de Apoyo al Empleo, el cual busca aumentar la empleabilidad de la población económicamente activa mediante diversos subprogramas. A continuación, se detalla este programa y se estudia de qué forma incluye a los jóvenes y el impacto que tiene en sus posibilidades de insertarse en el mercado laboral.

#### **4.2.1 Programa de Apoyo al Empleo (PAE)**

La STPS publicó en el *Diario Oficial de la Federación* (DOF), el 3 de abril de 2002, el Acuerdo mediante el cual se establecen las reglas de Operación e Indicadores de Evaluación y Gestión del Programa de Apoyo al Empleo (PAE).

---

<sup>82</sup> Secretaría del Trabajo y Previsión Social. *Cuarto Informe de Labores de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social*. México, 1 de septiembre de 2004. Pág. 58.

El objetivo de este programa es incrementar las capacidades y habilidades (empleabilidad) de la población desempleada y subempleada, brindándole orientación ocupacional, asistencia técnica e información, capacitación, apoyos económicos y en especie, en función de sus características y las del mercado laboral.

El PAE inició su operación mediante cinco subprogramas o estrategias:

**a) Sistema de Capacitación para el Trabajo (SICAT)**

Busca incorporar a la población desempleada y subempleada a cursos de capacitación de corto plazo (1 a 6 meses) para que obtenga la calificación y, cuando sea el caso, posibilite la certificación requerida por el aparato productivo, con el propósito de facilitar su acceso al empleo e incrementar su empleabilidad, así como desarrollar e implementar los mecanismos necesarios que permitan apoyar a los trabajadores de empresas en situación de suspensión temporal de relaciones de trabajo, aprovechando este tiempo para capacitarlos, coadyuvando con ello a elevar su productividad y la competitividad de las empresas.

En su etapa inicial, el SICAT operó con las siguientes modalidades de atención:<sup>83</sup>

1. Capacitación mixta en medianas y grandes empresas. Se realizan cursos a petición expresa del sector empresarial para satisfacer los requerimientos específicos de personal. Las empresas se encargan de diseñar y pagar el curso de acuerdo a sus necesidades, así como de dar un seguro de accidentes y material a los beneficiarios. El SICAT le da una beca económica al participante y concerta con las empresas la contratación de por lo menos el 70% de los egresados. La empresa puede o no incorporar a los participantes en el curso de capacitación, al régimen del seguro social.

---

<sup>83</sup> Ver *Reglas de Operación del Programa de Apoyo al Empleo*. Diario Oficial de la Federación, 3 de abril de 2002.

2. Capacitación mixta en micro y pequeñas empresas. Se orienta a capacitar y generar experiencia laboral con cursos dirigidos preferentemente a desempleados sin experiencia laboral, aprovechando la infraestructura productiva de las micro y pequeñas empresas. Se promueve la incorporación de los beneficiarios en las empresas pero el empresario no está obligado a contratarlos. El SICAT cubre la beca, apoyo para transporte, el seguro de accidentes y el pago de un instructor monitor.
3. Capacitación para el autoempleo. Se trata de cursos prácticos impartidos en planteles educativos y dirigidos a personas desempleadas o subempleadas interesadas en o vinculadas con una actividad productiva o negocio viable, y que requieren fortalecer sus conocimientos y habilidades tanto técnicos como administrativos. Se busca favorecer la asociación o agrupación de los participantes para que de manera conjunta sumen recursos y esfuerzos en la instalación y operación de negocios, y adicionalmente a la beca, a la ayuda de transporte y al seguro de accidentes, se les puede entregar un paquete de herramientas.
4. Pruebas piloto. Son tres: a) vales para que desempleados interesados en reconvertir o fortalecer sus conocimientos y aptitudes laborales, tomen cursos regulares de corto plazo diseñados e impartidos por centros de capacitación; b) capacitación para profesionistas y técnicos desempleados; y c) capacitación para estudiantes próximos a incorporarse al mercado laboral (terminales) de carreras técnicas y profesionales dentro de empresas para proveerles de experiencia práctica.
5. Atención a trabajadores de empresas en suspensión temporal de relaciones de trabajo. Se les otorga capacitación técnica y transversal, ya sea para apoyar la viabilidad económica de las actividades productivas que desarrollan las empresas en que participan o para reorientar su

empleabilidad hacia actividades en las que se prevé una mayor oportunidad en cuanto a generación de empleo en el corto plazo.

6. Capacitación Basada en Normas Técnicas de Competencia Laboral (NTCL). Puede operar en todas las modalidades anteriores, se trata de cursos para satisfacer necesidades de personal calificado en el sector empresarial y de aquellos que requieren de un certificado para avalar sus competencias y continuar con su desarrollo.

Una característica de este programa, es que solamente se va a informar y orientar a los egresados de los cursos de capacitación que se presenten al Servicio Nacional de Empleo sobre las diferentes alternativas y opciones para emplearse, como si se presentaran a la Bolsa de Trabajo, sólo que ahora tendrían mayor posibilidad de insertarse en algún trabajo debido a que están más capacitados.

De esta forma, en ninguno de estos esquemas, más que en el de capacitación mixta en medianas y grandes empresas, se garantiza la contratación de los asistentes a los cursos.

Un aspecto importante de este programa en sus inicios es que dentro de los programas piloto que manejaba, se incluían dos que beneficiaban directamente a los jóvenes: capacitación para profesionistas y técnicos desempleados, y capacitación para estudiantes terminales. Estos esquemas de atención son importantes tomando en cuenta la situación por la que atraviesan actualmente los jóvenes después de terminar sus estudios, pues como ya se vio en el capítulo anterior, una gran parte de ellos no logran conseguir trabajo acorde a sus expectativas y difícilmente son contratados.

Estos programas pilotos constituían un apoyo para los estudiantes egresados y terminales, ya que, por una parte, ampliaba y reforzaba sus conocimientos y

habilidades, y por otro, los proveía de experiencia en la práctica para que eso no fuera pretexto que evitara o negara su contratación.

Ahora bien, con la publicación de las Reglas de Operación del PAE en el 2003, hubo algunos cambios en los subprogramas que maneja el SICAT, que fueron:<sup>84</sup>

1. Formación Laboral en Competencias. Se realizan cursos a petición de las empresas para satisfacer sus requerimientos específicos de personal. Se dirigen a desempleados o subempleados y basan sus contenidos en las NTCL. Se establece un convenio para que si al menos 80% de los egresados son dictaminados como competentes, la empresa estará obligada a contratar al 100% de los mismos, de otra forma, sólo contratará al menos al 80% de los mismos. En el caso de que la formación esté únicamente orientada hacia competencias laborales, la empresa deberá de contratar al menos el 70% de los egresados participantes.
2. Formación laboral en la práctica. Se orienta a promover la capacitación y generar experiencia laboral de los jóvenes desempleados o subempleados, entre los 16 y 30 años, a través de su ocupación productiva en los micro y pequeños establecimientos durante un periodo de entre 1 a 3 meses, apoyando a los empresarios en el desarrollo de sus actividades, con la posibilidad de contratarlos una vez concluida su capacitación. Los beneficiarios se capacitan en la propia empresa, taller o negocio sobre la ocupación u oficio de su interés, cuentan con la asesoría de un Instructor Monitor y reciben del SICAT apoyo económico durante el tiempo de la capacitación, preferentemente de un salario mínimo de la zona económica respectiva, así como apoyo para transporte y seguro contra accidentes

---

<sup>84</sup> Ver *Reglas de Operación del Programa de Apoyo al Empleo*. Diario Oficial de la Federación, 4 de septiembre de 2003.

3. Capacitación para el autoempleo. Son cursos prácticos para buscadores de empleo interesados en desarrollar una actividad productiva por cuenta propia, pero requieren fortalecer sus conocimientos y habilidades tanto técnicos como administrativos.
4. Formación productiva. Dirigida a apoyar a desempleados o subempleados interesados en desarrollar una actividad productiva por cuenta propia , pero necesariamente ligado a un proyecto productivo sustentado, identificado y/o integrado, y que requieren fortalecer sus conocimientos y habilidades tanto técnicas como administrativas. Se busca favorecer la asociación y agrupación entre los participantes.
5. Pruebas piloto: vales de capacitación y capacitación para profesionistas y técnicos desempleados o subempleados, con o sin experiencia laboral. La capacitación para estudiantes terminales se eliminó.
6. Atención a trabajadores de empresas en suspensión temporal de relaciones de trabajo. Sigue funcionando de la misma manera.

En estas Reglas de Operación, hubo cambios importantes en beneficio de los jóvenes, pues aunque se eliminó el esquema de capacitación para estudiantes terminales dentro de las pruebas piloto, se creó el de Formación Laboral en la Práctica especialmente para el sector juvenil incluido en la Población Económicamente Activa.

Incluso, esta vez los jóvenes están contemplados en los objetivos específicos del Programa de Apoyo al Empleo, ya que se propone “elevar las posibilidades de empleo de los jóvenes desempleados con mayores carencias para competir en el mercado de trabajo”.<sup>85</sup>

---

<sup>85</sup> *Reglas de Operación del Sistema de Capacitación para el Trabajo.* Diario Oficial de la Federación, 4 de septiembre de 2003.



Sin embargo, sigue sin haber garantía de contratación para los asistentes a los cursos, mas que para los participantes en la Formación Laboral en Competencias, y con alguna posibilidad también estaban los egresados de la Formación Laboral en la Práctica.

El esquema de Formación Laboral en la Práctica cobra importancia debido a que es una estrategia dirigida a los jóvenes, en él se les da prioridad y se realizan acciones directas para su vinculación al empleo. Los estudiantes terminales también podrían caer dentro de este esquema, aunque en realidad va más dirigido a jóvenes con pocos estudios y poca o nula experiencia laboral.

La capacitación a profesionistas y técnicos desempleados o subempleados continuó como prueba piloto, por lo que al menos este sector continuó siendo considerado dentro del programa.

En las Reglas de Operación publicadas el 25 de noviembre de 2004 en el *Diario Oficial de la Federación*, y modificadas en febrero de 2005, se presentan algunos cambios. El SICAT cambia de denominación al Programa Bécate, quedando como sigue:

1. Capacitación basada en normas de competencia laboral. Es lo que antes era la Formación Laboral en Competencias.
2. Capacitación orientada en competencia laboral. Cuando la empresa no cuenta con la infraestructura necesaria para operar en el modelo anterior, el curso se orienta en las normas de competencia laboral, se diseña un modelo de evaluación, y si al menos 80% de los beneficiarios se consideran competentes, la empresa está obligada a contratar al 100%.
3. Capacitación mixta. Cursos para satisfacer los requerimientos de personal de las empresas. Están obligadas a contratar al menos al 70% de los participantes.

