

Documento preliminar fruto de una consultoría
No es una publicación oficial ni definitiva

Políticas públicas para promover el empleo juvenil y el emprendedurismo de los jóvenes en México.

Una visión hacia la recuperación económica

Laura Rodríguez G.

México, mayo 2010

ADVERTENCIA

El uso de un lenguaje que no discrimine ni marque diferencias entre hombres y mujeres es una de las preocupaciones de nuestra Organización. Sin embargo, no hay acuerdo entre los lingüistas sobre la manera de hacerlo en nuestro idioma.

En tal sentido y con el fin de evitar la sobrecarga gráfica que supondría utilizar en español o/a para marcar la existencia de ambos sexos, hemos optado por emplear el masculino genérico clásico, en el entendido de que todas las menciones en tal género representan siempre a hombres y mujeres.

Índice

Introducción	2
1) Situación del trabajo juvenil decente en México en el contexto de la crisis económica	4
2) Marco Jurídico para impulsar el trabajo decente de los Jóvenes en México: una reflexión	28
3) Instituciones, políticas y programas relacionadas con el impulso del trabajo decente de los jóvenes en México	34
4) Evaluaciones de los programas	61
5) Conclusiones y reflexiones	72
6) Propuestas y recomendaciones	76
Anexo I	82
Bibliografía	84

Introducción

Este informe tiene como objetivos:

- 1) Analizar la situación laboral de los jóvenes en México durante el período 2006-2009 y examinar las políticas existentes para promover su inserción laboral decente, incluyendo las acciones para estimular el emprendedurismo juvenil.
- 2) Hacer recomendaciones de políticas que necesitan ser desarrolladas/articuladas/integradas para promover la inserción laboral de los jóvenes en un contexto de recuperación económica.

Las ideas y propuestas que en él se hacen procuran inscribirse en una visión amplia que considera que los mexicanos jóvenes son parte de una ciudadanía juvenil con derechos y deberes, un contingente poblacional con carácter estratégico para la sociedad mexicana, porque del aprovechamiento de sus potencialidades depende que México se beneficie de la ventana de oportunidad que se abre con el bono demográfico.

Además, de cómo se solucionen los problemas de los jóvenes dependerá también alcanzar mayores niveles de cohesión social, garantizar el desarrollo democrático de la sociedad y combatir con éxito las amenazas a la seguridad ciudadana.

El cumplimiento de los objetivos del informe puede ser una contribución a transformar oportunidades en derechos y a hacer del empleo decente una política pública permanente compartida por el estado y la sociedad civil, con diseño y metodologías de ejecución adecuadas y con instrumentos de monitoreo y seguimiento que permitan evaluar resultados e impactos, asunto que adquiere especial relevancia de cara a la Conferencia Mundial de la Juventud México 2010.

La idea de juventud como grupo social específico y no solo como transición de la niñez a la adultez, es históricamente reciente y aparece en los años sesentas del siglo pasado con el alargamiento de la esperanza de vida, la ocupación por los jóvenes de los espacios públicos como rasgo distintivo de esa década y con el desarrollo de una cultura juvenil original que contagió al conjunto de la sociedad.

Cinco décadas después los jóvenes de México viven un momento particular, con grandes oportunidades, desafíos y riesgos.

Hoy los jóvenes, en promedio, tienen un mayor nivel educativo y más acceso a tecnologías de comunicación, información y aprendizaje que los adultos.

Son también los jóvenes, actores relevantes de la ventana de oportunidad que significa el bono demográfico.

Entre sus potencialidades los jóvenes exhiben una gran capacidad para organizarse creativamente de abajo hacia arriba y construir su visión del mundo a partir de experiencias concretas.

Pero los jóvenes hoy enfrentan también serios problemas:

- En relación con su caudal educativo tienen niveles de empleo y salarios más bajos
- Se enferman menos que los adultos, pero mueren más por causa externas como la violencia, muchas veces desatada por otros jóvenes.
- Persiste la maternidad adolescente, con todas sus consecuencias para la trayectoria laboral de las madres adolescentes
- Son los jóvenes el contingente social más afectado por el consumo de drogas ilícitas, con sus múltiples secuelas para la salud y la inserción laboral
- Como grupo social la juventud es heterogénea y el desarrollo de capacidades, el acceso a oportunidades y la exposición a riesgos está muy diferenciado por niveles de ingreso, distribución geográfica y género
- En las migraciones indocumentadas son los jóvenes los que más sufren diversos tipos de discriminación y violencia
- En materia política, la juventud, cree poco en las instituciones existentes y tiende a reducir su participación electoral.
- En cuanto a la cohesión social, para la juventud ésta sigue siendo una asignatura pendiente, como lo es para el conjunto de la sociedad mexicana.

En cuanto al reconocimiento público y político hay avances notables, porque casi todos los estados tienen dependencias y programas específicos dedicados a atender a los jóvenes y la cooperación internacional desarrolla normativas, programas y proyectos dedicados a la juventud con intensidad antes desconocida.

1) Situación del trabajo juvenil decente en México en el contexto de la crisis económica

Trabajo decente juvenil y desarrollo en México

Amartya Sen premio Nobel de economía de 1998 hizo la reflexión de que el desarrollo es un proceso que se basa en la expansión de las capacidades y las libertades de los seres humanos. Por lo tanto, la libertad es un fin y a la vez un medio para alcanzar el desarrollo. El desarrollo centrado en las personas y no en los bienes supera las visiones economicistas y reduccionistas sobre ese proceso. Para lograr el desarrollo se requiere el buen funcionamiento de las instituciones formales y no formales. Las formales emanan de la ley, las no formales tienen vigencia cultural y reconocimiento social.¹

Para que una sociedad sea gobernable se requiere impulsar un modelo de desarrollo sustentado en las ventajas competitivas más que en las ventajas comparativas donde las instituciones socioeconómicas vinculadas al mercado laboral actúan como el vínculo entre la macroeconomía y la vida cotidiana de las personas.

El trabajo decente privilegia la perspectiva de la libertad y considera que los seres humanos, incluyendo a los jóvenes, si se les da la ocasión se comprometen activamente en la forja de su propio destino.

Trayectorias y experiencias de trabajo decente

La OIT ha definido el trabajo decente como un trabajo productivo con remuneración justa, seguridad en el lugar de trabajo y protección social para el trabajador y su familia, mejores perspectivas para el desarrollo personal y social, libertad para que manifiesten sus preocupaciones, se organicen en la toma de decisiones que afectan a sus vidas, así como la igualdad de oportunidades y de trato para mujeres y hombres.²

EL TD para los jóvenes requiere articular objetivos a corto, mediano y largo plazo y tomar en consideración el ciclo de vida y la trayectoria personal. El itinerario personal no debería comenzar por un empleo o un trabajo, sino, que debería iniciarse con la educación, la formación o la acumulación de experiencias, laboral o empresarial, primeros tramos de una trayectoria de trabajo decente.

Las dificultades en el impulso al TD juvenil

Las principales dificultades en el camino de la incorporación de los jóvenes al TD son:

- Crecimiento económico insuficiente que reduce la oferta laboral
- La baja productividad que limita la creación de mejores empleos e impulsa el crecimiento de empleos precarios

¹ Organización Internacional del Trabajo, (OIT), 2007a, Trabajo Decente y Juventud. América Latina, pág. 17, [en línea], http://white.oit.org.pe/tdj/informes/pdfs/tdj_informe_reg.pdf

² Op cit, pág. 20

- La tendencia a que los jóvenes tengan menos acceso a empleos en épocas de expansión y salgan más rápidamente del mercado laboral en épocas de depresión.

El principal obstáculo para la incorporación de millones de jóvenes mexicanos al empleo en condiciones decentes radica en el mal desempeño de la economía en la última década.

En este sentido el Investigador del Colegio de la Frontera, (COLEF), Alejandro Díaz Bautista, señala que en los primeros diez años del siglo XXI México tuvo un crecimiento económico anual de sólo 1.6%. Hay que hacer notar que el periodo 2000-2009 está influido en su cálculo promedio por la drástica caída de la economía mexicana en el 2009, cuando alcanzó la cifra record en América Latina y en la historia reciente de México de -6.7%.³

El siguiente cuadro ilustra el comportamiento de la economía en el periodo 2000/2009.

Crecimiento del PIB durante el periodo 2000/2009

2000	2001	2002	2003	2004
6.9	-0.16	0.9	1.3	4.4
2005	2006	2007	2008	2009
3.2	4.8	3.3	1.3	-6.7

Para la elaboración de este cuadro se tomaron como base los Informes Anuales del Banco de México correspondientes al periodo 2000/2008, para el año 2009 el dato fue tomado del Balance Preliminar de las Economías de América Latina y el Caribe 2009, de la CEPAL.

No obstante, aún sin considerar el año 2009, es un hecho que la economía mexicana en la primera década del siglo XXI, ha estado lejos del crecimiento promedio superior al 4.5 % que se considera el punto de inflexión para que el mercado laboral pueda demandar fuerza de trabajo juvenil.

El mismo Alejandro Díaz Bautista señala que esta década es la de más bajo crecimiento en 60 años; pues, las mejores décadas en materia de crecimiento económico en México han sido los cincuentas del siglo pasado, con un crecimiento promedio anual estimado de 6.3%, los sesentas con un crecimiento promedio anual de 6.63%, y los setentas con un crecimiento promedio anual de 6.43%. Aún en los años 80, calificada para toda América Latina como una década perdida a causa de la crisis de la deuda externa, México tuvo un crecimiento promedio anual de 2.3, superior a los primeros 10 años del siglo XXI.

Según cifras del Foro Económico Mundial en su Reporte Anual sobre Competitividad, México pasó del lugar 33 de competitividad en el año 2000 al 48 en el 2007 y al 60 en el 2009, de un total de 132 países considerados en el reporte anual, lo que significa que México ha perdido 27 lugares en el ranking de la competitividad internacional en la primera década del siglo XXI.⁴

³ La información proviene de las opiniones y valoraciones que hace el investigador del COLEF en un artículo de divulgación publicado en diciembre de 2009, artículo completo en línea: El Mexicano, El Gran Diario Regional, México perdió una década de su economía, 30 diciembre 2009, México, <http://www.el-mexicano.com.mx/noticias/estatal/2009/12/30/385230/perdio-mexico-una-decada-en-su-economia.aspx>

⁴ El Foro Económico Mundial (FEM) define la competitividad como "el conjunto de instituciones, políticas y factores que determinan el nivel de productividad de un país". Desde 1979, el FEM viene elaborando anualmente el Reporte Global de Competitividad (RGC), en el cual se analizan los distintos factores macro y microeconómicos que determinan la competitividad de los países. Lahore, María, Resultados del Reporte Global de Competitividad 2008-2009 por el Foro Económico Mundial, Oficina de Políticas Públicas y Competitividad, [en línea] http://pac.caf.com/upload/pdfs/WEF_2008_2.pdf

Uno de los principales efectos de la recesión de la economía mexicana se refleja en el aumento de la pobreza; en el 2009 se incrementaron en 1.5 millones los pobres a causa de la crisis; de acuerdo con cifras del Banco Mundial 10 millones de personas cayeron en la pobreza entre 2006 y 2009. Según la misma institución en México 54.8 millones de personas viven por debajo de la línea de pobreza, lo que equivale al 51% de la población. Del conjunto de nuevos pobres surgidos en América Latina a consecuencia de la crisis económica mundial, México concentró casi la mitad de todos ellos, lo que significa que fue el país más afectado por la crisis en lo económico y lo social, debido a su fuerte dependencia de la economía norteamericana, que es el epicentro de la crisis.⁵

Por su parte la CEPAL califica como un caso sobresaliente, la situación de México, ya que entre los países de la región registra el mayor incremento en sus niveles de pobreza e indigencia lo cual está estrechamente ligado a la elevada reducción del PIB durante el 2009 y al deterioro de la situación de empleo y salarios.⁶

En un panorama macroeconómico de esas características impulsar el empleo juvenil en condiciones decentes, solo es posible a través de acciones deliberadas de política que incidan en el mercado de trabajo, con sesgo hacia los jóvenes. Se trata entonces de acciones inductoras del mercado laboral, que se enmarquen en los criterios de discriminación positiva, en este caso, a favor de los jóvenes.

Los desafíos de la juventud desde la perspectiva del trabajo decente son por una parte de justicia social y por otra de necesidad económica, puesto que los jóvenes pueden contribuir al desarrollo del país. Pero en el caso de México además es una necesidad planteada por el bono demográfico, una ventana de oportunidad para que México pudiese duplicar su PIB en menos de 25 años incorporando al TD a no menos del 10 millones de jóvenes.

Avanzar hacia esa meta implica vencer numerosos obstáculos como:

- a) Baja tasa de escolaridad: La escolaridad promedio entre la población de 15 a 24 años es de 9.7, En México el rezago en educación básica se estima en más de 30 millones de personas de más de 15 años que no concluyeron, o que nunca cursaron, la primaria o la secundaria. Cifras de la ENOE 2009 señalan que existe un 51.42% de jóvenes entre 14 y 17 años que no asisten a la escuela.
- b) Falta de oportunidades para acceder a una educación de calidad, y a los avances en materia de tecnología e información.
- c) Desvinculación entre la educación superior y el sistema productivo: el hecho de alcanzar los niveles de escolaridad más altos no garantiza que los estudiantes se incorporen, una vez graduados, al mundo del trabajo. Ello habla de manera contundente del problema de la falta de vinculación entre la educación superior y el mercado laboral. Es importante que los jóvenes que así lo deseen puedan tener acceso a educación superior de calidad, pero es muy importante que los contenidos y métodos educativos respondan a las características que demanda el mercado laboral.

⁵ La Jornada, Existen en México 54.8 millones de pobres, 51% de la población, Roberto González Amador, 20 de agosto de 2009, pág 24. [en línea]

<http://www.jornada.unam.mx/2009/08/20/index.php?section=economia&article=024n1eco>

⁶ CEPAL, Síntesis Panorama Social de América Latina 2009, pág. 19. [en línea]

<http://www.eclac.org/publicaciones/xml/9/37839/PSE2009-Sintesis-Lanzamiento.pdf>

- d) Alta proporción de jóvenes que ni estudian ni trabajan: existen 7.5 millones de jóvenes que no estudian, ni trabajan, son conocidos como "ninis"⁷, Del total de jóvenes que ni estudian ni trabajan alrededor de cinco millones de jóvenes tienen pocas oportunidades de encontrar trabajo o ingresar a las instituciones educativas debido a sus condiciones de pobreza de capacidades, alimentaria y patrimonial, y es dentro de este grupo que existe mayor tendencia a involucrarse en actividades ilícitas o pensar en el suicidio.
- e) Elevada tasa de desempleo: Al cuarto trimestre del 2009 la población desocupada a nivel nacional se ubicó en 2, 506,595, equivalente al 5.3% de la población económicamente activa, tasa mayor a la registrada en el mismo periodo de 2008, que fue de 4.3%. Mas de la mitad de los 2.5 millones, es decir, 1, 358,082, de desempleados contabilizados por el INEGI son adolescentes y jóvenes de entre 14 y 29 años, La desocupación en este grupo poblacional aumentó 25 % durante el 2009, pero si se consideran los tres primeros años de la Administración Federal actual, el incremento es de 42.5%.
- f) Alta condiciones de informalidad: Durante el cuarto trimestre del 2009, la población ocupada entre 14 y 29 años fue de 14, 600,686, dentro de este total 3,723,520 jóvenes se encontraban laborando en el sector informal.
- g) Pocas oportunidades de inclusión en un trabajo decente en un contexto de innovación y mejoramiento de la productividad por los problemas de la calidad de la educación.
- h) Baja productividad que genera una tendencia hacia la precarización de los empleos: de acuerdo con estimaciones de la CEPAL, la tasa de crecimiento del PIB de México cayó hasta -6.7%.
- i) Alto índice de nacimientos entre mujeres adolescentes: es importante señalar también que en 2008 el 15.5% de los nacimientos correspondió a mujeres entre 15 y 19 años,⁸ lo que es un porcentaje alto, que constituye un obstáculo adicional para que las mujeres jóvenes se inserten en una trayectoria de trabajo decente.
- j) Existe además un tema de enorme gravedad que es el de la relación entre el desempleo juvenil y el crecimiento de la delincuencia. Investigadores del CIDE, como Rodolfo Sarsfield y Marcelo Bergman, al presentar la Encuesta de Victimización y Eficiencia Institucional en el D.F. y el Estado de México, establecen que el aumento del desempleo juvenil entre 15 y 18 años de edad es uno de los factores del incremento de hasta 50% en la tasa de delitos del año 2007 al 2008.⁹ En este mismo sentido, datos revelados por el INEGI indican que 40% de los presuntos delincuentes del fuero federal y 49% del fuero común son jóvenes. De éstos, la proporción de varones de 15 a 29 años involucrados en un hecho delictivo del fuero federal es de 41%, y del 50% en actos de competencia del fuero común. Las mujeres representan entre el 35 y 40% de los jóvenes reclusos

En el caso de México, la crisis internacional del 2008 erige nuevos obstáculos a la consecución de las metas fijadas, en el 2006 por los jefes de las delegaciones que participaron del Consejo Económico y Social (ECOSOC) de la ONU en donde el empleo juvenil se convirtió en una meta importante de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODMs), por lo que se comprometieron a ***"elaborar y poner en practica estrategias que brinden a los jóvenes de todo el mundo una***

⁷ México frente a la crisis: hacia un nuevo curso de desarrollo" página 34, editado por la Revista EconomíaUNAM, volumen 6, número 18. Documento redactado por Rolando Cordera Campos, Carlos Heredia Zubieta y Jorge Eduardo Navarrete López. . [en línea] <http://www.ejournal.unam.mx/ecu/ecunam18/ECU001800601.pdf>

⁸ CONAPO, Comunicado de prensa 02 / 08 de fecha 01 de marzo de 2008, con motivo del Día Internacional de la Familia, [en línea], http://www.conapo.gob.mx/prensa/2008/bol2008_02.pdf

⁹ El Universal, Desempleo, causa de aumento del crimen: CIDE: <http://www.eluniversal.com.mx/notas/611244.html>

*oportunidad real e igual de lograr el empleo pleno y productivo y trabajo decente*¹⁰. Aunado a esto, es importante no perder de vista que el desempeño de la economía mexicana en toda la primera década del siglo XXI ha sido inferior al 4,5 % que se considera el punto de inflexión para que el mercado demande mano de obra juvenil.¹¹ Lo que significa que la incapacidad de la economía mexicana para ofrecer oportunidades de trabajo decente a los jóvenes es una tendencia de larga data, que ha sido agudizada por el estallido de la crisis del 2008.

Veamos primero porque sostenemos que la falta de oportunidades para que los jóvenes puedan acceder a un trabajo decente son una tendencia de largo plazo y no solo un producto de la actual crisis.

En el cuadro que se presenta a continuación se recoge parcialmente la situación de los jóvenes en México en el último trimestre del 2008, momento intermedio entre la “normalidad” anterior y la debacle del empleo que la onda expansiva de la crisis provocó en el 2009.¹²

¹⁰Consejo Económico y Social, (ECOSOC), Período de sesiones sustantivo de 2006, Tema 2 de programa, Creación de un entorno a escala nacional e internacional que propicie la generación del empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos, y sus consecuencias sobre el desarrollo sostenible, E/2006/L.8, 5 de julio de 2006, [en línea] <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/LTD/G06/625/49/PDF/G0662549.pdf?OpenElement>

¹¹ En el estudio OIT Trabajo Decente y Juventud, México, se analizan las oportunidades de empleo para los jóvenes desde una perspectiva macroeconómica, para lo cual se toma como referencia el período 1994-2000 y se observa que la ocupación total aumenta, aun con tasas mínimas de crecimiento de la economía en términos reales, no obstante, parte de esta ocupación se da en condiciones de informalidad. En este sentido se infiere que en la medida que la economía crezca más, la formalidad del empleo aumentará proporcionalmente.

