



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE  
MÉXICO**

**FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES**

**ANÁLISIS DEL PROGRAMA JÓVENES CONTRUYENDO EL FUTURO  
COMO RESPUESTA INSTITUCIONAL AL PROBLEMA DE LOS NINIS EN  
MÉXICO**

**TESINA**

QUE PARA OPTAR POR EL GRADO DE:

LICENCIADA EN CIENCIAS POLÍTICAS Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

PRESENTA:

DIANA LAURA ESTRADA LINARES

TUTORA:

DRA. YANELLA MARTÍNEZ ESPINOZA



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.

# AGRADECIMIENTOS

A MIS PADRES ROSARIO Y PEDRO, POR EL APOYO INCONDICIONAL DURANTE TODA MI VIDA Y MI TRAYECTORIA ACADÉMICA, LA PACIENCIA, LOS CONSEJOS, EL CARIÑO Y LA MOTIVACIÓN PARA PODER CUMPLIR MIS METAS, ESTE TRABAJO ES PARA USTEDES.

A MIS HERMANAS QUE TAMBIÉN ME HAN APOYADO, ESCUCHADO Y MOTIVADO A SU MANERA PARA TERMINAR ESTE PROYECTO.

A MI ASESORA, LA DRA. YANELLA POR LA PACIENCIA Y EL APOYO DURANTE TODO EL PROCESO DE ELABORAR LA TESINA, ESAS CORRECCIONES, CONSEJOS Y PEQUEÑOS DETALLES QUE ME AYUDARON A REALIZAR ESTE PROYECTO Y QUE ME LLEVARON A ESTAR TAN CONTENTA CON EL RESULTADO.

AL EQUIPO DEL CENTRO DE ESTUDIOS EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA (ADÁN, CÉSAR Y ÁNGEL) POR LA MOTIVACIÓN PARA TITULARME MEDIANTE TESINA, EL APOYO DURANTE EL PROCESO DE TITULACIÓN Y PERMITIRME TRABAJAR EN ESTE PROYECTO A LA PAR QUE COLABORABA CON ELLOS.

A MIS AMIGOS Y AMIGAS QUE SE INTERESARON, ME AYUDARON Y ME PROCURARON DURANTE TODO EL PROCESO, GRACIAS POR APORTAR UN GRANITO DE ARENA A MI TRABAJO.

A LEONARDO QUE ESTUVO JUNTO A MI DURANTE LA CARRERA, TODO ESE AMOR, CARIÑO, APOYO Y PACIENCIA FUERON FUNDAMENTALES PARA TERMINAR LA CARRERA Y ESTA TESINA.

A TODOS ... GRACIAS, LOS QUIERO.

# Índice

<b>INTRODUCCIÓN .....</b>	<b>1</b>
<b>CAPÍTULO I. MARCO CONCEPTUAL PARA LA COMPRESIÓN DEL PROGRAMA JÓVENES CONSTRUYENDO EL FUTURO COMO RESPUESTA AL PROBLEMA DE LOS NINIS.....</b>	<b>5</b>
1.1    POLÍTICA PÚBLICA .....	10
1.2    POLÍTICA SOCIAL .....	16
1.2.1 <i>Programa Social</i> .....	19
1.3 NI ESTUDIA, NI TRABAJA (NINI) .....	21
<b>CAPÍTULO II. DIAGNÓSTICO SOBRE LA SITUACIÓN DE LOS NINIS EN MÉXICO .....</b>	<b>25</b>
2.1 ANTECEDENTES .....	25
2.1.1 <i>Los ninis en México</i> .....	27
2.2 FACTORES QUE INFLUYEN EN LA CONSTRUCCIÓN DEL FENÓMENO NINI EN MÉXICO .....	34
2.2.1 <i>Factor Social</i> .....	34
2.2.2 <i>Factor Económico</i> .....	40
2.2.3 <i>Factor cultural-familiar</i> .....	42
2.3 LA SITUACIÓN DE LOS NINIS EN MÉXICO. ....	48
<b>CAPÍTULO III. ANÁLISIS DEL PROGRAMA JÓVENES CONSTRUYENDO EL FUTURO.....</b>	<b>53</b>
3.1 ¿QUÉ ES EL PROGRAMA JÓVENES CONSTRUYENDO EL FUTURO? PROPUESTA DURANTE LA CAMPAÑA ELECTORAL DE ANDRÉS MANUEL LÓPEZ OBRADOR .....	55
3.2 EL PROGRAMA EN ACCIÓN: ¿CÓMO ESTÁ FUNCIONANDO EN LA REPÚBLICA MEXICANA? .....	68
3.3 ANÁLISIS DEL PROGRAMA JÓVENES CONSTRUYENDO EL FUTURO: UNA PERSPECTIVA A FUTURO DE LOS RESULTADOS.....	73
<b>CONCLUSIONES .....</b>	<b>82</b>
<b>BIBLIOGRAFÍA.....</b>	<b>90</b>

## Introducción

En México, la política social es una de las políticas públicas que se diseñan de manera prioritaria con cada nuevo gobierno, ya que nuestro país cuenta con altos índices de pobreza, por lo que, la política social a través de sus programas busca atender a aquella población que se encuentra en desventaja, es decir, a aquellos en situación de vulnerabilidad como: niños, jóvenes y adultos de la tercera edad; los apoyos son para que puedan vivir con los elementos básicos de bienestar: alimento, vivienda y vestimenta; además de permitirles el acceso a los medios básicos como educación y salud.

Según datos del INEGI (2015), nuestro país es uno de los más poblados a nivel mundial, cuenta con 120 millones de personas aproximadamente, de estos la mitad de la población se encuentra en situación de pobreza. Dicha población en esta situación de pobreza, son familias que se encuentran en la periferia de las ciudades y en las zonas marginadas del país, lo cuál es una limitante para que puedan tener acceso a los servicios básicos necesarios, incluyendo un empleo formal que permite tener acceso a la seguridad social que le permite contar con los recursos necesarios para vivir dignamente. Cabe decir, que en este sector de la población se encuentran grupos vulnerables los cuales necesitan del apoyo gubernamental para subsistir. Tenemos, por ejemplo, que los niños necesitan acceso a educación, alimentación y servicios de salud, al igual que los adultos mayores dada su condición de vulnerabilidad también necesitan acceso a servicios de salud, alimentación y vivienda, asimismo se ha identificado otro grupo vulnerable y marginado, qué son los jóvenes.

Cerca de un cuarto de la población en México son jóvenes de entre 15-29 años, los cuales también son considerados un sector vulnerable porque este grupo de individuos debe estar estudiando o trabajando, sin embargo, se enfrentan a diversas dificultades económicas, sociales y culturales que les impiden realizar alguna de estas actividades, a estos jóvenes se les conoce como ninis, es decir que *ni estudian ni trabajan*.

El término nini tiene su antecedente en el Reino Unido, a finales de los años ochenta, a los jóvenes de entre 15-29 años se les comenzó a llamar NEET (group of young people Not in Employment, Education or Training), porque se identificó que este grupo de individuos tenían una transición fracasada de escuela a trabajo por lo tanto, el término NEET fue utilizado por los diseñadores de políticas públicas y adaptado a diversos programas de asistencia social (Reiter & Schlimbach, 2015, p. 134).

Para el año 2000, organizaciones internacionales comenzaron a considerar en la agenda este problema que enfrentaban la mayoría de los jóvenes en América Latina, el término NEET se adaptó como nini en México como en otros países del continente, los medios de comunicación y la sociedad comenzaron a utilizar el término de forma despectiva, y por lo tanto, incorrecta. Por ejemplo, cuando se menciona la palabra nini en México, se entiende que es un joven ocioso, delincuente, drogadicto, etc., ignorando muchas veces qué fue lo que llevó a estos jóvenes a ser considerados dentro de la categoría nini, es decir, a conocer su entorno, sus condiciones sociodemográficas, entre otros.

Por lo que, se considera que con el diseño e implementación de una política pública integral, se pueden dar grandes resultados para el desarrollo social de un país. En México el actual gobierno (2018-2024) le dio un gran peso a la política social, uno de sus principales intereses está enfocado en apoyar a los jóvenes y a los adultos mayores. Como parte de su Política Social se diseñó el Programa Jóvenes Construyendo el Futuro, estrategia que dio como respuesta el gobierno para tratar el problema de los ninis en México. La importancia de dicho programa radica en que no existen acciones precedentes que trataran el problema de los ninis en el país, se puede decir que hasta se considera un tema tabú hablar de estos individuos por la desinformación que tiene la sociedad a través de los medios de comunicación y redes sociales.

Si bien el programa busca generar las condiciones para hacer más fácil una transición educación-trabajo para estos jóvenes, también pretende entre otras cosas, que la sociedad mexicana cambie la percepción que tiene de lo que es un

nini, lo cual contribuiría a disminuir la exclusión social a la que estos jóvenes están sometidos.

Por lo anterior, en esta investigación considera pertinente abordar el tema de los ninis en México tratando de dar respuesta a la pregunta ¿qué factores construyen el término nini y cuál es su situación actual en el país?, asimismo es importante conocer qué se está haciendo para combatir este problema que enfrentan los jóvenes en nuestro país, por lo que, los objetivos de este trabajo son: primeramente desarrollar conceptualmente la categoría nini, explicando cómo y porqué es utilizado de cierta forma, que factores influyen para su utilización y qué implicaciones tiene en México, para poder entender de manera más amplia la problemática. En segundo lugar, se busca analizar el funcionamiento del Programa Jóvenes Construyendo el Futuro, como una estrategia que dé solución a esta problemática, con la finalidad de encontrar fortalezas y debilidades desde su implementación en (2019 a la fecha).

En ese sentido, para lograr los objetivos planteados, la presente investigación se estructura en tres capítulos; el primero, será un acercamiento a los conceptos básicos utilizados durante el desarrollo de la investigación, tales como: administración pública, gobierno, política social, programa social, y la conceptualización del término nini; el segundo capítulo se centrará en la contextualización de la situación en la que viven los ninis en México, es decir se busca explicar los factores sociales, económicos y culturales que influyen para que a un joven se le considere nini y bajo qué condiciones se encuentran; finalmente, el tercer capítulo, será la parte empírica de la investigación, donde se analiza el Programa Jóvenes Construyendo el Futuro como la respuesta institucional que busca resolver dicha problemática, en ese sentido, se estudiará el marco institucional en el que surge el programa, asimismo, se realizará un análisis FODA para conocer las principales fortalezas y debilidades del programa, desde su implementación hasta la fecha de estudio definida para esta investigación que es febrero de 2020, se considera esta fecha porque el programa habrá cumplido ya un año de ejecución y tiene un mes de tolerancia para observar las evaluaciones

que ya se han llevado a cabo de dicho año, para así poder saber si cumplió con las metas que se propuso desde su diseño.

Cabe mencionar que como parte del análisis de la investigación se destaca la importancia de tratar el problema de los ninis en México, son casi 30 millones de jóvenes los que viven en la república mexicana, y un cuarto de ellos los que se encuentran en la categoría nini; son estos 30 millones el capital humano que será fundamental para el desarrollo económico del país.

Finalmente, la metodología de esta investigación, será de tipo cualitativa, a través de trabajo empírico, se analizará un programa específico que es el Programa Jóvenes Construyendo el Futuro, en el periodo de 2019 que es cuando se implementa el programa hasta febrero de 2020. Se utilizarán fuentes primarias para construir el estado del arte y fuentes secundarias como información que proporcionan los portales oficiales del gobierno, el Instituto Nacional de Geografía y Estadística (INEGI) siendo uno de los institutos primordiales que desarrollan información estadística de la población del país, Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) por ser uno de los órganos prioritarios en la evaluación de la política social, y finalmente, con información de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) que en conjunto con el Banco de México desarrollan artículos de investigación sobre la situación económica, social y política de diversos países de América Latina, entre ellos, México.



## **Capítulo I. Marco conceptual para la comprensión del Programa Jóvenes Construyendo el Futuro como respuesta al problema de los ninis.**

En este capítulo se busca comprender los conceptos: Administración Pública, Política Pública, Política Social, Programa Social, mismos que enmarcan el Programa Jóvenes Construyendo el Futuro, como parte de una política pública que el gobierno de Andrés Manuel López Obrador propone para atender el problema de los ninis. Asimismo, se tratará de conceptualizar el término nini, para tratar de entender su magnitud e impacto en México.

México es uno de los países más poblados del mundo, cuenta con una población de casi 120 millones de personas de acuerdo con el INEGI (2015); sin embargo, es un país con deficiencias que necesita crear respuestas institucionales mediante una relación entre la administración pública y la ciudadanía para que éstas funcionen y la distribución de recursos llegue a donde más se necesita.

De acuerdo con Omar Guerrero “la administración pública es una cualidad del Estado, es decir se caracteriza por ser la actividad del estado y tener como objeto a la sociedad, la cual labora en su continuidad y desarrollo” (Guerrero, 2018, p. 7), por lo tanto, debe garantizar a su población la educación, seguridad, salud, el acceso a la información, respeto y protección los derechos humanos, entre otras. Pero la forma en que el Estado va a lograr garantizar todas estas funciones sustantivas, es mediante el trabajo conjunto del gobierno y la administración pública que son cualidades y elementos básicos para el correcto funcionamiento de éste. En sus inicios, hace al menos tres siglos, la administración y gobierno llevaba las relaciones interiores, exteriores, hacienda, justicia y los asuntos de seguridad, hasta evolucionar, al día de hoy México cuenta con 18 Secretarías de Estado.

Por lo tanto, gobierno y administración pública tienen a su cargo diversas actividades, el gobierno es entendido como aquel que tiene la finalidad de abordar,

activar y diseñar soluciones tanto a problemas viejos como a nuevos; mientras la administración pública será la encargada de producir bienes y servicios públicos para su distribución universal, general e impersonal (Berrones, 2018).

La administración pública tiene un carácter social, ya que parte de su razón de ser es mantener el orden y continuidad en conjunto con la sociedad mediante su constante observación, es decir, que debe tener un continuo contacto con la ciudadanía, porque debe comprender cuáles son los problemas públicos que principalmente afectan a su población, ya sea por sector, por grupo de edad, género o una problemática de carácter más general como puede ser la seguridad y la salud. Es decir, este carácter social tiene como finalidad poder identificar los problemas que tiene la sociedad en cuanto al acceso de bienes y servicios, que les permita contar con el pleno derecho a la salud, seguridad, educación, etc., esta constante interacción con la sociedad permite conocer si existe una correcta distribución de los recursos, así como qué actores públicos están involucrados en caso de que no se ejerzan de manera adecuada los recursos ni se cumplan los objetivos sociales del Estado.

Para reforzar dicho carácter social y poder comprender los problemas que aquejan a la sociedad, es importante mencionar que la administración pública, “es práctica e inductiva; la estadística (incluidas las encuestas y los censos periódicos), la historia y la legislación son sus grandes fuentes” (Ferretis, 2017, p. 34); por lo tanto, no hay mejor manera de tratar un problema social (específicamente de pobreza), que a través de la administración, ya que con esta se pueden observar sus antecedentes y los mecanismos y herramientas de los que se puede apoyar para llevar a cabo acciones que remedien estas situaciones; y que valga la redundancia, son la fuente en la que se soporta esta investigación.

Por ello, de acuerdo con Omar Guerrero “donde hay Estado hay administración pública pues ésta es precisamente el Estado en acción”, ya que representa la conexión entre gobierno y ciudadano, donde ambos colaboran para resolver las problemáticas comunes que enfrentan, el gobierno como autoridad que debe dar una respuesta y protección a su población y la ciudadanía como los afectados y/o

beneficiados (Guerrero, 2018, p. 13). Sin embargo, aunque existe una complicidad entre la administración pública y los ciudadanos para dar solución a problemas sociales, es necesario dejar en claro dos elementos que estudió Von Stein (1870) en su teoría sobre la ciencia de la administración: 1) “toda ayuda debe comenzar ahí en donde se da la imposibilidad de que el individuo se ayude por sus propias fuerzas; esta ayuda debe ir sólo tan lejos como vaya esta imposibilidad y detenerse cuando se tenga la capacidad de defenderse a sí mismo” (Von Stein, 2016, p. 583) y; 2) la tarea fundamental de la administración es dar remedio a la penuria de los individuos también entendida como pobreza, la solución de dicha pobreza se llevará a cabo con la autoadministración que es “la participación organizada y legítima de los ciudadanos en la función ejecutiva en general y en la administración en particular; deriva de que la naturaleza de ciertas condiciones dadas produce y hace necesaria esa participación del individuo” (Von Stein, 2016, p. 170).

Esto es, que si va a existir una colaboración entre sociedad y administración pública, esta intervención del gobierno será para promover el desarrollo social mediante acciones (a través de la Ley y las Secretarías de Estado) en la vida económica, física e intelectual de la sociedad. Por ejemplo, “para subsidiar a aquellos, que por causas independientes a su voluntad, como las crisis económicas, la vejez, la discapacidad, o la falta de padres (orfandad) se encuentran imposibilitados de procurarse los elementos de primera necesidad” (Ferretis, 2017, p. 26). Esta es una de las razones por las que se considera importante estudiar y analizar la situación de los niños en México, y el papel fundamental que juega la administración pública, sobre todo desde su enfoque con un carácter social pues es la clave para que una sociedad se desarrolle de manera correcta, y lo va a lograr si todos los individuos dentro de ella cuentan con los elementos básicos para tener una vida económica autónoma y con los medios básicos para vivir dignamente. Sin embargo, para lograr cumplir con esta tarea, cabe preguntarse ¿En quién se va a apoyar la administración para llevar a cabo las acciones necesarias?

Hay que tener en cuenta que para que la administración pública funcione necesita de trabajadores capacitados, es decir, esta responsabilidad institucional recaerá en los administradores y funcionarios públicos. Estos individuos no nacen para ser administradores, sino que se forman, deben estar en una constante profesionalización (capacitación), para comprender como funciona el aparato gubernamental, cuál debe ser el trato con la sociedad y para tener en cuenta la magnitud de las tareas que llevan a cabo, ya que estas son actividades principales que debe cumplir el Estado para con su población.

Los servidores públicos como su nombre lo indica, deben tener la vocación de servir a las personas, saber que lo que ellos están haciendo es para un beneficio público y no personal, donde actuarán con los principios de eficiencia, eficacia, legalidad, honradez, calidad, equidad y transparencia (Secretaría de la Función Pública, 2019, p. 3), que son aquellos que direccionan y dan fuerza a la administración pública porque son la base para un buen funcionamiento.

Para fines de esta investigación se entenderá a la administración pública como la materialización del gobierno por medio de la cual se lleva a cabo la creación de estrategias para la solución de problemas sociales, a través de la distribución de bienes y servicios con calidad, eficiencia y eficacia. Como es el caso del Programa Jóvenes Construyendo el Futuro, el cual es la respuesta institucional al problema específico de la población denominada ninis, donde el gobierno y la administración pública tuvieron que analizar la problemática y crear una política pública adecuada que estuviera enfocada a dicha población objetivo, y así, mejorar el proceso de gobernanza.

Ahora bien, aunque el concepto de gobernanza y sus implicaciones se desarrollan más ampliamente en los capítulos posteriores, es importante definirla para poder entender a qué se refiere dicho término. La gobernanza ha sido explicada por José Juan Sánchez como “el proceso directivo de la sociedad en el que el gobierno es un agente integrante del proceso, pero que ha dejado de ser el actor directivo único y requiere de la participación de otros actores principales” (Sánchez, 2012, p. 221), es decir, si estos jóvenes de 15 a 29 años se encuentran al margen de la

toma de decisiones, el proceso de gobernanza se verá debilitado porque estos actores representan la mayoría de la población en México, y por lo tanto, dejan que la minoría tome las decisiones que impactarán a todo el país.

¿Dónde se van a tomar estas decisiones y dónde van a converger ciudadanía y autoridades públicas?, el espacio público es justamente el espacio donde estos actores van a converger para confrontarse mediante el diálogo para tomar decisiones, donde se llevarán a cabo las diversas formas de expresión ciudadana para hacer notar al gobierno sus deficiencias y las problemáticas existentes. El experto en espacio público, Jordi Borja mencionaba que “es el espacio donde se llevará a cabo el ejercicio de la ciudadanía, entendida como el estatuto que permite ejercer un conjunto de derechos y deberes cívicos, políticos y sociales para impulsar las políticas públicas. Además de suponer un dominio público, uso social colectivo, multifuncionalidad y accesibilidad a todos” (Borja, 1998, pp. 13-15).

Si bien, como se ha visto hasta ahora, la administración pública tiene un carácter social que la liga directamente con el combate a la pobreza, también es importante mencionar que aunque la administración debe procurar que las leyes que establece el Poder Ejecutivo y el Legislativo se cumplan, ésta debe intervenir en los problemas sociales con los medios que tiene a su disposición y crear los mecanismos necesarios para su solución. Dichos mecanismos van a ser las políticas públicas, a través de programas sociales (principalmente asistencialistas) que van a buscar apoyar a aquellos individuos que enfrentan alguna carencia.

Una vez que se entiende la definición de la administración pública y su carácter social del que prescinde en la creación y desarrollo de políticas públicas para atender problemas públicos, es necesario comprender lo que es una política pública y cómo es que ésta contribuye en acciones concretas, a través de planes y programas en la solución de problemas públicos a los que debe dar solución el gobierno.

## 1.1 Política Pública

Las políticas públicas se pueden entender como un conjunto de acciones públicas, resultado de la toma de decisiones de diversas autoridades, que a su vez llevaron a cabo un análisis y discusión entre los actores participantes para poder proponer las acciones a realizar en la solución de un problema público. En ese sentido, cabe preguntarnos si ¿Conocemos como se construye una política pública?, ¿Qué análisis se lleva a cabo?, ¿Existe alguna clasificación de políticas? Para efectos de esta investigación es necesario conocer lo que es la política pública y poder identificar cómo surge y cuál es su impacto en la creación de programas sociales.

Una política pública se construye de diversos elementos esenciales e incondicionales para su correcto funcionamiento; el actor principal dentro de la creación de las políticas públicas siempre será la autoridad pública. Puesto que son ellos quienes deciden que hacer y que no, siempre y cuando respeten el marco jurídico al que deben atenerse es decir, *todo dentro de la ley, nada fuera de ella*, este principio se ha utilizado desde 1900, fue utilizado por Benito Juárez, diversos personajes políticos del mundo y se ha convertido en un principio para todo administrador público. Sin embargo, los orígenes de este principio se encuentran con Lorenz Von Stein (1870) donde menciona que la esencia orgánica de la administración pública es hacer efectiva la ley.