4. Capacitación en la práctica laboral. Es lo que antes era la Formación Laboral en la Práctica, sólo que ahora se extiende a todas las edades.
5. Capacitación para el autoempleo. Sigue siendo la misma.
6. Capacitación productiva. Es lo que antes era la Formación productiva.
7. Pruebas piloto. Ya sólo queda la de vales de capacitación; la edad mínima para solicitarlos pasó de 16 a 18 años.

Como se observa, en estas Reglas de Operación hubo un revés que afecta al sector joven de la población trabajadora subempleada y en busca de empleo.

La Capacitación en la Práctica Laboral ya no está dirigida solamente a los jóvenes, sino que ahora pueden ser beneficiarios del programa personas de cualquier edad. Además, la capacitación para profesionistas y técnicos desempleados se eliminó de las pruebas piloto, quedando solamente la de vales de capacitación. Como extra, la edad mínima para solicitar estos vales pasó de 16 a 18 años, por lo que sobre todo el sector más joven resultó el más afectado con estos cambios.

De esta forma, el Programa Bécate, antes SICAT, ha tenido una serie de cambios desde su inicio, los cuales no han beneficiado a los jóvenes subempleados o desempleados, sino que han terminado por aminorar las estrategias que podrían incidir directamente en su vinculación al mercado laboral.

Ahora bien, aún cuando los subprogramas específicos para jóvenes han venido a menos desde la creación del SICAT, una gran parte de los beneficiarios de este programa son jóvenes.

Cuadro 11. Distribución de los participantes en el SICAT por edad, 2003 y 2004  
(Porcentajes)

<b>EDAD</b>	<b>Participantes 2003</b>	<b>Participantes 2004</b>
Menor de 20	20	15
Entre 20 y 29	48	55
Entre 30 y 39	20	16
Mayor de 40	12	14
Total	100	100

Fuente: Analítica Consultores Asociados, S.C. *Estudio de Evaluación del Sistema de Capacitación para el Trabajo (SICAT)*. México, diciembre de 2004.

Como se observa en el cuadro 11, el 68% de los participantes en 2003 tenía entre 16 y 29 años, mientras que en 2004 esta cifra aumentó a 70%. Esto significa que la mayor parte de los beneficiarios del programa pertenecen al sector joven de la población.

Cuadro 12. Distribución de los participantes en el SICAT por sexo, 2003 y 2004  
(Porcentajes)

<b>SEXO</b>	<b>Participantes 2003</b>	<b>Participantes 2004</b>
Masculino	37	44
Femenino	63	56
Total	100	100

Fuente: Analítica Consultores Asociados, S.C. *Estudio de Evaluación del Sistema de Capacitación para el Trabajo (Sicat)*. México, diciembre de 2004.

Cuadro 13. Distribución de los participantes en el SICAT por escolaridad,  
2003 y 2004 (Porcentajes)

<b>ESCOLARIDAD</b>	<b>Participantes 2003</b>	<b>Participantes 2004</b>
Primaria	19	8
Carrera Técnica/Primaria	0	1
Secundaria	36	29
Carrera Técnica /Secundaria	6	9
Preparatoria	21	26
Carrera Técnica con Preparatoria	5	8
Profesional Superior	12	19
Sabe leer y escribir	0	0
No sabe leer y escribir	1	0
Total	100	100

Fuente: Analítica Consultores Asociados, S.C. *Estudio de Evaluación del Sistema de Capacitación para el Trabajo (Sicat)*. México, diciembre de 2004.

Llama la atención que la mayoría de los beneficiarios de los subprogramas sean mujeres, aunque en 2004 la participación masculina aumentó y tiende a crecer. Por otro lado, predominan los participantes con educación secundaria y media, y los profesionistas también acrecentaron su participación. (Cuadro 12)

Para cada modalidad el perfil general de los participantes varía. En la modalidad de Formación Laboral en Competencias, el número de hombres y mujeres participantes es equivalente, su edad oscila entre los 20 y 29 años, su nivel de escolaridad es de preparatoria o secundaria, aunque también hay algunos con estudios superiores. Casi la mitad de los participantes son hijos de familia, seguido de jefes de familia y cónyuges. (Cuadro 13)

En la modalidad de Formación Laboral en la Práctica, la mayoría son mujeres menores de 30 años, solteras, hijas de familia, con nivel de educación medio y medio superior, solteras y sin dependientes económicos.

Dentro de la modalidad de Formación Productiva se encuentra el mayor número de mujeres (70% de los participantes), pero éstas se caracterizan por incluir a personas con mayor edad (desde veinte hasta mayores de cuarenta años), con menor nivel de escolaridad y generalmente casados o en unión libre.

Los participantes en la modalidad de Vales de Capacitación se caracterizan por tener principalmente entre 20 y 29 años de edad, aunque también se incluye a gente mayor; su escolaridad va de secundaria hasta nivel superior; son en su mayoría mujeres y tienen dependientes económicos.

En la modalidad de Vales para Profesionistas y Técnicos participaron tanto hombres como mujeres de edades entre 20 y 29 años y fueron en su mayoría profesionistas con dependientes económicos.

En la Capacitación Basada en Normas Técnicas de Competencia Laboral, las edades van de 20 a 39 años y hay una participación equivalente en ambos sexos, el nivel de escolaridad está entre primaria y secundaria.

Los participantes en la modalidad de Paro Técnico tienen características particulares, ya que son en su mayoría de hombres de treinta años en adelante, con estudios de primaria y secundaria, casados y con dependientes económicos.

Finalmente, la capacitación para el autoempleo tiene como participantes a mujeres en su mayoría; de 20 años en adelante; con estudios de nivel medio; casadas y con dependientes económicos.

El Estado de México y el Distrito Federal son los estados donde se ha concentrado la distribución del presupuesto destinado al SICAT, por ser de las entidades que cuentan con mayor población en el país y mayor número de Población Económicamente Activa.

En la ejecución del programa se han dado algunos problemas como el los beneficiarios no reciban ayuda de transporte ni constancia del curso al que asistieron, sin embargo, en general consideran los cursos como “buenos” y en ocasiones los consideran “con tendencia a la excelencia”.<sup>86</sup>

Aún así, la percepción de los participantes respecto a su situación laboral después del SICAT, es que permanecieron igual, aunque algunos mencionan que están mejor que antes. De acuerdo a un estudio de evaluación del SICAT,<sup>87</sup> la mayoría de las personas consiguieron empleo después de los cursos, y aunque en general las condiciones laborales de estas personas siguieron siendo las mismas, lograron tener algunas prestaciones adicionales como aguinaldo, contrato escrito y vacaciones pagadas.

---

<sup>86</sup> Analítica Consultores Asociados, S.C. *Estudio de Evaluación del Sistema de Capacitación para el Trabajo (Sicat)*. México, diciembre de 2004. 188 pp.

<sup>87</sup> *Ídem*.

### **b) Proyectos de Inversión Productiva (PIP)**

Esta modalidad del PAE es una prueba piloto que inicialmente se realizó en los estados de Campeche, Chiapas, Guerrero, Michoacán, Oaxaca, Quintana Roo, Tabasco, Veracruz, Yucatán y Zacatecas, y que en 2003 se extendió al resto de la República.

Mediante este esquema de apoyo se busca impulsar iniciativas de proyectos productivos rentables de la población de 16 años y más, que se encuentren en desventaja económica y que no tengan posibilidades de acceso a créditos en alguna institución financiera pública o privada. Esto para crear, consolidar o mantener, un proyecto que genere empleos dignos y perdurables, preferentemente en localidades o áreas definidas como microrregiones o que son de alta y muy alta marginación.

Este subprograma apoya a los proyectos con \$25,000 por cada persona participante, y hasta \$125,000 para un máximo de cinco personas que se agrupan para constituir un negocio. Los montos otorgados sólo se pueden destinar a adquisición de herramientas, equipo y maquinaria, canalizada a los beneficiarios a través de un esquema de comodato, mediante firma de acta de entrega y recepción.

Adicionalmente, los beneficiarios pueden recibir apoyos de capacitación y asesoría para emprender su nuevo negocio.

A pesar de que en principio se busca apoyar prioritariamente a zonas de mayor marginación, en 2003 el 66% de los proyectos se ubicaron en localidades que el CONAPO señala como de baja o muy baja marginación, y en 2004 este porcentaje subió a 72.26%.<sup>88</sup> Esto puede explicarse debido a que se busca que las iniciativas apoyadas sean rentables financiera y económicamente, y que propicien la

creación o consolidación de empleos, situación que no necesariamente se da en las localidades más marginadas.

Esta modalidad, aún cuando puede tener beneficiarios a partir de los 16 años, atiende a personas que en promedio tienen 39.6 años de edad para las personas que buscan fortalecer sus empresas, y 36.9 para las que buscan crear una nueva. La cantidad de jóvenes a los que atiende es reducida ya que se toma en cuenta la experiencia que se tiene en la actividad, aunque en caso de que no la tengan pueden ser canalizados a un subprograma del SICAT.

Cuadro 14. Características sociodemográficas de los beneficiarios del PIP.

Tipo de empresa	Escolaridad (años)	Sicat (a)	Edad (b)	Mujer (c)	Casado (d)	Residencia en zona (e)
Fortalecidos antes 04	9.6	20.6 %	39.6	48%	72.1%	28.0
Fortalecidos 04	8.9	23.4%	39.6	48%	73.4%	23.8
Nuevas antes 04	10.8	15.6%	36.9	45%	75.6%	27.0
Nuevas 04	9.1	16.5%	36.4	67%	64.7%	25.6

(a) Porcentaje de participantes que había tomado un curso en el Sicat anteriormente.

(b) Edad promedio de los participantes en años.

(c) Porcentaje de los participantes de sexo femenino.

(d) Porcentaje de los participantes que son casados.

(e) Años promedio que los participantes llevan residiendo en la zona.

Fuente: Secretaría del Trabajo y Previsión Social. *Informe Final de Investigación del Estudio para la Evaluación de Proyectos de Inversión Productiva*. México, diciembre de 2004.

El cuadro anterior indica que los beneficiarios del PIP tienen un promedio de 10 años de escolaridad, lo que implica que la mayoría tiene secundaria completa o más, y aproximadamente la quinta parte de los beneficiarios han participado en el SICAT.