Sin embargo, en el caso de los jóvenes la ocupación no solo es más sensible a los altibajos de la economía en comparación a la ocupación de la población en edad de trabajar en general. Ella enfrenta un obstáculo adicional que es el diferencial inicial entre la tasa de crecimiento de la economía y la ocupación.

En el período analizado el punto de inflexión se ubica en el 4.5% de crecimiento del PIB. Se observa, a modo de tendencia, que cuando la economía se mantiene en este porcentaje, la ocupación de los jóvenes continúa disminuyendo, aunque a tasas menores al acercarse al punto de inflexión. En el documento se plantea que extrapolando resultados del cálculo de correlación lineal entre crecimiento económico y crecimiento de la ocupación de los jóvenes para el período del estudio, se concluye que una política de crecimiento de la ocupación de los jóvenes requiere de un crecimiento de la macroeconomía en el **orden del 5 al 6%, sin considerar el criterio de si son empleos formales o informales. Mientras no se alcancen estas cifras de crecimiento se habrá de extender y profundizar mucho más en políticas de mercado de trabajo, tanto de oferta como de demanda.** OIT, Trabajo Decente y Juventud, México, 2007, pág. 23. [en línea] http://white.oit.org.pe/tj/informes/pdfs/tj_informe_mexico.pdf

¹² En el esquema de la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo se considera a la población en edad de trabajar como aquella de catorce años en adelante, de acuerdo con la Ley Federal del Trabajo.

Cuadro 1

<i>Situación de la Población Joven de México durante el 2008</i>					
<i>Jóvenes ocupados entre 14 y 29 años ¹³</i>	<i>Jóvenes desocupados entre 14 y 29 años ¹⁴</i>	<i>Tasa de Subocupación Entre 14 y 29 años ¹⁵</i>	<i>Porcentaje de jóvenes entre 14 y 29 que no recibe ingresos por su trabajo</i>	<i>Nivel de ingreso entre jóvenes de 14 a 29 años</i>	<i>Jóvenes entre 14 y 29 años trabajando en la economía informal</i>
Total 14, 081, 197	Total de desocupados 1, 078, 710	Total de Subocupados 923,254 equivalente a una tasa del 6.55%	1, 790, 599 no percibían ingreso por su trabajo, ya sea porque laboran en negocios familiares, o bien, en la agricultura, siendo actividades de las que viven todos los miembros del núcleo familiar. Esto representa el 12.7% de la población ocupada	3,247,448 percibían de uno a dos salarios mínimos; 3, 774, 277 percibían entre dos y tres salarios mínimos, 2, 053 419, tenían ingresos entre tres y cinco salarios.	3, 534, 740 personas que trabaja para una unidad económica que opera a partir de los recursos del hogar, pero sin constituirse como empresa, de modo que la actividad no tiene una situación identificable e independiente de ese hogar. La manera operativa de establecer esto es que la actividad no lleva una contabilidad bajo las convenciones que permiten que sea auditada.

¹³ De acuerdo con el INEGI la población ocupada son aquellas personas que durante la semana de referencia realizaron algún tipo de **actividad económica**, estando en cualquiera de las siguientes situaciones: Trabajando por lo menos una hora o un día, para producir bienes y/o servicios de manera independiente o subordinada, con o sin remuneración. Ausente temporalmente de su trabajo sin interrumpir su **vínculo laboral** con la **unidad económica**. Incluye: a los ocupados del **sector primario** que se dedican a la producción para el autoconsumo (excepto la recolección de leña).

Fuente: <http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/espanol/rutinas/glogen/default.aspx?t=EHENOE&s=est&c=10797>

¹⁴ El INEGI define a la población desocupada como aquellas personas que no estando ocupadas en la semana de referencia, buscaron activamente incorporarse a alguna actividad económica en algún momento del último mes transcurrido.

Fuente: <http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/espanol/rutinas/glogen/default.aspx?t=EHENOE&s=est&c=10797>

¹⁵ Población Subocupada, son aquellas personas ocupadas con la necesidad y disponibilidad de ofertar más tiempo de trabajo de lo que su **ocupación** actual les permite.

Fuente: <http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/espanol/rutinas/glogen/default.aspx?t=EHENOE&s=est&c=10797>

Situación de la Población Joven de México durante el 2009					
Jóvenes ocupados entre 14 y 29 años ¹⁶	Jóvenes desocupados entre 14 y 29 años ¹⁷	Tasa de Subocupación Entre 14 y 29 años ¹⁸	Porcentaje de jóvenes entre 14 y 29 que no recibe ingresos por su trabajo	Nivel de ingreso entre jóvenes de 14 a 29 años	Jóvenes entre 14 y 29 años trabajando en la economía informal
Total 14, 600,686	1,358,082 de jóvenes entre 14 y 29 años se encontraban desocupados	1,198,000 jóvenes estaban en situación de subocupación, en este caso la tasa equivale al 8.5%	1,992,840 jóvenes no reciben ingresos por el trabajo que desempeñan, lo que equivalente al 13.6% del total de los ocupados	3,798,344 percibían de uno a dos salarios mínimos; 3,201,250 percibían entre dos y tres salarios mínimos, 2,095,038 tenían ingresos entre tres y cinco salarios mínimos	<i>El número de personas trabajando en la economía informal se incrementó a 3,723,520 al concluir el año 2009</i>

El cuadro 1 muestra que el empleo incluso cuando tiene como salario el mínimo es un mecanismo para salir de la pobreza, si aplicamos los estándares cuantitativos con los que se mide en México la línea de pobreza. El problema es que accedieron a alguna forma de empleo o autoempleo en el 2008, menos del 50% de los jóvenes mexicanos.

De ese contingente el porcentaje de subocupados fue de 6,55% y el de jóvenes que trabajan en negocios familiares o rurales que lo hacen en la parcela familiar, sin remuneración alguna, fue de 12.71%. , hacia finales del 2009 se presentó un incremento en la tasa de subocupación ya que ascendió a 8.5%, así como el número de jóvenes que no recibieron ingresos por su trabajo que pasó a 13.6%.

El número de jóvenes que en el 2008 desarrollaban una actividad en el sector informal y no contaban con prestaciones laborales establecidas en la Ley Federal del Trabajo, tales como seguridad social alcanzó una cifra de 3 544 069. En el 2009 se observa también un incremento en la cifra llegando a 3, 723,520 de personas en esta situación, por lo tanto la cifra de violaciones a la ley del IMSS es muy alta, y que no alcanza a evitar

¹⁶ De acuerdo con el INEGI la población ocupada son aquellas personas que durante la semana de referencia realizaron algún tipo de **actividad económica**, estando en cualquiera de las siguientes situaciones: Trabajando por lo menos una hora o un día, para producir bienes y/o servicios de manera independiente o subordinada, con o sin remuneración. Ausente temporalmente de su trabajo sin interrumpir su **vínculo laboral** con la **unidad económica**. Incluye: a los ocupados del **sector primario** que se dedican a la producción para el autoconsumo (excepto la recolección de leña).

Fuente: <http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/espanol/rutinas/glogen/default.aspx?t=EHENOE&s=est&c=10797>

¹⁷ El INEGI define a la población desocupada como aquellas personas que no estando ocupadas en la semana de referencia, buscaron activamente incorporarse a alguna actividad económica en algún momento del último mes transcurrido. Fuente: <http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/espanol/rutinas/glogen/default.aspx?t=EHENOE&s=est&c=10797>

¹⁸ Población Subocupada, son aquellas personas ocupadas con la necesidad y disponibilidad de ofertar más tiempo de trabajo de lo que su **ocupación** actual les permite.

Fuente: <http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/espanol/rutinas/glogen/default.aspx?t=EHENOE&s=est&c=10797>

El cuadro 2 ilustra con claridad que el nivel educativo por sí solo, no es una garantía de mejora en la trayectoria hacia un trabajo decente, especialmente en condiciones de crisis como la actual.

Cuadro 2
Desempleo y Nivel Educativo

<i>Grado escolar de jóvenes desempleados en el 2008.</i> <i>Población comprendida entre 14 y 29 años</i>			
Del total de los jóvenes desempleados 46 mil 246 no había concluido estudios de primaria	Del total de los jóvenes desempleados 203 mil 843 contaban con estudios de primaria completa	Del total de los jóvenes desempleados 436 mil 346 habían completado estudios de secundaria	Del total de los jóvenes desempleados 392 mil 275 contaban con estudios de educación media-superior o superior
<i>Grado escolar de jóvenes desempleados en el 2009.</i> <i>Población comprendida entre 14 y 29 años</i>			
Del total de los jóvenes desempleados 55 mil 495 no había concluido estudios de primaria	Del total de los jóvenes desempleados 207 mil 510 contaban con estudios de primaria completa	Del total de los jóvenes desempleados 570 mil 040 habían completado estudios de secundaria	Del total de los jóvenes desocupados 524 mil 275 contaban con estudios de educación media-superior o superior

Con base en la Encuesta de Ocupación y Empleo, cuarto trimestre del 2008 y 2009.

El cuadro 3 muestra que la absoluta mayoría de los jóvenes que acceden a algún trabajo no lo hacen en condiciones decentes porque: o los empleos están en el sector informal, o cumplen actividades poco calificadas o los trabajos que ejecutan no tienen que ver con sus orientaciones profesionales. El empleo, en esas condiciones, deja de ser una fuente de satisfacción no solo económica sino personal.

Cuadro 3
Jóvenes y calidad del empleo en 2008 y 2009

<i>Jóvenes entre 14 y 29 años realizando un trabajo de forma subordinada y remunerada sin contrato escrito y sin prestaciones laborales</i>	<i>Jóvenes entre 14 y 29 años Laborando en actividades poco calificadas con estudios de nivel medio o superior</i>	<i>Porcentaje de jóvenes que realizan actividades no relacionadas con su carrera</i>
4 millones 595 mil 143 personas realizan un trabajo sin haber firmado un contrato escrito y sin recibir las prestaciones laborales que establece la Ley Federal del Trabajo.	El 52.01% de los jóvenes entre 14 y 19 años y el 25.03% de los que tienen entre 25 a 29 años realizan trabajos poco calificadas, donde no aplican las habilidades de formación que obtuvieron.	41.03 % de los jóvenes ocupados entre 25 y 29 años que cuentan con estudios profesionales terminados realizan actividades no relacionadas con su carrera.
Por otra parte, 4 millones 572 mil 875 jóvenes entre 14 y 29 años trabajan con un contrato escrito y prestaciones laborales		

<i>Jóvenes entre 14 y 29 años realizando un trabajo de forma subordinada y remunerada sin contrato escrito y sin prestaciones laborales</i>	<i>Jóvenes entre 14 y 29 años Laborando en actividades poco calificadas con estudios de nivel medio o superior</i>	<i>Porcentaje de jóvenes que realizan actividades no relacionadas con su carrera</i>
4 millones 762 mil 923 personas realizan un trabajo sin haber firmado un contrato escrito y sin recibir las prestaciones laborales que establece la Ley Federal del Trabajo.	El 58.79% de los jóvenes entre 14 y 19 años y el 26.73% de los que tienen entre 25 y 29 años realizan trabajos poco calificados, donde no aplican las habilidades de formación que obtuvieron.	El 41.95% de los jóvenes ocupados entre 25 y 29 años que cuentan con estudios profesionales terminados realizan actividades no relacionadas con su carrera.
Por otra parte, 4 millones 459 mil 869 jóvenes entre 14 y 29 años trabajan con un contrato escrito y prestaciones laborales		

Con base en la Encuesta de Ocupación y Empleo, cuarto trimestre del 2009.

El desempleo abierto en México entre el primer trimestre del 2008 y cuarto trimestre del 2009 subió en 758666 personas, alcanzando una cifra de 2, 506,595 personas, como efecto de la crisis económica mundial. Esa situación ha hecho que el estado del empleo juvenil decente haya empeorado.

Millones de jóvenes carecen de un trabajo decente y están atrapados en trabajos temporales, a tiempo parcial involuntario, trabajos eventuales que aportan pocos beneficios y limitadas posibilidades de progreso, o bien, empleados como trabajadores familiares no remunerado o trabajador por cuenta propia, lo cual expone a los jóvenes a empleos vulnerables¹⁹, o al desempleo, ya que tienen de dos a tres veces más probabilidades que los adultos de estar desempleados.

En el 2009 se acentúa esta tendencia como consecuencia de la crisis financiera mundial, según datos de la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo en el 2009 los desocupados de entre 14 y 29 años suman 1.358.082 que es más del 50% del total de desocupados existentes en el año. De esos 1.358.082 desempleados jóvenes, 609.685 perdieron su empleo en el año 2009, lo que significa que a causa de la crisis, más del 50% del total de jóvenes desempleados quedaron desocupados en el año 2009. Con base en los datos anteriores, es posible hacer una primera conclusión: los jóvenes mexicanos desocupados en el 2009, son el contingente mayor de desocupados del país y los mexicanos de entre 14 y 29 años, en materia de trabajo decente, son los más golpeados por la crisis 2008/2009.

Una cuestión que merece ser tomada en consideración es que una proporción importante de los jóvenes desocupados proviene de familias pobres, lo cual frente a una crisis económica pone de

¹⁹ El concepto "empleo vulnerable" detallado en OIT *Indicadores clave del mercado de trabajo*, 5ª edición, Ginebra, 2007. se refiere a un nuevo indicador que incluye a aquellas personas empleadas bajo circunstancias relativamente precarias de acuerdo a su situación en el empleo. Debido a que los trabajadores por cuenta propia y los trabajadores familiares no remunerados a menudo no tienen acuerdos formales de trabajo, carecen de acceso a los beneficios de programas de protección social y se encuentran más a merced de los ciclos de la economía, se considera a quienes están en esta situación como "vulnerables". Es un indicador estrechamente vinculado a la pobreza. Si su número es considerable, puede estar indicando una situación de pobreza generalizada. Su vinculación con la pobreza se justifica si se considera que son trabajadores vulnerables que carecen de protección social y de redes de seguridad que les puedan brindar amparo cuando baja la demanda y porque en general no poseen ahorros para hacer frente a las vicisitudes que los afecten a ellos y sus familias. Tendencias Mundiales del Empleo Juvenil, octubre 2008 [en línea] [http://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/P/09314/09314\(2008\).pdf](http://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/P/09314/09314(2008).pdf)

manifiesto el peligro de acrecentar el círculo vicioso de la transmisión intergeneracional de la pobreza. Además, es necesario considerar también que en el desempleo juvenil en México se reproducen otros fenómenos como el de la inequidad social que afecta a las mujeres y al sector rural.

Emprendedurismo juvenil

El emprendedurismo juvenil es una estrategia válida para impulsar la inserción laboral decente de los jóvenes.

Un emprendedor es aquella persona que identifica una oportunidad de negocio o necesidad de un producto o servicio y organiza los recursos necesarios para ponerla en marcha, es decir, convertir una idea en un proyecto concreto, ya sea una empresa o una organización social, que genere algún tipo de innovación y empleos. Y que emprende no solo por necesidad momentánea de sobrevivencia sino por vocación empresarial

La promoción del espíritu empresarial y el apoyo a las iniciativas empresariales es en general un asunto muy importante, como principio general de desarrollo. Pero se deben tomar en cuenta algunos problemas para impulsarla como estrategia hacia los jóvenes. Si hay algún campo de la actividad humana donde funcionan con mayor frialdad e implacabilidad las leyes del mercado es el de la actividad empresarial, lo que nos llama a ser muy realistas sobre las condiciones requeridas para la creación de empresas, especialmente porque lo que nos interesa es que, independientemente de su tamaño, sean empresas competitivas, es decir que tengan probabilidades razonables de sobrevivir en el mercado y de generar un ingreso, también razonable, a sus creadores.

Este objetivo es muy exigente, desde dos puntos de vista: a) que la posibilidad del fracaso es consustancial a la actividad empresarial, incluso cuando se cuenta con las mejores condiciones de partida; b) que la capacitación es una de las condiciones intrínsecas necesarias para la creación de una empresa, puesto que también hay que pensar en el financiamiento, en los servicios de soporte como la asistencia técnica en producción y comercialización, etc. Todo ello, dejando de lado las condiciones extrínsecas, es decir, la existencia de un mercado, las regulaciones legales, etc.

Por lo anterior conviene ser muy prudentes cuando se plantea la creación de empresas como producto directo e inmediato de los programas intensivos de capacitación de jóvenes, en especial de jóvenes pobres, que además de la inexperiencia e indefinición de proyecto de vida propia de la edad carecen de una base mínima de recursos económicos o de capital social, entendido éste como la disponibilidad de contactos, experiencia, reconocimiento social, etc., factores todos ellos muy importantes en los perfiles de empresarios exitosos.

Al respecto el documento "Encuesta y análisis de los factores que inciden en el espíritu emprendedor de los jóvenes mexicanos" (Ver Anexo) revela algunos aspectos importantes a considerar para el diseño y ejecución de políticas de apoyo al emprendedurismo juvenil en México.

Lo más importante que demuestra la encuesta es que los jóvenes buscan emprender por necesidad, medida por una combinación de factores sociales y decisión personal. Las variables utilizadas para ese hallazgo son: falta de oportunidades de empleo, necesidad de mejorar su

nivel de vida, necesidad de apoyar el gasto familiar. La respuesta que sintetiza el hallazgo es que los jóvenes emprenden por necesidad en un 61,7% y por vocación en un 37,3%.

Otros factores que consideraron positivamente fueron el apoyo de gobierno y la información escolar y eventos emprendedores en ese orden.

El factor de contagio familiar pro- emprendedurismo es pequeño, porque menos del 10% de los encuestados declararon pertenecer familias empresarias.

El otro hallazgo importante de la encuesta es que los jóvenes tienen una visión del "espíritu emprendedor" con énfasis en los rasgos personales más que en habilidades aprendidas.

En el tema de actitudes y valores de un emprendedor, para los jóvenes encuestados la responsabilidad tiene el 85,2% seguida de confianza en si mismo, ser honesto, ser respetuoso y atento, ser realista, tener afán de logro, estar motivado, ser constante, tenaz, entusiasta y optimista. Tuvieron menores ponderaciones correr riesgos, no temer al fracaso, tener fe en dios y ser generoso.

Confirmando lo señalado anteriormente en el tema conocimientos y habilidades de un emprendedor, los encuestados señalan como más importante: saber tomar decisiones, tener claros los objetivos, tener capacidad para negociar, ser innovador y creativo, contar con capacidad para detectar oportunidades de negocios.

Menos importantes son: conocer tecnologías de información, ser visionarios, tener conocimientos administrativos, conocer los programas de apoyo de la empresa, tener gusto por formar y guiar equipo de trabajo, tener experiencia en trabajos anteriores.

En cuanto al tema de los factores adversos a las iniciativas de emprendedurismo juvenil los jóvenes señalan en el plano social la inseguridad y el rechazo social y cultural al empresario joven.

Lo primero es obvio y generalizado, debido al grado tan alto que ha alcanzado la inseguridad pública en México y las magnitudes que tiene la violencia delincinencial hoy. Lo segundo tiene que ver con una cultura tradicional que no reconoce en los jóvenes una ciudadanía plena, que, entre otros derechos y posibilidades, tiene la de ser emprendedora.

En cuanto a los factores escolares adversos las respuestas fueron: escasa información y motivación sobre el tema de negocios en la escuela, prefiero continuar con mis estudios, no me interesa, prefiero buscar empleo.