Además, éstas son la respuesta estructuradas que el gobierno crea para atacar una problemática de índole público, esta puede ser de salud, social, seguridad, económica, etc. Sin embargo, dado que la problemática puede ser diferente se debe llevar a cabo un análisis previo para dar estrategias, es decir, se debe tener en cuenta que para que una política pública funcione adecuadamente no se trata únicamente de tomar un problema público, conversarlo entre autoridades de alto nivel y dar una decisión unánime. Existe un ciclo de políticas públicas que se utiliza en la construcción de políticas y consta de 5 etapas: 1) agenda, 2) definición del problema, 3) diseño, 4) implementación y 5) evaluación; este ciclo de políticas fue propuesto por Harold Laswell y Lowi (1950) precursores de las políticas

públicas y con los años este ciclo se ha ido perfeccionando por diversos autores especialistas en el tema como Merino, Aguilar Villanueva, entre otros.

Cabe decir que existe otra alternativa en la hechura de políticas públicas que complementa este ciclo, Eugene Bardach, creó una guía de 8 pasos para crear una política pública, aunque se debe aclarar que no todos los pasos son necesarios porque cada problemática es diferente. Sin embargo, pueden conformar una estrategia institucional fuerte, los 8 pasos son los siguientes (Bardach, 1998):

### *1. Definición del problema.*

Este paso es la base o punto de partida para poder conocer cómo se va a dirigir la política pública, es decir, se va a escoger un problema público de la agenda que se sabe afecta a un sector de la población y posteriormente dicho problema se va a definir. Esto consiste en delimitar cual es la situación que está causando inconformidad, en que espacio geográfico y a que población objetivo.

Por lo tanto será la base que dará pie a la búsqueda de información y evidencia sobre lo que busca atacar la política pública, más no dará propuestas de solución, solamente se caracteriza por darle una construcción descriptiva a la situación que está afectando.

### *2. Obtención de información.*

Una vez definido el problema se recolectan los datos cualitativos y cuantitativos que se convertirán en la información que construye a la política pública, dichos datos van a ser entrevistas, estudios de caso, estadísticas, lecturas de libros, etc. Además existen dos premisas en la búsqueda de datos, no se debe exceder en su recopilación porque se convierten en datos inútiles y ralentizan el proceso de creación de información, por último, estos datos son útiles porque son el fundamento de la toma de decisiones.

La obtención de información tiene importancia en la elaboración de políticas por tres razones: a) al recolectarse esta evidencia a través de datos se puede demostrar cuál es la magnitud del problema a tratar, b) permite conocer cuál es la carga de trabajo y las posibilidades de las organizaciones que se verán involucradas en la toma de decisiones y en las acciones que se lleven a cabo y c) permite conocer si ya se había tratado ese problema con anterioridad y así comprobar si las soluciones que ya se habían probado anteriormente habían funcionado o en dónde se pueden mejorar.

### 3. *Construcción de Alternativas.*

En este paso se construyen las posibles acciones, estrategias y opciones de políticas y se lleva a cabo de lo general a lo particular. Es decir, comenzar con una lluvia de alternativas que podrían funcionar para posteriormente ir descartando conforme a presupuesto, marco legal, condiciones del entorno, organizaciones que se pueden involucrar, etc.

Esta construcción de alternativas es posible una vez que se han llevado a cabo los pasos anteriores porque ya se conocen los antecedentes del problema y es momento de analizar las variantes del problema para limitarse a evaluar no más de tres alternativas.

### 4. *Selección de Criterios.*

En este paso, se seleccionan los criterios que se esperan en los resultados (criterios de línea evaluativa), una vez que se ha puesto en práctica las alternativas previamente seleccionadas, estos pueden ser eficiencia, equidad, igualdad, justicia. Pero también existen los prácticos (criterios de línea analítica) que refieren al proceso de implementación y que pueden ser legalidad, aceptabilidad, solidez y perfectibilidad.

### 5. *Proyección de los resultados.*



Este paso es posiblemente el más complicado, ya que aquí se deben analizar todos los posibles resultados de las alternativas previamente seleccionadas. Por ello una de las herramientas prácticas más utilizadas es la matriz de resultados ya que en ella se van a plasmar las alternativas, los criterios evaluativos y los posibles resultados.

Esto con la finalidad de descartar un optimismo falso en los resultados y ser más críticos con las alternativas, además de analizar cómo éstas pueden dirigirse una vez que se encuentran dentro del entorno de la política pública.

#### 6. *Confrontación de costos.*

Dentro de la confrontación de costos y beneficios no se analiza una confrontación entre alternativas sino cómo funcionará cada una de las alternativas. Es decir se hace una comparación acerca de si el costo de llevar a cabo dichas acciones es proporcional con el beneficio que va a brindar a la población ya sea como bien o servicio.

Por lo tanto este paso funciona como el último filtro para determinar cuál de las propuestas es la que mejor va a funcionar.

#### 7. *¡Decida!*

Es aquí donde se lleva a cabo la toma de decisiones, una vez analizado el problema y las alternativas en los seis pasos anteriores, aquí se decide cuál será la que se ponga en práctica.

#### 8. *Cuente su historia.*

El último paso consiste en explicar si funcionaron las alternativas puestas en práctica, en que fallaron, cuáles fueron sus fortalezas y debilidades, etc. Es decir, en este paso existe un proceso de retroalimentación sobre el desarrollo de la política una vez puesta en práctica (Bardach, 1998).

Ahora que sabemos cómo se conforma un ciclo de políticas públicas es importante reconocer que la creación de políticas se puede llevar a cabo de dos formas de arriba para abajo (top-down) y de abajo para arriba (bottom up). ¿Cuál es la diferencia entre ambas?

La primera se refiere a las acciones gubernamentales tales como programas o proyectos dirigidos al consumo de un sector de la sociedad específico en un espacio geográfico determinado, es decir, aquí las acciones del gobierno están dirigidas a la resolución del problema público y nacen del desempeño técnico, legal y administrativo de las autoridades públicas (Chac, 2008, p. 14).

Mientras que la segunda se origina dada la demanda social de recibir una respuesta acerca de un problema público, es decir, aquí la sociedad juega un papel importante porque son ellos quienes van a procesar las demandas en la política pública. Esto con la finalidad de hacer más efectivas las acciones gubernamentales y si se logra una mayor eficiencia en este proceso de formulación las instancias gubernamentales serán capaces de llevar a cabo políticas de calidad y a bajo costo con un alto nivel de consenso social (Chac, 2008, p. 14).

También existen otros tipos de políticas públicas, éstas se clasifican de acuerdo al tipo de acción que se llevará a cabo, propuesto en un inicio por T.J. Lowi (1964) y retomado por Aguilar (1992) este tipo de políticas son:

1) *Distributivas*, éstas se llevan a cabo cuando la problemática pública se puede resolver con una asignación de recursos materiales, humanos o económicos al sector de la sociedad que lo necesita.

2) *Regulativas*, son aquellas que deben implementar un cambio en el marco regulatorio hacia las personas involucradas, es decir, cuando parte de la solución requiere que las conductas de los individuos se adapten a otro comportamiento mediante prohibiciones o prescripciones para de esta manera crear los incentivos necesarios para cambiar la situación.

3) *Redistributivas*, en estas se lleva a cabo un cambio estructural en general, tanto de poder, de la sociedad, propiedad. etc., esto ya que en ocasiones el problema no puede resolverse con las dos opciones anteriores, se requiere una reestructuración general que ataque la raíz.

Una vez que se han revisado los 8 pasos de las políticas públicas y que identificamos algunos tipos de políticas públicas más comunes, es necesario conceptualizar lo que es una política pública y por lo tanto se dará una definición propia para fines de esta investigación.

La política pública es un proceso constante de toma de decisiones que tiene como base un problema público, es decir, situaciones sociales de interés o necesidad pública, que tiene lugar en un espacio público, tiempo y que afectan a un sector social determinado. Dicho proceso se lleva a cabo gracias a la constante comunicación entre gobierno y ciudadanía; es decir, es una respuesta del trabajo conjunto de gobierno, administración pública y ciudadanía que se verá reflejada en bienes, servicios y actividades que buscan dar solución a un problema público ya sea a corto, mediano o largo plazo, con los principios básicos de eficiencia, eficacia, calidad y honradez.

Para Luis Aguilar uno de los principales expertos en políticas públicas en Latinoamérica las políticas públicas son:

“un conjunto (secuencia, sistema, ciclo, espiral) de acciones intencionales y causales. Son acciones intencionales porque se orientan a realizar objetivos considerados de valor para la sociedad o a resolver problemas cuya solución se considera de interés o beneficio público, y son acciones causales porque son consideradas idóneas y eficaces para realizar el objetivo o resolver el problema” (Aguilar, 2012, p. 29).

Es decir, el concepto de política pública habla de manera genérica sobre las acciones y conducta que debe llevar a cabo la administración pública, en el caso de México, esta definición de Aguilar (2012), se acopla porque son acciones realizadas por autoridades públicas para un beneficio público; nuestro país a lo

largo de varios sexenios le ha dado más peso a la política social, que es aquella que va encaminada a resolver el problema de la pobreza, y en particular, se enfoca a la atención de grupos vulnerables. En el caso de la problemática que se ha presentado desde hace varios años con la población denominada ninis, el gobierno mexicano ha creado el Programa Jóvenes Construyendo el Futuro, mismo que forma parte de la política social, y que se revisará con detalle en esta investigación.

## **1.2 Política Social**

Para que la administración pública funcione y cumpla con los objetivos del gobierno correctamente se apoya de diversas políticas encaminadas a resolver diversas situaciones que tienen una importancia relevante para el desarrollo del país. En el caso de México y de este sexenio, una de las políticas con mayor carga es la política social, pero ¿Qué es la política social?, ¿A quién va dirigida?, ¿Cuál es su objetivo o razón de ser?

La política social es un instrumento del que se sirve el Estado para resolver los problemas de pobreza, exclusión y conflicto social (CEPAL, 2016) en el país y que afectan directamente a su población. Este tipo de problemáticas, afectan, generalmente a los grupos vulnerables, lo que impide que un país crezca.

Dado que estas problemáticas son muy generales, se debe comprender cuáles son los grupos que se ven afectados, estos grupos vulnerables incluyen a los niños y niñas, jóvenes y adultos de la tercera edad. Empero, se debe tener en cuenta que la política social no busca satisfacer necesidades básicas; ya que las necesidades cambian con el entorno, es decir son diferentes para cada estado, municipio y de acuerdo a los recursos con lo que se cuenta.

Por lo que se refiere a las necesidades básicas de las personas, es necesario aclarar que dichas necesidades se van a definir de acuerdo al entorno de éstas, es decir, las necesidades varían según el espacio geográfico y los recursos o

condiciones en las que este se encuentren. Una vez que se tienen identificadas las necesidades básicas y el problema que está afectando a un grupo de la sociedad, es cuando se puede buscar una solución o serie de estrategias que puedan mejorar el bienestar social y por ende la calidad de vida.

Uno de los principales objetivos en los que se basa la creación de la política social es justamente que, a través de los grandes servicios públicos, se produzca, organice y distribuya el bienestar para alcanzar como meta la justicia social, entendida ésta como *la cobertura de las necesidades básicas de los grupos vulnerables a través de una redistribución de los recursos* (Gutiérrez, 2002, p. 3).

Ahora bien, la razón de ser de la política social es (genéricamente hablando) darle bienestar a las personas. Como se mencionaba anteriormente, la política social busca atacar los principales problemas que aquejan a la población de un país, para el caso de México, la pobreza es una situación que afecta a más de la mitad de su población, y por lo tanto, se espera que se mejore la calidad de vida de este sector poblacional.

Es por ello que la política social se maneja de manera universal, aunque es de resaltar que se focaliza al dar el apoyo y distribución de recursos a los grupos que más lo necesitan, teniendo como uno de sus criterios el rango de edad. Principalmente, busca dar atención a niños, jóvenes y adultos de la tercera edad en condiciones de pobreza, es decir, aquellos que tienen una o más carencias; y se lleva a cabo a través de la creación de oportunidades y el fortalecimiento de instrumentos que formula y ejecuta la administración pública para mejorar esa calidad de vida.

Sin embargo, aunque la política social tiene un gran peso en el desarrollo de cualquier país, ésta se enfrenta a diversas problemáticas para que se lleve a cabo cabalmente. Primero, el financiamiento se obtiene del presupuesto público y éste puede variar cada año, en ocasiones se le otorga mayor presupuesto y en otras se puede recortar, dependiendo de las prioridades del gobierno en turno. Además, un elemento importante es la falta de transparencia en el uso y distribución de los

recursos. Segundo, el uso de estadísticas para diseñar los programas y proyectos puede ser un problema, hace falta información o las encuestas y censos se hacen cada cierto tiempo, lo que obliga muchas veces al gobierno a hacer una posible proyección porque no se cuenta con cifras exactas. Tercero, dado que la política social abarca diversas necesidades y problemáticas de bienestar, se divide en programas y proyectos que brindan beneficios y productos. Sin embargo, es difícil que haya una evaluación precisa de la política social, es decir, se evalúan los planes y programas que la componen de acuerdo a sus propios objetivos pero no existe una evaluación completa de la política social debido a la gran dimensión de ésta, ya que se aplica de manera nacional pero se trabaja por niveles (federal, estatal, municipal).

Finalmente, un problema que dificulta el funcionamiento de cualquier política pública es que no haya continuidad con las ya existentes, lo ideal sería evaluar y retroalimentar para mejorar en el próximo diseño. En el caso particular de México, es que los últimos sexenios han sido partidos diferentes los que llegan al poder, por lo cual los gabinetes han llegado con proyectos de país distintos, lo que significa que cortan de tajo las políticas anteriores retrasando así los resultados y perjudicando a los beneficiarios como es el caso de los programas de la política social en particular.

De acuerdo con José Adelantado, "La política social se nos muestra como un instrumento capaz de incidir en la composición de la estructura social, ya que opera como principio organizativo de los sectores otorgando a cada uno de ellos determinada responsabilidad en la satisfacción de necesidades" (Adelantado, 2000, p. 7). En ese sentido, la política social se apoya de los programas y acciones sociales; en esta investigación se analiza el Programa Jóvenes Construyendo el Futuro, por lo que es necesario definir claramente lo que es un programa social y las partes que lo constituyen.

### **1.2.1 Programa Social**

El propósito que persiguen los programas sociales es atender de manera focalizada “a la población afectada por situaciones que ponen en riesgo la integridad de las personas, las familias y su patrimonio; o bien al aprovechamiento de nuevas tecnologías favorables al desarrollo del potencial productivo, al mejoramiento del ingreso que contribuya a facilitar el acceso a una mejor alimentación, a reducir sus condiciones de pobreza extrema, o bien a dotar de un servicio específico a grupos de población en rezago crítico” (Secretaría de Desarrollo Social y Regional, 2015, p. 6).

Estos programas deben cumplir con la identificación de una problemática y una población objetivo, ya que tratan de cambiar la situación de las personas en situación de desventaja o vulnerabilidad a través de la distribución de recursos de forma monetaria, material o en especie, los cuáles se van a definir dependiendo de cada programa, a estos programas que identifican esos dos elementos, que son la mayoría, se les llama con Enfoque de Resultados (CONEVAL, 2017).

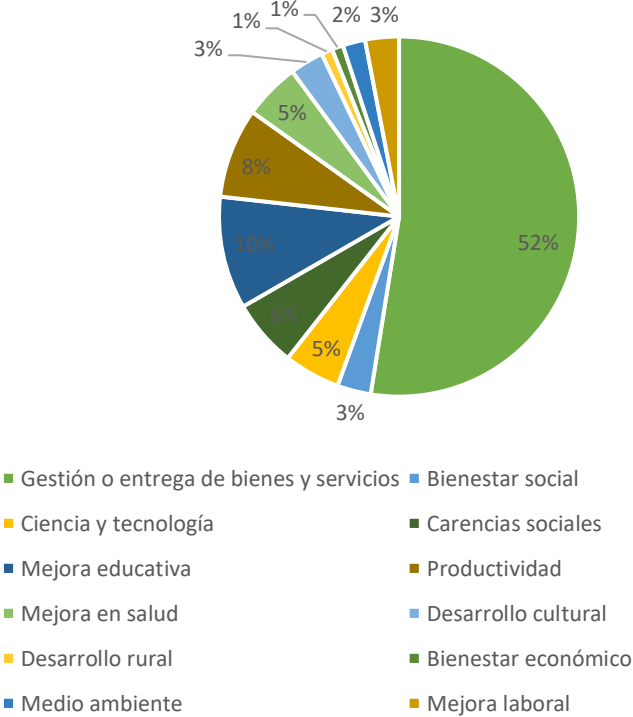
Para un funcionamiento adecuado los programas se apoyan de reglas de operación que contienen dos tipos de análisis y se encargan de dar forma al programa. El primero es administrativo, identifica a los beneficiarios y la responsabilidad que el gobierno tiene. El segundo, es que debe promover la integración y no la fragmentación de los sectores beneficiados (García, 2014).

Existen diversos tipos de programas sociales, sin embargo, los más comunes son los asistencialistas y los de transferencia condicionada; los programas asistencialistas buscan dar los recursos a las personas que lo necesitan para que ellos se hagan de los servicios que les hacen falta, mientras que los de transferencia condicionada dan los recursos con la finalidad de que aquellas personas que se benefician al final del programa den resultados en cuanto a cómo les funcionaron dichos recursos (Cámara de Diputados, 2014).

Para efectos de analizar del Programa Jóvenes Construyendo el Futuro, se tomará el programa de transferencia condicionada, ya que éste busca que el beneficiario obtenga o cree algo más durante el tiempo que el programa lo beneficie, es decir, crear capital humano y social.

Ahora bien, ¿Qué resultados esperan los programas sociales?, estos programas como desagregado de la política social buscan atacar la brecha de desigualdad, pobreza, marginación y exclusión a través de la distribución eficiente y eficaz de recursos. Sin embargo, este no es el único resultado que buscan; de acuerdo con el CONEVAL (2017), son más los programas que no cuentan con resultados fijos sino metas. Para el caso de México, los resultados que más buscan los programas sociales se pueden observar en la Gráfica 1.

**Gráfico 1. Resultados esperados por los programas sociales en México**



Fuente: elaboración propia con datos del CONEVAL



Como se muestra en el gráfico 1, el principal resultado que busca atender los programas sociales es la gestión o entrega de bienes y servicios (52%). En realidad, alcanzar un bienestar económico y social o una mejoría en el medio ambiente, requiere de una red de actores más compleja porque deben involucrarse más organizaciones gubernamentales, no gubernamentales y sociedad civil.

Aunque los programas sociales están focalizados para atender una situación en concreto, el gobierno no se toma el riesgo de especificar el resultado que se espera porque éste podría no resultar, por lo tanto, la gestión o entrega de bienes y servicios y es por ello que figura como el resultado principal que asegura que todo programa lo va a cumplir.

Como se mencionó anteriormente, los programas sociales son focalizados, es decir, deben identificar una problemática y una población objetivo que se encuentre en situación vulnerable o de desventaja. Para efectos de la política social en México, la población objetivo incluye a aquellos individuos que se encuentran en situación de carencia y que por lo tanto abarca a aquellos que se encuentran en pobreza o pobreza extrema (Fuente).

Para el análisis que se hará posteriormente al Programa Jóvenes Construyendo el Futuro, la población objetivo considerada en el programa, serán los jóvenes a los que se les ha denominado como ninis. A continuación, se describe y conceptualiza el término nini, el cual es utilizado en México cuando se refiere a hombres y mujeres que ni estudian ni trabajan.

### **1.3 Ni estudia, ni trabaja (nini)**

Cuando escuchamos el término nini en México, es un concepto que se asemeja inmediatamente a un término despectivo; este término nace en Gran Bretaña en el año 1999, ese país lo utiliza como NEET -Not in Employment, Education or

Training- es decir, que no estudian, trabajan o están en capacitación (Negrete & Leyva, 2013, p. 93).

En México, los ninis son personas que ni estudian ni trabajan, que de acuerdo con la OCDE (2013), deberían encontrarse en el rango de edad de los 15 a los 24 años; sin embargo, con el Programa Jóvenes Construyendo el Futuro se considerará como ninis a los jóvenes de entre 18 y 29 años. Este término ha ido evolucionando de acuerdo a la situación que cada país enfrenta con los jóvenes que se encuentran en esas condiciones.

El término nini es usado principalmente en México, cabe decir que no es un término estrictamente académico, sin embargo es utilizado por los gobiernos como una categoría de análisis, ya que está ligado a algo despectivo o a una ofensa hacia esa población objetivo; empero, ha sido una forma sencilla de poder clasificar la problemática de este sector de la población. En informes de organizaciones internacionales como la CEPAL, la OCDE, entre otras, utilizan el término porque comprende a una población específicamente afectada y una problemática definida y generalizada entre los países.

Tenemos entonces que para que un individuo se encuentre dentro del concepto nini, usualmente se va a entender a aquellos jóvenes de entre 15 y 24 años, y para el caso de México entre los 18 y 29 años (así lo delimitan los lineamientos del Programa Jóvenes Construyendo el Futuro), que no se encuentran realizando ninguna actividad productiva o que fomente su desarrollo personal. Sin embargo, los ninis son jóvenes que no están estudiando, trabajando o en capacitación al momento de entrevistarlos.

La categoría nini identifica a los jóvenes que cumplen 15 años, ya que es cuando se termina el nivel medio escolar y se vuelve complicado entrar al nivel medio superior. Cabe decir que son muchos los jóvenes que aplican para las preparatorias públicas pero son pocos los lugares que éstas otorgan, la realidad es que la demanda es alta y las oportunidades escasas. Es decir, existe una alta demanda educativa y laboral pero no se cuenta con lugar para todos; después de

los 15 años la situación se vuelve más complicada porque aquellos que no pudieron entrar al nivel medio superior y superior ya que comienzan a dejar trancos los estudios por formar una familia.