Alrededor de la mitad de los socios en los proyectos son mujeres, tanto en los negocios fortalecidos como en los de nueva creación. Además, la gran mayoría de los beneficiarios del PIP son casados o viven en unión libre, y han residido en la misma localidad durante más de 20 años en promedio.

<sup>88</sup> Secretaría del Trabajo y Previsión Social- Berumen y Asociados, S.A. de C.V. *Informe Final de Investigación del Estudio para la Evaluación de Proyectos de Inversión Productiva*. México, diciembre de 2004. Pág. 20.

La cobertura de la seguridad social es relativamente reducida, ya que menos de la quinta parte de los beneficiarios tiene seguro social. Esta situación es aún más grave en las microrregiones, donde menos de 1 de cada diez está asegurado.

El subprograma PIP ha tenido un impacto positivo sobre el bienestar de los beneficiarios ya que les sirvió para aumentar sus ingresos, su productividad y sus ventas, así como a ampliar su capacidad de operación; pero no ha tenido impactos benéficos sobre el resto de la economía, ya que la mayoría de los negocios se ubican en sectores poco dinámicos, lo que limita sus posibilidades de crecimiento.<sup>89</sup> Además, estos negocios se dirigen a atender la demanda del consumidor final y, en muchos casos, se dedican a los servicios, que en general tienden a requerir una menor cantidad de productos intermedios, por lo que tienen menor incidencia en el fortalecimiento de las cadenas productivas.

Dentro de este programa también se presenta la característica de la insuficiencia en su difusión, pues la forma en que los beneficiarios saben de su existencia es en su mayoría a través de familiares, amigos o conocidos.

En resumen, este programa tiene poco impacto sobre la población joven, puesto que generalmente no cumple con el requisito de la experiencia en el proyecto que quiere emprender.

Es recomendable que se considere como un criterio de selección de los proyectos a apoyar, el dinamismo del sector en que se ubicarían, así como su relevancia en la integración de las cadenas productivas locales.

---

<sup>89</sup> Considerando a todas las unidades apoyadas en 2003 y 2004, 78% de ellas se ubican en únicamente 5 ramas: alimentos, bebidas y tabaco; textiles, prendas de vestir e industria del cuero; manufactura de la madera; restaurantes y hoteles; y servicios profesionales, técnicos y personales. Estos sectores han tenido un bajo dinamismo en los últimos años.



### **c) Sistema de Apoyos Económicos a Buscadores de Empleo (SAEBE).**

Este esquema comenzó como prueba piloto en los estados de Chihuahua, Distrito Federal, Coahuila, Baja California, Jalisco, Puebla, Sonora, Tamaulipas, Durango y Nuevo León, por ser las entidades que en mayor proporción arrojaron mano de obra del sector formal. En el 2003 se extendió a toda la república y con las modificaciones de febrero de 2005, su denominación cambió a Empleo Formal.

Este subprograma busca estimular a la población desempleada del sector formal de la economía, a realizar acciones permanentes que le permitan su reincorporación al mercado de trabajo en el menor tiempo posible.

Los beneficiarios reciben apoyo económico por una única vez durante el año, por un monto de \$2,000,<sup>90</sup> los cuales podrán destinarse para cubrir gastos de consumo familiar, adquisición de tarjeta telefónica y gasto de traslado a los lugares en que haya oportunidades de empleo. El desempleado debe ser mayor de 18 años y debió haber cotizado por lo menos tres meses a la seguridad social.<sup>91</sup>

Este subprograma, sólo apoya a los jóvenes que hayan participado en el mercado formal de trabajo. Como ya se vio en el capítulo anterior, una gran cantidad de jóvenes se encuentran laborando en el sector informal, por lo que no pueden acceder a esta opción al ser una condición indispensable para ser beneficiario el que hayan cotizado en la seguridad social, además de que muchos de ellos carecen de prestaciones.

El principal rango de edad de los beneficiarios de sexo masculino incorporados durante el período de septiembre del 2003 a agosto del 2004, se ubica en el rango de los 31 a 40 años con un 41%, seguido del rango de edad de 21 a 30 años que

---

<sup>90</sup> En el año 2002 el monto era de \$1,800, y en el 2003 de \$1,900.

<sup>91</sup> En las Reglas de Operación del año 2002, por tratarse de una prueba piloto, el desempleado debió haber cotizado al menos seis meses a la seguridad social, tener entre 18 y 45 años, y tener dependientes económicos.

representan el 32%. En cuanto a la población femenina, la edad de la mayor parte de las beneficiarias se encontró en el rango de los 21 a 30 años.<sup>92</sup> (cuadros 15 y 16)

Cuadro 15. Participación masculina en el SAEBE por rango de edad.  
Septiembre 2003-agosto 2004.

<b>Edad</b>	<b>Participación</b>
18-20 años	5%
21-30 años	32%
31-40 años	41%
41-50 años	16%
51-60 años	5%
61 años y más	1%
<b>Total</b>	<b>100%</b>

Fuente: Secretaría del Trabajo y Previsión Social -Analítica Consultores y Asociados, S.C. *Informe Final de Evaluación del Impacto del Sistema de Apoyos Económicos a Buscadores de Empleo (SAEBE)*. México, diciembre de 2004.

Cuadro 16. Participación femenina en el SAEBE por rango de edad.  
Septiembre 2003-agosto 2004.

<b>Edad</b>	<b>Participación</b>
18-20 años	7%
21-30 años	49%
31-40 años	30%
41-50 años	11%
51-60 años	2%
61 años y más	1%
<b>Total</b>	<b>100%</b>

Fuente: Secretaría del Trabajo y Previsión Social -Analítica Consultores y Asociados, S.C. *Informe Final de Evaluación del Impacto del Sistema de Apoyos Económicos a Buscadores de Empleo (SAEBE)*. México, diciembre de 2004.

Durante el mismo periodo, el 61% de los beneficiarios incorporados al subprograma fueron hombres, mientras que el 39% fueron mujeres.

El nivel de escolaridad con que cuentan los beneficiarios del programa, en su mayoría, es de secundaria (26%), licenciatura (24%), preparatoria (22%); en un

<sup>92</sup> Secretaría del Trabajo y Previsión Social -Analítica Consultores y Asociados, S.C. *Informe Final de Evaluación del Impacto del Sistema de Apoyos Económicos a Buscadores de Empleo (SAEBE)*. México, diciembre de 2004. Págs. 16 y 17.

menor grado poseen carrera técnica o comercial (16%), primaria (11%) y postgrado (1%).

Algunos Servicios Estatales de Empleo, consideran como un factor para la incorporación al programa el grado de empleabilidad del candidato, lo cual puede influir en la equidad con relación a la incorporación de personas al programa. De este modo, las personas con un nivel bajo de estudios o de edad avanzada tienen menos oportunidades de ingresar a él.<sup>93</sup>

El programa disminuye el tiempo que tarda una persona en reincorporarse al sector formal. El 50% de los participantes del SAEBE consiguieron empleo dentro de los tres meses siguientes a la intervención o de estar buscando activamente empleo, además de que sus ingresos generalmente se incrementan con su nuevo empleo.

Cabe señalar que los beneficiarios tienen acceso a las vacantes que se encuentran en el Sistema Nacional de Empleo, sin embargo, aún cuando dichas vacantes se refieren a conocimientos y habilidades propios de los solicitantes, el sueldo o salario que ofrecen no satisface sus expectativas.<sup>94</sup>

Es importante mencionar que aunque el programa está aplicándose en todo el país, un elemento a considerar es que en la actualidad existen muchas empresas que contratan al personal para trabajar bajo la modalidad de honorarios profesionales a fin de evitar la carga fiscal que representa el pago de la seguridad social y de otras prestaciones de ley que se otorgan a los empleados, por lo que el acceso de una gran cantidad de personas, entre ellos jóvenes, que se encuentran dentro del sector formal queda restringida.

---

<sup>93</sup> *Ibíd.* Págs. 6 y 16.

<sup>94</sup> *Ibíd.* Pág. 18.

Nuevamente, dentro de este programa hacen falta estrategias de promoción y difusión, ya que el 42% de los beneficiarios se enteraron del SAEBE por recomendación de un familiar, compañero o amigo, y el 31% por el Servicio Nacional de Empleo de su entidad.

#### **d) Sistema de Apoyos Económicos a la Movilidad Laboral Interna (SAEMLI).**

Es una prueba piloto que se dirige particularmente a jornaleros agrícolas en búsqueda de empleo, debido a que en sus localidades de origen no tienen la oportunidad de ubicarse en una actividad productiva remunerada, y requieren de trasladarse a otras localidades y/o entidades en las que se demanda fuerza de trabajo en el sector agrícola.

Tiene cobertura en las entidades señaladas como expulsoras y receptoras de jornaleros agrícolas, que son Baja California Sur, Coahuila, Chihuahua, Durango, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, Michoacán, Morelos, Nayarit, Oaxaca, Puebla, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tamaulipas y Veracruz.<sup>95</sup>

Los beneficiarios recibirán un apoyo económico para el traslado de su lugar de origen hacia las zonas receptoras de hasta \$1,200; y otro más para cualquier imprevisto que pudiera surgir a su regreso por un monto de hasta \$600.

De igual manera, con el propósito de incrementar la empleabilidad de este grupo de la población, recibirán capacitación durante un mes, tanto en su lugar de origen como en el lugar donde serán empleados, recibiendo al término de la capacitación una ayuda económica equivalente al salario mínimo de la zona económica correspondiente.

---

<sup>95</sup> En el 2002, las entidades en las que se aplicó la estrategia fueron: Guerrero, Hidalgo, Oaxaca, Puebla y Veracruz; así como en las receptoras: Chihuahua, Jalisco, Morelos, Nayarit, San Luis Potosí y Sinaloa.

Con las modificaciones de febrero de 2005, su denominación cambió a Jornaleros Agrícolas.

Los grupos de edad mayormente representados en el SAEMLI (para hombres y mujeres) son los de 20-24 años (con el 40%) y enseguida 25-29 años (con el 34%).<sup>96</sup> Por lo tanto, este programa atiende principalmente a jóvenes jornaleros.

El 37.5% de los participantes en el SAEMLI son mujeres, y el 58% de la población beneficiaria reporta tener instrucción primaria, mientras que el 7% de las mujeres y 20% de los hombres, reportan haber estudiado la secundaria.