Esas respuestas evidencian la falta curricular de formación y motivación que caracteriza aún al sistema educativo en relación con el emprendedurismo. En general, no se registró un cambio de comportamiento evidente entre los diferentes *niveles de estudio* respecto a lo que los jóvenes consideran les impediría poner su empresa. El hecho de que sea indiferente el nivel educativo respecto de la decisión de ser emprendedores tiene que ver con las condiciones económico-sociales del país. De hecho el nivel educativo ha dejado de ser un seguro escalón para la movilidad social ascendente y para la suerte de los jóvenes en materia de empleo decente. Situación que se ve agravada en la actual crisis.

Es importante resaltar que la encuesta muestra que la edad de primer empleo de los jóvenes urbanos y rurales se da entre los 16 y 18 años en el 86.6% para los primeros y en el 90.2% para

los segundos. Eso indica que los jóvenes mexicanos buscan incorporarse al mercado laboral a temprana edad.

Cuando no se tienen en cuenta estas consideraciones, se puede caer en enfoques bien intencionados pero ingenuos y voluntaristas de creación de empresas, muchas veces acompañados de una oferta de servicios de formación empresarial teórica e inadecuada; de financiamiento desenfocado de las condiciones reales del mercado financiero, y de asistencia técnica no profesional. El resultado suele ser una larga lista de emprendimientos fracasados, de experiencias más desmotivantes que formativas, con muy mala relación costo-beneficio.

No significa esto que sea imposible que los jóvenes, especialmente los jóvenes pobres, lleguen a ser empresarios exitosos (otra vez, en el sentido de empresas competitivas). De hecho, muchos lo logran, pero generalmente después de un proceso en el que han combinado experiencias de autoempleo informal con períodos de empleo dependiente a lo largo del cual han afinado sus habilidades naturales y han logrado adquirir una base de activos productivos, de experiencia, de conocimiento del mercado, de contactos, etc. Son estos jóvenes empresarios ya probados los que deberían definirse como la población objetivo de programas de apoyo al desarrollo empresarial, cuyo criterio de equidad se validaría por el origen social de los beneficiarios.

Otra cosa, muy necesaria, es la introducción de contenidos de estímulo al espíritu empresarial y de orientación sobre las condiciones y características de la iniciativa empresarial, a todos los jóvenes beneficiarios de programas de capacitación en el período de transición, aunque ellos estén predominantemente dirigidos a una consolidación ocupacional que pase primero por la experiencia del empleo asalariado. De una parte, esos contenidos, como la iniciativa, la comprensión de las lógicas del mercado, la importancia de la calidad y el costo como factores de competitividad, etc., son también relevantes a una buena empleabilidad. De la otra, son insumos que potencian la probabilidad de que en el futuro este trabajador pueda, si así lo desea y encuentra las condiciones adecuadas, lanzarse a la iniciativa empresarial.

Es necesario resaltar que la capacitación sobre emprendedurismo debe enmarcarse en el concepto de La Responsabilidad Social Empresarial, que es una nueva estrategia corporativa que implica el compromiso de las empresas, a través de la aplicación sistemática de recursos, para respetar y promover los derechos de las personas, el crecimiento de la sociedad y el cuidado del ambiente. Este compromiso se traduce en acciones concretas que buscan el beneficio de todos los actores involucrados en las actividades de la empresa (accionistas, trabajadores, proveedores, distribuidores y la comunidad en su conjunto), alcanzando un mejor desempeño y logrando su sostenibilidad y la de su entorno.

Jóvenes que ni estudian ni trabajan

Alrededor del mundo los jóvenes han visto reducirse sus expectativas ante la vida, situación generada por el *debilitamiento de la escuela y del trabajo en su capacidad de interpelar a los sujetos y de generar percepciones, voluntades y valores compartidos que antaño las convirtieron en instituciones clave de integración y cohesión social.*²⁰

²⁰ Saraví, A, Gonzalo, Juventud y sentido de pertenencia en América Latina, Revista CEPAL 98, agosto 2009, pág. 47.

En México, el comportamiento de la economía y las limitaciones del sistema educativo público son un factor de gran incidencia en el crecimiento de la masa de jóvenes “ninis”, que ni estudian ni trabajan.

La problemática de ese sector poblacional es compleja y vale la pena analizarla. Por un lado, los jóvenes enfrentan una frustración de expectativas sobre la oferta educativa que no corresponde con sus ilusiones o ambiciones; hoy en día la educación ha dejado de ser un mecanismo de movilidad social; y por el otro, está el problema del grave estancamiento económico, así como de la creciente informalidad y precarización del empleo, situación en donde las empresas formales tratan de ahorrar costos a través de la subcontratación, condición que repercute en salarios reales más bajos y escasas o nulas prestaciones sociales. En consecuencia, los jóvenes experimentan una drástica caída en las oportunidades educativas y de empleo, con sus secuelas en salud y vivienda.

Como se apuntaba al inicio de este trabajo, la cuestión juvenil debería representar para el Estado mexicano una ventana de oportunidad porque del aprovechamiento de sus potencialidades, el país se beneficiaría de la coyuntura que se abre con el bono demográfico. Baste decir que de acuerdo con datos del INEGI correspondientes al IV trimestre del 2009, la población total de jóvenes entre 14 y 29 años ascendió a 30, 495,018, de los cuales 14, 600,686 conforman la población ocupada. Sin embargo, como también se mencionó anteriormente existen condiciones críticas de ocupación entre este sector de la población; las cifras hasta el IV trimestre del 2009 así lo confirman.

En efecto para esa fecha el número de jóvenes trabajando en el sector informal fue de 3, 723,520; un número importante de jóvenes, 4, 762,923, se encontraban laborando sin contrato y sin prestaciones laborales, además de los subocupados, en este caso la cifra fue de 1, 198,000. Por otra parte, la situación de la caída del empleo que afectó drásticamente a México durante el 2009 repercutió en gran medida en los jóvenes, la cifra de desempleados jóvenes registrada en el mismo periodo fue de 1, 358,082. Tal como lo muestran estos datos, entre las circunstancias que privan en el mercado de trabajo, como son: el desempleo, trabajos en condiciones laborales precarias, la informalidad y la subocupación, da como resultado un conjunto de 11, 042,525 jóvenes que enfrentan un panorama en donde las expectativas de desarrollo laboral se tornan negativas, especialmente, entre los sectores populares que cifraban tradicionalmente en el trabajo sus expectativas de mejoramiento de vida. El mercado de trabajo ha venido experimentado un creciente descrédito como solución para asegurar la vida futura, en un contexto de extendida precariedad laboral y trayectorias laborales estancadas en la pobreza²¹.

Ante los actuales desafíos que plantea la inserción laboral de los jóvenes, Jürgen Weller se refiere a la valoración que tienen los jóvenes del trabajo, y lo puntualiza de la siguiente manera:

Los jóvenes otorgan una alta valoración al trabajo en sí, pero sus experiencias con empleos concretos suelen ser frustrantes. Si bien se aprecia una creciente percepción funcional del trabajo principalmente como fuente de ingreso —que en algunos casos tiene que competir con otras que prometen ganancias mayores y más fáciles—, para muchos jóvenes este sigue siendo la piedra angular en el desarrollo de su identidad personal, a lo que contribuye el logro de nuevas relaciones sociales en el lugar del empleo. Sin embargo, muchas experiencias de trabajo iniciales no cumplen con las expectativas cifradas en ellas, ya que son muchos los jóvenes que informan de ingresos

²¹ Ibid., pág. 63

*bajos, poca acumulación de conocimientos y habilidades, amenazas de despido, malos tratos, acoso sexual o relaciones personales desagradables; en fin condiciones que no estimulan a aprovechar el potencial que promete el trabajo para el desarrollo individual y social de los jóvenes.*²²

En este sentido la fuerza de trabajo juvenil se enfrenta con factores de riesgo, incertidumbre y precarización del empleo.

Hoy en día más que hablar de inserción laboral es conveniente hablar de *posicionamiento laboral, entendido como un proceso marcado por la precariedad. En un escenario de escasa creación de empleo formal, cuando no de destrucción del mismo, la incorporación de los jóvenes al mercado de trabajo no implica el inicio de una carrera laboral, sino la llegada a una situación de vulnerabilidad duradera e incluso permanente. Con ello, el empleo no se vuelve una experiencia de autoafirmación y construcción de la identidad personal, sino que el trabajo se puede percibir como un mal necesario. Para los jóvenes la incorporación a la actividad laboral puede ser una experiencia de frustración, más que de desarrollo.*²³

Por otra parte, se encuentra la crisis de expectativas que tiene la juventud en la educación, existen diversos factores que provocan la deserción escolar y que la escuela no logra retener a los alumnos, en primer término, se puede argumentar que se debe a cuestiones económicas, pero también cabe plantearse cuál es la importancia o relevancia que se le da a la educación en las expectativas de vida de los jóvenes. Gonzalo Saraví, Profesor del CIESAS, señala que por medio de otras investigaciones se ha llegado a cuestionarse si los jóvenes *"interrumpen sus trayectorias educativas porque necesariamente deben salir a trabajar o [si] será que se inclinan por el mundo laboral luego de percibir que la escuela no cubre sus expectativas, o simplemente los excluye"*.²⁴

La cuestión del desencanto o escepticismo que muestran los jóvenes ante el estudio también se ve acompañada además, por el desinterés o aburrimiento que les provoca a los jóvenes el hecho concreto de asistir a la escuela, ya que el obtener ciertas calificaciones no alterará en gran medida las oportunidades de trabajo a las que puedan acceder, o bien, el trabajo que pudiesen llegar a realizar. Además, no hay que perder de vista opciones como la migración y la incursión de los jóvenes en grupos delictivos, en este caso los jóvenes se han convertido en la fuente de fortalecimiento de grupos delictivos controlados por el crimen organizado que les paga salarios que van de 800 a 6 mil pesos diarios por asaltar, robar, matar o vender droga, piratería, contrabando o mercancía robada.²⁵

²² Weller, Jürgen, Inserción Laboral de los Jóvenes: características, tensiones y desafíos, Revista de la CEPAL 92, agosto 2007, pág. 73 [en línea] <http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/7/29587/LCG2339eWeller.pdf>

²³ México frente a la crisis: hacia un nuevo curso de desarrollo, Revista EconomíaUNAM, vol. 6, núm. 18, pág. 31. [en línea] <http://www.economia.unam.mx/publicaciones/econunam/pdfs/18/01mexicofrentealacrisis.pdf>

²⁴ Saraví, Gonzalo, op cit, pág. En este caso el autor retoma información para su argumentación del informe del Sistema de Tendencias Educativas en América Latina (SITEAL 2007)

²⁵ Este dato corresponde a las opiniones y comentarios vertidos por el Diputado Federal del Partido Nueva Alianza y Secretario de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados, Jaime Arturo Vázquez Aguilar, quien en una entrevista publicada en el periódico Uno más Uno, habla de la situación a nivel nacional de los *cerca 7 millones de jóvenes a nivel nacional, son parte de la generación "ni-ni", ya que ni trabajan ni estudian, lo que los vuelve presa fácil para ser reclutados por el crimen organizado. La versión electrónica de esta nota aparece en:* http://www.unomasuno.com.mx/es/cont/nacionales/Coopta_crimen_organizado_j_venes_entre_12_y_29_a_os.php

Ante el actual contexto de falta de crecimiento económico, de expectativas laborales negativas, y en general, de una crisis de confianza en las instituciones, la cuestión de atención integral a la juventud se erige como un gran desafío, *ya que resulta preocupante el aumento de los jóvenes que ni estudian ni trabajan. Se trata de alrededor de 7.5 millones de personas con sesgo mayor hacia las mujeres. En gran medida esta situación es un reflejo de los que se dejó de hacer en términos de crecimiento y política social: no se han generado suficientes empleos, tampoco suficientes espacios en la educación superior.*²⁶

Entre los asuntos que en este momento México debe poner en su agenda de prioridades está el de la cuestión juvenil, ya que desde este ámbito se puede incidir para proyectar el desarrollo nacional. Dada su importancia debería ser un asunto de interés nacional, ya que como hemos mencionado anteriormente, los jóvenes son el grupo etario más vulnerable ante la actual situación de crisis económica y en materia del aumento de los hechos delictivos vinculados con el crimen organizado. *Debido a que es el grupo más numeroso de la población, el Estado debe canalizar mayores recursos a este sector con una perspectiva incluyente y de fortalecimiento a la cohesión social.*²⁷

Incremento en la incorporación de las mujeres al mercado laboral

En cuanto a la situación particular de la mujer, es indudable que cada vez más mujeres se incorporan al mercado laboral, por lo que desde hace varias décadas la tasa de participación femenina tiene una clara tendencia ascendente, en la que inciden los cambios demográficos, como la reducción del número de hijos, la mayor educación de la mujer, lo que a su vez, unido a la necesidad de generar más ingresos para la familia, promueve su mayor participación laboral.

La incorporación de la mujer a una actividad remunerada, ya sea en el sector formal o informal de la economía, es en muchos de los casos de vital importancia ya que, como lo señala la CEPAL, en el informe Panorama Social de América Latina 2009, *En muchos hogares, la mujer pasa a ser la principal o única proveedora de ingresos, o bien una generadora de ingresos equivalente al hombre. El ingreso de las mujeres al mercado de trabajo es crucial para que muchos hogares no caigan en situación de pobreza o salgan de dicha situación. Esta circunstancia es evidente en los hogares con jefatura femenina y claramente identificable en los hogares biparentales.*²⁸

Sobre este punto, vale la pena precisar que en México suman 3, 760,848 mujeres jefas de familia, de las cuales 1, 182,192 se encuentran ocupadas en el sector informal²⁹

²⁶ Se incluye la cita textual de este párrafo que fue tomado del documento "México frente a la crisis: hacia un nuevo curso de desarrollo" de la página 34, editado por la Revista Economía UNAM, en el volumen 6, número 18, redactado por un grupo integrado por Rolando Cordera Campos, Carlos Heredia Zubieta y Jorge Eduardo Navarrete López, en este documento participa un número importante de personas dedicadas a la academia, por lo que los datos ahí presentados resultan pertinentes para este tema, ya que ilustran claramente la situación socioeconómica por la que atraviesa México y su repercusión en la vida de la población joven.
<http://www.ejournal.unam.mx/ecu/ecunam18/ECU001800601.pdf>

²⁷ *Ibid.* pág. 33.

²⁸ CEPAL, Panorama Social de América Latina 2009, Documento Informativo, pág. 43 y 44,
<http://www.oei.es/pdf2/PSE2009-Sintesis-Lanzamiento.pdf>

²⁹ INEGI, Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo, versión interactiva,
<http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/espanol/proyectos/encuestas/hogares/enoe/bd/consulta2/th.asp?s=est&c=10837>

Los siguientes cuadros muestra que durante los últimos cuatro años se ha dado un incremento en la tasa de participación económica de las mujeres, no obstante, acceden al empleo en menor proporción que los hombres como lo demuestran las cifras del año 2009.

Tasa de participación registrada entre 2006 y 2009

Periodo de la encuesta	2006	2007	2008	2009
Hombre	78.8	79.0	77.2	77.5
mujer	41.8	42.7	41.1	42.8

Fuente: STPS Tasa calculada contra la población en edad de trabajar.
STPS: http://www.stps.gob.mx/DGIET/web/menu_infsector.htm

En el caso específico de la incorporación de las mujeres jóvenes al mercado laboral encontramos que en el 2009 el número de mujeres ocupadas fue de 5, 379,888, contrastando con los 9, 220,798 de hombres, lo que significa que estaban empleados 3, 840,910 más hombres que mujeres.

Población ocupada entre 14 y 29 años por edad y sexo durante el 2009

Año 2009	14 a 19 años	20 a 24 años	25 a 29	Total
Hombres	2,682,586	3,255,886	3,282,326	9,220,798
Mujeres	1,331,720	1,925,753	2,122,415	5,379,888

Fuente: ENOE <http://www.inegi.org.mx/inegi/default.aspx?s=est&c=10819&e=&i=>

Pero, ese incremento en el número de mujeres que se incorporan al mercado laboral debe ser contextualizado, ya que la situación laboral de la mujer se caracteriza, generalmente, por niveles más elevados de desempleo y mayores condiciones de precariedad e informalidad que la de los hombres, de igual manera se ven afectadas por inferiores condiciones de trabajo, limitadas prestaciones de salud, reducido porcentaje de afiliación a la seguridad social y bajos salarios.

La informalidad afecta en mayor proporción a las mujeres, ya que siguen concentradas en sectores como el trabajo en el servicio doméstico, situación en la que se encuentran en su mayor parte mujeres indígenas, la cifra de mujeres que en México realizan este tipo de actividad equivale a 8.7%; por otro lado está el trabajo a destajo a domicilio y la asistencia en pequeñas empresas familiares. Es importante destacar que, generalmente, las labores domésticas y cuidado de los hijos sigue recayendo en las mujeres, por lo que informalidad les da a las mujeres cierta flexibilidad para hacer frente a las responsabilidades familiares. El empleo formal tal como existe hoy las discrimina al no reconocer la carga reproductiva, de trabajo doméstico y del cuidado del hogar. En consecuencia esto tiene efectos negativos en las trayectorias laborales femeninas y en el acceso a la capacitación y a la seguridad social.

El número de mujeres entre 14 y 29 años trabajando en el sector informal al finalizar el año 2009 fue de 1, 296,111 lo que equivale al 34.8 % del total de jóvenes inmersos en empleos del sector informal.

Jóvenes entre 14 y 29 años en el sector informal

Periodo	Hombres	Mujeres	Total
2009	2,427,409	1,296,111	3,723,520

Fuente: ENOE <http://www.inegi.org.mx/inegi/default.aspx?s=est&c=10819&e=&i=>

Situación de Pobreza en el sector rural e indígena en México

La cuarta parte de los mexicanos vive en el sector rural, en su mayoría en un contexto de pobreza. Esta condición persiste en este núcleo de la población a pesar de los avances en la reducción de la pobreza alimentaria en la cual se han enfocado durante los años recientes programas sociales como Oportunidades.

En otro plano se encuentran los pueblos y comunidades indígenas, en México se estima que esta población asciende a 13.7 millones de personas, de las cuales 6.7 son hombres y 6.9 son mujeres. Las entidades con mayor número de indígenas son Oaxaca, Chiapas, Veracruz, Yucatán y Puebla, con un total de 7.3 millones.³⁰ Son hombres y mujeres de todas las edades, que tienen sus propias culturas, sus lenguas, y que viven marginados en muchas localidades urbanas y rurales del país. Es necesario subrayar que en muchas de las regiones indígenas prevalece la escasez de empleos, los bajos salarios y las relaciones asimétricas entre población indígena y no indígena que afectan tanto a los procesos productivos como a los de comercialización y, en general, al desarrollo.

Entre los graves rezagos que aun aquejan a la población indígena destacan: desnutrición o deficiencias nutricionales; mortalidad y morbilidad materna e infantil; rezago educativo; inequidad de género y migración.

Es necesario subrayar la especial condición de las mujeres de los pueblos y las comunidades indígenas, ya que conforman un sector de la población en el que los niveles de pobreza son más profundos; aunado a lo anterior, un problema fundamental que requiere especial atención que es el del trabajo infantil, ya que las actividades que desempeñan niñas y jóvenes indígenas se dan en condiciones de precariedad y vulnerabilidad, las cuales atentan contra sus derechos.

Los cuadros que se presentan a continuación muestran un esquema de la evolución negativa de la pobreza en México durante el periodo 2006/2008, con base en la información disponible presentada por Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL).