Aunado a ello, estos individuos en su mayoría son jóvenes que se encuentran en situación de pobreza o pobreza extrema, y por lo tanto, no tienen las mismas oportunidades para encontrarse trabajando o estudiando, ya que no cuentan con los medios básicos necesarios para poder aplicar en alguna de las tres opciones (estudiar, trabajar o capacitarse). Es decir, ser un nini en México va más allá de si los jóvenes quieren o no estudiar o trabajar, existen factores sociales, políticos, culturales y económicos que frenan su desarrollo y por lo tanto al proceso de gobernanza. Que como se trató anteriormente es el proceso de gobierno donde la participación ciudadana tiene mayor peso en la toma de decisiones, en lugar del gobierno.

El término nini, por lo tanto, no sólo significa una categoría analítica sino que implica la atención de un problema más complejo, ya que está esta población de jóvenes se ve afectada en diversos aspectos, entre los que se encuentran: la cuestión educativa (que no existen las oportunidades ni condiciones para entrar a niveles de educación superiores al medio), la cuestión laboral (no existen suficientes vacantes para jóvenes sin estudios, sin experiencia o demasiado jóvenes), también está la cuestión de la debida educación sexual (ya que existe una tendencia de acuerdo con la CEPAL (2016), de que los jóvenes que se encuentran en estas condiciones tienden a tener hijos cuando aún no son mayores de edad).

Además, es una problemática que desencadena otras situaciones que afectan la integridad de estos individuos, ya que en su mayoría son personas que se encuentran en situación de vulnerabilidad, marginación, exclusión social y del espacio público. Esto impide, como se mencionaba, el proceso de gobernanza, ya que provoca una exclusión y auto exclusión de los jóvenes afectando su identidad y ciudadanía, es decir, no se van a ver involucrados en el espacio público que los rodea ni tampoco ejercerán participación ciudadana. En consecuencia, este sector

de la población tampoco se verá involucrado en la toma de decisiones, donde el gobierno se ve influenciado por el consenso ciudadano.

Queda claro que el término nini está ligado a una visión negativa de lo que representan estos jóvenes en el país y que su situación trae como consecuencia otra serie de problemas que después de afectar su desarrollo personal, ralentizan el desarrollo del país en un ámbito económico, social y político.

El análisis de estos conceptos básicos para la investigación tuvieron como finalidad comprender como se formula una respuesta gubernamental a un problema complejo, como es el problema de los ninis en México, y todo el proceso de toma de decisiones por el que tuvo que pasar el Programa Jóvenes Construyendo el Futuro, además de identificar qué actores se ven involucrados.

Si bien hasta ahora la definición de nini fue revisada de manera general, en el siguiente capítulo se hace un análisis más detallado en la construcción del concepto, así como una descripción de los factores que influyen para que un joven sea considerado en esta categoría, finalmente, se busca conocer cómo se encuentra la situación en México, apoyándonos con las cifras que brindan diversas organizaciones internacionales.

## Capítulo II. Diagnóstico sobre la situación de los ninis en México

A continuación en este capítulo se hará un diagnóstico sobre los ninis a través de un análisis de los antecedentes de esta población en el país, una vez que se tengan desarrollados dichos antecedentes se podrá llevar a cabo un análisis de los factores sociales, económicos y culturales que influyen para que un joven entre en la categoría nini. Finalmente con estos dos elementos desarrollados se llevará a cabo un análisis descriptivo de la situación de los ninis en México en el presente, lo cual servirá para comprender porqué se está llevando a cabo el Programa Jóvenes Construyendo el Futuro.

### 2.1 Antecedentes

El término nini en México fue adaptado con el antecedente del utilizado en Gran Bretaña en el año de 1999, conocido con las siglas NEET (Not in Employment, Education or Training). El término hace referencia a aquellos jóvenes que no estudian, trabajan o están en capacitación en alguna empresa o institución, y comenzó a utilizarse por diversas organizaciones internacionales tales como la ONU (Organización de las Naciones Unidas) y la OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos).

En el caso de los países de América Latina, la CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) adoptó el término nini, usado coloquialmente en diversos países de habla hispana, entre ellos México. En nuestro país se utiliza para hacer referencia a los jóvenes que *ni* estudian *ni* trabajan, estos jóvenes son aquellos que se encuentran en un rango de edad entre los 15 y 29 años.

Es de resaltar que más que referirnos al término en sí, la situación en la que se ubica a una cierta población de jóvenes con características específicas se ha convertido en una problemática a nivel mundial, que ya ha causado alerta en los

países que forman parte de la OCDE y de Latinoamérica, debido a que el número de jóvenes considerados ninis está aumentando cada año a la par que aumentan los niveles de pobreza. En el caso de los países latinoamericanos, se han concentrado en resolver otras problemáticas que frenaban el desarrollo pero han descuidado un elemento que a largo plazo será vital para el desarrollo económico y social de cada país que es la formación del capital humano.

En ese sentido, diversas organizaciones internacionales han propuesto estrategias para analizar políticas y programas de distintos países con esta problemática para ver cómo responden para atenderla. Sin embargo, se debe tomar en cuenta que no todas las políticas y programas pueden funcionar en los distintos países, ya que el entorno y las condiciones de cada uno de ellos es diferente.

En América Latina y el Caribe, de acuerdo con la CEPAL (2017), hasta el año 2016 existía un aproximado de 20 millones de jóvenes ninis, algunos buscando empleo, otros intentando entrar al próximo nivel educativo, otros intentado ambas, y en algunos casos, no buscaban ninguna de las anteriores. Es un problema que se ha intensificado con el desarrollo económico a nivel global pero comenzó a notarse de manera más persistente a inicios del año 2000.

Según Hoyos (2016), el problema de los ninis se debe atender por tres razones: 1) contribuye a la transmisión intergeneracional de desigualdad, es decir, la disparidad de ingresos, pobreza y falta de oportunidades se convierte en algo hereditario; 2) uno de los grandes problemas de Latinoamérica es el tráfico de drogas y de armas que ha aumentado en los últimos años junto con el desarrollo del narcotráfico y por ende de la apropiación del espacio, dada esta situación, los jóvenes que no encuentran la posibilidad de entrar a un trabajo o al sistema educativo encuentran una salida fácil trabajando para el crimen organizado; finalmente 3) se está dejando de lado la formación del capital humano, es decir, un país que no atienda la problemática de estos jóvenes que se encuentran en un rango de edad de alta productividad, aprendizaje y en condiciones para laborar afectará a futuro el desarrollo económico del país por no haber creado el capital

humano necesario para las oportunidades de empleo que se ofrecen en el país de manera nacional e internacional (Hoyos, et al., 2016).

Como se mencionó anteriormente el tema de los ninis es un problema que genera otra serie de problemas de manera inmediata y de largo plazo para el país que no lo atiende, por lo tanto, es necesario comprender cuál es la situación de los ninis en México, cuáles son los factores que influyen para que estos jóvenes se encuentren en dicha situación, tales como: los económicos, sociales y culturales-familiares. Asimismo, entender que se debe dejar de lado, los juicios de valor, y no catalogar a estos jóvenes como algo despectivo.

### **2.1.1 Los ninis en México**

Cada uno de los problemas públicos que debe resolver el gobierno con apoyo de la administración pública, tienen una carga de elementos: económicos, sociales, culturales, históricos e incluso políticos, que van definiendo la magnitud de los problemas que afectan a la sociedad. Es por ello, que el trabajo de los analistas de políticas públicas, previo a dar una solución, deben analizar y estudiar los antecedentes y características de dichos problemas para poder atenderlos de la manera más certera posible.

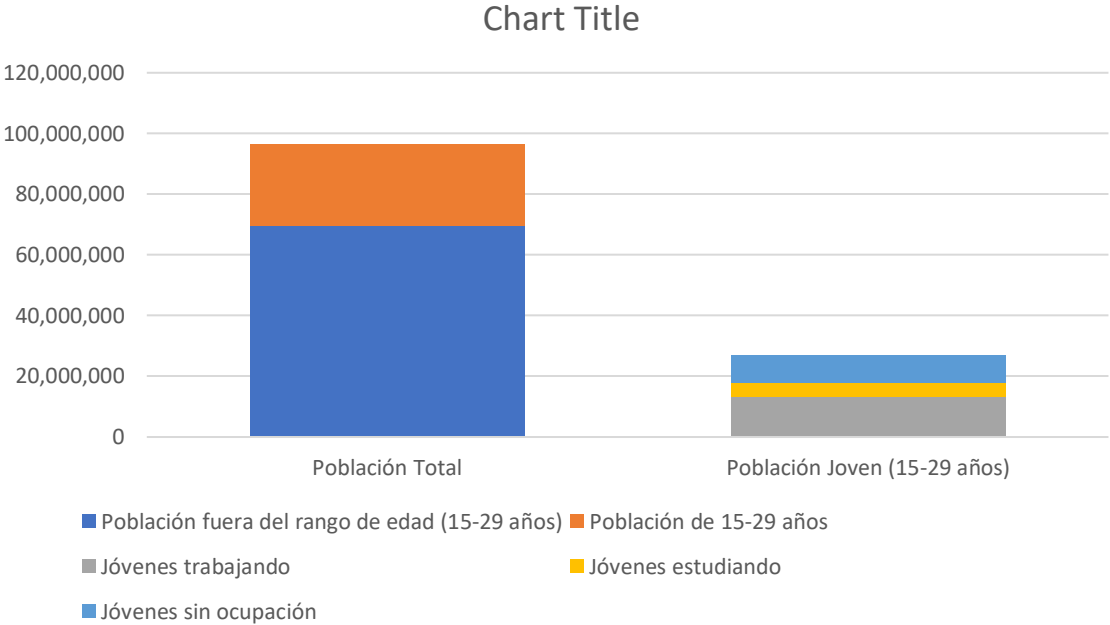
Para comprender la situación de los ninis en México, se deben revisar sus antecedentes, el contexto en el que se desarrolla dicho fenómeno, los factores que permiten su proliferación, entre otros. Asimismo, en esta investigación se utilizarán estadísticas y encuestas proporcionadas por el INEGI. Algunos datos se obtendrán del censo de 2000, así como del censo intermedio de 2005, del año 2010 y 2015, hasta una aproximación de algunos datos existentes del año 2019 que es cuando se implementa el Programa Jóvenes Construyendo el Futuro. El uso de estos datos tiene como objetivo poder comprender por qué surge el Programa, cuáles son sus fundamentos, y si ha cumplido con su objetivo de solucionar el problema, que de acuerdo con el desarrollo histórico de los ninis en

el país estos tuvieron su auge en el año 2000 y es hasta el año 2018 donde se plantea un programa para atenderlos y en 2019, comienza a ejecutarse.

Cabe decir que el INEGI es el Instituto encargado de generar la información estadística más importante del país, dicha información no sólo es una fuente oficial y confiable, sino que también algunas de sus encuestas más importantes, muestran en qué situación socioeconómica se encuentra la población, por lo general la información que se produce se hace de manera anual. En ese sentido, nos da una idea de cómo está estructurada la política social del país y hacia que resultados está orientada.

A continuación, se muestra en el gráfico 2, la población que tiene México en el año 2000, distribuida en un rango de edad entre 15-29 años, lo cual nos permitirá realizar el análisis sobre el caso particular de los ninis en el país.

**Gráfico 2. Población de México en el año 2000**



Fuente: elaboración propia con información del censo del año 2000, INEGI.



Lo que se puede observar en el gráfico anterior, es que para el año 2000 México contaba con una población total de 97,483,412 personas de acuerdo con el INEGI, de esa población, aproximadamente 27 millones eran jóvenes entre los 15 y los 29 años de edad. De los cuales aproximadamente 13 millones se encontraban trabajando y 5 millones estudiando, ¿Qué ocurre con esos 9 millones de jóvenes que restantes?

Es de resaltar que el porcentaje de pobreza y pobreza extrema en México es alarmante, para el año 2000, de acuerdo con el CONEVAL en el país se encontraban en situación de pobreza un estimado de 75 millones de personas ya fuera por cuestiones alimentarias, de bajo salario y patrimonio. Es decir, en ese momento ya existía una alarmante cifra de población que se veía afectada por diferentes carencias, no podían acceder a los servicios de salud, a la educación o encontrar un trabajo con una paga que cubriera los gastos y necesidades de un hogar.

Dicha situación comenzó a impactar de manera negativa en la población joven, ya que: 1) debían abandonar sus estudios para conseguir un trabajo y apoyar en los gastos del hogar, 2) debían abandonar los estudios por falta de recursos, si bien la educación pública se encargaba de brindar libros de texto gratuitos y algunos materiales escolares, se necesitaba de más recursos para continuar el año escolar (cabe resaltar que este apoyo se lleva a cabo hasta el nivel medio), 3) la tasa de desempleo estaba creciendo y el país no se alcanzaba a crear el número de empleos necesarios para la población económicamente activa (PEA), por lo tanto, ni jóvenes ni adultos podían conseguir empleo; estas tendencias negativas de la población joven se fueron obteniendo de un estudio llevado a cabo por el Banco de México y que fueron publicadas en el año 2016.

Aunado a estos problemas, la tasa de natalidad aumentó y para el año 2005 la población total aumentó 6 millones junto con el número de jóvenes que no se encontraban trabajando ni estudiando. A partir de ese año comenzó a notarse un aumento en la tasa de natalidad de mujeres entre los 15 y los 29 años, el promedio de hijos que tenían era de 2.6, lo cual hablaba de una falta de educación

sexual para hombres y mujeres, además de un rezago en las zonas marginadas de las ciudades y en las zonas rurales (INEGI, 2005).

Para el año 2010, de acuerdo con el censo realizado por el INEGI, México contaba ya con una población de 112 millones de personas, es decir, 9 millones más desde el 2005, y de los cuales, aproximadamente 29,700,000 eran personas entre los 15 y 29 años (INEGI, 2010). Es decir, un cuarto de la población nacional son jóvenes que deberían estar estudiando o trabajando. Sin embargo, dicho censo también arrojó que de los 15.7 millones de personas de entre 15 y 29 años que se encontraban económicamente activos, 13 millones no encontraban empleo. Mientras tanto en el ámbito educativo sólo 4 millones tienen estudios superiores terminados, la mayoría se encuentra en medios superior trunco o con estudios terminados de secundaria.

Es de resaltar que en México la población de ninis sonn mayoritariamente mujeres y seguían esa tendencia desde el año 2000, por lo que, de acuerdo con los resultados arrojados por el INEGI (2015), existía una alta tasa de embarazo adolescente. Prácticamente desde el año 2006 que entró Felipe Calderón al poder, México se encontró en una situación complicada porque se declaró la guerra al narcotráfico como una medida de tener a un *México en paz*. Con dicha guerra aumentó el número de sicarios y enfrentamientos en el país. De acuerdo con la CEPAL (2016) a partir del 2006 comenzó a notarse una tendencia de los hombres ninis a entrar al crimen organizado, por dos razones: 1) como se verá más adelante una gran parte del número de ninis en el país se encuentra en zonas marginadas y de las periferias de las ciudades donde existe un control mayor del narcotráfico, por lo tanto, se ven prácticamente obligados a entrar al narcotráfico; 2) es una salida fácil para conseguir un ingreso rápido y bien pagado para solventar sus gastos o apoyar en el hogar.

Para el año 2015, la situación continuó siendo parecida a los años anteriores, no existía un programa, proyecto o política pública que se enfocara en atender el problema de estos jóvenes, si bien se repartieron becas para estudiantes, era un apoyo mensual condicionado por el promedio, lo cierto fue que no sirvieron para

solventar los gastos de educación. Por mencionar un ejemplo, la beca conocida como *Prepa Sí*, se encargaba de dar un apoyo mensual durante 10 meses de \$600, \$700 y \$800 (dependiendo del promedio del alumno), sin embargo, dicho apoyo no funcionó, ya que era una beca demasiado baja y no alcanzaba para cubrir los gastos de transporte, material escolar, etc.; es por ello, que dicho apoyo se utilizó en su mayoría de forma recreativa y no como sustento para la educación, de acuerdo con diversos medios de comunicación que se encargaron de entrevistar a los jóvenes beneficiarios de dicha beca.

Durante este año 2015, la población era de 119,938,473 de los cuales 25.6% eran jóvenes de 15 a 29 años, es decir, un aproximado de 30,704,250 personas. Es decir, la población total aumentó 7 millones al igual que el desempleo y la deserción escolar, al mismo tiempo que el desarrollo económico del país se ha ido paralizando.

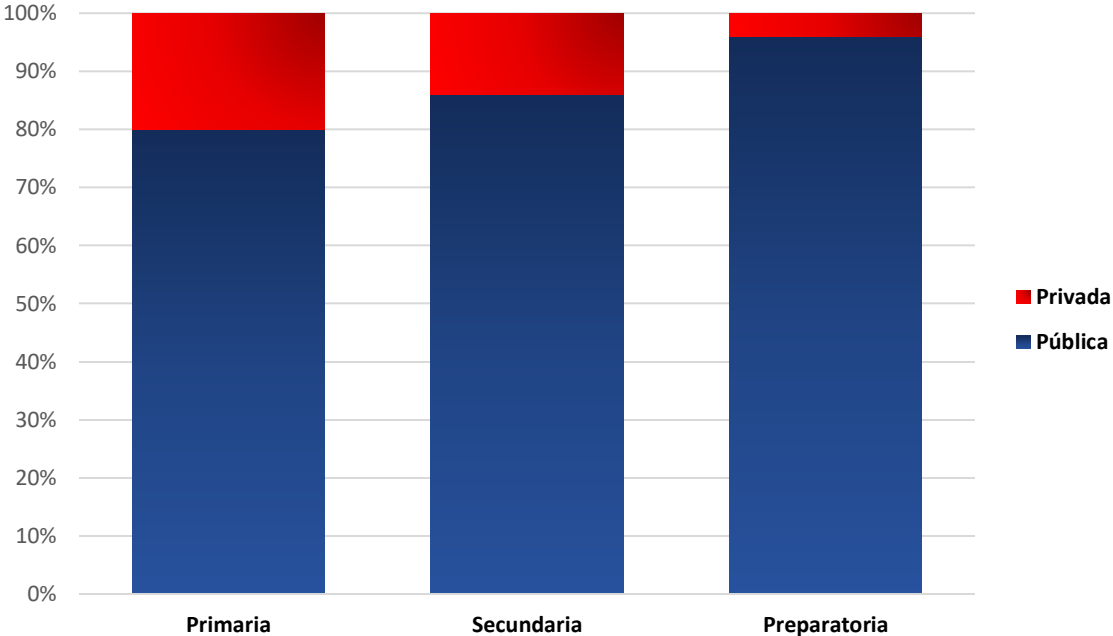
Si bien la población en México va en aumento cada año, de acuerdo con diversos medios informativos como: El Herald, El Financiero y Forbes, basados en fuentes como la OCDE, el CONEVAL y la CEPAL, afirmaron que el 50% de la población mexicana se encuentra en situación de pobreza, lo que implica que tiene diversas carencias, tales como: bajos salarios, insuficiente acceso a la salud, educación y alimentación, vivienda en condiciones precarias, entre otros indicadores que miden la pobreza. Una condición necesaria aunque no suficiente para poder salir de la condición de pobreza sería que los individuos consigan un empleo para llevar ingresos al hogar, por lo que, es inevitable cuestionarse ¿cuáles son los individuos que necesitan empleo?

Estos individuos que necesitan un empleo son mayoritariamente la población situada en un estrato socioeconómicamente bajo y medio bajo, que sin embargo, son también la población económicamente activa que mayoritariamente se encuentra desempleada y buscando trabajo activamente, específicamente, aquellos que se encuentran en el rango de edad de los 15 a 29 años que son quienes en jerarquía, después de los jefes del hogar deben buscar empleo (OCDE). Es decir, en esas familias en situación de pobreza los jóvenes son

quienes deben apoyar a los jefes y jefas del hogar para poder vivir con los medios básicos.

Ahora bien, pasando al aspecto educativo, el INEGI (2015) muestra que se mantiene una constante en el nivel de escolaridad en el país, que es de 9.5 años, esto equivale a la secundaria terminada. En el siguiente gráfico se muestra cuál es la proporción de la población que estudia en educación privada y pública.

**Gráfico 3. Porcentaje de población en educación privada y pública**



Fuente: elaboración propia con información de la Encuesta de Jóvenes en México 2019.

De acuerdo con el gráfico anterior se puede identificar que en el país 80% de la población estudió en primaria pública, 88.6% estudió en secundaria pública y 90.6% en preparatoria pública (Observatorio de la Juventud en Iberoamérica, 2019, pp. 29-30); lo cual es un indicador de que conforme se aumenta de nivel de escolaridad, los gastos para solventar la educación son mayores, por tal motivo, las familias prefieren que sus hijos ingresen en escuelas públicas, la otra situación que se refleja es que ya que muchas de las familias que tienen a sus hijos en

educación pública tienen un nivel de ingresos bajo, por lo cuál los jóvenes que quieran continuar con sus estudios, deben buscar un empleo para completar los gastos de educación y en el peor de los casos, dejan la escuela porque no tienen los recursos para solventar su educación.

Sin embargo, la educación pública en México ha tenido muchas deficiencias, existe una alta demanda para entrar al nivel medio superior y superior en la educación pública y dichas instituciones no pueden cubrir la demanda, cada año se rechaza a más de la mitad de los aspirantes, a modo de ejemplo, en el año 2019 hubo 153,183 aspirantes para entrar a la UNAM y solamente fueron aceptados 15,499 aspirantes (El Herald, 2019), es decir, en el nivel superior solamente entra el 10% de los aspirantes ya que no existen los lugares suficientes para todos.

Además, diversas evaluaciones nacionales llevadas a cabo por el CONEVAL y el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE) han afirmado que la calidad de la educación pública en México es deficiente por las siguientes razones: 1) la demanda es demasiada y el presupuesto que se destina a la educación es insuficientes (se debe invertir al menos 20% del presupuesto público en educación y en México se destina tan sólo el 4.9%); 2) no se cuenta con la infraestructura adecuada (aproximadamente 3 de cada 4 niños no asisten a escuelas que reúnan las condiciones necesarias para tomar clases); 3) el personal docente no está capacitado para dar clases, algunos de los profesores contratados ni siquiera tienen los estudios del nivel medio superior completados; 4) el caso de la población indígena es más complicado porque no se cuenta con ninguna de las tres anteriores (un espacio para que asistan a la escuela, presupuesto para infraestructura, personal que hable lenguas indígenas) (CONEVAL, 2018, pp. 56, 57, 155).