La remuneración por el trabajo que desempeñan las mujeres y los hombres no es igual. El 35 por ciento de las beneficiarias recibe lo mismo que lo hombres, mientras que el 65 por ciento recibe menos. Si se compara el ingreso promedio de las mujeres con el de los jornaleros hombres, éstas resultan desfavorecidas al percibir 20 por ciento menos.<sup>97</sup>

El apoyo que brinda el programa sirve muchas veces para mejorar la alimentación familiar al poder gastar más en este rubro, además de que puede servir para formar o mejorar el patrimonio familiar, emprender un nuevo negocio o mejorar la vivienda.<sup>98</sup> Otros beneficios son que ayuda a que los jornaleros conozcan y ejerzan sus derechos laborales y conozcan los derechos humanos.

Sin embargo, hay aspectos que este programa debe atender y cuidar más. Por ejemplo, los menores de edad tradicionalmente viajan con sus familias y laboran para obtener mayor ingreso familiar, que normalmente es a destajo, por lo que debe planearse algún mecanismo mediante el cual éstos puedan seguir sus

---

<sup>96</sup> Consultores Internacionales, S.C. *Estudio de Evaluación del Sistema de Apoyos Económicos a la Movilidad Laboral Interna*. México, febrero, 2005. Pág. 29

<sup>97</sup> *Ibíd.* Págs. 51 y 105.

<sup>98</sup> *Ibíd.* Pág. 6.

estudios mediante una beca. La Secretaría de Desarrollo Social, mediante un programa homónimo, se encarga de distribuir estas becas, sin embargo lo hace solamente a aquellas familias que considera se encuentran en pobreza extrema, y a las demás se les deja sin atención.

La difusión del programa y la subsiguiente captación se establece, en primer lugar, a través del Servicio Nacional de Empleo (45%), y en segundo a través de un familiar, conocido o amigo (35%),<sup>99</sup> es decir, a través de una red social. Nuevamente, la colocación de carteles o la entrega de folletos deja mucho que desear en cuanto a la difusión, pues son pocas las personas que se llegan a enterar del programa a través de estos medios. Además, existe población susceptible a ser beneficiaria del programa que, por desconfianza y/o desconocimiento no se integran al SAEMLI.

Otro aspecto a considerar es que existen limitaciones de promoción para posible población beneficiaria por problemas de lejanía, idioma, identificación con redes sociales, falta de canales de comunicación en comunidades y dispersión geográfica de viviendas. Hay que tener en cuenta además, que los cursos de capacitación no siempre son impartidos en lengua indígena, por lo que parte de la población beneficiaria no entiende el curso.<sup>100</sup>

Al ser el éste un programa piloto, su cobertura abarca unos cuantos estados de la República, sin embargo, la población objetivo del programa existe en todo el país. Otro defecto que se encuentra es que no se cuenta con un padrón confiable y depurado de jornaleros, por lo que se tiene poca información acerca de sus condiciones socioeconómicas, y ante ello es más difícil evaluar el impacto del programa en los niveles de vida de los beneficiarios.

---

<sup>99</sup> *Ibíd.* Pág. 33.

<sup>100</sup> *Ibíd.* Págs. 89 y 90.

Finalmente, en algunos lugares la población jornalera de las empresas agrícolas se queja de las características en las que llevan a cabo su vida diaria, tal es el caso del agua potable, las condiciones de los albergues, la calidad de la comida, entre otras, por lo que es indispensable que se revisen las condiciones en las que lo jornaleros vivirán, para asegurarse de que pueden vivir dignamente.

**e) Sistema de Apoyos Económicos a la Movilidad Laboral Exterior (SAEMLE).**

Busca diseñar, desarrollar y establecer mecanismos que permitan apoyar la capacitación y la movilidad laboral de la población participante en el Programa de Trabajadores Agrícolas Migratorios Temporales Mexicanos con Canadá (PTAT).

Los beneficiarios del Programa recibirán apoyo económico para el traslado de la Ciudad de México a Canadá, con el fin de facilitar a este grupo de la población su movilidad hacia las áreas demandantes de fuerza de trabajo. De igual manera, este grupo de la población recibirá apoyo económico para cubrir sus gastos de alimentación y hospedaje derivados de los trámites que deben realizar ante la Ventanilla Única de la Coordinación General de Empleo, para su salida a Canadá. En tal sentido, la STPS les otorgará una ayuda económica, cuyo monto se especifica en el Manual de Procedimientos del Programa de Apoyo al Empleo.

Los beneficiarios de los apoyos, tendrán derecho a recibir apoyo económico para su traslado de la Ciudad de México a Canadá; así como una ayuda económica equivalente al salario mínimo regional vigente por el tiempo que dure su capacitación laboral.

Para el 2003 se dirige particularmente a campesinos o jornaleros agrícolas participantes por primera vez en el mencionado Programa y que han realizado todos los trámites previos a su salida a Canadá.

De igual manera, recibirán apoyo económico para cubrir parte de sus gastos de alimentación y hospedaje derivados de los trámites que deben realizar en la Coordinación General de Empleo, para su salida a Canadá. En tal sentido, la STPS les otorgará un apoyo económico por única vez hasta por \$3,000.

Con las modificaciones de febrero de 2005, su denominación cambió a Migratorios.

Este programa atiende a personas de entre 22 a 45 años, por lo que una gran parte de los beneficiarios son jóvenes, pues se observa la tendencia de que los participantes por primera vez en el programa Migratorios son jóvenes menores de 30 años.

Otro requisito que se pide es que tengan estudios de entre tercero de primaria y preparatoria incompleta, además de estar casados o en unión libre.

Debido a que la documentación que se les pide a los candidatos no está estandarizada, en algunos lugares se les piden documentos como carta de no antecedentes penales, constancia que avale su condición de agricultor, u otros que hacen más difícil el proceso para acceder al beneficio.

Además, debido a que en algunos lugares se entrega el monto del apoyo hasta que se les asigna un patrón, no se cumple con el principal objetivo del programa, que es apoyar a los jornaleros que carecen de recursos precisamente en los gastos que representa realizar sus trámites.

Aunado a esto, también se han presentado casos en los que las condiciones de vida de los trabajadores migratorios son muy malas, debido a que la vivienda que se les otorga llega a albergar a demasiados jornaleros sin que cuente con las habitaciones y servicios suficientes; y las condiciones climáticas en las que



laboran causan daños a su salud. Por ello también debe vigilarse que los patrones cumplan con el requisito indispensable de proporcionar a los trabajadores un lugar digno para vivir durante su estancia en Canadá.

Una vez conocidos los diferentes programas o estrategias que conforman el Programa de Apoyo al Empleo, es posible observar que tienen un fuerte impacto dentro de la población joven del país, algunos en mayor medida que otros, ya que los PIP, por ejemplo, tienen poca participación juvenil.

La mayor parte del presupuesto del Programa de Apoyo al Empleo se canaliza al Bécate, antes SICAT, ya que es el programa con mayor número de beneficiarios y el que maneja diferentes vertientes en cuanto a la atención de trabajadores desempleados y subempleados.

En general, los programas han aportado cosas positivas a los beneficiarios, sin embargo hay varias características que deben atenderse y reforzarse, como la difusión de los programas y el seguimiento de las condiciones de vida de los beneficiarios. Además, varios de los subprogramas se concentran en el Distrito Federal y el Estado de México, por lo que es necesario que lleguen también a las demás entidades.

### **4.3 Programas del Instituto Mexicano de la Juventud**

El Instituto Mexicano de la Juventud (IMJ) se encarga de definir, coordinar e instrumentar una política nacional de juventud que permita incorporar plenamente a los jóvenes al desarrollo del país.

La Secretaría de Educación Pública, conjuntamente con el Instituto Mexicano de la Juventud, elabora los programas anuales para la eficaz atención del sector juvenil, coordinando acciones y programas con instituciones públicas y privadas, y en el contexto de la programación anual del gasto público, verificando periódicamente el avance y los resultados de su ejecución.

El Instituto Mexicano de la Juventud, tiene a su cargo entre otras facultades: formular, proponer y ejecutar la política de atención al sector juvenil; diseñar y proponer los criterios para asegurar la uniformidad y congruencia entre los programas para la juventud y la asignación de los recursos para los mismos fines, así como conocer y opinar sobre dichas asignaciones.

En el ámbito del empleo juvenil, el Instituto Mexicano de la Juventud ejecuta dos programas directamente relacionados con el tema: Fortalecimiento al Empleo Juvenil (Bolsa de Trabajo) y Convocatoria al Autoempleo Juvenil (Empresas Juveniles), los cuales a continuación se describen.

#### **4.3.1 Fortalecimiento al Trabajo Juvenil. Bolsa de Trabajo.**

Este programa tiene por objetivo fortalecer el empleo de las y los jóvenes mediante la vinculación interinstitucional, complementando las acciones que realizan diversas instancias a favor del trabajo de este sector poblacional. Esto mediante los programas de Bolsa de Trabajo y Becas de Capacitación.

El programa de Bolsa de Trabajo opera en todas las entidades de la República por medio de las Instancias Estatales de la Juventud y en las propias instalaciones del IMJ en el Distrito Federal.

Para que los jóvenes puedan acceder a este servicio, deben tener entre 16 y 29 años de edad. La entrega de fichas se da de lunes a viernes de 9 a 11 de la mañana, y se les realiza una entrevista en la que se les detecta su perfil laboral.

Este programa está dirigido tanto a jóvenes con poca escolaridad, como a técnicos y profesionistas, y su currículum o su solicitud de empleo se promociona con varias empresas que están afiliadas al mismo. Los jóvenes tienen el derecho de permanecer en cartera durante tres meses.

Dentro de este programa, también se atiende e informa a los jóvenes solicitantes de cursos de capacitación, y se les canaliza con instituciones capacitadoras. De acuerdo a sus intereses, se les proporciona un descuento en los Centros de Capacitación para el Trabajo Industrial (CECATI), o se les informa sobre las distintas becas que proporciona la STPS.

El servicio que ofrece es similar al del Sistema Nacional de Empleo, pues se vincula a empresas con solicitantes de empleo, solamente que en este caso se trata solamente de jóvenes de entre 16 y 29 años a quienes se atiende, dándose una atención directa a este sector de la población.

Al igual que en el Servicio Nacional de Empleo, se canalizan a jóvenes que cubren el perfil de las vacantes que están reportando las empresas, e incluso, se actualiza la cartera de candidatos vía telefónica, correo electrónico o fax.

Este programa, sin embargo, no ofrece garantías a los jóvenes para su ocupación, pues solamente se quedan en cartera durante tres meses, y si no son

contratados no sucede nada, no hay otra opción que se le ofrezca. Además, en la Bolsa de Trabajo no se han contemplado medidas para que los empleos que se ofrezcan les otorguen a los jóvenes prestaciones laborales.