Este mismo organismo establece los márgenes para delimitar la línea de pobreza, bajo esta medición se identifican tres tipos de pobreza, de acuerdo con el nivel de ingresos.³¹

Medición de la línea de pobreza

Ámbito y tipo de pobreza	Línea de pobreza		
	2000	2006	2008
Urbana			
Alimentaria	\$626.62	\$809.87	\$949.38
Capacidades	\$768.55	\$993.31	\$1,164.41
Patrimonio	\$1,257.25	\$1,624.92	\$1,904.84
Rural			

³⁰ De acuerdo con cifras del Consejo Nacional de Población (CONAPO), Boletín N° 20 /09. México, D.F., 9 de agosto de 2009, Secretaría de Gobernación, [en línea] <http://www.conapo.gob.mx/prensa/2009/bol090810.pdf>

³¹ La metodología del Gobierno para medir la pobreza en México identifica tres tipos de pobreza, de acuerdo con el nivel de ingresos, la educación, el acceso a servicios básicos y de salud, la alimentación y la vivienda de la población: 1. Pobreza alimentaria: es la población que cuenta con un ingreso per cápita insuficiente como para adquirir una alimentación mínima-mente aceptable. 2. Pobreza de capacidades: es la población que si bien puede cubrir sus necesidades mínimas de alimentación, cuenta con un ingreso per cápita insuficiente como para realizar las inversiones mínimamente aceptables en la educación y la salud de cada uno de los miembros del hogar. 3. Pobreza patrimonial: es la población que si bien puede cubrir sus necesidades mínimas de alimentación, educación y salud, cuenta con un ingreso per cápita que no le es suficiente para adquirir mínimos indispensables de vivienda, vestido, calzado y transporte para cada uno de los miembros del hogar.

Alimentaria	\$463.36	\$598.70	\$706.69
Capacidades	\$547.83	\$707.84	\$835.52
Patrimonio	\$840.81	\$1,086.40	\$1,282.36

El CONEVAL actualiza las líneas de pobreza de acuerdo con los ponderadores de precios del Banco de México. Fuente: Evolución de la pobreza en México, 2009, http://www.coneval.gob.mx/contenido/med_pobreza/3967.pdf

Evolución de la pobreza por ingreso 2005/2008

Porcentaje y número de personas en condición de pobreza por ingresos 2005/2008

Ámbito y tipo de pobreza	Porcentaje		
	Alimentaria	Capacidades	Patrimonio
Nacional			
2005	18.2	24.7	47.0
2006	13.8	20.7	42.6
2008	18.2	25.1	47.4
Urbano			
2005	9.9	15.8	38.3
2006	7.5	13.6	35.6
2008	10.6	17.2	39.8
Rural			
2005	32.3	39.8	61.8
2006	24.5	32.7	54.7
2008	31.8	39.1	60.8

Fuente: CONEVAL, Comunicado de prensa No. 006/09, 18 de julio de 2009 http://www.coneval.gob.mx/contenido/med_pobreza/3494.pdf

El CONEVAL clasifica tres tipos de pobreza, de acuerdo con el nivel de ingresos, la educación, el acceso a servicios básicos y de salud, la alimentación y la vivienda de la población:

- **Pobreza alimentaria:** incapacidad para obtener una canasta básica alimentaria, aun si se hiciera uso de todo el ingreso disponible en el hogar en comprar sólo los bienes de dicha canasta.
- **Pobreza de capacidades:** insuficiencia del ingreso disponible para adquirir el valor de la canasta alimentaria y efectuar los gastos necesarios en salud y educación, aun dedicando el ingreso total de los hogares nada más que para estos fines
- **Pobreza de patrimonio:** insuficiencia del ingreso disponible para adquirir la canasta alimentaria, así como realizar los gastos necesarios en salud, vestido, vivienda, transporte y educación, aunque la totalidad del ingreso del hogar fuera utilizada exclusivamente para la adquisición de estos bienes y servicios.

En situación de pobreza alimentaria el sector rural supera en 30.6 % al sector urbano en el 2006 y en el 2008 en 33,3 %

En pobreza de capacidades el sector rural supera al urbano en 41,5 % en el 2006 y en 44% en el 2008.

En condición de pobreza de patrimonio el sector rural supera en 65% al sector urbano en el 2006 y en 65.4 % en el 2008.

En México existe una brecha negativa para el sector rural en comparación con el urbano, en todos los tipos de pobreza y esta brecha tiende a crecer.

Es conveniente apuntar que de acuerdo con estimaciones de la CEPAL el país más afectado por la crisis en América Latina fue México, ya que se registró un empeoramiento de la situación de la pobreza, la cual se incrementó de 3,1 puntos porcentuales entre 2006 y 2008.³²

Perspectivas para el año 2010

En un contexto de crisis global, se prevé que México entrará en el 2010 en una etapa de recuperación económica, los pronósticos de organismos internacionales como la CEPAL señalan que se podría alcanzar un crecimiento del 3,5%, esto como consecuencia del repunte previsto de la economía estadounidense, sin embargo, será hasta 2011 que podría alcanzar el nivel de actividad registrado hace tres años.

Por su parte el Banco de México es más optimista y anuncia que el pronóstico para el crecimiento del Producto Interno Bruto (PIB) en 2010, se elevó a un rango de entre 3.2 y 4.2 por ciento.³³

En cuanto a las tendencias de recuperación del empleo, el Secretario del Trabajo, Javier Lozano, indicó que de acuerdo con datos del Banco de México el crecimiento de la economía se estima entre 3% y 4.2%; y que la creación de empleo oscilará entre 350 mil y 450 mil empleos.³⁴

Estas previsiones resultan insuficientes ante el incremento de la tasa de desocupación que enfrenta el país. Tomando en consideración los datos más recientes, se observa que en diciembre de 2009 la tasa de desocupación fue de 4.80% equivalente a 2 millones 256 mil personas, y que de acuerdo con las cifras dadas a conocer por el INEGI, el desempleo ascendió a 5.87% al final del mes de enero de 2010, lo cual corresponde a 2 millones 760 mil personas sin una fuente de ingresos. Lo anterior significa que solo en un mes 504 mil personas se sumaron al desempleo.³⁵

Por otra parte, persiste el aumento del empleo en el sector informal; la cifra en 2009 llegó a 12 millones 612 mil 617 personas laborando en empleos informales.

Tal como se menciona en el informe OIT Panorama Laboral 2009, uno de los impactos esperables de la crisis es el aumento del empleo informal como consecuencia de la contracción económica y el ajuste del mercado laboral.³⁶ Como se muestra en el siguiente cuadro, esta tendencia ha ido en ascenso en los últimos cuatro años.

³² El enfoque utilizado por la CEPAL en su informe Panorama Social de América Latina 2009, para estimar la pobreza consiste en clasificar como "pobre" a una persona cuando el ingreso por habitante de su hogar es inferior al valor de la "línea de pobreza" o monto mínimo necesario que le permitiría satisfacer sus necesidades esenciales.

³³ Periódico La Jornada, Ve Carstens una "vigorosa" recuperación de la economía Jueves 28 de enero de 2010, p. 25, [en línea], <http://www.jornada.unam.mx/2010/01/28/index.php?section=economia&article=025n1eco>

³⁴ fuente:http://www.stps.gob.mx/saladeprensa/estenograficas_2010/enero/esteno_30_enero.htm

³⁵ Indicadores Oportunos de Ocupación Y Empleo, Cifras preliminares durante enero de 2010, Comunicado No. 065/10, 25 febrero, [en línea], <http://www.inegi.org.mx/inegi/contenidos/espanol/prensa/comunicados/ocupbol.asp>

³⁶ OIT Panorama Laboral 2009, Este fenómeno se identifica a partir de sus dos componentes principales. Estos son el empleo en el sector informal de empresas, como define la XV Conferencia Internacional de Estadísticos de Trabajo (CIET) de la OIT, celebrada en 1993, y el empleo informal en empresas formales, como se establece en la XVII CIET de 2003. OIT Panorama Laboral 2008, pág. 56 [en línea], <http://oit.org.pe/WDMS/bib/publ/panorama/panorama09.pdf>

El concepto

de *empleo en el sector informal* se refiere al empleo generado en empresas de hogares (es decir, que no están constituidas en sociedad), que no cumplen con las regulaciones nacionales obligatorias para la operación de unidades empresariales, y/o no llevan registros contables, sea por motivos económicos, desconocimiento, u otras razones. Esta definición comprende a

Aumento del empleo informal en el periodo 2006/2009

• 2006	→	11,404,691
• 2007	→	12,005,795
• 2008	→	11,674,659
• 2009	→	12,612,617

Fuente INEGI: http://www.inegi.org.mx/lib/olap/general_ver4/MDXQueryDatos.asp?#Regreso&c=10826

La drástica caída de la economía mexicana y las dificultades que enfrenta para lograr su recuperación han influido de manera importante en la precarización de las relaciones en el sector formal,³⁷ así como una mayor incidencia en el aumento del empleo informal total. En este contexto, y como se señaló anteriormente, los jóvenes integran el grupo más vulnerable frente a la crisis económica. Cuando la economía se contrae, cae el producto y aumenta la desocupación, el desempleo entre los jóvenes crece con mayor velocidad y en forma más pronunciada, siendo el segmento más perjudicado del ciclo negativo de la economía. En consecuencia, la mayoría de los jóvenes se incorporan al mercado laboral, por lo general, en empleos precarios, sin contrato de trabajo, protección social ni estabilidad. (OIT, 2009).

Así lo ilustra el siguiente cuadro, que muestra un crecimiento constante del porcentaje de mexicanos entre 14 y 29 años sin acceso a trabajos formales.

Jóvenes entre 14 y 29 años sin acceso a empleos formales

Periodo de encuesta	Total
Cuarto trimestre del 2006	59.04
Cuarto trimestre del 2007	59.77
Cuarto trimestre del 2008	60.19
Cuarto trimestre del 2009	62.84

Fuente: ENOE <http://www.inegi.org.mx/inegi/default.aspx?s=est&c=10819&e=&i=>

El crecimiento del contingente de jóvenes sin acceso a empleos formales refleja la expansión del número de jóvenes que se quedan desempleados o se incorporan al sector informal de la economía.

trabajadores por cuenta propia, empresas que cuentan con empleados asalariados de manera continua y pueden contar además con trabajadores familiares auxiliares. De otro lado, el **empleo informal** abarca el empleo que puede presentarse tanto en empresas del sector formal o informal de la economía como en los hogares. Capta además de la gran mayoría de los trabajadores en el sector informal a otros empleos informales como los empleos asalariados informales, que se refieren a los empleos asalariados que no cuentan con protección social o con determinadas prestaciones relacionadas con el empleo. Así, los conceptos de *empleo informal* y *empleo en el sector informal* expresan el problema de la informalidad en su conjunto, lo que es denominado por muchos como *economía informal*. OIT Panorama Laboral 2008, pág. 19, [en línea], <http://www.oit.org.pe/WDMS/bib/publ/panorama/panorama08.pdf>

³⁷ El concepto **trabajo precario** se refiere a un trabajo que se realiza en un horizonte a corto plazo o con un elevado riesgo de perderlo, es decir, a una mayor inestabilidad, incertidumbre y desprotección laboral por parte de los trabajadores. Existe precarización en aquellos empleos de baja calidad que se caracterizan por la desprotección del trabajador asalariado por parte de la legislación laboral y la seguridad social. Se expresa en inestabilidad, la que se traduce en la tendencia a sustituir a los trabajadores de planta con contratos indefinidos por trabajadores temporales, a plazo fijo o bien subcontratados; en disminuir la parte fija del salario y en aumentar la porción variable vinculada a la producción; en niveles salariales en el mínimo o bajo el mínimo; en la no dependencia de un sólo e identificable empleador; en labores que no se realizan necesariamente en las instalaciones de la empresa; con poca protección a la integridad física y psicológica; con escasa o nula posibilidad de ejercer derechos sindicales y de negociar colectivamente. Revista Electrónica Temas Laborales, No.5 http://www.dt.gob.cl/documentacion/1612/articulos-0335_Tema_laboral_Precarizac_del_empleo_Un_mal_moderno.pdf

Las deficientes condiciones en las que un gran número de jóvenes se incorporan al mercado de trabajo, es un problema que de igual manera ha ido en aumento. Entre 2008 y 2009 la cifra de jóvenes ocupados sin acceso a instituciones de salud (públicas o privadas) otorgadas por su trabajo pasó de 8, 843,543 a 9, 564,516.

El número de personas jóvenes con acceso a instituciones de salud en el 2008 fue de 5, 144,152 y en 2009 de solo 4, 943,076.

Las circunstancias precarias en las que los jóvenes se emplean también radican en la falta de contratos escritos en donde se delimiten obligaciones y derechos, tanto de trabajadores, como empleadores.

Esta ausencia de contratos escritos provoca en la práctica que tampoco se establezcan de antemano las condiciones de trabajo, tales como: salario, duración de la jornada de trabajo, días de descanso, vacaciones, incorporación a la seguridad social, etc. Aunque de acuerdo con el artículo 26 de la Ley Federal del Trabajo *La falta de un contrato escrito no priva al trabajador de los derechos que deriven de las normas de trabajo y de los servicios prestados, pues se imputará el patrón la falta de esa formalidad.*

El cuadro siguiente indica que el número de jóvenes laborando en condiciones precarias y vulnerables, el cual es mayor al de los que lo hacen bajo un contrato en donde se estipulen prestaciones laborales.

Los jóvenes que en el 2008 contaban con un contrato escrito y prestaciones laborales fue de 4, 572,875, mientras que para el 2009, disminuyó en 113,006 personas.

Además, si se considera de manera conjunta a los que no tenían un contrato escrito, ni prestaciones laborales, más los que aun con un contrato escrito no tenían prestaciones laborales, la cifra aumenta considerablemente, ya que en 2008 la cifra fue de 4,962,734, y para 2009 pasó a 5,160,690 jóvenes.

Se presenta un cuadro que ilustra la situación de los trabajadores subordinados y remunerados entre 14 y 29 años conforme a su situación de contratación. (Contrato escrito y prestaciones laborales, sin contrato escrito y sin prestaciones laborales, con contrato escrito y sin prestaciones laborales, entre 2008 y 2009).

Prestaciones laborales	2008	2009
	14 a 29 años	14 a 29 años
Con contrato escrito y prestaciones	4,572,875	4,459,869
Sin contrato escrito y sin prestaciones	4,595,143	4,762,923
Con contrato escrito y sin prestaciones	367,591	397,767

Fuente: ENOE <http://www.inegi.org.mx/inegi/default.aspx?s=est&c=10819&e=&i=>

2) “Marco Jurídico para impulsar el trabajo decente de los Jóvenes en México: una reflexión”.

Introducción

El impulso al trabajo decente de los jóvenes es una política pública y en un estado de derecho las políticas públicas deben ser la traducción de las leyes de una determinada materia: igualdad de oportunidades, educación, desarrollo social, salud, seguridad pública, infraestructura, comunicaciones, energía, agricultura, etc.

Cuando se trata además de una política pública referida a un sector poblacional vulnerable como es el caso de los jóvenes, la existencia de un marco jurídico que haga obligatorio para las dependencias del Estado el cumplimiento de ciertas metas, se torna aún más necesario.

Un claro ejemplo de la anterior afirmación es lo que ocurre con el avance en materia de equidad de género en el mundo, campo en el cual el desarrollo de políticas e instituciones ha sido arropado e impulsado por la puesta en vigencia de las leyes de igualdad de género.

.En las últimas dos décadas se han implementado en México programas y acciones gubernamentales que tienen como destinatarios a los jóvenes. Estas iniciativas se enmarcan en un estado de la opinión pública y de las agendas internacionales que reconocen la temática de la juventud como algo que debe ser atendido por las políticas públicas, del mismo modo que lo fueron en su momento las temáticas del trabajo, de la infancia, de la tercera edad o del género.

El desarrollo de estas políticas ha ido constituyendo un tejido de instituciones gubernamentales, regulaciones, espacios de participación y articulación de actores sociales que tiende a conformar una institucionalidad de juventud en el país. Esta institucionalidad tiene una naturaleza y un alcance dispar en su funcionamiento, lo que va definiendo también el estilo e impacto de las políticas públicas de juventud que se implementan, generando desde programas de bajo impacto hasta la posibilidad de un verdadero sistema de juventud en articulación con organizaciones y grupos juveniles.

Cuando hablamos de institucionalidad de juventud, entendemos que uno de los elementos que la condiciona es la existencia de normativas o regulaciones estatales (leyes, decretos) que crean instituciones, definen objetivos de la intervención, enuncian derechos, establecen metas, asignan recursos, distinguen niveles de responsabilidad y de articulación con los actores.

La definición de un marco jurídico para las políticas públicas tiene algunas implicancias que nos interesa destacar: a) expresa un consenso de la sociedad respecto de la necesidad de atender una problemática y el modo de hacerlo; b) obliga a los diferentes niveles del poder ejecutivo a definir las políticas y programas para cumplir con los objetivos establecidos; c) direcciona recursos del presupuesto público; d) explicita objetivos y metas para las políticas públicas que atiendan dicha temática, permitiendo a la sociedad conocer los avances realizados; y e) enmarca la intervención de las políticas públicas en un concepto de derecho de los sujetos, abriendo la posibilidad al reclamo judicial ante su incumplimiento.

La legislación laboral mexicana reúne una serie de principios que regulan y protegen los derechos de los trabajadores, pone énfasis en la protección de los derechos de los jóvenes que

trabajan, contempla una regulación específica sobre aquellos que se encuentran entre los 14 y los 16 años. Sin embargo, en México no existe aún una Ley General de Juventud ni tampoco una norma legal específica para fomentar el empleo juvenil en condiciones decentes y aprovechar la ventana de oportunidad que abre el bono demográfico. Además falta aún armonizar las leyes federales y estatales con algunas de las Convenciones Internacionales de las que México es parte y ratificar la adhesión de México a la Convención Interamericana de los Derechos de la Juventud, (CIDJ), Y esas falencias no ayudan a los propósitos de impulsar políticas exitosas de inserción laboral decente de los jóvenes mexicanos.

Una Ley General de Juventud permitiría convertir la temática en eje transversal de todas las políticas del estado, aceleraría el proceso de adaptación de la legislación nacional a las Convenciones Internacionales, coadyuvaría a mejorar la coordinación entre los programas que se ejecutan e impulsaría la articulación entre acciones del Estado y participación de los jóvenes en el marco de un sistema institucional de juventud.

Hasta noviembre de 2009 las iniciativas de Ley que se han presentado en el Congreso coinciden en que el fundamento de la creación de una Ley General de la Juventud, se encuentra en la necesidad de establecer las directrices encaminadas a favorecer la participación activa de los jóvenes dentro del proceso de desarrollo económico, social y político del país, salvaguardando sus derechos fundamentales. También resaltan que ni en la Constitución federal ni en algún otro documento de carácter federal existe la referencia específica sobre los derechos de la juventud y el único ordenamiento en la materia que existe es la Ley del Instituto Mexicano de la Juventud, que crea dicho instituto y reglamenta su estructura y funcionamientos, avance importante pero no suficiente en materia de marco jurídico para la temática de la juventud.

El análisis de marco constitucional y legal que a continuación se presenta muestra los logros jurídicos alcanzados por México y sus falencias, De ese modo le da coherencia al informe que , entre otros objetivos, quiere servir a la mejor fundamentación de la necesidad de que en el Congreso de México se concrete la aprobación de una Ley General de Juventud que ya se discute, como eslabón indispensable en la consolidación de un sistema institucional de juventud que tenga real gravitación positiva en el destino de millones de jóvenes mexicanos.