Para el año 2016, la CEPAL mencionaba que existía un promedio de 20 millones de ninis en América latina, sin embargo, la situación para cada país ha cambiado. Si bien estos son los antecedentes de la población nini y algunas estadísticas que demuestran cómo se ha desarrollado la juventud desde el año 2000. A

continuación, se van a describir los factores económicos, sociales y culturales, que inciden en la conformación del concepto nini, con la finalidad de comprender porque recaen en dicha categoría y no sólo identificar a este sector de jóvenes de una manera despectiva.

## **2.2 Factores que influyen en la construcción del fenómeno nini en México**

Entre los factores que influyen para que los jóvenes sean catalogados como nini, se encuentran: el social, donde la sociedad juega un papel importante sobre la forma de cómo estos individuos van a participar y sentirse parte de la comunidad en la que viven y de la que se rodean, además éste se entrelaza con otros como el económico, donde el nivel económico en el que se encuentran los ninis usualmente es bajo, lo cual es un limitante de oportunidades; y el cultural-familiar, donde el entorno geográfico y familiar en el que viven estos jóvenes también representa un limitante para continuar con su educación o buscar un buen empleo. A continuación se profundizará sobre cada factor, así como las implicaciones que tienen éstos como causantes y/o limitantes para que un joven permanezca en el estatus de nini por largos periodos de tiempo.

### **2.2.1 Factor Social**

El factor social se concentra en aquellas causas que involucran a la sociedad y que luego tendrán consecuencias sobre el porqué estos jóvenes se mantienen durante tanto tiempo en esta situación, tal y como se expone a continuación:

- *Características socio-demográficas.*

A partir de estas características vamos a comprender las variantes sociales que ejercen cierto poder sobre aquellos que se encuentran en la categoría nini. La situación de los ninis (Latinoamérica) o NEET (en Europa y Estados Unidos) se va a ver sumamente influenciada por las condiciones de cada país

y su respectivo entorno, lo que será un factor determinante para poner en práctica la estrategia correcta.

En el caso de México, objeto de estudio de esta investigación, se puede observar que más del 50% de la población se encuentra en situación de pobreza y/o pobreza extrema. Solamente existen tres grandes urbes fuente de empleos, educación y servicios en México, y son: Guadalajara, Monterrey y la Ciudad de México. Asimismo, hay un número elevado de municipios en el país que no cuentan con los servicios básicos de salud y educación, en parte por la dificultad geográfica que representa llegar a ellos.

Otro elemento a considerar es el tema de la seguridad, de acuerdo con la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE, 2019), se estima que a nivel nacional el 67.2% de la población mayor de 18 años considera que el problema principal en el país es la inseguridad, destacando que donde más se sienten inseguros es en el cajero automático, en la vía pública y en el transporte público, principalmente en las zonas periféricas de la ciudad.

Como se mencionó en los antecedentes, el país no está en condiciones para crear empleos suficientes para la población por lo menos desde el año 2000 que es el periodo que se está analizando en esta investigación. Por lo tanto, la inseguridad ha pasado a ser uno de los problemas principales en el país, ya que en un intento desesperado por conseguir un ingreso, los individuos cometen diversos delitos, en 2018 se registraron 9.4 millones de delitos por robo o asalto en la calle y transporte público, 4 millones más que en 2011 que comenzó a aplicarse la ENVIPE.

Aunado a lo anterior, desde 2018 el flujo de migrantes que pasa por el país ha aumentado, por lo que la creación de empleos se ha ralentizado, porque el país está tratando de crear empleos para su población y los migrantes que se quedan en el país, además estos también son susceptibles de cometer delitos o entrar al crimen organizado.

Afectado por el desempleo, el narcotráfico, la migración y la pobreza, México es uno de los países que ha ralentizado su desarrollo económico y de capital humano, como consecuencia de los anterior, los jóvenes de 15 a 29 años tienen problemas para continuar sus estudios o hacer la transición a un empleo que les garantice condiciones mínimas de calidad de vida, además de que existe un temor latente a lo que les pueda ocurrir en la calle por los altos niveles de inseguridad en el país.

- *Falta de oportunidades.*

Por lo que respecta a la educación pública, en los últimos años las escuelas ya no están en posibilidad de cubrir la demanda que se tiene para incorporar a la mayor parte de jóvenes en condición de estudiar en los niveles medio-superior y superior. Es por ello, que una población considerable de jóvenes es relegada y se le niega la oportunidad de acceder a estos niveles de estudio; es de resaltar, que esta situación empeora en las zonas rurales donde es difícil acceder a las comunidades, y por lo mismo, conseguir la infraestructura y personal adecuados para impartir las clases. Si bien existe la opción de la educación privada, lo cierto es que solamente pueden acceder a ella aquellos que tengan la solvencia económica para cubrir los costos que ésta genera, por ejemplo: costos de inscripción, mensualidades, material o equipo necesario para los estudios, etc. Aunque existan las becas como una opción de apoyo a los estudiantes y sus familias, muchas veces no son suficiente para poder cubrir los costos que implica acceder a dichas instituciones.

Aunado a esta falta de solvencia económica para los gastos escolares se encuentra la falta de oportunidades en el ámbito laboral, los empleos se ven limitados, por un lado, mayoritariamente en las zonas marginadas donde es difícil que una empresa pueda establecer su lugar de trabajo, por ello en estas zonas los empleos bien pagados son sumamente escasos e implican un mayor nivel de estudios; por otro, la proliferación del empleo informal va en aumento y



eso implica que sean empleos inseguros, inestables y sin ninguna seguridad social. Finalmente, la existencia de trabajos con poca remuneración que pertenecen al empleo informal representan un desafío económico y social para el gobierno debido a que no se puede tener una regularización de los empleos y de los trabajadores, a modo de ejemplo, ya que no están registrados como trabajadores formalmente no se les puede brindar seguridad social y estos empleos informales pueden ser un riesgo para la vida de las personas; sin embargo, esto es en lo que se refiere a salud, más adelante en el factor económico se habla de las repercusiones financieras de la existencia de estos empleos.

Ahora bien, en el ámbito laboral, también se encuentra otro tipo de complicaciones: los empleos se ven limitados mayoritariamente en las zonas marginadas dado que en estas áreas no se encuentran sedes de empresas o instituciones, éstas se encuentran en las zonas transitadas de la ciudad y en las zonas marginadas se encuentran empleos de bajos salarios e informales; por otro lado, los empleos bien pagados son escasos e implican un mayor nivel de estudios, experiencia e incluso capital social; la proliferación del empleo informal va en aumento y eso implica que sean empleos inseguros, inestables y sin ninguna seguridad social. Además, este tipo de empleos representan un desafío para el gobierno porque son individuos que no pueden acceder a un seguro médico para ellos y sus familias en caso de enfermedad o accidentes de trabajo.

En ese sentido, debido a la falta de oportunidades para acceder a la educación o capacitación, muy necesarios para formarse académica y profesionalmente, es que los jóvenes se encuentran limitados y en desventaja de poder tener un trabajo digno que les permita tener una calidad de vida para ellos y sus familias. En muchas ocasiones estos jóvenes también conocidos como ninis, se pueden encontrar en esta situación durante un largo periodo de tiempo, optando por soluciones fáciles, en el caso de las mujeres de convertirse en amas de casa y madres a muy temprana edad, mientras que en el caso de los

hombres son presa fácil para ser reclutados por grupos delictivos o del narcotráfico, asimismo, son más vulnerables para caer en problemas de adicción.

- *Bullying y rechazo.*

En el ámbito escolar existe una problemática que ha venido afectando desde hace varios años el desempeño de los estudiantes; el bullying o acoso escolar, son una serie de prácticas llevadas a cabo en cualquiera de los niveles educativos y provocados principalmente por estudiantes o profesores hacia otros estudiantes. El abuso verbal, físico y mental tienen como consecuencia que los estudiantes afectados no quieran regresar a la escuela porque se sienten rechazados en ese entorno, y también por temor; derivado de lo anterior, se elevan los índices de deserción escolar desde el nivel básico hasta el superior.

- *Estereotipos.*

Los estereotipos son un problema que se ha instalado alrededor de aquellos individuos que tienen un estatus económico bajo y que tratan de acceder a un empleo o capacitación; la apariencia, modo de hablar y el lugar donde viven son algunos ejemplos de aquellos estereotipos que impiden el desarrollo de los jóvenes causando efectos negativos y de rechazo hacia ellos mismos; creando así una falsa idea de las habilidades y aptitudes de estos jóvenes.

Cuando estos jóvenes de 15 a 29 años tienen dificultades para hacer la transición de escuela-trabajo y se ven obligados a entrar a la categoría de ninis, son nuevamente los estereotipos los que causan el rechazo de este sector de la población, y por ende, la exclusión social. En México, el término nini está asociado a una expresión negativa y despectiva, se cree que son

jóvenes ociosos que por las condiciones en las que viven (pobreza y zonas marginadas) no les interesa estar ocupados y generalmente se les asocia con ser delincuentes o *malvivientes*.

Por mencionar un claro ejemplo de lo anterior, de acuerdo con la Encuesta Nacional en Vivienda (2013), se le preguntó a 800 personas porqué los ninis no estudiaban ni trabajan, y el 58% dijo que porque no quería y ese mismo porcentaje dijo que les era más atractivo entrar al narcotráfico que trabajar o estudiar. Es decir, en América Latina el término nini llegó para establecerse como un término negativo, y a su vez, condenó a aquellos individuos que se enfrentan con una barrera económica, social y cultural para poder acceder a una buena educación o empleo.

El hecho de excluir a un individuo de la sociedad por estereotipos erróneos, bullying y falta de oportunidades, afecta en cadena el desarrollo social en el país. La exclusión a la que estos individuos se ven sometidos, se refleja de manera social debido a que: 1) pone en duda su identificación en el espacio público y como ciudadanos, 2) convierte esa exclusión en una disminución de participación ciudadana por no contar con ese *sentimiento* de pertenencia a un lugar o categoría con reconocimiento de ciudadano, y 3) afecta el hecho de que se pueda tener una correcta integración social que necesita como elementos básicos: el capital social, la ciudadanía y la participación.

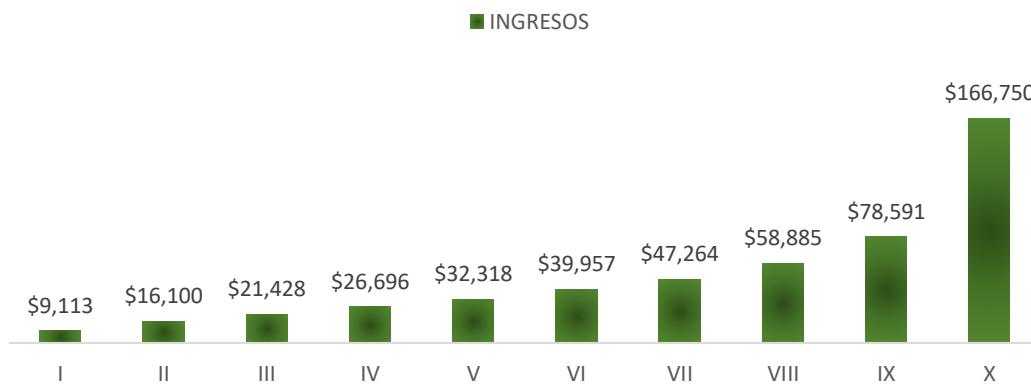
Este sector de jóvenes de entre 15 a 29 años, se encuentran en su etapa más productiva, no solamente en el ámbito laboral y escolar sino también en la etapa en la que más pueden contribuir al proceso de gobernanza del país mediante la participación ciudadana, además su voto puede influir en la toma de decisiones sobre acciones y estrategias a implementar en su entorno, al momento de elegir a sus representantes; por lo tanto, impedirles la participación de su ejercicio como ciudadanos puede afectar al desarrollo de la gobernanza, que se trato en el capítulo anterior y se defino como un proceso de gobierno donde la toma de decisiones será resultado del diálogo entre ciudadanos y servidores públicos.

### 2.2.2 Factor Económico

El factor económico también juega un papel importante en el desarrollo del fenómeno nini, ya que los jóvenes dentro de esta categoría o que potencialmente se pueden convertir en ninis tienen una barrera de oportunidades al igual que sus familias para acceder a mejores empleos, educación y servicios de salud debido a su nivel económico. De acuerdo con el CONEVAL en el 2018 el 42% de la población nacional se encontraba en situación de pobreza enfrentando a su vez diversos tipos de carencias; acceso a la salud, a la educación, agua potable, drenaje y de calidad y espacio en la vivienda.

Cabe decir que este 42% de la población que se encuentra en situación de pobreza, encuentra dificultades para acceder a los bienes y servicios, principalmente porque éstos se encuentran viviendo en zonas marginadas o de la periferia de la ciudad, donde la inseguridad, violencia, escasez de servicios y de empleos son las características principales de estas localidades. Sin embargo, se debe tener claro que estas casi 52 millones de personas, se encuentran viviendo en estas zonas no por elección sino por necesidad. Al respecto, se muestra la siguiente gráfica sobre la distribución de ingresos en el país de acuerdo con cada decil de los X que se manejan en México.

**Gráfico 4. Ingresos por decil en México 2018**



Fuente: elaboración propia con datos del INEGI.

De los X deciles de ingresos que se manejan en México, de acuerdo con el INEGI en la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos en los Hogares (ENIGH, 2018), en el decil I se maneja un ingreso de \$9,113, mientras que en el decil X se maneja un ingreso de \$166,750. Teniendo en cuenta que casi la mitad de la población se encuentra en situación de pobreza y que estos no rebasan los 6 salarios mínimos, se entiende que sus ingresos no rebasen los \$22,000 (que se refiere al decil III). Además, únicamente el 1% de la población se encuentra en el decil X, es decir, ganando casi 18 veces más que la población que se encuentra en el decil I. De acuerdo con datos del INEGI, 60% de los jóvenes en condición de nini pertenecen a los primeros cuatro deciles de ingreso; uno de cada tres, a los de ingreso medio; y 6.7% a los de ingresos altos (INEGI, 2017, p. 51).

Por lo anterior, se puede concluir que las familias de estos jóvenes que se encuentran en los primeros deciles, para poder cubrir los gastos de un hogar, deciden vivir en la periferia donde los costos de vivienda son más accesibles; además este nivel de ingresos es también un determinante importante que limita la oportunidad de conseguir un empleo debido al tipo de grupos que frecuentan y el capital social que tiene, “en promedio la tasa de desempleo de los jóvenes provenientes de hogares de menores ingresos es cuatro veces mayor que para los jóvenes de hogares más ricos” (Gontero & Weller, 2015, p. 31).

De acuerdo con la ENIGH (2018), la entidad federativa con mayores ingresos es la Ciudad de México, siendo ésta la urbe principal de todo el país; mientras que estados como Oaxaca, Guerrero y Chiapas son quienes menos perciben ingresos, y son las zonas rurales de las que se tiene registro con mayor número de poblaciones indígenas. Es decir, lo que se observa es que las zonas rurales son las más afectadas, por un lado, por la dificultad del acceso a ellas, y por el otro, a que su principal actividad económica es la agricultura; por su parte, en las grandes ciudades existe una amplia y variada fuente de empleos (empresariales, burocráticos, etc.). Considero que el principal problema es que los empleos se encuentran concentrados en las mejores zonas de la ciudad y el mayor número de hogares se concentran en la periferia.

Es importante reconocer en lo que concierne a las desigualdades económicas que una de las características que más peso tiene es la situación de pobreza, lo cual impide a los individuos desarrollarse y “cuanto más se considere a la riqueza como una prueba concluyente del mérito, más tenderemos a considerar la pobreza como evidencia de un fracaso” (Humphrey & Marshall, 1949, p. 314). La pobreza no es una situación en la que se decida estar, son condiciones en las que los individuos nacen y generalmente de manera transgeneracional permanecerán ahí, motivo por el cual, es difícil salir de esta situación, más aún si no se dan las oportunidades adecuadas, se lleva a cabo un ciclo interminable de *trabajar para ser pobre*.

### **2.2.3 Factor cultural-familiar**

Si bien hasta ahora se ha mostrado que el factor social y el factor económico juegan un papel importante en la conformación del fenómeno nini, para complementar este argumento se considera también el factor cultural-familiar como otro elemento fundamental para comprender por qué millones de jóvenes tanto hombres como mujeres no están estudiando ni trabajando. En este apartado se podrá observar la gran relevancia que tiene el género, las normas y costumbres de la comunidad y el peso familiar en la toma de decisiones.

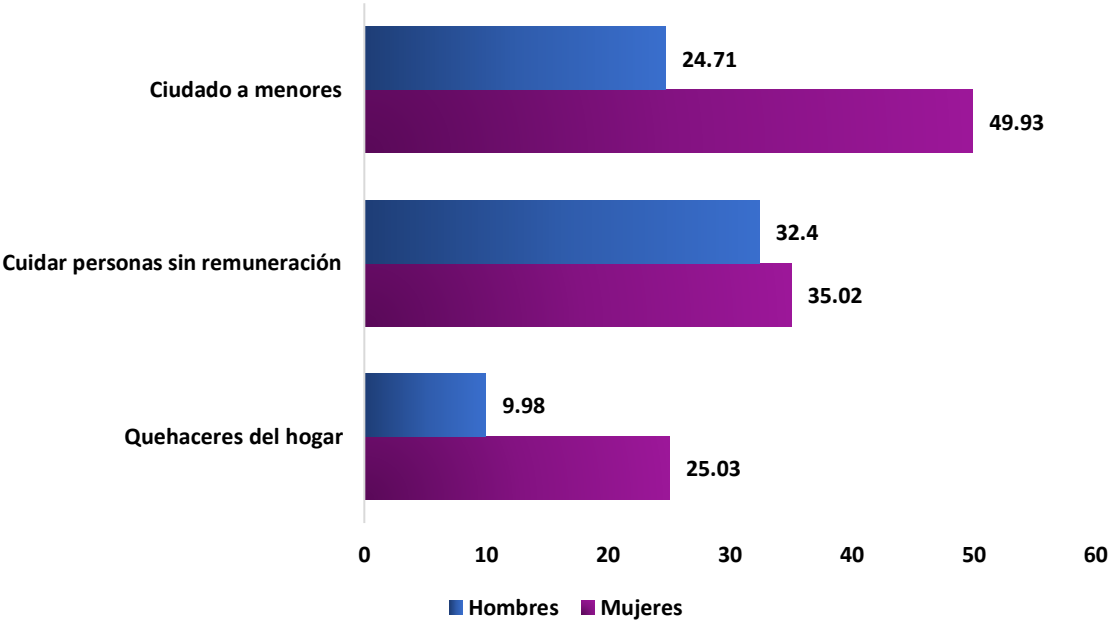
- *Género.*

Como se mencionó anteriormente, el género es una característica importante que define el futuro de los jóvenes que se encuentran en la categoría nini. Estudios realizados por la OCDE (2015), donde señala la situación económica, educativa y social de manera general sobre los países que forman parte de esta, y por el Banco Mundial (2016), menciona que dos tercios de la población nini son mujeres, ¿por qué existe un mayor número de población de mujeres ninis?, porque enfrentan mayores retos al aplicar para un trabajo, es decir, porque su género en el país se enfrenta a más condiciones que los hombres, por lo tanto, ¿qué significa

ser mujer en la categoría nini?, ¿ser mujer tiene más complicaciones en la transición escuela-trabajo?

En ese sentido, México es un país que está avanzando muy lentamente en cuestión de equidad de género, existe una gran brecha salarial entre hombres y mujeres, acoso laboral, limitadas oportunidades para conseguir un empleo por ser mujer, etc. De acuerdo con S. Maguire “la alta tasa de inactividad entre las mujeres jóvenes (15-29 años) se atribuye al embarazo o crianza, también con responsabilidades como cuidadoras o en los quehaceres del hogar” (Maguire, 2015, p. 124). Es decir, la cuestión del género en el país juega un rol interesante, ya que casi la mitad de la población nini en México se encuentra en zonas rurales, y donde en los hogares aún siguen ciertas costumbres como que las mujeres son quienes deben encargarse del hogar. A continuación, se observa en el siguiente gráfico, la distribución de tiempo en diversas actividades realizadas por mujeres y hombres.

**Gráfico 5. Distribución de horas semanales dedicadas a diversas actividades**



Fuente: elaboración propia con información de la encuesta intercensal INEGI 2015.

De acuerdo con la encuesta intercensal del INEGI (2015), a la semana en promedio las mujeres pasan 25.03 horas dedicadas a los quehaceres del hogar, mientras que los hombres sólo dedican 9.98 horas; en cuestión de tiempo semanal dedicado a cuidar a personas sin remuneración, las mujeres dedican 35.02 horas, mientras que los hombres dedican 32.40 horas, en cuidados a menores las mujeres dedican 49.93 horas, mientras que los hombres dedican solo 24.71 horas. ¿Qué nos indican estas cifras?

En efecto, las mujeres inactivas en el campo laboral y de educación se dedican a los cuidados del hogar, no solamente porque les es complicado conseguir un buen empleo, la influencia familiar juega un papel importante. La mayoría de las mujeres que se encuentran inactivas y que cuidan de manera no remunerada a personas enfermas, adultos de la tercera edad y niños, son por lo general miembros de su familia directa, por lo cual, mientras el jefe del hogar, la jefa del hogar o ambos salen a trabajar, son las mujeres quienes deben quedarse al cuidado de sus familiares; lo cual limita sus posibilidades de buscar un empleo o continuar con los estudios por falta de tiempo y recursos económicos.

Ahora bien, por lo que concierne al matrimonio precoz, éste se ve fuertemente influenciado por el embarazo adolescente que responde a su vez a dos causas: 1) una ineficiente educación sexual en las entidades educativas y los hogares, y 2) antecedentes familiares. Sobre la primera causa que tiene que ver con la educación sexual, se puede decir que sigue siendo un tema tabú para muchas familias y en las escuelas ya que la información proporcionada es muy básica y por lo tanto, ineficiente; la pubertad comienza a los 12 años y es cuando hombres y mujeres comienzan a experimentar cambios en sus cuerpos y curiosidad por los del género opuesto, por ello es necesario brindarles una correcta educación sexual, en la cual se informe ampliamente sobre qué son las relaciones sexuales, las enfermedades de transmisión sexual, el embarazo adolescente, aborto, métodos anticonceptivos, etc., al mismo tiempo, que tanto padres como profesores les brinden la confianza de hablar sobre cualquier inquietud.