Dentro de la información con que cuenta el Instituto Mexicano de la Juventud, se tienen registrado el número de jóvenes participantes en el programa, así como las instancias participantes; sin embargo, no se cuenta con información acerca del número de jóvenes que han sido colocados gracias al programa, pues dentro de sus indicadores no hay alguno que se encargue de medir este resultado, lo cual resulta bastante extraño, pues siendo uno de sus principales objetivos el que los jóvenes puedan insertarse dentro del mercado laboral, el no contar con un registro de este tipo para saber en qué magnitud tiene impacto el programa representa una deficiencia muy grande.

Por el mismo motivo, no se cuenta con información acerca de las edades en las que es más probable colocarse en un empleo, ni sobre los rangos de tiempo que tardan en encontrarlo. El tiempo promedio que maneja el Instituto es de tres meses, pero se considera en general, es decir, haya asistido al servicio de Bolsa de Trabajo o no.

Cuadro 17. Fortalecimiento al Trabajo Juvenil. Resultado de indicadores.

AÑO	ALCANCES		
	Jóvenes Atendidos	Jóvenes Participantes (a)	Instancias Participantes
2000	93,547		6,559
2001	102,000		600
2002	111,823		650
2003		155,418	940
2004		120,421	1,046

(a) Los indicadores han cambiado en el periodo 2000-2004, ya que del 2000 al 2002 el indicador era el de jóvenes atendidos y del 2003 al 2004 se cambió por el de jóvenes participantes.  
Fuente: Instituto Mexicano de la Juventud.

Para el periodo de enero a septiembre de 2005, de entre los jóvenes participantes, casi el 60% tenía entre 21 y 26 años de edad, y el 50% de ellos contaba con estudios de licenciatura.

Cuadro 18. Bolsa de Trabajo. Edades de los participantes. Enero-septiembre 2005.

<b>Edad</b>	<b>%</b>
15	0.1
16-17	3.3
18-20	19.3
21-23	28.2
24-26	29.3
27-29	17.1
Mayores 30	2.7
Total	100.0

Fuente: Instituto Mexicano de la Juventud

Cuadro 19. Bolsa de Trabajo. Escolaridad de los participantes y escolaridad requerida en las vacantes. Enero-septiembre de 2005.

<b>Escolaridad</b>	<b>Participantes %</b>	<b>Vacantes %</b>
Primaria-secundaria	9	7
Bachillerato	25	30
Técnico	16	20
Licenciatura	50	43
Total	100	100

Fuente: Instituto Mexicano de la Juventud

Como puede observarse en el cuadro anterior, las vacantes en las que se requieren estudios de bachillerato o técnicos sobrepasan al número de jóvenes solicitantes con ese nivel de estudios; sin embargo, aquellas en las que el nivel de estudios requerido es licenciatura, son menores a las requeridas por los solicitantes.

Este programa, tampoco registra información acerca del trabajo en el que logran colocarse los jóvenes, por lo cual no se cuenta con información acerca de en qué rama de actividad laboran, el pago que se les otorga por su trabajo, las

prestaciones, o si son empleos de medio tiempo o de tiempo completo; aspectos con los cuales podrían estudiarse sus condiciones laborales.

De esta forma, es posible observar que hay ciertos aspectos que pueden mejorarse dentro de este programa, sobre todo referentes a la promoción de condiciones laborales favorables para los jóvenes y al manejo de información referente a las características de los jóvenes beneficiarios.

#### **4.3.2 Convocatoria al Autoempleo Juvenil (Empresas Juveniles)**

Este programa, que es de cobertura nacional, ofrece a los jóvenes emprendedores “las asesorías necesarias y las gestiones pertinentes para concretar una idea en una empresa propia que se consolide con base en la búsqueda de oportunidades que coadyuven al fortalecimiento en la operación de un negocio, fortaleciendo la creatividad y fomentando el entusiasmo, buscando la eficiencia del trabajo en equipo a través de un conocimiento y aprendizaje que logre consolidarlo”.<sup>101</sup>

Las Reglas de Operación de este programa no son suficientemente claras, ya que a pesar de que en un principio se habla de que se otorgarán asesorías y gestiones, en el resto del documento solamente se habla del apoyo económico que recibirán los beneficiarios. Además, no dejan claro si este programa aplica para empresas que ya existen y buscan ser fortalecidas o solamente a empresas que buscan formarse.

Sin embargo, una vez que se consultan los Informes de Autoevaluación del Instituto, es posible saber que para que un joven pueda tener acceso a este apoyo, debe tener el proyecto de una empresa que quiera fortalecer o crear; y que

---

<sup>101</sup> Instituto Mexicano de la Juventud. *Reglas de Operación de la Convocatoria al Autoempleo Juvenil*. México, 2005. [www.imjuventud.gob.mx](http://www.imjuventud.gob.mx)

aparte del apoyo económico, los beneficiarios reciben asesorías y guías para conformar su plan de negocios.

El objetivo general del programa es fomentar la cultura de productividad entre las y los jóvenes mexicanos, mediante la entrega de apoyos económicos a los mejores proyectos sustentables con responsabilidad social. Aún cuando no queda muy claro este último concepto, dentro de las Reglas de Operación más adelante se habla de que el programa también busca fomentar la creación y fortalecimiento del autoempleo juvenil, así como el trabajo organizado de las y los jóvenes; contribuir a la generación de empleos para jóvenes; promover la productividad y el arraigo de los jóvenes en sus comunidades mediante actitudes productivas, y promover la coordinación con instituciones públicas que fomenten el autoempleo juvenil.

La población objetivo son los jóvenes y grupos de jóvenes de 16 a 29 años de edad, que ejecuten por sí mismos proyectos de autoempleo con financiamiento, que al efecto co-inviertan junto con el Instituto Mexicano de la Juventud, las Instancias Estatales y Municipales de Juventud, así como otras dependencias y entidades de los gobiernos federal, estatales y municipales.

Para determinar a los merecedores de estos beneficios, las instancias participantes emiten una convocatoria y verifican que los proyectos cumplan con los requisitos y lineamientos generales que se emitan en la misma para tal efecto, y que deberán contener como mínimo los siguientes:

1. Presentar el proyecto conforme a la convocatoria que se expida para tal efecto.
2. Llenar la ficha de pre-registro y registro oficial.
3. Contar con un tutor solidario del proyecto para su ejecución, entendiéndose como tutor a un representante de institución pública, privada, social o persona física.

4. Carta compromiso del tutor solidario en la que avala su compromiso por apoyar el alcance del proyecto.
5. Copia de documentos que acrediten identidad y domicilio.
6. Todos los solicitantes ya sean en grupo o en lo individual deberán declarar bajo protesta de decir verdad por si o mediante su representante, para el caso de las personas morales, que no se recibe otro apoyo federal para el mismo proyecto.

Debido a que se solicita a los candidatos que presenten su credencial de elector o la credencial de la escuela en que estudian en caso de ser menores de edad, los jóvenes menores que no son estudiantes, pero quieren trabajar y emprender un negocio, pueden toparse con un obstáculo para poder acceder a estos apoyos.

Respecto a los apoyos económicos, los beneficiarios que presenten un proyecto individual o en grupos no constituidos, recibirán la cantidad de \$5,000; mientras que las personas físicas y morales con Registro Federal de Contribuyentes, recibirán la cantidad de \$10,000.

Del 2000 al 2004, la participación de los jóvenes ha venido creciendo; aunque en el año 2002 hubo una gran cantidad de jóvenes que solicitaron el apoyo, pues de 1,068 que lo solicitaron en 2001, la cifra pasó a 5,671 para el siguiente año. Esto quiere decir que hay un gran número de jóvenes con iniciativa y que ven en el autoempleo una oportunidad para salir adelante; sin embargo, los apoyos otorgados se han entregado a muy pocos proyectos y solamente en los estados de Aguascalientes, Baja California, Campeche, Coahuila, Colima, Durango, Estado de México, Guerrero, Hidalgo, Nayarit, Nuevo León, Quintana Roo, San Luis Potosí, Tabasco y Zacatecas.



Cuadro 20. Empresas Juveniles. Resultado de Indicadores.

<b>Años</b>	<b>Jóvenes Atendidos</b>	<b>Jóvenes Participantes</b>	<b>Instancias Participantes</b>
2000	1,061		
2001	1,068		
2002	5,671		
2003		2,714	204
2004		4,362	164

Nota: los indicadores arriba expuestos han variado en el periodo que se reporta, por ejemplo, del 2000 al 2002 el indicador era el de jóvenes atendidos y del 2003 al 2004 se cambió por el de jóvenes participantes; además de agregar el de Instancias Participantes.

Fuente: Instituto Mexicano de la Juventud.

Como puede observarse en el cuadro 21, en el año 2003 de las 2,714 solicitudes, solamente se apoyaron a 332 proyectos, es decir, el 12.2% del total. En el 2004 se benefició a un porcentaje similar, ya que aunque aumentó el número de empresas apoyadas, las solicitudes recibidas también se incrementaron casi al doble, de tal forma que de las 4,362 solicitudes, sólo a 538 se les otorgó el apoyo, representando el 12.3% del total. Si bien es cierto que se busca que los proyectos sean realmente productivos y rentables, y que preferentemente propicien la creación de nuevos empleos, debe otorgarse asesoría a todos estos jóvenes para que puedan sacar adelante sus proyectos, ya que si no se les apoya económicamente, para que al menos puedan ver los puntos débiles de los negocios que quieren emprender y tengan una mayor probabilidad de éxito.

Cuadro 21. Número de empresas apoyadas por la Convocatoria al Autoempleo Juvenil.

<b>Año</b>	<b>Número de empresas apoyadas</b>
2003	332
2004	538

Nota: No se cuenta con información del 2000 al 2002.

Fuente: Instituto Mexicano de la Juventud.

De igual forma, en el cuadro 21 nuevamente se hace evidente la carencia de información, ya que no se cuenta con información acerca del número de empresas apoyadas de los años 2000 al 2002, o por lo menos no se tiene a la mano.

En lo que respecta a la evaluación del programa, el Instituto Mexicano de la Juventud supervisa la correcta aplicación de los recursos, y establece los indicadores de: proyectos recibidos, proyectos beneficiados (del año 2003 en adelante), instancias concertadas, y convenios realizados. Sin embargo, no hay una evaluación acerca de qué tan benéfico fue el apoyo que se otorgó; no se sabe el número de empleos que se han generado gracias a él, los ingresos de las empresas o de los empresarios, ni en qué medida se mejoraron las condiciones de las empresas fortalecidas.