Marco constitucional y legal

El tema del trabajo juvenil en México está abordado en varios cuerpos jurídicos que, en su parte pertinente, se sintetizan a continuación: la Constitución de la República, la Ley Federal del Trabajo, la Ley del IMSS, la Ley del IMJUVE, algunas leyes que de manera indirecta inciden sobre el bienestar de los jóvenes, la Convención Iberoamericana de Derechos de los Jóvenes. Es de especial relevancia destacar que no existe aún una Ley General de Juventud, no obstante, están en discusión en el Congreso algunas iniciativas, sobre cuyos avances se presenta una síntesis al final de este capítulo. Tampoco hay ninguna normativa legal sobre emprendedurismo juvenil, pero se espera que el tema sea parte de la Ley General de Juventud.

Vale la pena mencionar que en México de acuerdo con el artículo 2 del Instituto Mexicano de la Juventud, se considera jóvenes a aquellas personas cuyas edades fluctúan entre 12 y 29 años

³⁸, Por su parte, tanto la Constitución, como la Ley Federal del Trabajo consideran a la población en edad de trabajar a partir de los catorce años. Este sector merece especial atención, ya que por razón de edad debe de ser provista de mecanismos que protejan su salud, seguridad e integridad física, además de que son sujetos de derechos laborales plenos.

Normas constitucionales

Una de las mayores aportaciones de la Constitución de 1917 es el constitucionalismo social, que en México se establece a través de normas constitucionales y leyes.

El artículo 123 constitucional contempla aspectos como la protección al salario el cual debe cumplir el principio de igualdad de remuneraciones por trabajo de igual valor; establece garantías de seguridad social y condiciones de seguridad e higiene laboral, señala como obligación de la empresa el proporcionar capacitación o adiestramiento al trabajador. También otorga el derecho a la protección de la maternidad, el cual tiene el propósito de resguardar la salud de la madre y el hijo(a) por nacer, además de establecer el periodo de licencia por maternidad, así como los permisos de lactancia.

Esa misma norma constitucional establece disposiciones especiales de protección para los jóvenes que son desarrolladas en la Ley Federal del Trabajo.

El derecho a la seguridad social está previsto en la fracción XXIX del mismo artículo 123, siendo sujetos de esta protección los trabajadores, campesinos, no asalariados y otros sectores sociales y sus familiares. Además el artículo 12 de la Ley del Seguro Social establece que son sujetos de aseguramiento del régimen obligatorio *“Las personas que de conformidad con los artículos 20 y 21 de la Ley Federal del Trabajo, presten, en forma permanente o eventual, a otras de carácter físico o moral o unidades económicas sin personalidad jurídica, un servicio remunerado, personal y subordinado, cualquiera que sea el acto que le dé origen y cualquiera que sea la personalidad jurídica o la naturaleza económica del patrón aun cuando éste, en virtud de alguna ley especial, esté exento del pago de contribuciones”*. Esto significa que todo trabajo remunerado debería dar lugar a un aseguramiento, sin embargo, esta norma es violada en múltiples casos sin que las autoridades actúen para impedirlo, a causa de lo cual en México la seguridad social no abarca a todos los que trabajan. Esto muestra la fragilidad e incapacidad del sistema jurídico mexicano, que permite la operación de empresas aun cuando no cumplan con la legislación en materia de seguridad social. ³⁹

³⁸ Ley del Instituto Mexicano de la Juventud, Artículo 2. La población cuya edad quede comprendida entre los 12 y 29 años que, por su importancia estratégica para el desarrollo del país, será objeto de los programas, servicios y acciones que el Instituto lleve a cabo.[en línea]

http://archivos.diputados.gob.mx/Centros_Estudio/Cesop/Eje_tematico/d_jyd.htm#_ftn13

Por su parte la CEPAL define la juventud como “el periodo del ciclo de la vida en que las personas transitan de la niñez a la condición adulta, durante la cual se producen importantes cambios biológicos, psicológicos, sociales y culturales”. Por su parte, la ONU la define para fines estadísticos, como el grupo de la población comprendida entre los 15 y los 24 años. Y, generalmente, se refiere a la transición entre la niñez y la adultez. En México el rango de edad es distinto, como ya se indicó, se considera objeto de las políticas y programas en materia de juventud a la población de edad entre 12 y 29 años. El INEGI y el CONAPO toman como base el mismo rango de edad para elaborar sus estadísticas y proyecciones.

³⁹ Ruíz, Durán, Clemente, México: Las Dimensiones de la Flexiseguridad Laboral, documento impreso, pág. 11

Ley Federal del Trabajo

La Ley Federal del trabajo establece un esquema normativo de las relaciones laborales entre patrones y las y los jóvenes entre 14 y 16 años. Dicho esquema pretende salvaguardar la salud, integridad física y en general establecer las bases de un trabajo en condiciones dignas, ya que en muchos casos este grupo poblacional se encuentran en situación de vulnerabilidad.

La Ley Federal del Trabajo prohíbe el trabajo de los menores de 14 años; de esta edad a los 16 su condición de trabajador se rige por normas específicas; antes de los 18 años no pueden trabajar en el extranjero, salvo algunas excepciones; los menores no pueden trabajar una jornada mayor de seis horas diarias en turnos no mayores de tres horas y con derecho a un reposo mínimo de una hora durante el desempeño de ésta, a un periodo vacacional pagado, mínimo de 18 días laborables; no pueden laborar en domingos y días festivos ni en jornadas extraordinarias, en establecimientos no industriales después de las 10 de la noche; está prohibido su empleo en actividades peligrosas e insalubres con la finalidad de no interrumpir su desarrollo integral.

Los patrones tienen la obligación de distribuir la jornada para que los menores dispongan del tiempo necesario para cumplir con sus obligaciones escolares y de proporcionarles capacitación y adiestramiento, además de las obligaciones que tienen frente a las autoridades laborales para llevar los registros que marcan las leyes y rendir los informes solicitados.

La protección legal sobre el trabajo de este segmento de la población es aceptable pero para su eficiencia es indispensable una estricta inspección, ya que un buen sistema deja de serlo si no se instrumentan los controles necesarios. Ese control resulta más sencillo en el sector formal de la economía, ya que a través de la inspección los empleadores son obligados a cumplir con sus obligaciones o de lo contrario pueden ser sancionados en los términos legales, situación ésta que no se da en el sector informal en el que intervienen otros factores que dificultan no sólo su control sino hasta el acceso a la información para contar con los elementos que permitan plantear soluciones.⁴⁰

El artículo 22 de la Ley Federal del Trabajo prohíbe el trabajo de los menores de 14 años, con la finalidad de proteger a la niñez para que tenga la oportunidad de cumplir con su educación básica que es de 9 años, (seis de primaria y tres de secundaria), con esta disposición se pretende redefinir el trabajo infantil, sin embargo en la realidad en México hay 3.6 millones de niños, niñas y adolescentes entre 5 y 17 años que trabajan, es decir, uno de cada ocho niños.⁴¹ El trabajo que desempeñan los niños es una situación completamente distinta que implica un tratamiento diverso tanto en su análisis como en su prevención y solución, para lo que se requiere de investigación interdisciplinaria y de análisis de normas en distintos cuerpos normativos (código civil, código penal, LFT, principalmente).

En resumen, la legislación laboral mexicana reúne una serie de principios que regulan y protegen los derechos de los trabajadores, pone énfasis en la protección de los derechos de los jóvenes

⁴⁰ Kurczyn Villalobos, Patricia, Consideraciones sobre los trabajadores en el futuro, Boletín Mexicano de Derecho Comparado, Nueva Serie Año XXVIII, Número 83 Mayo-Agosto, Año 1995,

⁴¹ UNICEF Informe Anual 2008. UNICEF colaboró con el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) y con la Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS) en el diseño del Módulo de Trabajo Infantil, de la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE) 2007. En el informe se señala que es un avance importante contar con información actualizada, ya que desde 2002 no se tenía información sobre el tema de trabajo infantil en México.

que trabajan, contempla una regulación específica sobre aquellos que se encuentran entre los 14 y los 16 años. Sin embargo, en México no existe aún una Ley General de Juventud ni tampoco una norma legal específica para fomentar el empleo y emprendedurismo juvenil en condiciones decentes.

Norma Mexicana para la Igualdad Laboral

En junio de 2009 entró en vigor La Norma Mexicana para la igualdad laboral entre hombres y mujeres, es un instrumento certificador de implementación voluntaria, que establece requisitos expresados en prácticas e indicadores, que permiten verificar que las organizaciones respetan los mínimos laborales relativos a la libertad, la equidad, la accesibilidad, la igualdad, la previsión social y el clima laboral en instituciones públicas y privadas. Esta Norma contempla cuatro puntos fundamentales: salario igual para trabajo igual; conciliación entre la vida laboral y familiar; prevención de hostigamiento y acoso sexual; igualdad de condición en permanencia, así como acceso y ascenso en el empleo, con lo cual se pretende contrarrestar y evitar prácticas discriminatorias. Aun cuando su aplicación es voluntaria, es importante que la Secretaría del Trabajo la difunda y logre avanzar en su implementación para promover la equidad y la inclusión laborales; otro factor para avanzar en la ejecución de estos cuatro aspectos puede ser la sensibilización de los sindicatos a fin de que los contratos colectivos de trabajo contemplen e incluyan los indicadores señalados por la norma. Si bien, esta Norma no se refiere específicamente a las y los jóvenes, si es un instrumento que los beneficia, porque tiende a crear relaciones de trabajo sin discriminación por género o edad.

Durante el 2009 periodo considerado de promoción de esta Norma, se difundió y remitió información sobre la misma, vía electrónica, a 1411 empresas registradas en el Sistema Empresarial Mexicano; asimismo, se diseñaron talleres de capacitación presenciales y a distancia, para proporcionar herramientas a las organizaciones sobre la instrumentación de la Norma.⁴²

Ley de IMJUVE

Este instrumento legal le da al IMJUVE el carácter de organismo público descentralizado, con personalidad jurídica, patrimonio propio. Entre sus atribuciones está la de definir e instrumentar una política nacional de juventud, que permita incorporar plenamente a los jóvenes al desarrollo del país; así como, proponer al Ejecutivo Federal programas especiales orientados a mejorar las condiciones de salud y educación de los jóvenes indígenas. Señala que los jóvenes entre 12 y 29 años tienen una relevancia estratégica para el desarrollo del país, por lo que serán objeto de los programas, servicios y acciones que el Instituto lleve a cabo.

La Ley del IMJUVE es importante, pero no sustituye a una Ley General de Juventud, que es todavía una asignatura pendiente. Hasta noviembre de 2009 las iniciativas de Ley que se han presentado en el Congreso coinciden en que el fundamento de la creación de una Ley General de la Juventud, se encuentra en la necesidad de establecer las directrices encaminadas a favorecer la participación activa de los jóvenes dentro del proceso de desarrollo económico, social y político del país, salvaguardando sus derechos fundamentales. También resaltan que ni

⁴² Tercer Informe de Gobierno, http://www.informe.gob.mx/informe/pdf/2_4.pdf

en la Constitución federal ni en algún otro documento de carácter federal existe la referencia específica sobre los derechos de la juventud y el único ordenamiento en la materia que existe es la Ley del Instituto Mexicano de la Juventud, que crea dicho instituto y reglamenta su estructura y funcionamientos.

Instrumentos internacionales ratificados por México

México ha ratificado una serie de instrumentos internacionales que tienen la finalidad de fortalecer el marco de reconocimiento de los derechos de las y los jóvenes. Cabe mencionar que los compromisos internacionales adquiridos por México tienen mayor jerarquía que las leyes federales y locales⁴³, por lo que es necesario que las autoridades nacionales trabajen en la armonización de las leyes federales y estatales con las diferentes Convenciones y las normas internacionales que corresponda, a fin de asegurar su aplicación efectiva.

En cuanto a la Convención Interamericana de los Derechos de la Juventud, (CIDJ), México está en proceso de ratificarla. El Gobierno Federal no la ha ratificado debido a que el Artículo 12 de la CIDJ declara la objeción de conciencia para el servicio militar. En el caso de la Constitución mexicana, es obligatorio que todos los hombres realicen el servicio militar.⁴⁴

3. Instituciones, políticas y programas relacionadas con el impulso del trabajo decente de los jóvenes en México.

Introducción

En esta parte del informe se sistematizan y resumen las diversas acciones que el estado mexicano lleva adelante en materia de empleo juvenil y se presenta el entramado de instituciones que participa en la política de empleo juvenil decente en México.

Se trata de ver en qué medida las acciones estatales incorporan visiones modernas de política juvenil que consideran a los jóvenes como ciudadanos y sujetos de derechos, y que deben ser integrales, específicas, concertadas, descentralizadas y participativas,

⁴³ La Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) modificó en 1999 su interpretación que equiparaba a los tratados internacionales con las leyes federales, para en su lugar establecer: “[...] los tratados internacionales se encuentran en un segundo plano inmediatamente debajo de la Ley Fundamental y por encima del derecho federal local. Esta interpretación del artículo 133 constitucional, deriva de que estos compromisos internacionales son asumidos por el Estado mexicano en su conjunto y comprometen a todas sus autoridades frente a la comunidad internacional; por ello se explica que el Constituyente haya facultado al Presidente de la República al suscribir los tratados internacionales en su calidad de jefe de Estado y, de la misma manera, el Senado interviene como representante de la voluntad de las entidades federativas y, por medio de su ratificación, obliga a sus autoridades.” Plena Incorporación de México al Sistema Internacional de Protección a los Derechos Humanos. Capítulo I, Aspectos Generales, Pág. 1. [en línea] <http://www.hchr.org.mx/documentos/libros/1aspectosgenerales.pdf>

⁴⁴ Escamilla Alcántara, Heysel, 12 de agosto, Día Internacional de la Juventud Necesario, que la juventud conozca y acceda a sus DH, [en línea] <http://www.cimacnoticias.com/site/09081105-CONTEXTO-Necesario.38906.0.html>

El acápite entrega elementos para calificar los logros y las asignaturas pendientes de México en el desarrollo del «capital institucional» público y privado necesario para avanzar con éxito en la implementación de una política de juventud.

Igualmente permite confirmar la necesidad de un órgano rector y coordinador de la política de juventud, con la suficiente fuerza legal y política como para ser el eje de un sistema nacional de juventud.

El acápite entrega la información necesaria para establecer:

- a) A la luz de las acciones que se ejecutan hacia adonde apunta fundamentalmente la política de juventud en México
- b) Cuál es la real conexión entre los esfuerzos en formación y los logros en inserción laboral de los jóvenes como dependientes o en proyectos de emprendedurismo
- c) Qué posibilidades reales existen de evaluación de los programas de apoyo al empleo, autoempleo y emprendedurismo en la creación de empleos y en el mejoramiento de la competitividad de las empresas que contribuyen a crear
- d) Si existen o no mediciones de la relación costo-beneficio de los programas que se aplican.
- e) Qué se hace en México en relación con el desempleo por brecha de competencias, asunto que no son exclusivo de las poblaciones pobres, pero que en ellas es muy grave.

El acápite entrega información básica para elaborar varias de las conclusiones que se presentan en la parte final del informe.

Políticas y programas enfocados en las y los jóvenes

El Instituto Mexicano de la Juventud tiene entre sus principales objetivos el de procurar la incorporación plena de los jóvenes al desarrollo del país. En materia de empleo el IMJUVE tiene la atribución de elaborar, en coordinación con las dependencias y las entidades de la Administración Pública Federal, programas y cursos de orientación e información sobre incorporación laboral, autoempleo y en general todas aquellas actividades que de acuerdo a su competencia y a su capacidad presupuestal, estén orientados al desarrollo integral de la juventud.

El 19 de junio de 2008 el IMJUVE dio a conocer el Programa Nacional de Juventud 2008/2012, documento que sintetiza el trabajo realizado durante el 2007 por el IMJUVE en coordinación con institutos estatales de juventud, representantes de gobierno, académicos, jóvenes y organizaciones de la sociedad civil. Los foros de trabajo se desarrollaron en torno a mesas de discusión sobre democracia y participación ciudadana; desarrollo económico e inserción laboral; educación, cultura y tecnología; derechos humanos; conciencia cívica; desarrollo social y valores, y crecimiento regional, de los cuales se desprendieron propuestas para el contenido y la visión del documento. El principal objetivo del Programa Nacional de Juventud es el de atender a la población cuya edad comprenda entre los 12 y los 29 años y que, por su importancia estratégica para el desarrollo del país, sea objeto de los programas, servicios y acciones que el Instituto Mexicano de la Juventud lleve a cabo de manera conjunta con las diversas dependencias y entidades de la administración pública. El PRONAJUVE determina el marco de construcción de iniciativas sectoriales entre ellas las de empleo.

Entre los objetivos estratégicos del PRONAJUVE, se encuentra el tema del Trabajo Digno. El PNJ define sus acciones de trabajo hacia la salvaguarda del derecho de las y los jóvenes al trabajo, mediante su integración laboral en condiciones de trabajo decente.

IMJUVE: objetivos, líneas de acción y resultados.

El IMJUVE es un organismo del Estado facultado para instrumentar, diseñar y coordinar políticas y programas enfocados en el desarrollo integral de la juventud, sin embargo, debería tener atribuciones para implementar y ejecutar programas con fondos presupuestales, que contribuyan directamente en la problemática de la incorporación laboral de los jóvenes, su alternativa al autoempleo, la generación de emprendedores juveniles y, en consecuencia aprovechar el capital humano juvenil, hasta ahora desperdiciado.

El IMJ debería ser el ente regulador de una política con objetivos y metas claras en cuanto a la inserción a una trayectoria de trabajo decente, sobre todo considerando que muchas políticas y programas incluyen a jóvenes, pero no se limitan o están enfocados directamente en ellos.

El Instituto Mexicano de la Juventud (IMJ) a través del Programa Nacional de Juventud (PRONAJUVE), 2008/2012 definió como propósito principal establecer los lineamientos de la Política Nacional de Juventud que orienten al conjunto de dependencias del Gobierno Federal para garantizar las condiciones necesarias para el desarrollo integral de las y los jóvenes. Entre sus objetivos destaca que el impulso al trabajo decente para los jóvenes.

El trabajo coordinado con otras instancias de gobierno fortalece el impacto de las acciones que el Instituto emprenda, en este caso es necesario un diálogo permanente y creativo entre este organismo y la Secretaría del Trabajo, organismos internacionales, sindicatos, empresarios y organizaciones de jóvenes a fin de articular esfuerzos, programas, iniciativas y compartir experiencias. Tal como lo señala el informe Trabajo Decente y juventud en América Latina, Avance Febrero 2010, "En el desafío de lograr empleo decente para los jóvenes, es particularmente relevante lograr la coordinación e integración de los sistemas de información, que puedan garantizar mayor pertinencia y calidad en sus acciones si se retroalimentan mutuamente".

El IMJUVE debe generar incentivos de apoyo para establecer compromisos y generar sinergias entre instituciones educativas y el sector productivo para apoyar la inserción laboral y la capacitación de los jóvenes.

Con la finalidad de instrumentalizar sus líneas de acción, el IMJUVE, define su estrategia de operación denominada Trabajo Juvenil, con el propósito de crear y fomentar una cultura de productividad y bienestar social entre los jóvenes, al crear fuentes de empleo rentables bajo tres principios fundamentales: organizar, ahorrar e invertir. La estrategia a su vez, está integrada por la línea de acción Autoempleo Juvenil.