La segunda causa que se refiere a los antecedentes familiares, señala principalmente que el embarazo adolescente es un fenómeno transgeneracional; es decir, se convierte en un círculo vicioso, ya que “muchas de estas ninis adolescentes casadas terminarán en hogares monoparentales, hay un riesgo de transmisión intergeneracional de la condición de nini, es decir de adolescente embarazada, a jefa de familia soltera, a una probabilidad más alta de que sus hijos varones se conviertan en ninis” (Hoyos, et al., 2016, p. 35); por lo tanto, mientras los hijos varones van a tender a ser ninis, las mujeres pueden tender al embarazo adolescente y por consiguiente a convertirse en ninis.

Se puede decir entonces que respecto al tema de género como factor cultural y familiar se da una mayor tendencia de que las mujeres se vean afectadas y se conviertan en ninis. Sin embargo, también hay otros motivos que propician que jóvenes mujeres y hombres sean catalogados como ninis.

- *Nivel de escolaridad y ocupación de padres.*

Existe una presión familiar y conformismo en los jóvenes al momento de transitar de un nivel educativo a otro o de la escuela al trabajo. En el caso de los estudios, los jóvenes pueden decidir no continuar con sus estudios influenciados por el nivel de escolaridad de sus padres, es decir, si ellos tienen niveles bajos de escolaridad, los hijos no se verán obligados a seguir adelante con sus estudios y únicamente se dedicarán a conseguir un trabajo para apoyar en el hogar. Sin embargo, también se verán forzados a conformarse con empleos mal pagados, inseguros o informales, entiéndase trabajos marginales pero al final trabajos; obligados en parte por una presión emocional, financiera, familiar e incluso por violencia doméstica (Reiter & Schlimbach, 2015, pp. 139-140) ya que no todos los jóvenes reciben el apoyo emocional y económico de los padres para continuar con sus estudios.

Estos empleos marginales son trabajos que no requieren de una capacitación o formación profesional, y en muchos casos ni siquiera experiencia, aunque van a agregar experiencia personal a los individuos, son empleos de corto plazo, y una vez que se termina, vuelven a buscar otro empleo con las mismas características, causando nuevamente un círculo interminable que pone a los jóvenes en condición de nini durante cortos o largos periodos de tiempo. Empero, estos jóvenes recaen en este tipo de empleos influenciados por la ocupación de sus padres, usualmente esto ocurre en hogares de bajos ingresos donde los trabajos son de baja remuneración, como empleados de fábricas, supermercados, asistentes, choferes, trabajadores de limpieza, etc. (Simmons, 2017, p. 28).

- *Normas de la comunidad y etnicidad.*

En las zonas rurales del país la situación es diferente, por las costumbres y tradiciones de cada comunidad y la complicación del nivel de etnicidad. Como se mencionó anteriormente tres estados de la república: Guerrero, Oaxaca y Chiapas, son las entidades que menos perciben ingresos y también los de mayores índices de analfabetismo y rezago escolar, sin embargo, no son los únicos estados afectados, ¿cómo influyen estas normas (entiéndase, el rol del hombre y la mujer, funcionalidad de la escolaridad en grupos indígenas y herencia del oficio) en el desarrollo de los jóvenes?

La población indígena en México es un indicador para considerar, ya que en Yucatán, Oaxaca, Quintana Roo, Chiapas, Campeche, Hidalgo, Puebla, Guerrero, Veracruz San Luis Potosí y Nayarit, de acuerdo con CONAPO, tienen el mayor número de grupos indígenas que viven en zonas marginadas, de pobreza y difícil acceso, donde las costumbres responden en gran parte a sus creencias religiosas.

“Todavía prevalecen usos y costumbres basados en las asimetrías de género, en los que es común la aceptación social del embarazo en la adolescencia e inclusive en la infancia, como un medio que ayuda al reconocimiento social o a la compensación afectiva de las adolescentes y niñas. Además, en estas

culturas también son permitidas prácticas nocivas que violentan los derechos de niñas y adolescentes, como la compra-venta de mujeres y niñas con fines de matrimonio y que tienen una relación directa con el embarazo en estas edades. En estos contextos, los padres acceden al matrimonio de sus hijas como una estrategia de sobre-vivencia, de manera que puedan reducir el número de personas a quienes deben alimentar, vestir y educar” (Consejo Nacional de Población, 2017, p. 40).

Sobre el tema de la escolaridad, un tercio de los estados de la república cuenta con 9 años de escolaridad, es decir, hasta la secundaria; ésta es baja porque existe un gran problema para acceder a la educación, principalmente, por dos cuestiones: 1) los profesores no están capacitados para dar clases porque en la mayoría de estas comunidades sólo hablan sus lenguas indígenas natales, por lo tanto, enseñar español y otras materias básicas es complicado, y 2) no se cuenta con la infraestructura para montar una escuela adecuada, ni los pobladores cuentan con los recursos básicos para poder estudiar.

En cuanto al tema laboral, estas comunidades viven de lo que siembran y cosechan, considerando que se encuentran en situación de pobreza y pobreza extrema estos pueblos indígenas no cuentan con los recursos para migrar a otros estados de la república, y en algunos casos deciden quedarse en el lugar donde nacieron por el sentimiento que tienen hacia sus tierras. Asimismo, los miembros de las comunidades van transmitiendo sus conocimientos a las nuevas generaciones sobre su modo de vivir, por ello no le dan crédito a la necesidad de estudiar más allá de la primaria porque el trabajo que desempeñan es algo que se aprende con el tiempo y no con un nivel de escolaridad alto.

Como se puede observar, estos factores son de gran influencia para definir el futuro de los jóvenes catalogados como ninis, ya que funcionando en conjunto pueden analizarse y plantearse como elementos de una política pública para buscar una estrategia de solución a dicho problema. A continuación, se analizará la situación de los ninis actualmente en el país, es decir, se revisarán las consecuencias de no atender de manera adecuada el problema de los ninis en

México, el cual a claras luces se puede percibir que en lugar de disminuir pese a las acciones del gobierno sólo va en aumento.

### **2.3 La situación de los ninis en México.**

Como se revisó anteriormente, los diversos factores que influyen en la construcción y definición del término nini, sirven a su vez para comprender qué consecuencias tiene en el país el hecho de no atender esta problemática. En ese sentido, es importante entender cuál es la situación actual de los ninis en el país, cómo los ve la sociedad y cómo se perciben ellos mismos para poder conocer cuál fue la perspectiva que tuvo de ellos el gobierno y la administración pública para crear el Programa Jóvenes Construyendo el Futuro.

La población de jóvenes entre 15 y 29 años son, posiblemente, aquellos individuos en quienes debería invertir el gobierno, son estos individuos los que se encuentran en la etapa más productiva y de pleno aprendizaje. Son éstos en quienes prácticamente se pone el futuro del país, porque de este capital humano que se forme, el desarrollo económico del país aumentará o caerá en picada.

Se espera crear un capital humano de calidad para llevar a cabo los trabajos de mayor influencia en el país y así impulsar el desarrollo, no se busca generar capital humano para que trabajen en empleos precarios e informales, ¿Cómo se va a lograr llevar a cabo dicha creación de capital humano? Es aquí donde se podrá observar la importancia del gobierno a través de la administración pública; ya que éste debe tener un amplio compromiso con los jóvenes ninis y los que potencialmente pueden convertirse en uno de ellos, porque 8 de los 9 millones de jóvenes que se encuentran en la Población Económicamente Activa (PEA) tienen una ocupación de Subordinados Remunerados y No Remunerados (Cámara de Diputados, 2018, p. 20); que confirma lo que se observó en los antecedentes, es decir, son empleos u ocupaciones de bajos ingresos que se tienen por periodos cortos de tiempo. Es decir, el compromiso del gobierno y la administración pública

radica en el impulso de políticas públicas que incluyan programas y proyectos que generen apoyos para que los jóvenes adquieran las capacidades para obtener mejores empleos a través de la capacitación y estudios avanzados.

Una de las consecuencias de no atender el problema de los ninis se puede ver en el proceso de gobernanza. Si bien ya se trató el concepto de gobernanza en el Capítulo I, es necesario recordar que esta existe si se lleva a cabo una participación activa de la ciudadanía en la creación de políticas públicas y por ende en la toma de decisiones. Sin embargo, el hecho de no atender el problema de los ninis ocasiona que estos individuos se sientan excluidos por la sociedad en general, por lo tanto, éstos no se ven involucrados en acciones públicas de su entorno, es decir, no participan, no votan, no debaten ni se involucran en el espacio público. Esta exclusión, que impide el desarrollo correcto de la gobernanza, se ve fuertemente influido por el hecho de que el termino nini en México está cargado de connotaciones negativas.

De acuerdo con Saraví, “la exclusión social se refiere al debilitamiento y la pérdida de los lazos que mantienen y definen en una sociedad la condición de pertenencia; entre las causas se encuentra la pobreza, desigualdad, desempleo, precarización laboral, etc.” (Saraví, 2006, p. 85). Es decir, la exclusión social se va a ver altamente influenciada por el estatus económico de las personas y las zonas marginadas donde habitan, por lo cual, no sienten la confianza para participar e involucrarse en el espacio público.

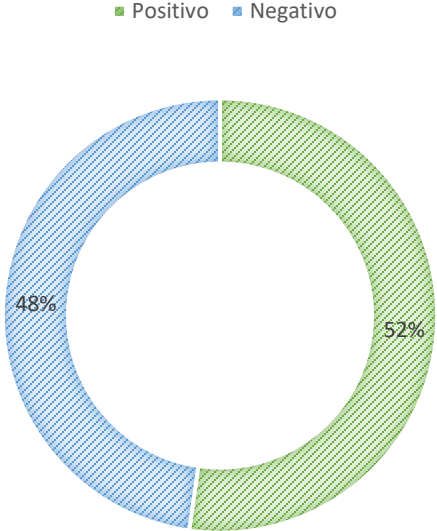
Sin embargo, existen otras razones por las que los ninis se pueden sentir excluidos y/o menospreciados, una de ellas está ligada al uso de las nuevas tecnologías y las redes sociales. En México, casi el 90% de la población nacional tiene acceso a internet y quienes tienen mayor acceso a un smartphone o una computadora con acceso a internet, son los jóvenes.

En una encuesta realizada por la OCDE (2017), se demostró que los ninis pasan varias horas de su *tiempo libre* utilizando internet, 72% de los jóvenes de 15 a 29 años en México usan internet a través de diversos dispositivos y su uso varía, 90%

lo utiliza para comunicarse, 86.9% lo utiliza para obtener información y 90% como entretenimiento (INEGI, 2018). Ese 90% que lo utiliza para entretenimiento, en su mayoría, lo utiliza para acceder a redes sociales tales como: Facebook, Twitter, Instagram, etc.; sin embargo, existe un problema con el uso de las redes sociales, una de sus principales funciones es que los individuos puedan utilizarla para expresar sus emociones y opiniones sobre diversos temas pero dichas expresiones pueden ser negativas y causar daño a los individuos hacia los que va dirigido el mensaje o que simplemente tiene ideas diferentes a las que expresan. El caso de los ninis es uno de esos que causan un efecto negativo ya que como estos individuos utilizan demasiado las redes sociales reciben mensajes negativos de la situación en la que se encuentran.

Para efectos de esta investigación, se llevó a cabo un ejercicio con la red social Twitter, esto debido a que se ha comprobado que es la red social que más se utiliza para expresar opiniones públicas sobre temas de actualidad; con el apoyo del sistema BRAND24, este ejercicio consistió en investigar cuantas veces se mencionó a los ninis durante todo el mes de enero 2019 y se encontraron en total 748 menciones, las cuáles se ven reflejadas en el gráfico siguiente.

**Gráfico 6. Menciones de la palabra nini en Twitter, Enero 2019**



Fuente: elaboración propia con datos proporcionados por BRAND24.

Lo que se puede observar en el gráfico es, que de las 748 menciones que se identificaron, 357 fueron negativas, en ellas había comentarios acerca de los ninis como gente ociosa, drogadictos, delincuentes y vividores de los impuestos. Mientras que las otras 391 menciones hablaban sobre la situación de los ninis como jóvenes que necesitaban apoyo o eran opiniones críticas sobre dicha problemática; pero en su mayoría los comentarios son despectivos, lo cual orilla a los jóvenes a sentirse discriminados, apartados y tomar las decisiones menos apropiadas.

En México, existe un problema grave en cuanto a las connotaciones negativas de la categoría nini, el término es originalmente de Gran Bretaña y comenzó a utilizarse como una herramienta para que el gobierno pudiera crear políticas públicas y estrategias dirigidas a este grupo poblacional; además de funcionar como indicador sobre lo que está mal en el país en términos socio-económicos. Sin embargo, en América Latina, específicamente en el caso de México, el término nini, se adoptó por la sociedad de manera despectiva y no como una herramienta profesional de apoyo para la administración pública.

¿Qué consecuencias ha traído el mal uso del término nini? 1) una primer consecuencia es la exclusión de estos individuos dentro del espacio público, limitando así su ejercicio como ciudadanos y a su vez deteniendo el proceso de gobernanza; 2) otra, es la limitación de su desarrollo como capital humano, si bien el factor económico juega un papel importante, la aceptación de la sociedad y su integración también es fundamental; 3) una más, es el abuso de los estereotipos en redes sociales, los cuales funcionan como detonador para que estos jóvenes pierdan la motivación para intentar entrar al siguiente nivel educativo y/o conseguir un buen empleo, lo cual, a su vez, los orilla en muchas ocasiones a unirse al crimen organizado y hacer uso de sustancias adictivas.

El problema de los ninis en México, parece no ser un tema prioritario para los gobiernos en turno, ya que se deja de lado la creación de estrategias que den solución al problema, pues como se mencionó anteriormente, las personas tienen la percepción de que esta población de jóvenes se encuentran en dicha categoría

porque así lo decidieron no porque su entorno se los impide. Es por eso que decimos que el entorno juega un papel decisivo, un ejemplo de esto se puede observar en los estados con mayores niveles de marginación; Chiapas es la entidad con mayor número de ninis (28.35%), Querétaro cuenta con la mayor proporción de ninis hombres (9.43%) y Chiapas el de ninis mujeres (48.46%) (Cámara de Diputados, 2018, p. 2).

Hace falta un soporte económico y social para que estos jóvenes puedan afrontar la transición de escuela-trabajo, de otra forma se ven forzados a entrar en la categoría nini y mantenerse ahí por largos periodos de tiempo. En ese sentido, el soporte más importante que estos jóvenes pueden tener es el apoyo que el gobierno puede darles, a través de políticas públicas diseñadas para enfrentar dicho problema, que junto con otras políticas públicas como la de salud y educación pueden formar una estrategia integral para que estos jóvenes puedan acceder, por ejemplo, a instituciones de salud, cabe resaltar que cerca del 60% de la población nini no tiene acceso a este servicio; por lo tanto se necesitan estrategias que incentiven la transición escuela-trabajo pero que a su vez creen una accesibilidad para que los jóvenes tengan los servicios básicos de seguridad social.

Durante este sexenio, el presidente Andrés Manuel López Obrador, tiene entre sus propósitos darle prioridad a los jóvenes del país, aquellos que se encuentren estudiando, trabajando o que no están haciendo ninguna de las dos. A continuación, se lleva a cabo un análisis y descripción del programa Jóvenes Construyendo el Futuro, la estrategia que está usando el gobierno para la población nini.



## **Capítulo III. Análisis del Programa Jóvenes Construyendo el Futuro**

Este capítulo busca analizar el Programa Jóvenes Construyendo el Futuro, su origen y fundamento, sus lineamientos (publicados en el Diario Oficial de la Federación), así como los objetivos que busca alcanzar como parte de la política social del actual gobierno, entre otros. Asimismo, se hará una contextualización y explicación de cómo este Programa se consolidó como uno de los principales programas sociales de la política social de este sexenio (2018-2024). Como se mencionó anteriormente, el actual gobierno tiene como sus principales ejes la política social, sin embargo, un desacierto ha sido que no se ha dado continuidad a las acciones llevadas a cabo por los gobiernos anteriores, se han eliminado proyectos sin importar cómo era su desempeño, asimismo se han puesto en práctica proyectos que fueron parte de la campaña del actual Presidente, con la firme consigna de ser un gobierno diferente, que busca eliminar la corrupción.

Como una de las tantas acciones controversiales que se ejecutarán con este gobierno, es de resaltar que dicho Programa fue criticado desde que era únicamente una promesa de campaña y al ejecutarse una vez que entro al poder el presidente generó nuevas críticas y comentarios negativos, ya que éste iba dirigido a aquellos jóvenes que ni estudian ni trabajan o que tienen dificultades para la transición de un nivel escolar a otro, o de éste al trabajo. En México esta población conocida como ninis es duramente tachada en la sociedad por las ideas erróneas que se tiene de estos jóvenes, por lo tanto, el nuevo gobierno se enfrenta al rechazo de la sociedad con este programa, y debe demostrar si era necesario un programa dedicado a ellos, si está funcionando y que resultados obtendrá al final del sexenio.

De acuerdo con Forbes (2017), desde hace al menos 30 años no existía ninguna política pública, programa o estrategia que fuera dirigida a los jóvenes ninis o aquellos que tenían altas probabilidades de convertirse en ninis. México se ha caracterizado, a través de los años, por cambiar y mejorar sus programas de

política social, éstos han evolucionado y aunque los gobiernos han cambiado de nombre los programas, incluso éste último cambió el nombre de la Secretaría de Desarrollo Social por la Secretaría de Bienestar, que es la encargada de ejecutar la política social; en general los programas y la política social han mantenido los beneficios sociales para la población. Sin embargo, algo cierto es que desde hace tres décadas no se le había dado un espacio a los jóvenes, como lo hace este Programa de Jóvenes Construyendo el Futuro, dentro de la política social.

Es decir, en el país era urgente una política pública que atendiera esta problemática, y se enfocara en esta población de jóvenes. Era necesario que el gobierno junto con diversas organizaciones internacionales establecieran conjuntamente una estrategia para resolver dicha problemática en el país, los trabajos más cercanos en la materia eran únicamente diagnósticos sobre la situación, siendo que México es uno de los primeros países con un elevado porcentaje de ninis, motivo por el cuál, no podía permitirse seguir su política social sin atender de alguna manera este problema, mismo que está dañando lentamente al país y a su población. Es bajo éste panorama que nos preguntamos ¿Éste programa va a funcionar de tal manera que cumpla con los objetivos esperados? que son combatir el problema del desempleo y falta de educación para los jóvenes, lo que se traduce en falta de oportunidades para ésta población.

El Programa Jóvenes Construyendo el Futuro, es la respuesta institucional que se ejecutará durante este sexenio, con la finalidad de atender la problemática de aquellos jóvenes que *ni* estudian *ni* trabajan de entre 15 y 29 años en el país. Sin embargo, esta situación no debería ser vista como un problema que debe atenderse sólo desde el gobierno, al ser un problema social debe involucrar 1) a la población en general, para que estos comprendan la situación que viven estos jóvenes y porqué se encuentran en dicha categoría de nini; 2) el sector privado necesita trabajadores que pueden iniciar con una capacitación para posteriormente colocar a trabajadores capaces en diversas áreas de trabajo; 3) la educación privada también se vería beneficiada al encontrar jóvenes candidatos para becas completas de educación en carreras de baja demanda.

Es decir, si en la solución de este problema social se involucran diversos actores además de la administración pública, la consolidación de dicho programa en el país va a impulsar a los jóvenes a mejorar como personas y también sus condiciones de vida, posteriormente este impulso también se verá reflejado en la calidad del capital humano del país para posteriormente impulsar el desarrollo económico y social de México. Lo que dejaría como recordatorio al gobierno y la sociedad, que para que exista gobernanza se debe incluir al sector público, privado y sociedad en diversos procesos de las políticas públicas, tales como la toma de decisiones y su ejecución mejoran el desarrollo y funcionamiento de cada uno.

A continuación, se lleva a cabo de manera descriptiva lo que es el Programa Jóvenes Construyendo el Futuro y su estructura además de utilizar su marco normativo para explicar y profundizar mejor en cómo será su funcionamiento durante los próximos seis años. Esto con la finalidad de poder comprender si el programa está verdaderamente hecho para la población que se ha venido desarrollado durante la investigación, los ninis.

### **3.1 ¿Qué es el Programa Jóvenes Construyendo el Futuro? Propuesta durante la campaña electoral de Andrés Manuel López Obrador**

A manera de contexto, durante la campaña electoral del ahora presidente Andrés Manuel López Obrador (AMLO), se presentaron diversos slogan y propagandas sobre los proyectos que éste pensaba implementar en el país si llegaba a la presidencia. Entre ellos, se encontraba el que se refiere al programa, objeto de estudio de esta investigación, y fue caracterizado con la expresión: *Becarios sí, sicarios no.*

Lo que resalta en dicha propaganda es que los gobiernos anteriores solo han identificado a los ninis pero no han hecho nada por ellos, motivo por el cual, una promesa de campaña si ganaba AMLO era que implementaría una estrategia para

que estos jóvenes pudieran seguir estudiando y que fueran contratados como aprendices; el día de hoy esa estrategia es el Programa Jóvenes Construyendo el Futuro y se encuentra activo a nivel nacional.

Sin embargo, antes de llevar a cabo el análisis del Programa es importante mencionar los diversos procesos a los que se ha sometido a través del marco institucional para posteriormente ir tratando cada uno de ellos. Esta propuesta se observa por primera vez en el Proyecto de Nación 2018-2024 emitido por el entrante gabinete de Andrés Manuel López Obrador, en dicho documento el apartado donde se encuentra la idea de crear un programa para los jóvenes ninis pertenece a la política social, dicho programa tendría como principales actores la futura Secretaría de Bienestar, la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, la Oficina de la Presidencia, los jóvenes de 18 a 29 años ninis, empresas privadas y organizaciones públicas; esto con la finalidad de atender al final del sexenio a 15 millones de jóvenes.

Posteriormente, una vez ganadas las elecciones, se plasmó el Programa de forma oficial dentro del Plan Nacional de Desarrollo, en este documento no hubo una variación significativa del programa, los actores principales seguían siendo los mismos (Secretaría de Bienestar, Secretaría del Trabajo y Previsión Social, jóvenes de 18 a 29 años); además sigue perteneciendo al apartado de acciones de la política social que durante el sexenio irá dirigida a disminuir e incluso erradicar la pobreza, enfocándose en atender a los jóvenes y adultos mayores. Sin embargo, se hace la observación de que se espera que anualmente el programa atienda a 3 millones de jóvenes.