Además, la gran mayoría se trata de comercios, en donde sobresale la venta de ropa, además de restaurantes y servicios, por lo que se presenta el mismo problema que en los Proyectos de Inversión Productiva de la STPS, ya que se trata de negocios que están dentro de ramas poco dinámicas de la economía y se dedican sobre todo a atender al consumidor final, por lo que hay poca posibilidad de establecer cadenas productivas y de generar empleos.

Sin embargo, este programa está dirigido específicamente a los jóvenes, y representa un paso importante en el apoyo a este sector para la realización de proyectos que influyen plenamente en su emancipación y en su desarrollo.

#### **4.4 Comentarios del Capítulo IV**

La atención institucional del Gobierno hacia los jóvenes ha venido cambiando con el paso de los años. Sin embargo, no necesariamente esto ha beneficiado a este sector de la población, ya que aún cuando ha habido avances, también ha habido retrocesos sustanciales, como el que se dio con la desaparición del CREA.

En general, la respuesta institucional hacia los jóvenes ha sido parcial y enfocada sólo a aminorar los efectos de ciertos problemas inmediatos. En años

anteriores se le otorgó prioridad a los programas relacionados con el deporte y el uso del tiempo libre, dejando de lado acciones integrales que favorecieran la emancipación de los jóvenes y un desarrollo que les permitiera el paso a la vida adulta en condiciones favorables.

Generalmente, las políticas dirigidas a la juventud contemplan programas puntuales que restringen al sujeto joven a una categoría determinada como estudiante, protagonista de prácticas específicas (consumo de drogas) o sujeto con alto riesgo de presentar algún problema de salud (como enfermedades de transmisión sexual o el VIH). Esto da pie a que no exista una oferta programática con objetivos globales que atienda las distintas necesidades de todos los jóvenes, no sólo de un grupo de ellos.

Además, las políticas dirigidas a la juventud han tenido la característica de ser predominantemente reparatorias o compensatorias, y le han dado preferencia al tema de la educación. Si bien es cierto que este tema es fundamental para el desarrollo de los jóvenes, hay otros asuntos igualmente importantes y que preocupan mucho a los jóvenes, como son conseguir un buen trabajo y acceder al mercado de consumo con un poder adquisitivo no mínimo, sino medio-alto.

En el aspecto laboral, los jóvenes han estado invisibilizados como sujetos específicos de políticas públicas, ya que han quedado subsumidos en la programación adulta. En el caso de la STPS, actualmente no existe alguna estrategia dentro de sus programas que se dirija específicamente a los jóvenes. Las opciones que se presentaban para ellos en los años anteriores se fueron eliminando hasta que este sector quedó dentro de la generalidad.

Las políticas implementadas hasta ahora para tratar de resolver el problema del desempleo juvenil han tenido una gran confianza en la capacitación. Pero si bien es cierto que los conocimientos y la capacitación son fundamentales para desempeñar un trabajo, también hace falta que haya una estrecha colaboración

con el sector privado para que se abran más espacios para los jóvenes y se les otorguen buenas condiciones laborales.

Otro aspecto a considerar es que las acciones y procesos de las políticas siempre han sido concebidos y dirigidos bajo el punto de vista del adulto, es él quien planea, ejecuta y evalúa; los jóvenes no intervienen, por lo que en cierta forma se estimula una conducta pasiva y conformista de su parte.

De este modo, se puede observar que los programas estudiados forman parte de políticas para la juventud en sentido amplio, cuyas acciones son de largo alcance. No obstante, si bien incluyen acciones dirigidas hacia los jóvenes, tienen el sesgo de que son pensadas desde la institución y no desde el sujeto al que se enfocan las políticas.

Otro aspecto importante y que representa un problema en los programas revisados, sobre todo en los implementados por el Instituto Mexicano de la Juventud, es que no se realiza el seguimiento y evaluación de algunos datos, por lo que desconocen información relevante y completa acerca del desarrollo y resultados de los programas.

Finalmente, uno de los mayores problemas que presentan los programas que buscan apoyar la inserción laboral de los jóvenes, es que son temporales y su repetición cíclica depende de recursos presupuestarios que no siempre se otorgan, además de que carecen de adecuada difusión y tienen problemas de cobertura.

De esta forma, una vez revisados los programas tanto de la STPS como del IMJ, es posible observar que ninguno de ellos atiende satisfactoriamente la situación laboral de los jóvenes, ya sea porque los considera dentro de la generalidad, porque su difusión o su evaluación son deficientes, o porque no considera el aspecto de las condiciones de trabajo. El caso es que la situación del empleo

juvenil no ha mejorado con la entrada del “gobierno del cambio”, el desempleo juvenil sigue siendo muy elevado y una gran parte de los jóvenes se encuentran laborando en el sector informal. De este modo, la hipótesis central de la investigación queda comprobada.

Para que las políticas y los programas encargados de apoyar al empleo juvenil realmente surtan el efecto esperado -que es el mejoramiento de las condiciones laborales de los jóvenes y su ingreso al mercado laboral en condiciones equitativas a los adultos-, es indispensable que haya una estrecha colaboración con los empleadores y que se les incentive para que otorguen más oportunidades laborales a este sector de la población.

Así mismo, es necesario que las medidas que se tomen estén vinculadas con el sector de la educación para que los jóvenes sepan todas las opciones que tienen para estudiar o capacitarse y para que los años de preparación que hayan tenido sean aprovechados.

Actualmente, el reconocimiento de la importancia de los jóvenes para el desarrollo del país, es un paso importante para la implementación de políticas públicas específicas que atiendan sus demandas; y uno de los desafíos a los que se enfrentan estas políticas, es el de asegurar la participación de los jóvenes en las estrategias que contribuyan a su desarrollo.

## CONCLUSIONES Y PROPUESTAS

La juventud es un proceso de transición en el que las personas pasan de la dependencia completa que caracteriza a la niñez, a la plena autonomía propia de la condición adulta. En este proceso se presentan cambios biológicos, psicológicos, sociales y culturales.

Los jóvenes han adquirido un enorme peso dentro del conjunto demográfico nacional. Actualmente, el número de jóvenes alcanza el mayor volumen en la historia del país: 20.8 millones de personas entre los 15 y 24 años; pero si se toma el criterio de 15 a 29 años, la población asciende a 25 millones de personas, que representan la cuarta parte de la población mexicana

A comienzos del siglo XXI, la juventud en México goza de más acceso a la educación, pero menos incorporación al empleo que la población adulta; tiene más información, pero menos ingerencia en el poder que los mayores; cuenta con más expectativas de autonomía, pero menos opciones de materializarla que las que tuvieron las generaciones precedentes.

La población joven juega roles muy importantes en el desarrollo del país. Debido a que han aumentado sus niveles educativos, pueden poseer una mejor predisposición a los cambios, y tienen mejor capacidad para lidiar con las nuevas tecnologías informativas y de comunicación.

Sin embargo, la imposibilidad de crear empleos al ritmo que requiere la incorporación anual a la edad productiva (de más de 1 millón de jóvenes), limita el acceso a satisfactores básicos, a la salud, a la educación, a la recreación y a la cultura. Por tal motivo, una demanda fundamental de los jóvenes es la creación de más empleos, demanda que no ha sido atendida adecuadamente al constatar que la tasa de desempleo juvenil es del doble que la adulta (3.4% contra 1.8%) y que la mayoría de los jóvenes se insertan en el sector informal.

Gracias al llamado “bono demográfico”, México tuvo, tiene y tendrá el privilegio de ser un país de jóvenes. A mediados de los setenta, por cada cien mexicanos en edad activa había cien pasivos. Pero desde entonces la población ha ido rejuveneciendo y hoy por cada cien potencialmente activos sólo hay sesenta y dos pasivos. Esta proporción mejorará aún más en los próximos años y se mantendrá por debajo de sesenta sobre cien hasta fines de la tercera década del presente siglo. Cada familia tendrá menos integrantes y será mayor el número de sus miembros que aporten gasto al núcleo familiar.

Esto implica beneficios, pues al aumentar la proporción de la población que puede producir respecto de la que sólo consume, se incrementa también la capacidad de ahorro e inversión.

Sin embargo, las posibilidades de ahorro-inversión del periodo referido no deben desperdiciarse, pues en el mismo lapso se irá incrementando el número de adultos mayores, de modo que para la cuarta década del siglo se habrá invertido la pirámide poblacional, y de no aprovechar las condiciones favorables, México se enfrentará al problema de atender y proporcionar las pensiones que les corresponden a la población demandante.

El problema está en que el empleo juvenil en México se caracteriza por la existencia de un alto nivel de desempleo y de precariedad en quienes logran ingresar al mercado de trabajo, sea por los niveles de estabilidad, monto de las remuneraciones, horarios y jornadas de trabajo, y escasa cobertura de la seguridad social, como por la creciente concentración en empleos de baja productividad y la caída de los ingresos medios. Estas vulnerabilidades se hacen más evidentes entre las mujeres, pese a sus niveles de educación semejantes o incluso superiores al de los varones.

Ante la falta de empleos que cumplan con las expectativas de los jóvenes, muchos de ellos se estancan en la desocupación; otros se incorporan a la creciente economía informal, donde no tienen estabilidad, ni seguridad social, ni vacaciones, ni reparto de utilidades; y muchos otros buscan más allá de la frontera un porvenir que este país no les ofrece.

De esta forma, es evidente que el mayor acceso a la educación y a la tecnología por parte de los jóvenes, no han tenido un efecto directo en su ocupación y ni en el mejoramiento de sus condiciones de vida. El hecho es que cada año buscan insertarse en el mercado laboral cerca de un millón de jóvenes, pero los empleos de calidad no pueden generarse con la misma rapidez y la gran mayoría de los empleos que se ofrecen tienen las características arriba mencionadas. Es así que la primera hipótesis planteada en esta investigación queda demostrada.

Puesto que el empleo es una variable clave para la inclusión social de los jóvenes, la situación crítica de la inserción laboral juvenil debe ser un asunto de primordial importancia que debe atenderse adecuadamente.

Es evidente, entonces, que el empleo juvenil representa una ventana de oportunidad para México, ya que coadyuvará al desarrollo del país, y a la estabilidad social y económica. Por ello, es importante que el Gobierno, como la parte del Estado encargada de dirigir y coordinar los esfuerzos públicos y privados hacia la consecución de metas de interés general, implemente acciones a través de la Administración Pública a favor del empleo juvenil, con la finalidad de que este sector de la población logre insertarse dentro del mercado laboral en condiciones equitativas a la población adulta.