El IMJ lleva a cabo sus acciones a través de tres procesos:

- **Vinculación o concertación** con instancias públicas, privadas y civiles con las que se establece un acercamiento de colaboración sin la necesidad de establecer convenios;
- **Convenios realizados:** es la protocolización de un trabajo coordinado entre el IMJ con instancias públicas, privadas y civiles considerando la transferencia de recursos económicos,

- **Instancias vinculadas**, en este caso se considera a las instituciones públicas, privadas y civiles con las cuales se establece un convenio de colaboración, que permita un trabajo permanente en el tema de juventud y que no involucre aportación efectiva de recursos económicos,

Con base en el Programa Nacional de Juventud, el IMJUVE, ejecuta una serie de acciones que involucran a los actores del mercado de trabajo, gobierno, empresarios, y sociedad civil organizada. El objetivo es lograr la inserción laboral de los jóvenes en una trayectoria de trabajo decente; lo cual implica proponer, involucrar, y coordinar lo que en conjunto las instituciones están realizando en la materia.

Programa Nacional de Juventud 2008-2012

Programa Nacional de Juventud 2008/2012(PRONAJUVE)

<p>Antecedentes</p>	<p>Durante el año 2007, el Instituto Mexicano de la Juventud (IMJUVE) realizó, en coordinación con institutos estatales de juventud, 26 foros de consulta ciudadana, en los cuales se contó con la participación de representantes de gobierno, académicos, jóvenes y organizaciones de la sociedad civil. Los foros se desarrollaron en torno a mesas de discusión sobre democracia y participación ciudadana; desarrollo económico e inserción laboral; educación, cultura y tecnología; derechos humanos; conciencia cívica; desarrollo social y valores, y crecimiento regional, de los cuales se desprendieron propuestas para el contenido y la visión del documento.⁴⁵</p>
<p>Objetivo</p>	<p>Su objetivo es el de atender a la población cuya edad comprenda entre los 12 y los 29 años y que, por su importancia estratégica para el desarrollo del país, sea objeto de los programas, servicios y acciones que el Instituto Mexicano de la Juventud lleve a cabo con el concurso de las diversas dependencias y entidades de la administración pública.⁴⁶</p>
<p>Objetivos estratégicos en los cuales se basa el PRONAJUVE para el desarrollo pleno de la juventud mexicana</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Ciudadanía y participación social El Pronajuve plantea que los jóvenes participen a través del reconocimiento y protección de su ciudadanía, con una participación activa, para ayudar al conocimiento y reconocimiento de los derechos juveniles y un merecido reconocimiento de la ciudadanía. 2. Acceso efectivo a la justicia Al respecto, el documento juvenil plantea el impulso apropiado de los derechos de la juventud reconocidos en la legislación nacional, a través de su acceso al aparato de procuración e impartición de justicia, conflictos y conductas de riesgo, políticas de prevención del delito, jóvenes y justicia y prevención de la discriminación. 3. Acceso y permanencia en la Educación A través del Pronajuve, se propone garantizar el derecho de los jóvenes a una educación pertinente y de calidad, a través de su acceso y aprovechamiento en condiciones equitativas, apostando por la formación educativa con valores, aunado a ello se pretende, terminar con el rezago educativo y deserción escolar y lograr una pertinencia educativa. 4. Trabajo Digno El Programa Nacional de Juventud plantea salvaguardar el derecho de las y los jóvenes al trabajo, mediante su integración laboral en condiciones de trabajo decente y una vinculación estrecha e incorporación de la juventud al mercado laboral con empleos bien remunerados. 5. Fomento de la Salud de las y los Jóvenes

⁴⁵ IMJUVE, Boletín 36, 19 de junio de 2008,

http://www.imjuventud.gob.mx/index.php?Itemid=48&id=68&option=com_content&task=view

⁴⁶ Instituto Mexicano de la Juventud, IMJUVE, Programa Nacional de Juventud 2008/2012, http://www.imjuventud.gob.mx/contenidos/programas/pronajuve_2012.pdf

	<p>Para el Instituto Mexicano de la Juventud es fundamental que los jóvenes creen hábitos que les permitan tener una vida sana, por lo que se busca promover el fácil acceso a los servicios de salud pública y el fomento de estilos saludables de vida. Asimismo, fomentar la información sobre temas de salud sexual y reproductiva, nutrición, prevención de factores de riesgo en jóvenes y deporte.</p> <p>6. Vivienda Adecuada.</p> <p>Se propiciará y buscará el acceso de las y los jóvenes a una vivienda adecuada, a través de la promoción de sus necesidades en las políticas y programas de vivienda.</p> <p>Por otra parte, en el PRONAJUVE se busca adecuar el rango de edad de atención a la juventud al estipulado en los tratados internacionales que México ha suscrito (que comprende entre los 15 y 24 años), crear un órgano Coordinador de la Política Nacional de Juventud y realizar adecuaciones legislativas que doten al Instituto de mayores facultades para la instrumentación de ésta.</p> <p>También se propondrá construir un Sistema de Información Estadística Integral que permita monitorear y evaluar la gestión de la Política Nacional de Juventud</p>
Propuestas	<p>Se propone adoptar en el diseño de las políticas el principio de trabajo decente propuesto por la OIT, que fomenta los derechos laborales de las personas, tales como salarios justos, seguridad en el lugar de trabajo, protección social, profesional, libertad de expresión, organización y participación en la toma de decisiones y promoción de la equidad de género</p>

Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STyPS): políticas, programas y resultados

Servicio Nacional de Empleo

En México las políticas activas de empleo incluyen a los participantes en el mercado formal, así como los desempleados y los nuevos aspirantes; en estos últimos dos grupos pueden participar los que se encuentran en el mercado informal, especialmente los jóvenes. Todo este esquema se realiza como parte de una estrategia global de permanencia y colocación en el empleo, la cual es promovida por el Servicio Nacional de Empleo que fue constituido en 1978 como parte de la Reforma a la Ley Federal del Trabajo. El SNE es una institución pública a nivel nacional que se ocupa de atender de manera gratuita y personalizada los problemas de desempleo y subempleo en México. Brinda a la población servicios de información, vinculación y orientación ocupacional; así como apoyos económicos y de capacitación; además de instrumentar estrategias de movilidad laboral interna y externa. Está coordinado por la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, bajo la operación federalizada de las 32 entidades federativas. El SNE está integrado por:

- Programa de Apoyo al Empleo,
- Fomento al Empleo,
- Apoyo Emergente a Trabajadores del Sector Servicios,
- Servicios de Vinculación entre los que se encuentran Abriendo espacios/ y el Portal de Empleo.

A través del Servicio Nacional de Empleo se busca facilitar la posibilidad de colocación en el mercado laboral de los participantes. Se plantea como uno de sus objetivos principales, el promover políticas de Estado para generar las condiciones en el mercado laboral que incentiven la creación de empleos de calidad en el sector formal de la economía.

Población a la que va dirigido:

- Población en condición de vulnerabilidad:

- Personas con discapacidad, adultos mayores, jornaleros agrícolas, personas liberadas de un centro de reclusión, jóvenes recién egresados, entre otros.
- El PNE también se dirige a empresarios que cuentan con vacantes y buscan personal con perfiles específicos para ocuparlas.

En el caso de población vulnerable el SNE ofrece servicios de:

- Información, vinculación y orientación laboral.
- Ayuda económica y capacitación para el trabajo
- Apoyos generales al trabajador en la búsqueda de mejores oportunidades de empleo, tanto al interior como al exterior del país.

El enfoque del SNE responde a una clara identificación de que la deficiente vinculación entre oferentes y demandantes en el mercado laboral es una de las causas del desempleo y del desperdicio de recursos humanos. Con objeto de mejorar la articulación entre la oferta y la demanda laboral, el Plan ofrece productos diferenciados de acuerdo a las características y necesidades de sus poblaciones objetivo y a los mercados laborales.

Cabe mencionar que no todos los programas que se desarrollan por esta STPS están relacionados exclusivamente con jóvenes, pero en todos hay participación de hombres y mujeres jóvenes.

El SNE tiene dos vertientes principales, el Programa de Vinculación Laboral y el Programa de Apoyo al Empleo.

El Programa de vinculación laboral enfatiza los esquemas de información, para lo cual se han instalado una serie de servicios que facilitan la vinculación.

Mediante los servicios de vinculación se proporciona atención a personas desempleadas y subempleadas, así como a las empresas oferentes de vacantes. Estos servicios son gratuitos y están orientados a proveer información y asistencia técnica para la búsqueda de un empleo.

Modalidades desarrolladas:

- **Bolsa de trabajo:** servicio gratuito y personalizado cuyo objetivo es facilitar la vinculación entre los solicitantes de empleo y las empresas que registran vacantes de trabajo ante la Oficina del Servicio Nacional de Empleo en cada entidad federativa.

- **Talleres para buscadores de empleo:** son eventos en los que se proporciona información y estrategias específicas que permite a las personas encontrar con éxito un empleo.

- **Ferias de Empleo:** eventos con una duración de uno a tres días, donde se reúnen tanto las empresas que buscan personal como la gente que busca colocarse en un puesto de trabajo. Se llevan a cabo en toda la República Mexicana.

Centros de Intermediación Laboral: módulos gratuitos de atención al público que se ubican en las principales Oficinas del Servicio Nacional de Empleo. Cuentan con herramientas y servicios de alta tecnología para el apoyo a los procesos de búsqueda de empleo, así como asesoría de personal especializado en orientación ocupacional.

Sistema Estatal de Empleo: mantiene en contacto al Servicio Nacional de Empleo con las áreas de reclutamiento y selección de diversos agentes del mercado laboral, tales como:

Empresas, agencias de colocación e instituciones educativas, entre otros, a través de reuniones periódicas de trabajo en cada región para intercambiar cartera de solicitantes de empleo y vacantes que facilite a todos ellos cubrir sus requerimientos de personal y al Servicio Nacional de Empleo la colocación de buscadores de empleo.

SNE por teléfono: servicio gratuito de información que por teléfono, proporciona opciones de empleo a las personas que buscan trabajo, así como información de las diferentes estrategias que opera el Servicio Nacional del Empleo.

Portal del Empleo: es un instrumento de política que pone a disposición de la ciudadanía una herramienta tecnológica en la que se concentran la oferta y la demanda de trabajo, así como información en materia laboral. El Portal del Empleo está disponible las 24 horas del día, los 365 días del año en la dirección electrónica: www.empleo.gob.mx, tiene cobertura nacional y es un servicio gratuito para personas y empresas.

Cabe mencionar que enero de 2009, el Gobierno Federal anunció el Acuerdo Nacional en Favor de la Economía Familiar y el Empleo, con el propósito de establecer una estrategia para proteger el empleo y apoyar al ingreso de las familias frente a la crisis económica internacional. Este acuerdo tiene cinco objetivos. Dentro del objetivo denominado "Apoyo al Empleo y a los Trabajadores", se consideró la ampliación del portafolio de opciones del Servicio Nacional de Empleo (SNE) y de la cobertura del Programa de Empleo Temporal (PET), la creación el Programa de Preservación del Empleo (PPE), y una mayor capacidad de retiro de ahorro en caso de desempleo.

Para 2009, el SNE amplió sus esquemas de atención e incorporó a su población objetivo (desempleados y subempleados) a trabajadores en activo en riesgo de perder su empleo o bien, que hubieren sido afectados en sus ingresos, en este esquema se obtuvieron los siguientes resultados: 2,957 personas ocupadas temporalmente a través de la modalidad de Compensación a la Ocupación Temporal; 9,393 personas vinculadas por el SNE al Programa de Empleo Temporal (PET) el cual es coordinado por la STPS; 62,916 personas apoyadas en la preservación de su empleo o ingreso a través de la modalidad de Capacitación para Trabajadores en Suspensión Temporal de Labores y de los Programas de Fomento al Empleo y Emergente de Apoyo al Sector Turismo.⁴⁷

En siguiente cuadro presenta una evolución de los programas, tanto en sus características, como en su adaptabilidad a los cambios tecnológicos, como es el caso del SNE por teléfono, Chambanet, y SNE por internet, que han pasado a formar parte del Portal del Empleo.

Asimismo, el cuadro muestra que los programas que han perdurado y han mostrado un buen desempeño son Bolsa de trabajo y ferias de empleo, logrando colocar en el 2008 un promedio de 29.3 y 33%, respectivamente, de las personas atendidas.

⁴⁷ Tercer Informe de Gobierno, http://www.informe.gob.mx/informe/pdf/2_4.pdf

Acciones y principales resultados del Servicio de Vinculación Laboral durante el periodo 2006/2009

Ferias de Empleo	Bolsa de trabajo	Reuniones Sistema Estatal de Empleo	SNE por teléfono	SNE por internet	Portal del Empleo
2006					
<p>76 838 personas colocadas Índice de colocación: 29.6</p> <p>Se organizaron 309 Ferias de Empleo a nivel nacional, en las que participaron 11 154 empresas que ofertaron 308 808 vacantes para 259 513 solicitantes. De estos últimos, 76 838 obtuvieron su contratación.</p>	<p>193 690 personas colocadas Índice de colocación: 29.1</p> <p>Mediante la Bolsa de Trabajo se atendió a 665 778 personas, de ellas 193 690 consiguieron colocarse en alguna de las vacantes de trabajo captadas durante el ejercicio.</p>	<p>19 100 personas colocadas Índice de colocación: 43.6</p> <p>Se realizaron 763 Reuniones del Sistema Estatal de Empleo, en las que concurren empresas, agencias de colocación, bolsas de trabajo y un representante del SNE, a fin de vincular con alguna vacante disponible a las personas que enfrentan dificultades para insertarse en el mercado laboral. Como resultado de tales reuniones, se promovió a 43 842 personas para ocupar una vacante de empleo, lográndose la colocación de 19 100. Dichas cifras representaron un cumplimiento de 118.5 y 129.4 por ciento, con relación a las metas anuales de atención y colocación, respectivamente.</p>	<p>11 899 personas obtuvieron su contratación Índice de colocación: 4.1</p> <p>Sistema CHAMBATEL: Servicio de información vía telefónica sobre oportunidades de empleo, atendió a 288 654 solicitantes, de los cuales 11 899 fueron contratados para un puesto de trabajo.</p>	<p>28 985 personas obtuvieron su contratación Índice de colocación: 8.1</p> <p>Con el Sistema CHAMBANET, al tiempo que se facilitó a las empresas la localización, selección y reclutamiento de recursos humanos en línea a través de Internet, se posibilitó a los usuarios identificar y contactar a las empresas que ingresaron vacantes en el Sistema. Durante el año se registraron 357 179 personas y se colocaron 28 985, cantidades que significaron rebasar lo programado en 74.2 y 81.2 por ciento, en cada caso. Ello se explica, principalmente, por el posicionamiento de este mecanismo de vinculación entre buscadores de empleo y las empresas, lo que se reflejó en el crecimiento del número de vacantes de trabajo captadas a través del Sistema.</p>	
2007					
Ferias de Empleo	Bolsa de trabajo	Reuniones Sistema Estatal de Empleo	SNE por teléfono	SNE por internet	Portal del Empleo
<p>88 833 personas colocadas Índice de colocación 29.3</p> <p>Se organizaron 309 Ferias de</p>	<p>218 546 personas colocadas Índice de colocación: 29.5</p>	<p>32 402 personas colocadas Índice de colocación: 52.2</p> <p>Se efectuaron 861 Reuniones del</p>	<p>11 869 personas obtuvieron su contratación Índice de colocación: 5.0</p> <p>Se ofreció información a través del</p>	<p>47 017 personas obtuvieron su contratación Índice de colocación: 10.5</p>	<p>Durante 2007, concluyeron los trabajos de diseño y desarrollo del Portal del Empleo, a</p>

<p>Empleo a nivel nacional, en las que se atendió a 303 584 demandantes de trabajo. De ellos, 88 833 lograron su contratación al mercado productivo.</p>	<p>Se registraron 741 981 solicitantes de empleo a la Bolsa de Trabajo, de los cuales 218 546 fueron colocados en alguna de las vacantes registradas ante el SNE de cada entidad federativa</p>	<p>Sistema Estatal de Empleo, en las que representantes de empresas, agencias de colocación, bolsas de trabajo y del SNE, concurren a fin de vincular con alguna vacante disponible a las personas que tienen dificultades para insertarse en el mercado laboral. Derivado del intercambio de información que se generó en estas reuniones, se promovió a 62 049 personas para ocupar una vacante, lográndose la colocación de 32 402 de ellas. Tales cifras superaron en 67.7 y 119.6 por ciento las metas de atención y colocación, respectivamente.</p>	<p>SNE por teléfono -antes Sistema CHAMBATEL- sobre oportunidades de empleo, atendiéndose a 238 642 solicitantes, de los cuales 11 869 obtuvieron su contratación.</p>	<p>Se facilitó a las empresas la localización, selección y reclutamiento de recursos humanos a un menor tiempo y costo por medio del SNE por Internet -antes Sistema CHAMBANET-. De igual forma, permitió a los usuarios demandantes de empleo identificar y contactar a las empresas que registraron vacantes en el Sistema. En el ejercicio de estudio ingresaron 447 141 personas; de éstas, 47 017 se colocaron en un empleo. Dichas cifras rebasaron lo programado en 118.1 y 193.9 por ciento, en cada caso.</p>	<p>efecto de crear una gran bolsa de trabajo a través de Internet, en la que participan los sectores productivos de los tres órdenes de gobierno y la academia. Además, permite el fortalecimiento y la ampliación de los mecanismos de difusión de la información laboral y orientación ocupacional del actual Observatorio Laboral Mexicano -OLA-, propiciando una adecuada transición escuela-trabajo</p>
2008					
Ferias de Empleo	Bolsa de trabajo	Reuniones Sistema Estatal de Empleo	SNE por teléfono	Portal del Empleo antes SNE por internet	

<p>118 401 personas colocadas Índice de colocación: 29.3 Se organizaron a nivel nacional 367 Ferias de Empleo, con las que se atendió a 403 873 demandantes de trabajo, de los cuales 118 401 obtuvieron su contratación.</p>	<p>303 353 personas colocadas Índice de colocación: 33.0 Se registraron 918 854 solicitantes de empleo en la Bolsa de Trabajo. De éstos, 303 353 lograron su colocación en el mercado productivo</p>	<p>A partir de 2008, se atendió al público mediante estos mecanismos y se le canalizó a otros servicios para su colocación, por ello no se reportó su contabilización</p>	<p>12 126 personas obtuvieron su contratación Índice de colocación: 6.3 Se ofreció información mediante el SNE por teléfono a 193 743 personas sobre oportunidades de empleo; del total, 12 126 se colocaron en un puesto de trabajo.</p>	<p>141 257 personas contratadas Índice de colocación: 13.3 Se facilitó a las empresas la localización, selección y reclutamiento de recursos humanos a un menor costo y tiempo por medio del Portal del Empleo -antes SNE por Internet-. De igual forma, a los usuarios demandantes de empleo les permitió identificar y contactar a las empresas que registraron vacantes en el sistema. Así, ingresaron 1 058 473 personas, de las cuales 729 005 se postularon a una vacante, logrando su contratación 141 257 de ellas.</p>
2009 ⁴⁸				
Ferias de Empleo	Bolsa de trabajo	Reuniones Sistema Estatal de Empleo	SNE por teléfono	Portal del Empleo antes SNE por internet
<p>23,493 personas colocadas Índice de colocación: 15 Personas atendidas: 147,744</p>	<p>169,737 personas colocadas Índice de colocación: 26.4 Fueron atendidas 642,542 personas.</p>	-----	-----	<p>116,661 personas colocadas Índice de colocación: 15.04 Entre enero y julio de 2009, se tuvieron 775,157 solicitantes de empleo registrados La atención y colocación registradas fueron superiores en 17.5% y 38.1% respectivamente, con relación a lo observado en el mismo periodo de 2008.</p>

⁴⁸ Los datos del año 2009 provienen del Tercer Informe de Labores de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, son cifras preliminares correspondientes al periodo enero-julio.