En los documentos anteriores en ninguna ocasión se escribió acerca de un presupuesto en específico, únicamente se hablaba de las metas del programa. Por lo tanto, una vez aprobado el Presupuesto de Egresos de la Federación (2019) se pudo llevar a cabo la publicación en el Diario Oficial de la Federación los lineamientos y reglas de operación del funcionamiento del Programa Jóvenes Construyendo el Futuro. A continuación, se lleva a cabo un análisis más detallado de este marco institucional que rodea la estructura del Programa para

posteriormente poder conocer si el funcionamiento del programa un año después de que comenzará son los que se esperan anualmente y si tiene una proyección clara al final del sexenio.

En el Proyecto de Nación 2018-2024, que publicó el gabinete de AMLO contiene cuatro ejes principales de acción: 1) política y gobierno, 2) educación, ciencia, valores y cultura, 3) economía y desarrollo y 4) desarrollo social; de los cuales uno concierne a la Comisión de Desarrollo Social, en la cual se contempla como propuesta el Programa Jóvenes Construyendo el Futuro.

Ahora bien, el Programa dentro de este Proyecto de Nación tiene como objetivo principal “integrar a las y los jóvenes de 15 a 29 años en actividades de desarrollo, humano, educativas, productivas, académicas, comunitarias, de capacitación y certificación laboral, y de incorporación al servicio público” (Proyecto de Nación, 2018, p. 357). Es acertado mencionar que el objetivo principal que se acaba de mencionar confirma lo que se ha venido trabajando en esta investigación durante los antecedentes, es decir, que busca integrar a los jóvenes en aquellas actividades en las cuales se han visto limitados.

Dentro del Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2018-2024, el Programa Jóvenes Construyendo el Futuro se encuentra en el apartado de Política Social, sin embargo, dentro de la presentación del Plan existe un apartado que se llama “*Por el bien de todos, primero los pobres*”, en dicho apartado se hace una referencia a porqué es importante darle prioridad a la política social; “una sociedad que se desentiende de sus miembros más débiles y desvalidos rompe el principio de empatía que es factor indispensable de cohesión” (Presidencia de la República, 2019, p. 10). Es decir, aquí se reitera lo que se ha mencionado durante la investigación, excluir a aquellos individuos vulnerables impide la cohesión social lo cual significa que los individuos no se identifican ni se sienten parte de la sociedad, no ejercen su ciudadanía, y por lo tanto, impide el proceso de gobernanza.

Como bien se mencionó, la política social es prioritaria para este gobierno y el futuro de la cuarta transformación; el Programa forma parte de ella y es el 4º programa que se espera ejecutar. Sin embargo, en comparación con el desarrollo que se llevaba a cabo en el Proyecto de Nación, dentro del PND únicamente hace referencia a las acciones *jóvenes + x venir*, *jóvenes becarios* y un poco a *jóvenes con escuela*. En el PND se mencionan los siguientes puntos: que el programa tendrá un alcance de 2.3 millones de jóvenes, se otorgará una beca mensual de 2 mil 600 pesos, las capacitaciones serán llevadas a cabo en instituciones públicas, empresas y organizaciones sociales durante un plazo máximo de un año, se otorgará un seguro médico por parte del IMSS, y finalmente, no deben realizar labores como asistentes personales, veladores, trabajo doméstico, etc. En lo que se refiere a jóvenes escribiendo el futuro, se menciona un apoyo de 4 mil 800 pesos para aquellos que se encuentran en el nivel superior y en un hogar en situación de pobreza, se podrán inscribir anualmente, las condiciones son asistir regularmente y escribir un artículo (Presidencia de la República, 2019, p. 39).

A diferencia del Proyecto de Nación presentado un año antes, el Programa Jóvenes Construyendo el Futuro se debilitó en el PND, ya que se enfoca principalmente en que los jóvenes entren a capacitación en empresas o instituciones públicas, dejando de lado acciones tales como brigadas de acción comunitaria, jóvenes por la esperanza, los jóvenes en el campo y los emprendedores. Es decir, en el PND el Programa es un apartado muy pequeño que solamente se refiere a capacitar a los jóvenes de entre 15 y 29 años que no se encuentran trabajando, estudiando o en capacitación; ahora bien es necesario revisar qué presupuesto se le da al programa y posteriormente analizar y revisar los lineamientos para la operación del programa publicados en el Diario Oficial de la Federación para confirmar si éste finalmente se dirige sólo a la capacitación en instituciones o si llevará a cabo las acciones señaladas previamente en el Proyecto de Nación.

Ahora bien, como ya se hizo mención, para poder conocer si es posible alcanzar las metas es necesario revisar el presupuesto con el que cuenta el programa; en

el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) 2019, el Programa Jóvenes Construyendo el Futuro recibió presupuesto a través de cuatro apartados diferentes; en el primer apartado que se refiere a las erogaciones para la igualdad entre mujeres y hombres se le asignaron \$432,000,000; en el segundo que son recursos para la atención de grupos vulnerables se le asignaron \$19,633,760,000; en el tercero que tiene que ver con las erogaciones para el desarrollo de los jóvenes se le asignaron \$4,320,000,000, y finalmente, en el apartado de acciones para la prevención del delito, combate a las adicciones, rescate de espacios públicos y promoción de proyectos productivos se le asignaron \$4,320,000,000. Asimismo, es importante considerar otros ingresos por \$8,000,000,000, que se encuentran distribuidos en la Secretaría de Trabajo y Previsión Social para la ejecución de programas sociales para la juventud. (PEF, 2018 y 2019).

El presupuesto de 2019 asignó al programa un total de 40.59 mil millones de pesos, sin embargo, no fue suficiente para cumplir con la meta programada de tener 2.3 millones de becarios, para lo cual se necesitaría un aproximado de 99 mil millones de pesos para poder cubrir la beca de doce meses para este número de jóvenes. Es importante mencionar que este presupuesto (PEF 2019) también consideró cubrir los costos para llevar a cabo las inscripciones tanto de los jóvenes como de aquellas instituciones que fungirían como Centros de Trabajo.

Finalmente, ahora que se ha revisado el Programa dentro del Proyecto de Nación y el PND, el presupuesto que le fue asignado para 2019 nos da una idea más aterrizada de cómo iba a funcionar el Programa, por ello es necesario continuar con los lineamientos publicados una vez aprobado dicho presupuesto para conocer cuáles son las metas del programa. Sin embargo, previo a tratar dichos lineamientos es importante conocer los elementos con los que debe contar un programa social, de lo contrario su desarrollo y funcionamiento irán fallando poco a poco por la falta de elementos esenciales.

“Los ocho criterios básicos con los cuales debe contar un programa social, cuando se presenta como propuesta y cuando se publica de manera oficial, son los siguientes:

- Aspectos generales: nombre del programa, área de coordinación del proyecto, contacto, vigencia del programa.
- Estructura general: antecedentes, justificación del programa.
- Identificación del problema: diagnóstico, cuantificación y estado actual del problema, evolución del problema.
- Objetivos: objetivos del programa y objetivos específicos.
- Cobertura: población potencial y población objetivo.
- Diseño de la intervención: Matriz de Indicadores para Resultados (MIR) y normatividad.
- Presupuesto: fuentes de financiamiento.
- Mecanismo de monitoreo y evaluación: indicadores. “ (Criterios para la creación de programas sociales, 2015).

Ahora que tenemos los criterios básicos de un programa social, al mismo tiempo se van a ir analizando los lineamientos y se podrá observar que el Programa cuenta con los criterios básicos de un programa social. El objetivo de tener al alcance los criterios básicos e ir revisando el programa es para que más adelante, en el apartado de fortalezas y debilidades, se pueda resaltar si este cuenta con los criterios básicos y cómo influyen en su funcionamiento.

Entonces, de acuerdo con los lineamientos para la operación del Programa Jóvenes Construyendo el Futuro publicados en el Diario Oficial de la Federación el 10 de enero del 2019, a cargo del programa se encuentra la Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS) que tiene como titular a Luisa María Alcalde Luján. Dicho programa se llevará a cabo en las 32 entidades federativas, para jóvenes de 18 a 29 años que no trabajan ni estudian; un programa que se deriva de una política pública sigue de manera casi idéntica el ciclo de creación, por lo tanto para comprender el porqué se va a ejecutar se encontraron los siguientes motivos fundamentados con diversos antecedentes:



- *La Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS) debe promover el desarrollo de la capacitación y el adiestramiento en y para el trabajo; es decir, dado que el programa se centra en la capacitación laboral de los jóvenes para que tengan nuevas oportunidades de conseguir y establecerse en un trabajo formal que sirva para vivir con lo necesario, la carga recae en esta secretaría ya que es la más especializada para llevar el control de los becarios y los centros de trabajo, además de contar con especialización en el marco jurídico laboral, es decir, se encargará no solamente de llevar un control sino también de vigilar que ambas partes sigan las reglas y respeten sus derechos y obligaciones entre sí.*
  
- *México está entre los países de la OCDE con mayores proporciones de jóvenes que no trabajan, no estudian ni reciben capacitación, es decir un 22-25% de la población joven; como se mencionó en el capítulo anterior, existen en promedio 7 millones de ninis en el país que no estaban recibiendo ningún apoyo u orientación por parte del gobierno. La exclusión e ignorancia de la sociedad hacia el tema de los ninis en México ha limitado durante casi 30 años las acciones de apoyo para estos jóvenes por lo cuál, ahora que el problema está identificado y además es el inicio de un nuevo gobierno, es la oportunidad de actuar y reducir las cifras de jóvenes que no estudian ni trabajan.*
  
- *El Programa se centrará en un modelo de corresponsabilidad social entre los sectores público, privado y social destinado a ofrecer a los jóvenes apoyos, espacio y actividades para desarrollar o fortalecer hábitos de trabajo así se contribuye a construir un nuevo México que los reconoce y los incluye; lo que busca este programa es poder crear un grupo de trabajo donde los tres sectores se vean involucrados para el beneficio de una población objetivo que necesita ayuda para así atacar problemas tales como la pobreza, exclusión social y marginación. Además de la finalidad de que estos sectores trabajen en conjunto es que ellos cooperen en el desarrollo del futuro de los jóvenes, es decir, el gobierno no aportará únicamente un apoyo económico sino que también los diversos sectores se encargarán de encaminar y alentar a los*

jóvenes a capacitarse para conseguir un buen empleo, continuar con sus estudios mediante el apoyo gubernamental y mejorar ellos mismos.

En cuanto a los apoyos que otorga el programa, tenemos los siguientes:

- 1) *Capacitación en el Centro de Trabajo.* Aquí los jóvenes podrán escoger en cual institución de las participantes quieren estar durante los próximos doce meses que dura la beca, la elección debe ir de acuerdo a sus intereses para desarrollar las habilidades técnicas y blandas necesarias para que salgan preparados. Dicha capacitación se llevará a cabo siguiendo el plan de trabajo que elabora el becario en conjunto con su tutor(a) para resaltar las habilidades del becario y poder desarrollarse en el entorno de trabajo en el cual estará durante esos 12 meses.

Sin embargo, es sumamente importante tener en cuenta que los becarios no serán trabajadores de las instituciones ni van a suplir a un trabajador en sus actividades, estos jóvenes entran para aprender y capacitarse, empero, si la institución lo desea puede contratar al individuo durante su estancia o al terminar.

- 2) *Beca.* Este apoyo será de \$3,600 que se entregará mensualmente durante los doce meses que pueden estar inscritos en el programa, además el apoyo será igual para hombres y mujeres, dicho apoyo será depositado a una tarjeta bancaria que cada Centro de Trabajo debe facilitar a los becarios.
- 3) *Seguro Médico.* En el momento en que los jóvenes comiencen su capacitación en un Centro de Trabajo, podrán contar con el Seguro Médico otorgado por el Instituto Mexicano del Seguro Social que cubrirá accidentes, enfermedades, maternidad, etc. Empero, se debe tener en cuenta que la capacitación que van a llevar a cabo estos jóvenes no puede ser un riesgo para su vida.
- 4) *Constancia de Capacitación.* Esta será otorgada una vez que se termine la capacitación si el becario cumplió con el Plan de Trabajo y sus obligaciones, será emitida por el Centro de Trabajo y la STPS. Por lo tanto, dicha constancia

será un comprobante de la experiencia adquirida durante ese año y los jóvenes podrán utilizarla como apoyo para aplicar en un trabajo.

A continuación, se tratan los objetivos tanto generales como específicos que igualmente se encuentran en los Lineamientos publicados en el DOF, en los objetivos generales se van a encontrar aquellos que no necesariamente espera medir el programa pero donde podrá notarse si resultaron al terminar el sexenio. Los objetivos generales son los siguientes:

- *Integrar a los jóvenes y así dotarlos de herramientas para una vida mejor.*
- *Alejar a los jóvenes del desempleo y del camino de conductas antisociales.*
- *Acelerar la preparación de una reserva de jóvenes en previsión de un mayor crecimiento económico en el futuro próximo.*
- *Incluir al sector privado en las actividades de responsabilidad social.*

Estos objetivos generales reiteran lo que se ha venido revisando durante la investigación, la importancia de tratar el problema de los ninis en México sería un beneficio a futuro para que estos jóvenes se conviertan en el capital humano que hace falta en el país para un óptimo desarrollo económico. Además, se espera combatir esa tendencia de los jóvenes a ingresar en el crimen organizado o trabajo informal.

Ahora bien, una vez que se conocen los objetivos generales se debe ir a lo particular, es decir, los objetivos específicos que es en otras palabras, la meta del programa:

- *Lograr que los jóvenes entre 18 a 29 años desarrollen habilidades que contribuyan a su inclusión social y laboral.*
- *Entregar becas a la población objetivo.*
- *Otorgar seguro médico a los becarios.*

En los objetivos específicos que se acaban de mencionar se puede observar lo que se trató durante el Capítulo I en el concepto de Programa Social; el CONEVAL (2017) mencionaba que los fines principales de un programa social son la gestión o entrega de bienes y servicios ya que conseguir como resultado eliminar la marginación o la pobreza de estos grupos es altamente arriesgado y requiere más de un sexenio para resolverlo. Es decir, en los objetivos generales de este Programa que se está analizando sigue la misma línea de repartir bienes y servicios porque es una meta que verdaderamente se puede cumplir.

Finalmente, para entender lo que es el Programa, es necesario conocer el papel de los becarios y los tutores durante el tiempo que estén inscritos en el programa. Esto con la finalidad de conocer cómo se desarrollaran durante la capacitación, de acuerdo con los Lineamientos para la operación del Programa, estos son los roles de los participantes en el mismo:

- *El becario debe ser un joven de entre 18 a 29 años que no estudia ni trabaja, no pueden llevar a cabo trabajos que pongan en riesgo su vida ni aquellos que no aportan conocimientos o habilidades; el plan de trabajo debe estar diseñado de acuerdo a sus capacidades y con la finalidad de poder desarrollar las herramientas necesarias para tener una mejor vida, debe recibir el apoyo económico y el seguro médico durante su estancia en la capacitación así como un trato digno y respetuoso.*

La actuación del becario dentro del programa tiene como finalidad que estos jóvenes que han sido excluidos socialmente se sientan cómodos dentro del Centro del trabajo donde reciben la capacitación para que se sientan parte de algo. Así, una vez terminada la capacitación y reciban la Constancia de Participación podrán ir con seguridad a buscar un empleo formal.

- *Los tutores serán los encargados de guiar a los becarios durante la capacitación siguiendo en todo momento el Plan de Trabajo y ayudándolos a desarrollar conocimientos, habilidades y aptitudes que los hagan crecer*

*profesionalmente; pueden incentivar a los becarios por sus logros para que ellos mejoren en su capacitación y deben proporcionar todos los materiales necesarios para que los becarios puedan ejercer su capacitación correctamente.*

El comportamiento de los tutores durante la capacitación será vital para que los becarios puedan desarrollarse; al inscribirse al programa el sector público, privado y social, los tutores aceptan la responsabilidad de brindarle lo necesario a estos jóvenes que se encuentran en desventaja y así poder involucrarse en la sociedad como un capital humano capaz de llevar a cabo tareas en las que se especializaron durante el periodo que estuvieron en el Programa; dichas tareas pueden ser de diversos tópicos que van a influir en el desarrollo económico del país, tales como agricultura, industria, tecnología, administración, etc.

Finalmente para terminar con el desarrollo del funcionamiento y operación del Programa Jóvenes Construyendo el Futuro, cabe mencionar que éste consta de dos componentes a partir de los cuales se determinan cómo se va a dar el apoyo a los jóvenes, así como los criterios con los que se asignará de acuerdo a sus intereses y necesidades:

#### *1. Jóvenes con Futuro.*

Este componente busca atender a 2 millones 600 mil jóvenes de toda la república, a través de las siguientes acciones:

- *Jóvenes reconstruyendo el campo.* Estas actividades van dirigidas a los jóvenes que viven en zonas rurales o que quieren dedicarse al campo. Lo que se espera es llevar a cabo siembra de árboles, recuperación de pastizales, así como construcción de caminos para permitir la comunicación y transporte entre localidades.
- *Brigadas de acción comunitaria.* Aquí los jóvenes van a llevar a cabo acciones voluntarias que beneficien a la comunidad y pueden ser protección civil, limpieza, recuperación de espacios públicos, alfabetización, etc.

- *Jóvenes por la esperanza.* La finalidad es promover la formación de los jóvenes en actividades como la música, el deporte, la educación de la salud sexual, la promoción de la salud emocional, etc. Esto con el objetivo de apoyar a aquellos jóvenes que tiene limitaciones para recibir este tipo de formación.
- *Jóvenes + x venir.* En este apartado se llevara acabo la contratación de jóvenes que no han conseguido empleo, la idea es que empresas de todos los ramos puedan brindar la oportunidad de trabajo por un año a estos jóvenes, contratándolos como aprendices de acuerdo a los intereses de cada uno; las principales actividades serán económicas, agropecuarias, pesqueras y de turismo.
- *Emprende.* Como su nombre lo dice, aquí se dará el apoyo a aquellos jóvenes emprendedores que quieran iniciar un negocio o actividad económica, capacitándolos principalmente para el desarrollo adecuado de su plan de negocio; se espera ejercer una influencia sobre aquellas instituciones encargadas de dar créditos económicos para que estos jóvenes puedan llevar a cabo sus proyectos.
- *Jóvenes becarios.* Como parte de su objetivo, se espera que aquellos jóvenes egresados o que cursan el nivel superior puedan entrar al servicio público con una beca. Con la finalidad de que conozcan cómo funciona el sector público y donde pueden desarrollar las habilidades adquiridas de acuerdo a los estudios que realizaron.

## 2. *Jóvenes con Escuela.*

Este componente va dirigido a 300 o 400 mil jóvenes con la finalidad de asegurar su ingreso a la educación media superior y superior, esto mediante la

obtención de becas, acceso a ciberescuelas y apoyos económicos para aquellos que lleven a cabo trabajos de escritura.

Ahora bien, desde el inicio del subtema hasta el papel de los becarios y los tutores se ha llevado a cabo de forma segmentada con la finalidad de comprender como el Programa inició como una promesa de campaña y ha ido fortaleciéndose a través de su publicación en documentos y medios oficiales. Si bien el programa ha tenido diversos cambios desde que se escribió su propuesta formal en el Proyecto de Nación a principios de 2018 y luego pasara al oficial Plan Nacional de Desarrollo publicado a finales de 2018 y una vez publicados los lineamientos para su operación en enero de 2019; el Programa ha seguido una cierta estructura y sin perder de vista cuál es la población a la que se quiere apoyar es momento de saber cómo está funcionando al día de hoy el Programa Jóvenes Construyendo el Futuro.

Empero, en este proyecto se encuentran dos elementos interesantes; 1) no es un programa hecho al azar, es decir, para el diseño de este programa se puede observar que los servidores públicos, analistas, estadistas y el personal que se haya involucrado reunió antecedentes de programas previamente puestos en práctica en otros países que también tienen un problema de ninis principalmente de América Latina porque comparten un cierto entorno económico, social y geográfico, y 2) la población objetivo exclusivamente beneficiada serán los ninis, es decir, durante todos los procesos de desarrollo y cambio a los que se vio sometido el programa previo a su implementación la población objetivo fue clara y la misma en todo momento, es decir, jóvenes que se encuentre en la edad de 18 a 29 años, que no estudien ni trabajen y que estén disponibles para incorporarse a una actividad.

Sin embargo, para seguir enriqueciendo y comprender de manera clara como está funcionando el programa con estos elementos y reglas de operación, a continuación se lleva a cabo un análisis de las cifras que ha proporcionado el

gobierno sobre cómo está funcionando el Programa, además se hará un énfasis al presupuesto asignado en 2019 y en 2020, como se está utilizando y lo más importante, si con el presupuesto asignado y los objetivos planteados (tanto generales como específicos), observar si el Programa está funcionando.