Uno de los objetivos de esta investigación, fue determinar si las políticas y programas implementados durante el sexenio de Vicente Fox responden a las necesidades de la juventud y si son suficientes de acuerdo a las proyecciones de la población.



Ninguno de los programas implementados por la Secretaría del Trabajo y Previsión Social atienden de manera específica las necesidades de los jóvenes, aún cuando una gran parte de los beneficiarios pertenece a este sector de la población; esto a pesar de la intención plasmada en el Programa Nacional de Política Laboral 2001-2006 de llevar a cabo un programa especialmente para ellos. Las estrategias que existían dentro del Programa de Apoyo al Empleo, específicamente dentro del subprograma SICAT, que estaban dirigidas a los jóvenes, fueron desapareciendo, y ahora no hay ninguna con esta característica.

Respecto a los programas que implementó el Instituto Mexicano de la Juventud, éstos cobran importancia al representar una iniciativa de programas específicos dirigidos al apoyo para la emancipación de los jóvenes por medio del ingreso al mercado laboral. Sin embargo, también presentan algunas deficiencias en cuanto a la evaluación, promoción y difusión de los mismos.

Debe considerarse que la atención al problema del empleo juvenil es algo más que lograr que ingresen a un empleo. Se trata también de que ese empleo aproveche todo el potencial que tiene que ofrecer, que represente una forma de progreso continuo, que le ofrezca la oportunidad de mejorar sus condiciones de vida, y al mismo tiempo, el joven coadyuve al crecimiento del país.

En la primera parte del trabajo se mencionó que las políticas gubernamentales habían sido consideradas políticas públicas durante el sexenio del presidente Vicente Fox. Las acciones implementadas tanto por la política laboral, a cargo de la STPS, como las puestas en marcha por la política de juventud, a cargo del IMJ, representan decisiones públicas que responden al reconocimiento una demanda social: el empleo, y sólo en el caso del IMJ, se especifica con respecto a un grupo de la población, que son los jóvenes.

Estas acciones, implican programación y un cierto grado de especialización para su diseño e implementación, pues por ejemplo, en el caso de la STPS, se requiere de profesores especializados en determinados temas para que puedan impartir los cursos de capacitación; y en el caso del IMJ, aún cuando las acciones no son tan variadas ni el Instituto se ve tan involucrado en la capacitación, se requiere de personas que sepan cómo realizar y ejecutar un programa de apoyo al empleo juvenil.

Sin embargo, es necesario mencionar que la característica esencial y particular de las políticas públicas, que es la participación de la ciudadanía, o en este caso, de los jóvenes, no se cumple. Se menciona en las Reglas de Operación de los programas que los usuarios pueden expresar quejas y sugerencias, pero no se les involucra en el diseño y evaluación de los mismos.

Como usuarios fundamentales de los programas, es indispensable que intervengan en ellos tanto los jóvenes como los empleadores para asegurarse de que realmente funcionan. Los empleadores pueden informar al Gobierno en qué medida los incentivos que se están manejando les atraen, si los programas son fáciles de utilizar, ya que la simplicidad administrativa y de procedimiento hace que los programas sean más atractivos y accesibles para los empleadores.

Por otro lado, se requieren políticas en donde se incluyan tanto los valores e intereses de los jóvenes, como los de la población en general; que realmente generen las condiciones mediante las cuales los jóvenes puedan realizarse en cuanto tales y, al mismo tiempo, participar en la configuración de la sociedad en que viven. Políticas en las que los jóvenes puedan participar no solamente en su ejecución, sino en el análisis y la toma de decisiones.

Por todo lo anterior, resulta indispensable realizar acciones para que a los jóvenes ya no se les considere “grupo vulnerable”, sino como un grupo con muchas posibilidades de otorgarle al país grandes beneficios.

Es necesario que a los jóvenes no se les niegue el trabajo simplemente por su edad, si se les impide adquirir experiencia profesional y acceder a una formación continua, también tendrán más dificultades posteriormente para encontrar un empleo. Además de privarles de unos ingresos y de la satisfacción personal de un empleo decente, excluir a los jóvenes del papel productivo del mundo laboral de los adultos puede desmoralizarlos y traer consecuencias negativas para la sociedad.

Por ello, la participación de las empresas es fundamental al permitir que los jóvenes adquieran experiencia en ellas. Es necesario que las estrategias en las que se capacita a los jóvenes para luego incorporarlos a la misma empresa se amplíen y se difundan más para que tanto el sector privado como los jóvenes se vean beneficiados.

El Gobierno puede promover el empleo juvenil dentro del sector privado mediante diversos mecanismos, como son:

1. Promoviendo la importancia del empleo juvenil entre sus miembros y alentando a los diferentes empleadores a que examinen los niveles de personal existentes, las vacantes no cubiertas, la carga de trabajo y las prácticas laborales para identificar nuevas oportunidades de trabajo para los jóvenes.
2. Alentando a los empleadores a que se planteen la capacidad de crear nuevos puestos utilizando los programas e incentivos gubernamentales.
3. Haciendo un reconocimiento público y promoviendo a aquellos empleadores que creen nuevas oportunidades de empleo para los jóvenes, por ejemplo, en boletines de empleadores, comunicados de prensa o sitios en Internet. Puede incluso crearse algún tipo de premio para aquellas empresas, negocios u organizaciones que incentivan y apoyan el empleo juvenil en México.

Otra forma en que se puede apoyar a los jóvenes para que ingresen al ámbito laboral, es incentivar y apoyar su entusiasmo emprendedor para que creen sus propias empresas. De ahí la importancia de los programas de apoyo para la creación de nuevos negocios; para que los jóvenes puedan tener acceso a financiamiento, capacitación y mentoría.

Uno de los servicios más valiosos que los empleadores pueden prestar a los jóvenes empresarios consiste en ser sus tutores. Este sistema ayuda a superar dos de los principales problemas con los que se enfrentan los jóvenes al ingresar en el mundo empresarial: poca experiencia e insuficientes contactos.

Los mentores podrían apoyar a los jóvenes en asuntos como mercadotecnia, capacitación, procesos productivos, legales y administrativos.

Cabe señalar que las medidas concernientes al empleo juvenil deben estar fuertemente vinculadas con el sector de la educación. Es necesario que los jóvenes tengan una idea bastante clara de lo que se tratan las distintas carreras (incluyendo las técnicas), que conozcan sus distintas opciones y qué tanta oportunidad laboral hay en ellas (real, y no sólo describir en qué pueden trabajar), que reciban una orientación acerca de cuáles son las profesiones más demandadas por parte de las empresas y organizaciones.

Un primer paso en este sentido se realizó con la instrumentación del Observatorio Laboral por parte de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social. En él se presenta el número y porcentaje de personas que estudian cada carrera, cuántas están ocupadas o desocupadas, cuánto ganan, en qué trabajan, entre otros datos.

Por otro lado, resulta indispensable definir una política educativa que asegure el acceso, la equidad y la inserción laboral de los estudiantes universitarios. Así mismo, es necesario una comunicación constante con los sectores público y

privado para ligar las necesidades de éstos con la producción de egresados de las universidades y para que su formación responda a los requerimientos actuales.

La combinación de la escuela y el trabajo deben reforzar la empleabilidad de los jóvenes y ayudarles a adquirir experiencia, no debe significar un obstáculo que los obligue a decidir entre uno y otro.

Esta investigación se planteó una segunda hipótesis, que es la siguiente: “a principios del siglo XXI, en México el Gobierno Federal no ha implementado una política o un programa de gobierno que atiendan satisfactoriamente la situación laboral de los jóvenes, en razón de que la política laboral actual le otorga prioridad al aspecto de la capacitación, dejando de lado una estrecha colaboración de los empleadores y medidas concretas para determinados sectores de la juventud; mientras que, por otro lado, la política de juventud no cuenta con un programa lo suficientemente eficaz y oportuno para atender el problema adecuadamente”.

Para demostrar la afirmación anterior, a lo largo del estudio se revisaron las condiciones laborales de los jóvenes y lo que los programas gubernamentales les ofrecen; queda evidenciado que las acciones implementadas no son suficientes para atender la magnitud del problema, y que incluso de no poner en marcha medidas que lo atiendan adecuadamente, la situación puede agravarse, pues al menos durante los próximos treinta años el número de jóvenes que busquen ingresar al mercado laboral se incrementará. De este modo, con lo expuesto a lo largo del trabajo, se considera que las hipótesis quedan comprobadas.

## FUENTES DE INFORMACIÓN

### Bibliografía

Aguilar Villanueva, Luis. *El estudio de las Políticas Públicas*. 3ª ed. México, Editorial Miguel Ángel Porrúa, 2000. 280 p.p.

Beccaria, Luis. *Empleo e integración social*. Argentina: Fondo de Cultura Económica de Argentina, 2001. 140 p.p.

Brito Lemus, Roberto. "Identidades juveniles y praxis divergente; acerca de la conceptualización de juventud. En Nateras Domínguez, Alfredo (coord.). *Jóvenes, culturas e identidades urbanas*. México, Miguel Ángel Porrúa-UAM-I, 2002. Págs. 43-60.

Cachón, Lorenzo. "Políticas de inserción de los jóvenes en los mercados de trabajo en la Unión Europea". En *Juventud, educación y empleo*. Oficina Internacional del Trabajo-CINTERFOR. Uruguay, 1998. Págs. 175-212.

Castillo Berthier, Héctor "Las políticas juveniles en México. Un acercamiento a la política cultural del primer gobierno electo del Distrito Federal:1997-2000" en *Jóvenes, culturas e identidades urbanas*. México, Miguel Ángel Porrúa - UAM-I, 2002. Págs. 265-284.

Castillo Berthier, Héctor. "Los proyectos juveniles: entre la utopía y la cooptación política". En Casas, Rosalba *et al. Las políticas sociales de México en los años noventa*. México, UNAM-FLACSO-Plaza y Valdés Editores, 1996. Págs. 365-389.

Cordera Campos Rafael. *Juventud, divino conflicto*. México, El Nacional, 1992. 235 pp.

Cordera Campos, Rafael. *Los jóvenes mexicanos. Evolución y participación política*. México, Facultad de Economía-UNAM, 2000. 149 p.p.

Fina Sanglas, Lluís. *El reto del empleo*. España, Mc Graw-Hill, 2001. 460 p.p.

Jover, Daniel y Francesc Márquez. *Formación, inserción y empleo juvenil. Apuntes de una experiencia*. España, Editorial Popular, 1988. 126 p.p.