Programa de Apoyo al Empleo (PAE)

Por medio del Programa de Apoyo al Empleo -PAE-, se proporcionan becas de capacitación, información, asistencia técnica y apoyos económicos a buscadores de empleo que enfrentan dificultades específicas para la obtención y mantenimiento de un trabajo. Lo anterior busca reducir tiempo y costo para las personas que buscan empleo, así como para las empresas que requieren personal.

El Programa opera a través de cinco subprogramas, los cuales están sujetos a reglas de operación en virtud de que a los beneficiarios de éstos se les otorgan apoyos económicos y/o en especie con recursos públicos federales.

Dichos Subprogramas son: Bécate, Empleo Formal, Fomento al Autoempleo, Movilidad Laboral Interna y Repatriados Trabajando

Para los efectos de este informe nos centraremos en los programas: BECATE, Empleo Formal, Fomento al Autoempleo de los cuales se presentan sus características principales y requisitos, así como, los principales resultados alcanzados por cada uno en el periodo 2006/2009.

BECATE

Programa	Cobertura	Población objetivo	Requisitos
BECATE Apoya a la población desempleada y subempleada para que obtenga la calificación requerida por el aparato productivo, mediante su incorporación a cursos de capacitación de corto plazo (de uno a tres salarios mínimos durante un periodo entre uno a tres meses).	Cobertura a nivel nacional, en los municipios y localidades que dispongan de las condiciones para la impartición de capacitación de corto plazo.	Está orientado a la atención de hombres y mujeres de 16 años o más que radican en los espacios geográficos definidos para cobertura del Subprograma.	Se deben encontrar en situación de desempleo, subempleo, o bien, estar ocupados pero buscan cambiar de trabajo.

Fomento al autoempleo

Programa	Cobertura	Población objetivo	Requisitos
Fomento al Autoempleo: genera autoempleo, mediante la creación o consolidación de ocupaciones por cuenta propia (equipo y herramienta con valor de hasta 25 mil pesos por persona hasta un máximo de cinco miembros por proyecto). Además otorga recursos para fortalecer o resolver problemas de liquidez en proyectos previamente atendidos en Fomento al	Tendrá aplicación a nivel nacional, en los municipios y localidades donde existan condiciones favorables para el desarrollo de la IOCP.	Atiende hombres y mujeres de 16 años o más, que radican en los espacios geográficos definidos para cobertura del Subprograma;	Se debe encontrar en situación de desempleo o subempleo. Existen otros requisitos, como: Tener experiencia de por lo menos 6 meses, en las actividades inherentes al proceso y desarrollo de la IOCP propuesta. Presentar propuesta de una IOCP la cual debe cumplir ciertos requisitos.

Autoempleo y que sigan operando después de seis meses (hasta 25 mil pesos, según lo justifique).

Empleo Formal

Programa	Cobertura	Población objetivo	Requisitos
- Empleo Formal: permite a la población desempleada su incorporación a un empleo formal mediante apoyos económicos que le faciliten su vinculación a una actividad productiva en el menor tiempo posible (2,200 pesos o 3 mil en caso de profesionistas, en dos pagos para enfrentar gastos durante la búsqueda).	Tendrá aplicación a nivel nacional, en los municipios o localidades donde existan oportunidades de empleo formal	Está dirigido a la atención de hombres y mujeres de 17 años o más que radican en los espacios geográficos definidos para cobertura del subprograma y se encuentran desempleados por haber perdido un empleo formal.	Ser desempleado por un periodo no mayor a tres meses y haber laborado en un empleo formal. Características de los apoyos (tipo y monto) Se otorgarán apoyos económicos por un monto de \$3,000.00. Los apoyos se otorgarán en dos exhibiciones: la primera, se proporcionará una vez que se confirme que el solicitante del apoyo cumple con los requisitos y que el SNE cuente con los recursos presupuestales correspondientes; y la segunda, estará condicionada a que el beneficiario entregue al SNE el "Reporte de Búsqueda de Empleo" donde se especifiquen las actividades que realizó para la búsqueda de empleo y, en su caso, su contratación en alguna empresa.

Acciones y resultados de los subprogramas que integran el Programa Apoyo al Empleo durante el periodo 2006/ 2009 ⁴⁹

BECATE

2006	2007	2008	2009
Personas colocadas: 68 871 Índice de colocación: 59.3 Se impartieron 6 019 cursos de capacitación de corto plazo y se otorgaron 116 095 becas a la población desempleada y subempleada de 16 años y más.	Personas colocadas : 76 460 Índice de colocación: 74.9 Se impartieron 5 723 cursos de capacitación de corto plazo y se otorgaron 102 016 becas a la población desempleada y subempleada de 16 años o más, a fin de obtener la calificación requerida por el aparato productivo, facilitarles su acceso al empleo formal e incrementar su empleabilidad. En el año, se alcanzó una tasa de colocación de 74.9 por ciento, superior en 15.6 puntos porcentuales a la observada el ejercicio precedente.	Personas colocadas: 103 702 Índice de colocación: 59.7 Se impartieron 8 977 cursos de capacitación de corto plazo en sus cinco modalidades: mixta; práctica laboral; para el autoempleo; productiva, y vales de capacitación - prueba piloto-. Adicionalmente, se otorgaron 173 787 becas a la población desempleada y subempleada de 16 años o más, lo que les permitió obtener la calificación requerida por el aparato productivo y les facilitó su acceso al empleo formal.	Personas colocadas: 104 000 Índice de colocación 58.9%. Este dato proviene del Tercer Informe de Labores de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, son cifras preliminares correspondientes al periodo enero-julio 2009. Se reporta que fueron otorgadas 176,375 becas.

Empleo formal

2006	2007	2008	2009
Solicitantes que lograron un empleo bajo dicho mecanismo: 30 458 Índice de colocación: 54.8 Mediante esta estrategia se atendió a 55 552 personas desempleadas en todo el país, brindándoles información y asistencia para la identificación de vacantes acordes con sus expectativas y perfil laboral. Aunado a ello, se les proporcionó apoyo	Solicitantes que lograron un empleo bajo dicho mecanismo: 40 216 Índice de colocación: 62.3 Se atendió a 64 531 personas desempleadas en todo el país, brindándoles información y asesoría para la identificación de vacantes acordes con sus expectativas y perfil laboral. También se les proporcionó apoyo económico para hacer	Solicitantes que lograron un empleo bajo dicho mecanismo 60 054 Índice de colocación: 62.3 Se proporcionó información y asistencia técnica a 96 359 personas desempleadas en todo el país, para la identificación de vacantes acordes con sus expectativas y perfil laboral. También se les brindó apoyo económico para hacer frente a los gastos inherentes al	El Tercer Informe de Labores de la STPS no reporta datos acerca de este programa.

⁴⁹ Los datos para la elaboración de estos cuadros fueron tomados de los informes 2006, 2007 y 2008 de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

http://www.apartados.hacienda.gob.mx/contabilidad/documentos/informe_cuenta/2006/index.html

http://www.apartados.hacienda.gob.mx/contabilidad/documentos/informe_cuenta/2007/index.htmlhttp://www.apartados.hacienda.gob.mx/contabilidad/documentos/informe_cuenta/2008/index.html

Los datos correspondientes al año 2009 se obtuvieron de la página de la STPS,

<http://www.stps.gob.mx/ANEXOS/TERCER%20INFORME%20STPS.pdf>

económico para hacer frente a los gastos inherentes al proceso de búsqueda y concertación de empleo en el sector formal de la economía.

frente a los gastos inherentes al proceso de búsqueda y concertación de un trabajo formal.

proceso de búsqueda y concertación de un trabajo formal. De dicha cifra, 60 054 solicitantes se contrataron en un empleo, lo cual se tradujo en un índice de colocación de 62.3 por ciento.

Fomento al autoempleo (Fomento al Autoempleo -antes Proyectos de Inversión Productiva PIP)

2006	2007	2008	2009
5 721 personas colocadas Índice de colocación: 100.0	5 558 personas colocadas Índice de colocación: 100.0	12 269 personas colocadas Índice de colocación: 100.0	7290 personas colocadas Índice de colocación: 100.0
Se respaldaron 2 280 proyectos de inversión con recursos presupuestarios, capacitación, asesoramiento técnico-administrativo y de gestión. Dichos proyectos implicaron el empleo de 5 721 personas	Se apoyaron 2 350 proyectos productivos con posibilidades de crecimiento integral, mediante recursos presupuestarios, capacitación, asesoramiento técnico-administrativo y de gestión	Se favorecieron 5 119 iniciativas de ocupación mediante recursos presupuestarios, capacitación, asesoramiento técnico administrativo y de gestión, que implicaron el empleo de 12 269 participantes. De estas cifras, 1 087 y 2695 correspondieron a la modalidad de Fomento al Autoempleo 2G, en cada caso. Con dicha estrategia se proporcionó apoyo complementario a los socios que anteriormente cubría el subprograma de Fomento al Autoempleo.	Este dato proviene del Tercer Informe de Labores de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, son cifras preliminares correspondientes al periodo enero-julio 2009. Se atendieron 7290 personas

Utilización de los servicios públicos de colocación por jóvenes de 14 a 29 años

Cabe hacer un paréntesis para cuestionarse acerca de los datos reunidos en los cuadros anteriores, ya que como se observa no reflejan en qué medida estos servicios son utilizados por jóvenes y si les beneficia directamente. La información con que se cuenta no permite conocer a ciencia cierta, si este tipo de instrumentos o acciones que lleva a cabo el gobierno son reconocidas y utilizadas por los jóvenes que se encuentran desocupados y evaluar cuál es el impacto de este tipo de programas en la inserción laboral de los jóvenes a un trabajo decente.

Con base en datos de la ENOE, es posible hacer una aproximación y conocer el grado de utilización que hace la población desocupada de los servicios públicos de colocación que en general ofrecen las instituciones del Estado.

En primer término se analizan los datos totales correspondientes al periodo 2008/2009 respecto de los jóvenes que recurrieron a servicios públicos de colocación.

- En el 2008 acudieron a algún servicio público de colocación 19,952 jóvenes entre 14 y 29 equivalente al 1.4 % de la población desocupada en ese mismo rango de edad.

- b) En el 2009 acudieron a algún servicio público de colocación 17,902 jóvenes, es decir, sólo el 1.3% de la población desocupada entre 14 y 29 años. En este caso además la cifra descendió.

En segundo lugar encontramos que las cifras son mucho mayores respecto de los jóvenes entre 14 y 29 años que no acuden a ningún servicio público de colocación.

- c) En 2008 el total fue de 1,053,458 jóvenes que no utilizaron servicios públicos de colocación, lo que equivalente al 97.6% de la población desocupada entre 14 y 29 años.
d) En 2009 el total ascendió a 1,338,123 jóvenes que no recurrieron a servicios públicos de colocación lo que equivale el 98.5% de la población desocupada entre 14 y 29 años.

A simple vista los datos son contundentes, ya que los servicios públicos de colocación no son la principal herramienta o medio para que los jóvenes realicen la búsqueda de un empleo. Esto puede deberse a múltiples causas por parte de quien busca un empleo, por ejemplo, puede ser que algunos decidan permanecer en el sistema educativo, pero existe también la posibilidad de que los programas que están a cargo de las diferentes entidades públicas, no sean lo suficientemente conocidos entre la población, y estén siendo subutilizados, porque de entrada las personas no toman en cuenta que existe la posibilidad de acudir a este tipo de servicios y realizar, en primera instancia una consulta y orientar su búsqueda de empleo.

Ahora bien, se pueden considerar algunos datos más para conocer cómo se ha dado la utilización de los servicios públicos de colocación en los dos últimos años.

- 1) Jóvenes desocupados que acudieron a servicios públicos de colocación
Por edad, sexo y nivel de instrucción

Hombres

Edad	Primaria incompleta	Primaria completa	Secundaria completa	Medio superior y superior
2008				
14 a 19 años	----	303	1,436	337
20 a 24 años	----	325	1,086	3,286
25 a 29 años	----	----	494	4,567
Total	----	628	3016	8190
11,834 hombres desocupados entre 14 y 29 años utilizaron servicios públicos de colocación				
2009				
14 a 19 años	176	134	784	378
20 a 24 años	----	88	707	3,768
25 a 29 años	----	62	410	942
Total	176	284	1901	5088
7449 hombres desocupados entre 14 y 29 años utilizaron servicios públicos de colocación				

Datos de la versión interactiva de la ENOE

<http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/espanol/proyectos/encuestas/hogares/enoe/bd/consulta2/pda.asp?s=est&c=10828>

En este caso la utilización de servicios públicos de colocación fue mayor en 2008 respecto de la del 2009 y es más utilizado entre hombres con un mayor nivel de educación.

Mujeres

Edad	Primaria incompleta	Primaria completa	Secundaria completa	Medio superior y superior
2008				
14 a 19 años	----	----	456	1,618
20 a 24 años	----	----	762	1,394
25 a 29 años	----	35	2,601	1,252
Total	----	35	3819	4264

8118 Mujeres desocupadas entre 14 y 29 años utilizaron servicios públicos de colocación				
2009				
14 a 19 años	190	392	1,122	645
20 a 24 años	----	----	725	3,967
25 a 29 años	----	----	1,230	2,182
Total	190	392	3077	6794

Datos de la versión interactiva de la ENOE

<http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/espanol/proyectos/encuestas/hogares/enoe/bd/consulta2/pda.asp?s=est&c=10828>

En 2009 las mujeres incrementaron la utilización de este tipo de servicio y como se observa, también es más recurrido por mujeres con mayor nivel de instrucción.

Los datos que se presentan a continuación indican que la mayoría de las personas desocupadas no acuden o hacen uso de los servicios públicos de colocación, ya que es de casi el total de los jóvenes desocupados.

2) Jóvenes desocupados que no acudieron a servicios públicos de colocación

Por edad, sexo, y nivel de instrucción

Hombres

Edad	Primaria incompleta	Primaria completa	Secundaria completa	Medio superior y superior
2008				
14 a 19 años	10,765	76,688	126,206	25,094
20 a 24 años	10,417	39,025	88,098	89,019
25 a 29 años	12,344	36,176	50,596	78,030
Total	33526	151889	264900	192143
642458 hombres desocupados entre 14 y 29 años NO utilizaron servicios públicos de colocación				
2009				
14 a 19 años	16,170	66,940	142,762	26,999
20 a 24 años	12,034	42,404	107,715	150,559
25 a 29 años	15,038	33,251	94,523	103,509
Total	43242	142595	345000	281067

Datos de la versión interactiva de la ENOE

<http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/espanol/proyectos/encuestas/hogares/enoe/bd/consulta2/pda.asp?s=est&c=10828>

En ambos casos, en 2009 se incrementó el número de personas que no acudieron a algún tipo de servicio público de colocación, esta situación se presenta en todos los niveles educativos y en todas las edades, pero es mayor también entre personas con mayor edad y nivel de instrucción.

Mujeres

Edad	Primaria incompleta	Primaria completa	Secundaria completa	Medio superior y superior
2008				
14 a 19 años	2,878	24,158	72,169	20,807
20 a 24 años	2,803	10,996	54,119	97,473
25 a 29 años	6,262	16,137	38,030	65,168
Total	11943	51291	164318	183448
En 2008 la cifra de Mujeres desocupadas entre 14 y 29 años que NO utilizaron servicios públicos de colocación fue de 411000				
2009				
14 a 19 años	6,231	26,968	92,359	25,637

20 a 24 años	3,063	20,351	82,654	119,541
25 a 29 años	2,593	16,652	44,583	85,587
Total	11887	63971	219596	230765

En 2009 la cifra de Mujeres desocupadas entre 14 y 29 años NO utilizaron servicios públicos de colocación fue de 526219

Datos de la versión interactiva de la ENOE

<http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/espanol/proyectos/encuestas/hogares/enoe/bd/consulta2/pda.asp?s=est&c=10828>

México cuenta con un amplio abanico de políticas y programas para hacer frente a la cuestión de la inserción de los jóvenes en una trayectoria de trabajo decente, que es un asunto complejo y multidimensional, sin embargo, es necesario ordenarlas para darles una dirección y metas concretas, ya que el resultado es que a pesar de las políticas y programas, persiste un déficit en la inserción a trayectorias trabajo decente⁵⁰, tal como se desprende de los datos anteriores.

Programa Primer Empleo como instrumento de incentivo al empleo

Fundamento del Programa: fue creado mediante Decreto Presidencial, en él se establecen las directrices generales para dar cumplimiento al Programa Primer Empleo, fue publicado en el Diario Oficial 23 de enero de 2007.

El presupuesto con el que se lanzó el programa fue el equivalente a 270 millones de dólares, que aumentaría a 450 millones en el 2008.⁵¹

El Programa Primer Empleo (PPE) inició operaciones el 1o. de marzo de 2007, con el propósito de incentivar la creación de empleos permanentes y bien remunerados en la economía formal y fomentar la regularización de los trabajadores beneficiados. Es operado a través del Instituto Mexicano del Seguro Social.

Cabe destacar que de acuerdo con el artículo 4 del Decreto este Programa tiene una vigencia determinada: Artículo 4- La vigencia del Programa Primer Empleo no excederá del 30 de noviembre de 2012 para efectos del pago del subsidio, y del 28 de febrero de 2011 para fines de la inscripción de los patrones y el registro de trabajadores.⁵²

El Programa Primer Empleo tiene como objetivo apoyar la generación de nuevos empleos permanentes, a través del otorgamiento de un subsidio de hasta 100% de las cuotas obrero patronal a cargo de los patrones, durante un periodo máximo de doce meses. A partir del 15 de enero de 2008 se modificó el programa para facilitar más a los patrones la obtención de los beneficios, sin perder su objetivo inicial, los principales cambios en su esquema estuvieron orientados en la reducción del plazo de aseguramiento de los trabajadores para solicitar el pago del subsidio, de nueve a tres meses; la elegibilidad de trabajadores que no hayan cotizado como permanentes por más de nueve meses consecutivos con un mismo patrón; la posibilidad de registrar trabajadores retroactivos dentro de los primeros seis meses de vigencia del nuevo

⁵⁰ OIT, Trabajo Decente y Juventud, México, pág. 71,72.

⁵¹ *Ibid.*, pág. 59

⁵² Decreto que establece las directrices generales para dar cumplimiento al Programa Primer Empleo www.idcweb.com.mx/data/ftp/new/primerempleo.doc

Decreto; y la no obligatoriedad de los patrones de estar al corriente en sus obligaciones fiscales al momento de la inscripción al programa.

Este programa tiene la expectativa de que en la medida que la persona adquiera experiencia en un trabajo en condiciones formales mejorará su capital humano (competencias) y aumentará sus probabilidades de mantenerse en empleos formales en su trayectoria laboral.⁵³

Número de empresas inscritas y trabajadores registrados entre 2008 y 2009

Del 1o. de enero al 31 de diciembre de 2008 se inscribieron un total de 6,680 empresas, quienes registraron a 31,174 trabajadores, 108.4% más que en 2007. Desde la fecha de inicio del programa, se han inscrito 17,523 empresas y se han registrado 46,132 trabajadores.

De los trabajadores registrados durante 2008, el 50.3% laboraban en empresas del sector comercio, restaurantes y hoteles; 27.7% en el de servicios financieros, seguros y actividades inmobiliarias; 8.6% en el sector de productos metálicos, maquinaria y equipo; y el 13.4% restante en otros sectores de actividad. Las entidades federativas que agruparon al mayor número de trabajadores registrados, fueron: el Distrito Federal (19.5%), Nuevo León (14.1%) Jalisco (8%), que concentraron el 41.6% de los trabajadores registrados.