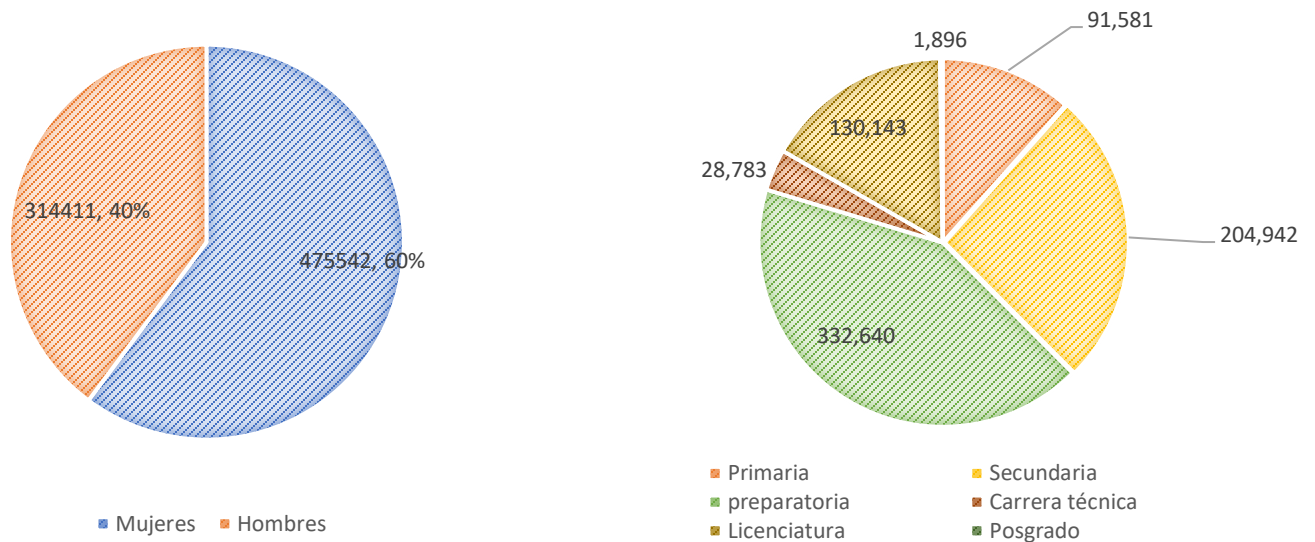
### **3.2 El Programa en acción: ¿Cómo está funcionando en la República Mexicana?**

El Programa entró en vigor una vez publicados los lineamientos el 10 de enero de 2019 y aunque lleva únicamente un año de funcionamiento el programa ya ofrece un análisis sobre cómo está funcionando en el país a través de las cifras que brinda el portal oficial del Programa proporcionadas por la STPS, también se puede analizar cómo se utilizó el presupuesto 2019 y como se esperan utilizarlo para el 2020, etc. Es decir, la idea de entender como está funcionando el programa en este momento en el país, es con la finalidad de poder comprender como se comportará durante los próximos cuatro años de gobierno y a su vez revisar cuáles son sus fortalezas y debilidades.

A continuación se lleva a cabo dicho análisis empezando por las cifras oficiales que se encuentran en el portal oficial mediante el Gráfico 7, para luego hacer una comparación con las cifras que se han manejado en los últimos días en las conferencias matutinas del presidente.



**Gráfico 7. Apéndices vinculados al Programa Jóvenes Construyendo el Futuro**



Fuente: elaboración propia con datos del portal Jóvenes Construyendo el Futuro.

De acuerdo con el gráfico 7, al mes de febrero 2020 en la República Mexicana, se han afiliado al Programa 789,953 jóvenes de entre 18 y 29 años, de los cuales 475,542 son mujeres que corresponden al 60.2%, mientras que los hombres afiliados son 314,411 que son el 39.8% restante; no solamente a nivel nacional existe una población mayor de mujeres sino también entre los jóvenes ninis por lo tanto, el programa se está dirigiendo hacia la población objetivo correcta. De los becarios activos en el programa se puede observar que aproximadamente el 60% tienen nivel de escolaridad de secundaria y preparatoria; lo cuál confirma que para los jóvenes es complicada la transición al nivel medio superior y superior y de acuerdo con los antecedentes económicos revisados previamente, una de las razones que complican dicha transición es la falta de recursos económicos para poder complementar las actividades educativas.

Ahora bien, este nivel de escolaridad también respondería al tipo de entidades donde se encuentran los aprendices, es decir, entidades con altos niveles de marginación, violencia e inseguridad es donde se vuelve más complicado para los jóvenes acceder a un empleo o ir a la escuela, estas entidades son: Chiapas

(111,702), Tabasco (84,972), Veracruz (84,149), Estado de México (60,942), Guerrero (57,206); que cabe resaltar son las que tienen un mayor número de aprendices inscritos al programa, es decir, a los jóvenes si les interesa mejorar sus condiciones de vida solo que el entorno puede ser un freno para su desarrollo.

Uno de los objetivos más importantes del programa que se mencionó previamente cuando se trataron los lineamientos, trataba sobre la importancia de la inclusión de los jóvenes dejando de lado los prejuicios, en ese sentido dentro de los vinculados al programa se encuentran 3,442 mujeres y hombres con discapacidad múltiple, mental, motriz y sensorial; con la finalidad de poder darles un espacio de aprendizaje para desarrollar habilidades, el programa busca darle la oportunidad a cualquier individuo que cumpla con los requisitos básicos para entrar. Es de vital importancia tener en cuenta que para estos individuos es más complicado desarrollar las actividades que les sean asignadas, sin embargo, dentro del programa existe la posibilidad de que estos individuos diseñen su plan de trabajo en conjunto con los tutores para que éste se adecúe a sus capacidades.

De los jóvenes vinculados al programa en promedio hay 60,000 personas de cada año de edad que acepta el programa (18-29 años) lo cual habla de una diversidad de becarios y por ende una diversidad de intereses de acuerdo a su formación y experiencia. Si bien existe un mayor número de afiliados de 19 y 23 años, demuestra la dificultad en la transición de niveles escolares, que llevan a un joven a convertirse en nini, por ello el programa busca aligerar dicha dificultad a través de la repartición de becas y experiencia laboral en los diversos Centros de Trabajo.

Cuando el programa se planteó en el Proyecto de Nación y como ya se analizó, tenía diversas vertientes tales como *jóvenes con talento*, *jóvenes + x venir*, etc., cada uno aceptaría a un cierto número de becados que tuvieran intereses por las artes, la tecnología, actividades del sector campesino y agropecuario, entre otras; sin embargo, al ser publicados los lineamientos para la operación del programa se dejaron de lado dichas vertientes y se concentraron únicamente en dividirlos de acuerdo a los intereses de los jóvenes. Por ello, en lo que se refiere a los Centros

de Trabajo existen 188,720 centros verificados distribuidos por todo el país y las áreas de interés de las cuales se encuentran las vacantes son: ventas/comercio, administrativa, servicios, profesionista, oficios, industria/operativa, electricidad, cultura/deporte, ciencia/tecnología y agropecuaria.

Dependiendo de la entidad federativa los porcentajes de vacantes ocupadas van a variar, en estados como Veracruz, Oaxaca y Chiapas predomina el área agropecuaria mientras que en las entidades del centro del país como Estado de México, Tlaxcala y Puebla predominan las actividades administrativas, ventas/comercio y de servicios; entendiendo así que el Programa en verdad responde a los intereses de las personas y su entorno geográfico.

Ahora bien, en cuanto a los recursos que el programa está otorgando, durante 2019 el apoyo económico ascendía a los \$3,600 mensuales más el seguro médico, a partir de febrero de 2020 el apoyo económico aumentó a \$3,748, lo mismo que un salario mínimo ya que en una visita a una planta de trabajo en Coahuila el 23 de enero, el Presidente afirmó a los becarios que se encontraban ahí, que el apoyo aumentaría para que fuera igual a un salario mínimo para que estos puedan cubrir mejor sus gastos. Sin embargo, de manera detallada en el próximo subtítulo se llevará a cabo un análisis de cuál debería ser el monto económico adecuado para que funcione el programa; pero para tener un previo análisis de las finanzas que ayuden a dar sentido al próximo subtítulo, a continuación se hace un comparativo del presupuesto que le fue otorgado al programa en 2019 y el que tiene para ejercer en el 2020.

**Tabla 1. Comparativo del presupuesto asignado al Programa Jóvenes  
Construyendo el Futuro del año 2019 y 2020**

<b>Presupuesto 2019</b>	<b>Presupuesto 2020</b>
<i>Erogaciones para la igualdad entre mujeres y hombres</i>	
<b>\$4,320,000,000</b>	<b>\$14,652,264,870</b>
<i>Recursos para la atención de grupos vulnerables</i>	
<b>\$19,633,760,000</b>	<b>\$13,918,644,690</b>
<i>Erogaciones para el desarrollo de los jóvenes</i>	
<b>\$4,320,000,000</b>	<b>\$26,002,481,130</b>
<i>Acciones para la prevención del delito, combate a las adicciones, rescate de espacios públicos y promoción de proyectos</i>	
<b>\$4,320,000,000</b>	<b>\$30,253,862,369</b>
<i>Recursos otorgados a la STPS para Programas Sociales</i>	
<b>\$7,500,000,000</b>	
<b>Total</b>	
<b>\$40,093,760,000</b>	<b>\$84,827,253,050</b>

Fuente: elaboración propia con cifras sacadas del PEF 2019 y 2020.

En la Tabla 1 se puede observar el presupuesto en pesos que le fue otorgado al programa en ambos años (2019 y 2020), sin embargo, es necesario aclarar que aunque el PEF es publicado cada año para que cada individuo lo revise, es difícil comprender como se desagrega, en el caso del Programa Jóvenes Construyendo el Futuro se puede observar que se le otorga presupuesto en 5 clasificaciones diferentes y es la suma de ellas la que da el total de presupuesto que se podrá utilizar durante el año, sin embargo, es importante mencionar estas clasificaciones y cuál es el presupuesto que fue otorgado en cada una, ya que estas permiten recordar cuales son los objetivos generales y específicos del programa; y al mismo, permiten observar en cuales se ha aumentado el presupuesto y hacia que finalidad conllevan. Por ejemplo se multiplicó 6 o 7 veces el presupuesto otorgado para *acciones para la prevención del delito, combate a las adicciones, rescate de espacios públicos y promoción de proyectos* y en *erogaciones para el desarrollo de los jóvenes*; la expresión *becarios si, sicarios no* ha sido utilizada para hacer mención del programa dado que el crimen organizado en el país aumento en los últimos años y con el trae otras consecuencias tales como adicciones y malas conductas, por lo tanto ya que el programa verdaderamente está recibiendo solicitudes llama la atención que le estén dando la oportunidad a los jóvenes (que podrían ingresar al crimen organizado en las entidades donde tiene mayor

territorio) de desarrollar habilidades que sirvan y motiven para laborar en un ambiente seguro y formal.

Ahora bien, en lo que concierne a un análisis comparativo de los presupuestos, se puede rescatar que durante el año 2019 el programa estuvo en operación con un presupuesto de 40 mil millones de pesos con el cual se cubrió la cuota para otorgar el apoyo económico a los casi 800 mil jóvenes vinculados, además de cubrir los gastos para la instalación de los módulos de la STPS encargados de la recepción de documentos tanto de posibles becarios y tutores. Aunque el programa en su primer año 2019 no alcanzó el número de becarios que esperaba en el Proyecto de Nación que eran 2.6 millones de jóvenes, para el año 2020 se le ha duplicado el presupuesto a aproximadamente 84 mil millones de pesos para alcanzar la meta de jóvenes becados y aumentar el apoyo económico que se les otorga mensualmente.

El programa se ha ejecutado desde enero de 2019 cumpliendo con algunas de sus características iniciales y eliminando otras, sin embargo, más adelante se analizan los pros y contras del programa mediante un análisis FODA (Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas) para poder esclarecer una perspectiva a futuro de los resultados que va a dar el programa en el país.

### **3.3 Análisis del Programa Jóvenes Construyendo el Futuro: una perspectiva a futuro de los resultados.**

Si bien el programa lleva poco tiempo en operación se pueden identificar sus ventajas y desventajas de acuerdo al marco institucional que ya se ha venido analizando durante el capítulo, para una mejor comprensión de estas características se hará uso del análisis FODA y a su vez se tomarán elementos que se han mencionado a lo largo de la investigación para fundamentar las ideas expuestas.

- *Fortalezas.*
  - En cuestión de transparencia el Programa tiene dicha fortaleza porque son visibles y accesibles todas las cifras que rodean al programa, tanto el presupuesto como su funcionamiento, cuantos hombres y mujeres están inscritos, de que edades, el tipo de vacantes y como están distribuidas por la república siempre teniendo en cuenta la privacidad de los datos de los individuos involucrados. Si bien transparencia y rendición de cuentas van de la mano, en cuestión de rendición de cuentas aún no hay un informe oficial sobre cómo se ha utilizado en su totalidad el presupuesto del año anterior lo cual haría falta agregar en el sitio oficial del Programa, con la finalidad de poder fortalecer y justificar el aumento de presupuesto que le dieron para este año 2020.
  - Al ser un programa social focalizado (como se mencionó en el Capítulo I, es decir, dirigido a una problemática y población específica) tiene mayores posibilidades de mejorar el bienestar y calidad de vida de los individuos adscritos al programa. El programa tiene como finalidad incluir y dar una oportunidad a aquellos individuos socialmente excluidos y marginados, por lo tanto es una oportunidad de que puedan dirigir su vida y la de sus cercanos por una vía que no conlleve conductas antisociales, tales como ingreso al narcotráfico o el uso de drogas.
  - Si bien el programa cuenta con los criterios básicos de elaboración, el programa que se vaya a ejecutar oficialmente debe contar además con Reglas de Operación (CONEVAL), en las cuales el programa especifique el rol de los actores que se verán involucrados en la ejecución del programa, en el caso de Jóvenes Construyendo el Futuro, estas reglas de operación fueron publicadas por el Diario Oficial de la Federación el 20 de febrero de 2020, un año después de que comenzara a operar. Aunque estas reglas de operación fueron publicadas posteriormente a que inició, al programa aún le faltan cerca de 5 años de operación por lo cual aún estaban en tiempo para ser publicadas.

- *Oportunidades.*
  - Como se trató en el Capítulo II, se tiene una visión estigmatizada negativa de lo que es un nini, causado por desinformación y el impacto que tienen los medios de comunicación; en ese sentido el programa tiene la oportunidad de eliminar esa mala visión de la población demostrando que la situación de los ninis es una problemática que requiere solución para el beneficio del país. Si bien el número de ninis en el país es elevado, el programa debe tener la capacidad de en un sexenio dar resultados sobre el desarrollo de estos individuos y su efecto positivo para el desarrollo económico y social para el país, con la finalidad de que gobiernos posteriores vean la posibilidad de darle continuidad al programa.
  - Con la firma del Tratado entre México, Estados Unidos y Canadá (T-MEX) en diciembre de 2019, el norte del país será el principal beneficiado ya que las oportunidades de empleos aumentarán; por lo tanto los becarios del programa podrán acceder a nuevas oportunidades de capacitación además de tener más probabilidades de ser contratados por las empresas o instituciones en donde se estén entrenando.
  - Una de las mayores oportunidades que tiene el programa es el reforzamiento de las relaciones entre secretarías (siendo los actores principales ejecutores del programa, tales como STPS, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Bienestar, Secretaría de Educación Pública y Oficina de la Presidencia de la República), actores beneficiados (jóvenes ninis con su entorno familiar y sociedad), y sectores (privado, público y social ya que se crea una relación de trabajo en beneficio de los jóvenes) durante el diseño, ejecución y evaluación del Programa.
  - Dado que el crecimiento económico del país se ha estancado desde el comienzo de la gestión actual, es una gran oportunidad para activar aquellos sectores-actividades económicas que no se han desarrollado por la falta de capital, por ejemplo la agropecuaria o agricultura son

oportunidades de innovación y crecimiento económico a través de la capacitación de estos individuos.

▪ *Debilidades.*

- A nivel mundial la población nini o neet es caracterizada por ser aquellos jóvenes de 15 a 29 años, sin embargo, en México el programa es exclusivo para jóvenes de 18 a 29 años dejando de lado a aquellos que deberían encontrarse en el nivel medio superior. El problema aquí es que esos jóvenes no son aptos para entrar a capacitación por ser menores de edad por lo cual no se les puede dar un apoyo en el ámbito laboral y tampoco en el educativo porque sólo aquellos que se encuentren estudiando son candidatos a recibir la beca Benito Juárez o cualquier otra que ofrece el gobierno, recayendo por ello en la exclusión de estos jóvenes que no están estudiando o trabajando y que tienen altas posibilidades de entrar al crimen organizado o empleo informal, mientras que en el caso de los que están estudiando, se les otorga un apoyo que no sirve para cubrir los gastos escolares.

El programa debió considerar el rango de edad a partir de los 15 años incentivándolos para entrar en actividades culturales y deportivas si no están en posibilidad de entrar a una capacitación a una institución. El problema de los ninis, si bien ya se mencionó, se ve principalmente en la dificultad de mantener los estudios y posteriormente entrar a un buen empleo, por lo cual, el programa debería darle más peso a la educación para así también tener en cuenta a los jóvenes que probablemente pueden convertirse en ninis cuya edad es a partir de los 15 años.

- Siguiendo la línea del apoyo económico, la remuneración mensual que reciben los becarios es de un salario mínimo y este no es suficiente, de acuerdo con el INEGI y la CEPAL el mínimo ingreso que debería tener una persona para poder vivir bien deberían ser aproximadamente \$9,000 (decil I) que deberían ser entre 2 y 3 salarios mínimos, y la beca que se le otorga



a los jóvenes es de un salario mínimo, por lo tanto no es suficiente para cubrir los gastos de cualquier persona. Además se debe tener en cuenta que este apoyo económico y la capacitación que reciben no es la solución al problema de los ninis sino que son un medio para poder solucionar esta situación que se constituye a través de diversos factores sociales, económicos, culturales, etc.

- En cuanto a la dirección que sigue el programa, este se centra principalmente en ser un apoyo para introducir a estos jóvenes en el campo laboral pero no educativo, si bien estos jóvenes ya están en la edad ideal para dedicarse a trabajar y la capacitación busca que desarrollen habilidades de acuerdo a sus intereses, también sería importante que el apoyo fuera dirigido a retomar sus estudios es los diferentes sistemas educativos para complementar su formación. De acuerdo con las cifras analizadas al principio del capítulo son una minoría los jóvenes que cuentan con estudios superiores o de posgrado, mientras que la mayoría cuenta únicamente con primaria y secundaria por lo tanto, hace falta un incentivo (aumento de presupuesto) hacia la educación.
- Uno de los problemas que desencadena la situación de los ninis y que ya se ha tratado previamente es la cuestión del embarazo adolescente, el programa también debería orientar a los jóvenes es cuestión de relaciones sexuales, es decir hacer campañas informativas al menos tres veces al año para eliminar la desinformación existente para que hombres y mujeres estén enterados de cómo pueden ejercer su sexualidad de manera segura. Además aunque existe una relación laboral entre el becario y tutor, los becarios deben tener acceso a hablar con personal capacitado que pueda orientarlos en estos temas de sexualidad e incluso de salud mental.
- Es un hecho que el programa no va a alcanzar la meta de los 2.6 millones de becados anualmente, en 2019 únicamente se vincularon 789,953 jóvenes y estadistas del INEGI y CONEVAL esperan que este año se llegue al millón, es decir, no existe el personal suficiente para llevar todo el

proceso de selección, además de que esta debe pasar por un filtro de información para aceptar a los becarios. Aunque los resultados que espera el programa no son en número sino una cuestión de integración social y calidad de capital humano, lo ideal sería agilizar el proceso y tener a más servidores en el proceso de selección para poder becar a más jóvenes, esto teniendo en cuenta que se le aumentó el presupuesto al programa y si este comienza a dar buenos resultados, ese aumento podría mantenerse durante el sexenio.

- Finalmente la debilidad más fuerte del programa es que este recae en la idea de ser un mal empleo, es decir, la capacitación puede y debe durar únicamente un año, al terminar se otorga la Constancia de Capacitación pero esta no asegura que los jóvenes al buscar empleo lo conseguirán fácilmente por contar con experiencia de un año y no es suficiente para conseguir un empleo bien pagado y duradero. Por lo tanto, si esto jóvenes al terminar la capacitación no encuentran empleo regresan al círculo vicioso de conseguir un empleo mal pagado y efímero sin las prestaciones adecuadas, esto principalmente en aquellos que no tienen altos niveles de escolaridad y que representan más del 50% de los becados actualmente.

Además el programa no ha demostrado tener indicadores para la evaluación periódica del programa, aunque se llevará a cabo una evaluación del desarrollo del becario y el tutor durante la capacitación, hace falta una evaluación sobre como se desarrollan estos individuos en el campo laboral y en su entorno social para poder conocer si se está dando la inclusión que busca el programa.

- *Amenazas.*
- El plan de austeridad que se implemento al iniciar este gobierno puede afectar el desarrollo del programa y las condiciones de aquellos jóvenes

que están en posibilidades de convertirse en ninis. A modo de ejemplo, se le ha recortado el presupuesto en años anteriores a la Secretaría de Educación Pública lo que ralentiza el mejoramiento de la educación pública en México que a su vez incentiva la deserción escolar, también está el caso de los empleos, al reducir el presupuesto de las dependencias se tuvo que liquidar personal y eliminar puestos de trabajo donde se vieron afectados jefes del hogar que fueron despedidos y se limitaron las oportunidades de empleo para la PEA.

Por lo tanto se entorpece el funcionamiento del programa al aumentar la población nini y potencialmente nini ya que no existen las condiciones económicas y sociales para afrontar la transición escuela-trabajo. Es decir, esta crisis económica futura del país es la mayor amenaza del programa porque no solo debe preocuparse con los jóvenes que se quieren afiliar al programa y los que están por terminar, también debe preocuparse por toda la población económicamente activa que se está quedando sin empleos dado el recorte presupuestario a diversas instituciones del gobierno además de las nuevas leyes impuestas al sector privado que de igual manera debe verse en la forzosa necesidad de despedir a sus empleados.

- El aumento de los índices de inseguridad y homicidios en el país son una causa para hacer desistir a los jóvenes de movilizarse a la escuela o trabajo, dado que existe un riesgo alto de movilizarse en la ciudad y sufrir algún ataque. Además permanece el riesgo de involucrarse con el crimen organizado y el cuál ahora ha aumentado con la estrategia de seguridad del presidente de *abrazos, no balazos*; la cual busca que por sí sola los delincuentes hagan consciencia de que lo que hacen está mal.
- Aunque puede darse un reforzamiento entre instituciones durante la ejecución del problema, también se puede dar una fricción entre el gobierno y la administración pública al momento de tomar decisiones; para comprender esta amenaza se debe tener en cuenta que el gobierno es quien manda y decide, y la administración pública la que acata las ordenes

y gestiona. Por lo tanto en el gobierno la figura más importante es Andrés Manuel López Obrador y si toma decisiones abruptas como lo ha hecho en ocasiones durante sus giras o conferencias mañaneras pone a la administración pública en una situación complicada sobre como redistribuir el presupuesto y las acciones que ya se tenían planeadas; es por ello que la relación gobierno-administración pública puede complicarse durante el tiempo de ejecución del programa es decir, durante el sexenio.