Leyva Piña, Marco A. y Javier Rodríguez Lagunas. "Oportunidades de trabajo y jóvenes". En Nateras Domínguez, Alfredo (coord.). *Jóvenes, culturas e identidades urbanas*. México, Miguel Ángel Porrúa-UAM-I, 2002. Págs. 285-302.

Nateras Domínguez, Alfredo (coord.). *Jóvenes, culturas e identidades urbanas*. México, Miguel Ángel Porrúa-UAM-I, 2002. 443 pp.

Navarrete López, Emma Liliana. *Juventud y trabajo. Un reto para principios de siglo*. México, El Colegio Mexiquense, 2001. 246 pp.

Pieck, Enrique (coord.). *Los jóvenes y el trabajo. La educación frente a la exclusión social*. México, UIA/IMJ/UNICEF/Cinterfor-OIT/ RET/CONALEP, 2001. 568 p.p.

Quiroga Leos, Gustavo. *Organización y métodos en la Administración Pública*. México, Edit. Trillas, 1987.

Rodríguez, Ernesto. *Actores estratégicos para el desarrollo*. México, Instituto Mexicano de la Juventud, 2002. 186 pp.

Sánchez González, José Juan. *La Administración Pública como ciencia*. México, IAPEM-Plaza y Valdés Editores, 2001. 313 p.p.

Serra Rojas, Andrés. *Derecho Administrativo. Doctrina, legislación y jurisprudencia (Primer curso)*. 21ª ed. México, Editorial Porrúa, 2000.

Subirats, Joan. *Análisis de políticas públicas y eficiencia de la Administración*. Madrid, Ministerio para las Administraciones Públicas, 1994. 184 p.p.

Touraine, Alan et. al. *¿Qué empleo para los jóvenes? Hacia estrategias innovadoras*. España, Editorial Tecnos-UNESCO, 1988. 218 p.p.

Uvalle Berrones, Ricardo. *Las transformaciones del Estado y la administración pública en la sociedad contemporánea*. México, IAPEM-UAEM, 1997. 214 p.p.

## **Hemerografía**

Avilés, Karina. “Ser joven se volvió sinónimo de exclusión”. *La Jornada*. 26 de agosto de 2003.

Bartra, Armando. “Dilapidando el ‘bono demográfico’. Cuando los hijos se van”. *Masiosare*, suplemento dominical no. 402. *La Jornada*, domingo 4 de septiembre 2005. Págs. 6-9.

Buendía Vázquez, Alejandro. “Políticas Públicas. Enfoques y perspectivas”. En *Revista IAPEM* no. 50, julio-septiembre 1997. Págs. 13-38.

Cadena, Gualalupe. “Jóvenes, parte más vulnerable del mercado de trabajo: CEPAL”. En *El Financiero*, 8 de noviembre de 2004. Pág. 26.

Castaingts Teillery, Juan. “Así vamos... La juventud: problema central y total”. En *El Financiero*, 24 de febrero de 2005. Pág. 37.

Camargo Pérez, Fernando. “La naturaleza de las políticas públicas”. En la revista *Espacios Públicos* año 3, no. 6 septiembre del 2000. México, UAEM. p. 81-92.

*Educación y Empleo Juvenil*. JOVENes. Revista de Estudios Sobre Juventud. Nueva Época, Año 4, No. 12, julio-diciembre 2000.

González, Roxana. “Emigrarán más jóvenes a EU en los próximos años, alerta Conapo”. *El Financiero*. 08 de octubre de 2004. Pág. 50.



Medina Giopp, Alejandro. "Agenda de Gobierno y Políticas Públicas: la gestión de la Política Social". En Revista IAPEM No. 5 julio-septiembre 1997. Págs. 85-102.

Nieto, Gerardo. "Ocupaciones: la otra cara de la crisis profesional". *El Financiero*. 17 de marzo de 2005. Pág. 32.

Servín Magaña, Rosalía. "Jóvenes profesionistas, los más afectados por el desempleo". *El Financiero*. 03 de septiembre de 2005.

"Trabajan profesionistas en niveles inferiores a su grado académico". Sin autor. *El Heraldo de México*. 11 de agosto de 2003. Pág. 6.

Uvalle Berrones, Ricardo "Las Políticas Públicas: un testimonio del gobierno ilustrado y democrático". En *Revista IAPEM* No. 5 julio-septiembre 1997. Págs. 39-62.

Villasana, J. Adalberto "Hay cuatro profesionales por cada oferta de empleo". *La Prensa*. 11 de agosto de 2003. Pág. 4.

### **Documentos Oficiales**

Analítica Consultores Asociados, S.C. *Estudio de Evaluación del Sistema de Capacitación para el Trabajo (Sicat)*. México: diciembre de 2004.

CEPAL – Organización Iberoamericana de la Juventud. *La Juventud en Latinoamérica. Tendencias y Urgencias*. Chile, 2004. 403 p.p.

Cinterfor/OIT. "Jóvenes y capacitación laboral. El desafío del acceso, la calidad y la adecuación institucional." En *Juventud, educación y empleo*. Oficina Internacional del Trabajo-CINTERFOR. Uruguay, 1998. Págs. 119-174.

Consultores Internacionales, S.C. *Estudio de Evaluación del Sistema de Apoyos Económicos a la Movilidad Laboral Interna*. México, febrero, 2005.

Instituto Mexicano de la Juventud. *Informe de actividades del Instituto Mexicano de la Juventud 2000*. México, 2001.

Instituto Mexicano de la Juventud. *Informe de actividades del Instituto Mexicano de la Juventud 2001*. México, 2002.

Instituto Mexicano de la Juventud. *Informe de actividades del Instituto Mexicano de la Juventud 2002*. México, 2003.

Instituto Mexicano de la Juventud. *Presentación por el Titular de la Institución, del Informe de Autoevaluación correspondiente al cierre del ejercicio 2003*. México, 2004.

Instituto Mexicano de la Juventud. *Presentación por el Titular de la Institución, del Informe de Autoevaluación correspondiente al cierre del ejercicio 2004*. México, 2005.

Instituto Mexicano de la Juventud. *Presentación por el Titular de la Institución, del Informe de Autoevaluación correspondiente al primer semestre del año 2005*. México, 2005.

Instituto Mexicano de la Juventud. *Jóvenes e instituciones en México 1994-2000*. México, 2000.

Instituto Mexicano de la Juventud. *Reglas de operación de la Convocatoria al Autoempleo Juvenil*. México, 2004-2005. [www.imjuventud.gob.mx](http://www.imjuventud.gob.mx)

Instituto Mexicano de la Juventud. *Programa Nacional de Juventud 2002-2006*. México, 2002.

Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática. *Encuesta Nacional de Empleo Urbano*. México, 2004.

Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática. *Indicadores de Empleo y Desempleo*. México, diciembre 2000.

Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática. *Los jóvenes en México*. México, 2000.

Organización Internacional del Trabajo. *Hacer frente al reto del empleo juvenil. Guía para empleadores*. Suiza, 2001. 87pp.

Organización Internacional del Trabajo. *Los principales desafíos que enfrenta el mercado de trabajo en México en los inicios del siglo XXI*. Uruguay, 2000. Pág. 46.

Presidencia de la República. *Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006*. México, 2001.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. *Informe Sobre Desarrollo Humano*. Organización de las Naciones Unidas, 2003.

Secretaría de Educación Pública-Instituto Mexicano de la Juventud. *Encuesta Nacional de Juventud 2000*. México, 2000.

Secretaría del Trabajo y Previsión Social. *Condiciones actuales de los jóvenes y el mercado laboral en México*. México, 2002. 46 p.p.

Secretaría del Trabajo y Previsión Social. *Primer Informe de Labores de la STPS*. México, septiembre de 2001.

Secretaría del Trabajo y Previsión Social. *Segundo Informe de Labores de la STPS*. México, septiembre de 2002.

Secretaría del Trabajo y Previsión Social. *Tercer Informe de Labores de la STPS*. México, septiembre de 2003.

Secretaría del Trabajo y Previsión Social. *Cuarto Informe de Labores de la STPS*. México, septiembre de 2004.

Secretaría del Trabajo y Previsión Social. *Quinto Informe de Labores de la STPS*. México, septiembre de 2005.

Secretaría del Trabajo y Previsión Social. *Programa Nacional de Política Laboral 2001-2006*. México, 2001.

Secretaría del Trabajo y Previsión Social. *Reglas de Operación del Programa de Apoyo al Empleo (PAE)*. Diario Oficial de la Federación, 3 de abril de 2002.

Secretaría del Trabajo y Previsión Social. *Reglas de Operación del Programa de Apoyo al Empleo (PAE)*. Diario Oficial de la Federación, 4 de septiembre de 2003.

Secretaría del Trabajo y Previsión Social. *Reglas de Operación del Programa de Apoyo al Empleo (PAE)*. Diario Oficial de la Federación, 25 de noviembre de 2004.

Secretaría del Trabajo y Previsión Social -Analítica Consultores y Asociados, S.C. *Informe Final de Evaluación del Impacto del Sistema de Apoyos Económicos a Buscadores de Empleo (SAEBE)*. México, diciembre de 2004.

Secretaría del Trabajo y Previsión Social- Berumen y Asociados, S.A. de C.V. *Informe Final de Investigación del Estudio para la Evaluación de Proyectos de Inversión Productiva*. México, diciembre de 2004.

## **Sitios web**

CONAPO. Índices de Desarrollo Humano, 2000. [www.conapo.gob.mx](http://www.conapo.gob.mx)

Instituto Mexicano de la Juventud [www.imjuventud.com.mx](http://www.imjuventud.com.mx)

Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI)  
[www.inegi.gob.mx](http://www.inegi.gob.mx)

Secretaría del Trabajo y Previsión Social [www.stps.gob.mx](http://www.stps.gob.mx)

Secretaría de la Función Pública [www.funcionpublica.gob.mx](http://www.funcionpublica.gob.mx)

Cámara de Diputados [www.cddhcu.gob.mx](http://www.cddhcu.gob.mx)

Senado de la República [www.senado.gob.mx](http://www.senado.gob.mx)

Centro Interamericano de Investigaciones y Documentación sobre Formación Profesional (Cinterfor) [www.cinterfor.org.uy](http://www.cinterfor.org.uy)

Organización Internacional de Trabajo (OIT) [www.ilo.org/public/spanish](http://www.ilo.org/public/spanish)

## **Legislación**

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Ley del Instituto Mexicano de la Juventud. Diario Oficial de la Federación 6 de enero de 1999.

Reglamento Interior de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social.