Para terminar con este capítulo que analizó al Programa Jóvenes Construyendo el Futuro -que inició como una promesa de campaña, después se convirtió en un programa social oficial que se llevaría a cabo durante el sexenio y que finalmente comenzó su ejecución en enero de 2019- se puede asegurar que es ciertamente un programa bien estructurado que contiene los elementos básicos de un programa y que además sigue un ciclo muy parecido al de una política pública, sin embargo, este necesita de manera mas continua la retroalimentación, porque mientras que una política pública va a dar resultados después de varios años, los programas sociales necesitan una retroalimentación anual para justificar y analizar el presupuesto que han usado y el que se espera para el próximo año, fortaleciendo de esta manera la transparencia y rendición de cuentas y que a su vez aumenta la confianza de la ciudadanía.

Con lo que se encontró en este último subtema a través del análisis FODA, se puede asegurar que es un buen programa y es una propuesta que anteriores gobierno no se habían atrevido a mencionar, ciertamente el término nini en México tiene demasiadas connotaciones negativas pero es necesario comenzar a mostrarle a la población que estos jóvenes se enfrentan a diversos y múltiples obstáculos, no es una cuestión de ocio o falta de interés, es principalmente de pobreza y las consecuencias que esta tiene.

Si bien es un programa innovador que busca darle oportunidades a todos los jóvenes no pretende terminar con los ninis porque ello requiere demasiado tiempo y recursos, por lo cual sería adecuado continuar con este programa en los gobiernos futuros, sin embargo, tiene como mayor fortaleza un cambio social. Por

un lado, con los jóvenes para que se integren no solamente en actividades económicas y educativas, sino que también puedan integrarse en su entorno social y geográfico; por otra parte, eso se va a lograr con el cambio que se espera en la población que juzga a estos individuos sin conocer su situación, es decir, se espera también que ellos eliminen los prejuicios y empaticen con los *ninis*.

## Conclusiones

Durante el desarrollo de esta investigación se buscó, por un lado, revisar conceptualmente la categoría nini y comprender al mismo tiempo bajo qué contexto se utiliza este término, qué factores influyen para su categorización, y cuáles son sus implicaciones en México. Una vez estudiado y entendido el término nini, se realizó el análisis empírico, a través del Programa Jóvenes Construyendo el Futuro, el cual se implementó con este nuevo gobierno como una alternativa de solución a dicho problema que siguen padeciendo miles de jóvenes en México. Con el análisis del Programa, se buscó conocer sus fortalezas y debilidades para así demostrar algunos de los logros y metas alcanzadas e incluso los efectos negativos que pudo tener durante su proceso de ejecución. En ese sentido, es importante mencionar que estos eran los objetivos planteados en la investigación y se cumplió con ambos.

Como parte del desarrollo teórico de la investigación, se trabajó con el concepto de política pública, el cual sirve como base para entender el funcionamiento de los programas y para conocer las distintas fases del proceso en el que éstos surgen y se implementan. La política pública se definió como el proceso constante de toma de decisiones que tiene como base un problema público, es decir, situaciones sociales de interés o necesidad pública, que tiene lugar en un espacio público, tiempo y que afectan a un sector social determinado. Ésta es una respuesta del trabajo conjunto de gobierno, administración pública y ciudadanía que se verá reflejada en bienes, servicios y actividades que buscan dar solución a un problema público ya sea a corto, mediano o largo plazo, con los principios básicos de eficiencia, eficacia, calidad y honradez<sup>1</sup>.

Una vez que se revisó el concepto de política pública y se observó en la práctica con el objeto de estudio a través del Programa Jóvenes Construyendo el Futuro, se identificó que el ciclo de políticas públicas (agenda, definición del problema, diseño, implementación, evaluación) se llevó a cabo en dicho Programa; se

---

<sup>1</sup> Definición elaborada y extraída de esta investigación. P. 15

observa también lo pertinente que fue su creación para tratar de solventar un problema público de tal magnitud, se pueden identificar sus causas, consecuencias e incluso sus efectos colaterales. Si bien este programa social parte de una política pública más amplia e integral, es necesario resaltar que las políticas públicas son respuestas institucionales reflejadas en un conjunto de acciones que forman la base para que puedan llevarse a cabo proyectos y programas que parten de ella para atender a un grupo focalizado de personas mediante diversos apoyos económicos y materiales, es decir, la política pública va a marcar la pauta para que puedan crearse y llevarse a cabo dichos programas.

Asimismo, el término ninis se definió para efectos de esta investigación como los jóvenes que ni estudian ni trabajan, quienes en su mayoría se encuentran en situación de pobreza o pobreza extrema y que cuentan con limitadas oportunidades para salir de dicha categoría<sup>2</sup>. Se encontró que existe una coyuntura de factores económicos, sociales y culturales-familiares que pueden definir severamente el futuro de estos individuos, los que ya son ninis y los que potencialmente pueden convertirse en ninis. Aunado a ello, México sigue siendo un país en desarrollo, lo cual frena el proceso para que estos jóvenes enfrenten la vida adulta; además del sutil aumento de población que en cada encuesta intercensal demuestra que se vuelve cada vez más difícil atender a la población, al mismo tiempo que aumentan los niveles de pobreza y disminuyen las posibilidades de vivir con lo básico, y por ende, de acceder a educación pública de calidad y empleos formales bien pagados.

Además, el caso de los ninis en México es de particular interés porque el término se asocia directamente a categorías negativas como: ocio, falta de interés, delincuencia, malos hábitos y embarazo adolescente, es decir, hay poca tolerancia de la población mexicana hacia esta población de jóvenes, además de que no se observa que su situación esté relacionada con la desventaja social, la pobreza y la falta de oportunidades; tal como se observó en el ejercicio del Gráfico 6 sobre cómo es utilizado el término nini donde la tendencia se muestra alta para referirse

---

<sup>2</sup> Definición elaborada y extraída de esta investigación. P. 23

a los ninis en términos negativos. Es claro, y se resalta en este trabajo, que el Programa tiene un desafío muy grande con la población mexicana que de por sí tiene una mala percepción de los ninis la cual se busca modificar sin desatender a los jóvenes afiliados al programa.

Por lo que respecta al análisis de los factores económicos, sociales y culturales que fueron analizados para comprender la situación de los ninis, se encontraron las siguientes reflexiones: en el factor social se pudo observar que el entorno inmediato del que se rodean estos individuos es el principal elemento para definir el futuro de los jóvenes, el espacio donde viven es determinante para limitar las oportunidades de desarrollo de los jóvenes.

En el factor económico, el nivel de ingresos de los jefes de familia es otro de los determinantes para que estos individuos puedan continuar con sus estudios o dejarlos para conseguir un empleo y apoyar en los gastos del hogar, causando así una transición más lenta de escuela-trabajo dado que no están bien capacitados para conseguir un buen empleo.

En cuanto al factor cultural-familiar, existe una marcada brecha de género, es decir, el ser hombre o mujer puede definir el futuro de un nini en el país; en el caso de las mujeres, la tendencia de ser una mujer inactiva es porque se embarazan o se convierten en cuidadoras dentro de su hogar, lo cual les impide conseguir un empleo remunerado o prepararse para continuar con los estudios; mientras que en el caso de los hombres, la tendencia es entrar a las filas del crimen organizado, el cual ha aumentado durante los últimos años, además entran con la finalidad de conseguir dinero fácil y rápido o porque se ven influenciados por su entorno socio-demográfico.

¿Qué reflexión nos deja el peso de estos factores en la situación de un nini? Definitivamente es complicado erradicar el problema de los ninis sólo con la implementación de un programa social y pasa con cualquier problema público; no se puede eliminar con su ejecución en este sexenio ni con el próximo si es que le da continuidad al programa, se necesita tiempo y mejoras a través de la



retroalimentación para mejorar una situación como esta. Lo cierto es que con el apoyo que el Programa otorga, ayuda a disminuir la problemática que cada factor conlleva, ya que, como bien se mencionó anteriormente, existe una coyuntura que debe atenderse equilibrando el peso que esos factores tienen para así disminuir su impacto negativo, no solamente en la vida de los ninis, sino también de su familia directa. Además, será un instrumento que va a fungir como un medio y esfuerzo institucional, que a través de la beca y la capacitación buscará mejorar la calidad del capital humano del país y del capital social de los jóvenes. Lo cual dará la oportunidad a la población económicamente activa, que está en su mejor momento para trabajar, de mejorar sus habilidades y capacidades en diversos campos de trabajo.

Sin embargo, es importante decir que la problemática de los ninis en México no es una cuestión únicamente económica, social y cultural, es también político, lo que le da sentido al haber tratado los conceptos clave del Capítulo I, es decir, es una problemática que concierne al gobierno y las políticas públicas que éste crea con el paso del tiempo, es decir, qué tanta importancia se le da a una política pública, qué programas o acciones se crean para resolver los problemas y cuántos gobiernos están dispuestos a retomar la acción de presidentes anteriores. Ya que para que una acción funcione o en el caso de las políticas públicas para que éstas funcionen, los resultados no se pueden ver en un corto plazo, necesitan de años de evaluación y retroalimentación para mejorar. Por ejemplo, este Programa es un instrumento que funge como un medio y esfuerzo institucional, que a través de la beca (apoyo monetario) y la capacitación laboral busca mejorar la calidad del capital humano del país además de provocar un impacto en el capital social de los jóvenes y su estilo de vida. Lo cual dará la oportunidad a la población económicamente activa, que está en su mejor momento para trabajar, de mejorar sus habilidades y capacidades en diversos campos de trabajo.

Sin embargo, es de resaltar que el gobierno actual decidió no continuar con las políticas ni acciones que ya se habían utilizado en los gobiernos anteriores, con el argumento de que en los anteriores gobiernos las estrategias implementadas se

llevaron a cabo permeadas por altos niveles de corrupción y con deficientes resultados. En ese sentido, al actual gobierno, dentro de sus nuevas políticas y programas, decidió atender el problema de los ninis, los cuáles no habían recibido una atención seria por parte de los gobiernos pasados. Sin embargo, el gobierno se enfrenta en general al desafío de reestructurar todas las políticas y programas que ya estaban en práctica, si bien es necesario hacer cambios cuando entra un nuevo gobierno, lo que se decidió hacer a partir del 01 de diciembre de 2018 fue una decisión tomada de manera precipitada por el poder ejecutivo ya que no llevó a cabo un consenso entre gobierno y administración pública, por lo tanto, para que todas las nuevas acciones comiencen a dar resultados llevará tiempo porque en conjunto estos dos elementos deben reestructurar las decisiones que fueron tomadas para ejecutarlas de forma correcta.

Ahora bien, el gobierno actual llegó a reestructurar todas las acciones que se estaban llevando a cabo y se puede comprender que el Programa se planteó y ejecutó de manera oportuna por dos razones: 1) se tomó la decisión después de más de 30 años de buscar una solución a la situación de los ninis, sabiendo que no existía un programa utilizado anteriormente para estos y que era inclusive casi un tema tabú hablar de apoyarlos, y 2) aunque el programa definitivamente puede mejorar durante el sexenio a través de la retroalimentación y una evaluación preferentemente año con año, este arriesga por una formación dual, es decir, de becario-tutor para que el becario pueda aprender y adquirir experiencia a través de la convivencia y la experiencia de trabajar con su tutor; es decir, se apuesta porque el futuro laboral y social de los ninis sea el resultado de una buena comunicación y entendimiento con el tutor y su entorno de trabajo.

Sin embargo, aunque ya se mencionó que el programa será efectivo para cambiar la perspectiva de vida de los ninis, su entorno y como desarrollar su vida a futuro una vez que la capacitación les ha permitido adquirir nuevas habilidades. Empero, el programa también muestra que puede tener fallas importantes durante su implementación; una de ellas es el hecho de que su diseño se basa en acciones ejecutadas previamente en América Latina, por ejemplo, las becas a estudiantes

sin supervisión, orientación para buscar empleo, entre otras; siendo que las condiciones económicas, sociales y geográficas son diferentes para cada país, ciertamente pueden compartir algunas similitudes pero las características en las que se implementó el programa en México es completamente diferente al de otros países; por ejemplo, México está en un contexto en el que más del 50% de la población se encuentra en situación de pobreza, la demanda de educación pública a nivel medio superior y superior se duplicó, y en cuanto a economía, el gobierno implementó un programa de austeridad que podría cambiar los porcentajes de población que necesitan apoyo ya que al inicio de la gestión con dicho programa de austeridad se llevó a cabo una magna cantidad de despidos en el sector público y que posteriormente se extendió al sector privado principalmente en el personal que tenía poco tiempo de antigüedad en las instituciones, se eliminaron diversas prestaciones y apoyos económicos que eran parte del sustento en las familias mexicanas, por lo tanto serán más los jóvenes que busquen el apoyo del programa para poder establecerse en un nuevo empleo y adquirir experiencia; este tipo de cambios son los que modificarán los resultados que arroje el programa cada año y al final del sexenio.

No obstante, fuera del panorama que le espera al Programa es necesario remarcar que este va a ser ejecutado y vigilado por la administración pública, la cual también tendrá retos durante los próximos años. Este sexenio en todas sus acciones en general enfrenta una fricción en la relación de gobierno y administración pública que va a dificultar que se logren los resultados de cada política y programa que se implemente. Esto, ya que el presidente del país toma decisiones oficiales durante sus giras y en cada conferencia mañanera que da sin tener antes un consenso del gabinete que lo *apoya* durante la gestión, por lo tanto, impide a la administración pública desempeñar su labor como aquella que gestiona y distribuye los recursos; la incongruencia y falta de estrategia del jefe del ejecutivo ha comenzado a notarse en los bajos y nulos resultados de diversas políticas o el crecimiento económico del país; y estos a su vez se están reflejando en sus índices de aprobación.

Otra falla identificada, es que estos programas que brindan empleo o capacitación nunca serán una verdadera experiencia laboral, ya que el programa no ve a los becarios como trabajadores sino que sólo se enfoca a capacitarlos y prepararlos para la inserción laboral, por lo tanto, las tareas que desarrollan en el programa no son necesariamente las que realmente desarrollarían en la empresa o institución, porque el programa busca que desarrollen nuevas habilidades y aptitudes dándoles el apoyo económico equivalente a un salario mínimo, sin embargo dado que no es un apoyo suficiente para que cumplan con una verdadera jornada de trabajo, su capacitación se limita a ciertas actividades, que no son las que desarrolla un trabajador promedio. Sin embargo, la capacitación hace un cambio en la población marginada que no ha tenido acceso a un entrenamiento o empleo formal, por lo tanto, les da una visión de que es a lo que verdaderamente quieren dedicarse o en que desean especializarse.

Ahora bien, con respecto al capital humano se considera que es fundamental para la productividad y crecimiento económico de un país, ya que, éste es necesario para impulsar la innovación y adaptar nuevas tecnologías; además de que darán forma a la futura distribución del ingreso y generarán oportunidades para que los hogares de bajos ingresos mejoren su situación (Hoyos, et al., 2016, p. 5); por lo tanto, un gobierno que da prioridad e invierte en su política social para combatir la pobreza, debe también priorizar la generación del capital humano que se puede lograr con estos jóvenes inactivos y carentes de oportunidades, que en el futuro serán quienes hagan posible la adaptación de dichas tecnologías.

Además al permitirles a estos individuos capacitarse en diversos centros de trabajo, les da la oportunidad de conocer a otros jóvenes o trabajadores para relacionarse con individuos que tengan otros intereses, habilidades y con los cuales a futuro puedan colaborar; es decir al mismo tiempo que el programa mejora y crea capital humano, permite que a los jóvenes aumenten su capital social. Empero, es necesario destacar que la creación de capital social no tiene relación con la falla del programa que se mencionó anteriormente sobre no ver a los jóvenes como trabajadores durante la capacitación; aquí a lo que se refiere es

que como los jóvenes reciben la capacitación junto a otros individuos y están en constante interacción permiten la creación de relaciones sociales para un beneficio futuro.

Finalmente, aunque el Programa Jóvenes Construyendo el Futuro trata la situación de los jóvenes de 18 a 29 años que ni estudian ni trabajan, es una respuesta institucional que puede lograr por otro lado, un cambio en la visión de la sociedad acerca de lo que es un nini en México, combate también para eliminar la exclusión social e incluir a estos jóvenes en actividades y toma de decisiones en su entorno geográfico y social inmediato. Sin embargo, el Programa no va a funcionar como solución para erradicar el problema de los ninis, estos jóvenes son una población que se ha ido formando a través de otros problemas que existen en el país tales como la pobreza y marginación que se complementan con el hecho de ser un país en desarrollo; por lo tanto, el Programa no va a eliminar a ese aproximado de 9 millones de ninis que hay en el país pero puede mejorar su calidad como personas y como capital humano, aumentar su capital social y mejorar el entorno en el que viven. Sin embargo, que el programa funcione o falle va a ser determinado por la calidad de la comunicación y relación que se establezca entre los tres elementos principales del programa: el gobierno, la administración pública y la sociedad.

## Bibliografía

- Adelantado, J., 2000. Las políticas sociales. Disponible en: <https://campus.usal.es/~dpublico/areacp/materiales/6.2.laspoliticassociales.pdf> (Fecha de consulta: 16 octubre 2019).
- Aguilar, L. F., 2012. Políticas públicas. 2ª edición ed. México: Siglo XXI.
- Anon., 2018. Proyecto de Nación 2018-2024, México: s.n.
- Bardach, E., 1998. Los ocho pasos para el análisis de Políticas Públicas. 1ª edición ed. México: CIDE.
- Becarios sí, sicarios no. Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=R8ASlz7V6qU> (Fecha de consulta: 6 febrero 2020).
- Berrones, R. U., 2018. Restricciones del Sistema Nacional Anticorrupción: análisis de su diseño institucional. 1ª ed. México: ISBN.
- Borja, J., 1998. Ciudadanía y espacio público. Ambiente y desarrollo, XIV(3), pp. 13-22.
- Cámara de Diputados, 2014. Programas Sociales, recuento de sus principales aspectos. Cámara, Issue 33, p. 43.
- Cámara de Diputados, 2018. Caracterización del segmento de jóvenes que ni estudian ni trabajan en México, México.
- Chac, M. C., 2008. Gobernanza y participación ciudadana en las políticas públicas frente al reto del desarrollo. Política y Cultura, Issue 30, pp. 9-37.
- CONEVAL, 2018. Estudio diagnóstico del Derecho a la Educación 2018. México.
- Consejo Nacional de Población, 2017. La situación demográfica de México 2017, México.
- Criterios para la creación de programas sociales, 2015. Disponible en: [http://www.sedesore.gob.mx/sedesore/files/programas\\_sociales/2015/creacion\\_programas\\_sociales\\_2015.pdf](http://www.sedesore.gob.mx/sedesore/files/programas_sociales/2015/creacion_programas_sociales_2015.pdf) (Fecha de consulta: 18 octubre 2019).
- El Heraldo, 2019. ¿Cuántos estudiantes fueron rechazados por la UNAM en 2019?. El Heraldo, 27 Marzo.

- Ferretis, C. C., 2017. *Ensayos sobre la Ciencia de la Administración*. México: Universidad de Sonora.
- García, R. d. I. T., 2014. Programas sociales, recuento de sus principales aspectos. *Programas sociales: principales aspectos*, Issue 33, p. 80.
- Gontero, S. & Weller, J., 2015. *¿Estudias o trabajas? El largo camino hacia la independencia económica de los jóvenes de América Latina*. Santiago de Chile: Naciones Unidas.
- Guerrero, O., 2018. *La Administración Pública*. 1ª edición ed. México: Bootktique. Art Books and Publishing.
- Gutiérrez, A. D., 2002. *Las políticas sociales en la perspectiva de los derechos y la justicia*. Bogotá.
- Hoyos, R. d., Rogers, H. & Székely, M., 2016. *Ninis en América Latina: 20 millones de jóvenes en busca de oportunidades..* Washington, DC.: Banco Mundial.
- Humphrey, T. & Marshall, 1949. *Ciudadanía y clase social*. s.l., Reis.
- INEGI, 2010. INEGI. Disponible en: [https://www.inegi.org.mx/sistemas/olap/consulta/general\\_ver4/MDXQueryDatos.asp?proy=cpv10\\_pt](https://www.inegi.org.mx/sistemas/olap/consulta/general_ver4/MDXQueryDatos.asp?proy=cpv10_pt) (Fecha de consulta: 3 enero 2020).
- INEGI, 2017. *Ninis: factores determinantes*. *Realidad, datos y espacio*, 8(3), pp. 46-72.
- Maguire, S., 2015. NEET, unemployed, inactive or unknown-why does it matter?. *Educational Research*, 57(2), pp. 121-132.
- Negrete, P. & Leyva, P., 2013. *Los NiNis en México: una aproximación crítica a su medición*. *Datos del INEGI. Realidad, datos y espacio*, 4(1), pp. 90-121.
- Observatorio de la Juventud en Iberoamérica, 2019. *Encuesta de jóvenes en México 2019*, México: fundación SM.
- Presidencia de la República, 2019. *Plan Nacional de Desarrollo 2018-2024*, México.
- Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2019, 2018. *Diario Oficial de la Federación*. Disponible en:

[https://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5547479&fecha=28/12/2018](https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5547479&fecha=28/12/2018)  
(Fecha de consulta: 25 Enero 2020).

Pública, S. d. I. F., 2019. Gobierno de México. Disponible en: <https://www.gob.mx/sfp/acciones-y-programas/codigo-de-conducta-de-la-secretaria-de-la-funcion-publica-108344> (Fecha de consulta: 6 Octubre 2019).

Reiter, H. & Schlimbach, t., 2015. NEET in disguise? Rival narratives in troubled youth transitions. *Educational research*, 57(2), pp. 133-150.

Sánchez, J. J., 2012. Uso de los conceptos de gobernabilidad y gobernanza (una manera de diferenciarlos). En: *Gobernabilidad y gobernanza en los albores del siglo XXI y las reflexiones sobre el México contemporáneo*. México: UNAM, pp. 217-265.

Saraví, G. A., 2006. biografías de exclusión: desventajas y juventud en Argentina. *Perfiles Latinoamericanos* 28, pp. 83-116.

Secretaría de Desarrollo Social y Regional, 2015. *Criterios para la creación de programas sociales nuevos*, San Luis Potosí.

Simmons, R., 2017. Employability , knowledge and the creative arts: reflections from an ethnographic study of NEET young people on an entry to employment programme. *Research in Pst-Compulsory Education*, 22(1), pp. 22-37.

Von Stein, L., 2016. *Tratado de teoría de la administración y derecho administrativo*. 1ª edición ed. México: Fondo de Cultura Económico.