Datos preliminares a julio de 2009 según el Tercer Informe de Gobierno

Entre el 1o. de enero y el 30 de junio de 2009 se inscribieron en el programa 810 empresas, las cuales registraron 3,743 trabajadores. Con ello, desde el inicio de operaciones, el programa totaliza la inscripción de 18,333 empresas y el registro de 49,924 trabajadores.

El monto del subsidio acumulado pagado desde el inicio de operaciones del programa a junio de 2009 ascendió a 76.9 millones de pesos, distribuido de la siguiente forma: de marzo a diciembre de 2007, 0.3 millones de pesos; de enero a diciembre de 2008, 47.5 millones; y de enero a junio de 2009, 29.1 millones de pesos

Presupuesto

Desde el inicio del programa se ha ejercido un total de 107.7 millones de pesos del Fondo de Reserva. Para 2008, los recursos ejercidos ascendieron a 47.5 millones de pesos, de los cuales el 99.9% se destinó al pago de subsidio. Estas cifras contrastan con lo registrado el año anterior en el que el 0.6% de los 60.1 millones de pesos erogados correspondieron al pago del subsidio y el resto a gastos de difusión y operación del programa.

Este programa fue lanzado con metas ambiciosas, ya que al inicio se preveía crear 450,000 empleos formales por año, de los cuales 200,000 serían empleos nuevos y 250,000 empleo informales que, mediante este programa, transitarían a formales. De acuerdo con los datos recabados hasta 2009 (los cuales son parciales hasta el 30 de junio) las metas establecidas al inicio de este programa están lejos de cumplirse, ya que solo se han registrado 49,924 trabajadores. De igual manera la causa para que los resultados programados no se estén cumpliendo, puede deberse en primer lugar al impacto de la crisis económica en la falta de crecimiento del empleo, pero también, puede deberse a la falta de difusión del programa entre organizaciones de empleadores y sindicatos, o bien, que no se ha involucrado a otros sectores como son el de la construcción, los servicios personales o el pequeño comercio, que habitualmente están fuera de la seguridad social. Por otra parte, respecto al ejercicio presupuestal, la Auditoría Superior de la Federación ha señalado que este programa ha

⁵³ OIT, op cit, pág. 61.

resultado muy costoso y poco efectivo, ya que en tres años sólo se ha utilizado el 4.8% de los recursos destinados, llegando a sólo 2.1% del universo potencial.⁵⁴

Secretaría de Economía (SE): políticas, programas y resultados

El Programa Nacional de Emprendedores se lleva a cabo a través de los programas Jóvenes Emprendedores, Incubación, capital semilla y de capacitación y consultoría.

En el marco del programa Nacional de Emprendedores, el Fondo de Apoyo para la Micro, Pequeña y Mediana Empresa (Fondo PyME) otorga apoyos para la transferencia de programas exitosos de emprendedores entre instituciones y organismos empresariales y organizaciones civiles.

El Fondo PyME tiene como objetivo apoyar las empresas, en particular a las de menor tamaño y a los emprendedores, para promover el desarrollo económico nacional, a través del otorgamiento de apoyos de carácter temporal a programas y proyectos que fomenten la creación, desarrollo, consolidación, viabilidad, productividad, competitividad y sustentabilidad de las micro, pequeñas y medianas empresas.

Dentro de este esquema se encuentra el Programa Jóvenes Emprendedores, el cual tiene como principal objetivo incentivar una cultura empresarial, ya que existe una relación directa entre la actividad emprendedora con la creación de empresas; la generación de nuevas fuentes de trabajo; la expansión de los mercados y la competitividad.

El Modelo “Jóvenes Emprendedores” aplica una metodología cuya finalidad es impulsar a los jóvenes en el desarrollo del espíritu emprendedor con habilidades, actitudes y valores empresariales, para concretar planes de negocios que se constituyan en un semillero de empresas, a través del acompañamiento especializado de asesores, que faciliten su inserción al ambiente emprendedor empresarial, para contribuir al desarrollo social y económico del país; agregando valor.

“Jóvenes Emprendedores” tiene como objetivo desarrollar una cultura emprendedora y habilidades empresariales para todas aquellas personas que tengan una iniciativa emprendedora, a través del taller “YoEmprendo”, **el cual está dirigido al público en general con estudios de nivel superior / mayores de 18 años.**

El Programa considera que un emprendedor es aquella persona que identifica una oportunidad de negocio o necesidad de un producto o servicio y organiza los recursos necesarios para ponerla en marcha, es decir, convertir una idea en un proyecto concreto, ya sea una empresa o una organización social, que genere algún tipo de innovación y empleos.⁵⁵

Se define como **microempresa** aquella que tiene entre 0 y 10 trabajadores. Esto es así, independientemente de que el negocio se dedique a la industria, al comercio o los servicios.

⁵⁴ **Exposición de Motivos** de la Iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma el artículo 4 de la Ley del Instituto Mexicano de la Juventud, a cargo del Diputado Rolando Zapata Bello del Grupo Parlamentario del PRI.[en línea] www.derechoasaber.org.mx/data/arch_segui/250310-2.doc

⁵⁵ Portal México Emprende, http://www.mexicoemprende.org.mx/index.php?option=com_content&task=view&id=22&Itemid=78

Tiene la característica de que sus dueños laboran en la misma empresa. Por otra parte, las microempresas son toda unidad económica constituida por una persona natural (conocida también como conductor, empresa unipersonal o persona natural con negocio) o jurídica, bajo cualquier forma u organización o gestión empresarial que no rebasa los 10 empleados o trabajadores.

Ahora bien, cabe señalar que en la pequeña empresa el propietario no necesariamente trabaja en la empresa, y el número de trabajadores no excede de 20 personas; en la mediana empresa su número de trabajadores es superior a 20 personas e inferior a 100. En consecuencia en una gran empresa el número de trabajadores es superior a 100 personas.⁵⁶

En el último año el programa ha tenido el siguiente desempeño:
Entre enero y julio de 2009 se aprobaron 6 proyectos con 68.2 millones de pesos, cinco millones para la transferencia de modelo, adopción de metodologías e impartición de talleres para 120 instituciones, y un proyecto para una caravana nacional de promoción y difusión de la cultura para emprendedores. En conjunto se atendieron a más de 60 mil emprendedores. De enero de 2007 a julio de 2009 se han apoyado a 27 proyectos con 75.8 millones de pesos para la transferencia de 9 modelos de emprendedores en beneficio de 168 organizaciones y organismos. El modelo jóvenes emprendedores será transferido a 100 instituciones de educación superior beneficiando a 30 mil emprendedores.

Un segundo Programa dentro de México Emprende es el de Incubadoras de Empresas, cuyo objetivo principal es el de crear más y mejores empresas de alto valor agregado y que permanezcan en el mercado para la generación de más y mejores empleos de alta calidad.

El Sistema Nacional de Incubación de Empresas (SNIE) es una red de instituciones que ofrece servicios de apoyo a emprendedores para que inicien y desarrollen su negocio. El apoyo consiste en orientación y asesoría, incluyendo la búsqueda de financiamiento.

Entre 2005 y 2006 se crearon 312 centros incubadoras. Si bien los centros incubadoras atienden sin criterio de edad, en la práctica son principalmente jóvenes los interesados en desarrollar proyectos de negocio.

El Sistema está conformado por todas aquellas incubadoras que llevan a cabo las mejores prácticas de incubación de empresas y por ello reciben un reconocimiento por parte de la Secretaría de Economía. Están agrupados en incubadoras de negocios tradicionales, de tecnología intermedia, de alta tecnología, de agro negocios y de ecoturismo.

El Sistema tiene una cobertura a nivel nacional y pretende fortalecer la interrelación de sus integrantes, de tal forma que estén en posibilidad de intercambiar experiencias y que éstas se reflejen en la creación de empresas más competitivas.

Principales objetivos del programa:

-Establecer y fortalecer vínculos con gobiernos de los estados, municipios, instituciones educativas, organismos empresariales y organizaciones de la sociedad civil con el fin de impulsar los programas de apoyo en materia de incubadoras.

⁵⁶ INMUJERES, Conceptos básicos para emprendedora y empresarias, <http://empresarias.inmujeres.gob.mx/>

-Promover la creación de nuevas incubadoras a través de acciones coordinadas con gobiernos de los estados y municipales a fin de propiciar la creación de nuevas empresas con orientación hacia las vocaciones productivas de la región.

-Evaluar los estudios de factibilidad para determinar las regiones en las que se deberán de instalar las nuevas incubadoras con el propósito de impulsar el desarrollo económico de una región determinada.

-Establecer de manera conjunta acciones de trabajo con organismos nacionales e internacionales para impulsar el desarrollo de las incubadoras en el país.

-Fomentar programas de actualización y capacitación para los operadores de las incubadoras a fin de que implementen las mejores prácticas nacionales e internacionales en materia de incubación de empresas.

-Evaluar y dar seguimiento a los programas de apoyo para la creación y el fortalecimiento del Sistema Nacional de Incubación de Empresas.

-Impulsar la realización de estudios que permitan diagnosticar las incubadoras de empresas para establecer estrategias correctivas y programas de mejora para la consolidación del Sistema Nacional de Incubación de Empresas.

Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL): políticas, programas y resultados.

1. Programa Jóvenes con Oportunidades

Oportunidades es un programa federal para el desarrollo humano de la población en pobreza extrema. Para lograrlo, brinda apoyos en educación, salud, nutrición e ingreso.

Es un programa interinstitucional en el que participan la Secretaría de Educación Pública, la Secretaría de Salud, el Instituto Mexicano del Seguro Social, la Secretaría de Desarrollo Social, y los gobiernos estatales y municipales. Su modo de operación (focalización con integración) ha sido uno de los factores de éxito del programa así como también la capacidad de gestión por parte de las dependencias del gobierno involucradas.

Durante el ciclo escolar 2002-2003 se creó el componente del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades. En el marco de Oportunidades, existe el segmento llamado Jóvenes con Oportunidades, que tiene el propósito de incentivar a los jóvenes de las familias más pobres a continuar sus estudios a través de un apoyo que los becarios de Oportunidades acumulan gradualmente en forma de puntos desde el tercer grado de secundaria y hasta el último año de educación media superior.

El Programa consiste en un beneficio económico que se acumula gradualmente en forma de puntos a partir del tercer grado de secundaria, siempre que los becarios permanezcan en la escuela. Los puntos acumulados se convierten en dinero, que se deposita en una cuenta de ahorro y será propiedad del joven si concluye los estudios de educación media superior antes de

cumplir 22 años de edad, es un requisito importante que los jóvenes becarios sean parte de una familia beneficiaria del Programa Oportunidades.

Mecanismo de funcionamiento: Los puntos que los becarios acumulan se convierten en un fondo de ahorro administrado por el Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros (BANSEFI). El becario puede hacerse acreedor a este fondo si concluye los estudios medios superiores antes de cumplir los 22 años de edad y su familia permanece activa en Oportunidades. En el presente año, el número de jóvenes beneficiarios de Oportunidades que cursaban algún grado entre el tercer año de secundaria y el último de educación media superior, y que por lo tanto acumulaban puntos, fue de 1,329,609. En 2003 cada punto era equivalente a un peso; para 2008, su valor se incrementó a un peso con 19 centavos.

Dentro del programa se manejan dos componentes que resulta importante tomar en cuenta, ya que tratan de incidir en la permanencia de los jóvenes en el sistema educativo, uno de ellos son los servicios integrales de salud que incluyen talleres de inducción sobre planificación familiar, cuya finalidad es inhibir la fecundidad temprana; y por otra, está el enfoque de género (entregando las transferencias de las becas a la mujer titular del hogar, además de becas superiores a las de los hombres a partir de la secundaria); y un tope en las transferencias por hogar (para evitar que los padres se incentiven a tener más hijos).

El Segundo Informe de Ejecución del Plan Nacional de Desarrollo 2007/2012 presenta los resultados y avances obtenidos desde el 2003 hasta el 2008.

El número de ex becarios del Programa Oportunidades que obtuvieron su cuenta de ahorro Jóvenes con Oportunidades durante 2008 fue de 61,579; de ellos, 2,619 corresponden a la cuarta generación (egresada en el ciclo 2005-2006); 58,391 son de la quinta generación (egresados en 2006-2007); y 569 de la sexta generación, de egreso durante el primer periodo de conclusión 2007-2008 (para el segundo periodo se estiman 160 mil egresos). El número de jóvenes ex becarios del Programa Oportunidades que abrió su cuenta de ahorro en BANSEFI entre el 1 de noviembre de 2003 y el 31 de diciembre de 2008, asciende a 460,686.

2. Programa de Empleo Temporal (SEDESOL)

Programa de Empleo Temporal se orienta a apoyar transitoriamente el ingreso de familias afectadas temporalmente principalmente cuando se ubican en municipios de alta y muy alta marginación y en aquellos con alta presencia de población indígena o de atención prioritaria.

Su objetivo es Contribuir a la protección social de la población afectada por baja demanda de mano de obra o por una emergencia, mediante la entrega de apoyos temporales a su ingreso por su participación en proyectos de beneficio familiar o comunitario. La población objetivo de este programa son hombres y mujeres de 16 años o más.

Las reglas de operación del programa señalan algunos requisitos o criterios de elegibilidad para poder acceder al mismo, entre los cuales se destaca que:

- a) Los beneficiarios deberán tener al inicio de los proyectos, 16 años o más, o haber sido afectados por períodos de baja demanda laboral, emergencias y habitar en zonas de cobertura del programa.
- b) Los proyectos deben ser de beneficio familiar o comunitario.

El programa opera a nivel nacional en todos los municipios de acuerdo a los Rubros de Atención.

De acuerdo con sus reglas de operación el PET se incorpora al Programa de Empleo Temporal la Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS) a través de la Coordinación General del Servicio Nacional de Empleo (SNE). Este programa se ejecuta en un ámbito de coordinación interinstitucional e integra y aplica recursos provenientes de los ramos administrativos 20 Desarrollo Social, 16 Medio Ambiente y Recursos Naturales y 09 Comunicaciones y Transportes, con la finalidad de articular la oferta de empleos temporales con la demanda que existe e impulsar la sinergia de acciones y recursos, que se traduzcan en la mayor cobertura

Entre enero y el 25 de julio de 2009 el PET benefició a 505,8081/ hombres y mujeres desempleados, con lo que se ha superado la meta establecida para el año en 95.3%, mediante 13,0842/ proyectos de beneficio comunitario, con una inversión de 1,637 millones de pesos. De este total, 124,508 personas fueron beneficiadas a través de programas administrados por la SEDESOL; 80,040 por la SEMARNAT y 301,260 por la SCT.

Cabe mencionar que en febrero de 2009 el PET fue ampliado a zonas urbanas con el propósito de atender el problema del desempleo en esas localidades.

3. Programa Jornaleros Agrícolas

El Programa de Atención a Jornaleros Agrícolas tiene como objetivo el apoyar a los jornaleros agrícolas y sus familias, mediante acciones orientadas a generar igualdad de oportunidades y ampliación de sus capacidades. Se entregan apoyos económicos para el desarrollo de capacidades, dirigidos a mejorar las condiciones de alimentación, salud y educación de la población jornalera agrícola; apoyos para infraestructura; servicios de acompañamiento así como apoyos para el desarrollo de habilidades personales y sociales.

La Población objetivo es la población jornalera agrícola integrada por mujeres y hombres de 16 años o más que laboran como jornaleros agrícolas, así como los integrantes de su hogar.

El Programa tendrá cobertura nacional en lugares con presencia de población jornalera, denominados Regiones de Atención Jornalera.

La Focalización se da en función de las características migratorias de la población objetivo, que pueden ser en destino y/o en origen, se considerarán las Unidades de Trabajo para la planeación y ejecución de acciones a favor de las familias jornaleras.

Acciones llevadas a cabo durante el segundo trimestre de 2009:

Se logró la atención integral al grupo de jornaleros agrícolas en 22 entidades federativas/ mediante el acceso de 36,701 de sus hijos en edad escolar a los servicios de educación básica en los centros de trabajo; así como el registro de 79,447 trabajadores eventuales del campo a mecanismos de seguridad social. La cifra de trabajadores eventuales del campo afiliados al Seguro Social a julio de 2009 es 9.9% mayor que en el mismo periodo del año 2007, mientras que el número de hijos de trabajadores agrícolas con servicios de educación básica en los centros de trabajo aumentó en 22% en el ciclo 2008-2009 en relación con el ciclo 2007-2008.

La STPS y el Instituto Nacional para el Desarrollo de Capacidades del Sector Rural (INCA Rural) capacitaron con fines de certificación, a través del Consejo Nacional de Normalización y

Certificación de Competencias Laborales (CONOCER), a 973 jornaleros agrícolas de cinco entidades federativas (Jalisco, Michoacán, Morelos, Nayarit y Sinaloa) de enero a junio de 2009.

Secretaría de Educación Pública (SEP): políticas, programas y resultados.

CONALEP

El Colegio Nacional de Educación Profesional Técnica (CONALEP) es una institución educativa del nivel Medio Superior que forma parte del Sistema Nacional de Educación Tecnológica. Fue creado por decreto presidencial en 1978 como un Organismo Público Descentralizado del Gobierno Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propio. Su objetivo principal se orientó a la formación de profesionales técnicos, egresados de secundaria.

En diferentes momentos se han llevado a cabo reformas académicas con base en análisis y diagnóstico de la situación de la educación técnica y capacitación en México; la reforma más reciente se llevó a cabo en el año 2003, con la cual se innova y consolida la metodología de la Educación y Capacitación Basada en Competencias Contextualizadas (ECBCC). Para ello, incorpora de manera generalizada en los programas de estudio el concepto de competencias contextualizadas, como metodología que refuerza el aprendizaje, lo integra y lo hace significativo. Se construye así un nuevo modelo curricular flexible y multimodal, en el que las competencias laborales y profesionales se complementan con competencias básicas y competencias clave que refuerzan la formación tecnológica y fortalecen la formación científica y humanística de los alumnos. Además esta estructura curricular permite combinar competencias claves o transversales (de empleabilidad), relacionadas con la carrera técnica y contenidos optativos para contextos específicos de empresas o de alumnos. Cabe señalar que entre las competencias transversales figuran el proyecto de emprendedores y el módulo de tutoría para orientar al alumno hacia el manejo adecuado de las metodologías de aprendizaje.⁵⁷

Actualmente es una Institución federalizada, constituida por una unidad central que norma y coordina al sistema; 30 Colegios Estatales; una Unidad de Operación Desconcentrada en el DF y la Representación del Estado de Oaxaca. Esta estructura hace posible la operación de los servicios en 296 planteles (4 en proceso de definición de su oferta educativa), los cuales se encuentran en las principales ciudades y zonas industriales del país y ocho Centros de Asistencia y Servicios Tecnológicos (CAST).

El sistema se caracteriza por formar Profesionales Técnicos Bachiller, que cuentan con los conocimientos, habilidades, destrezas y actitudes que garantizan su incorporación exitosa al mundo laboral, su acceso competitivo a la educación superior y el fortalecimiento de sus bases para un desempeño integral en su vida personal, social y profesional. Este sistema se basa en la introducción de un referente de ocupación por cada año cursado.

⁵⁷ OIT, Trabajo Decente y Juventud, México pág. 55 [en Línea]
http://white.oit.org.pe/tdj/informes/pdfs/tdj_informe_mexico.pdf.

La oferta educativa se compone de 48 carreras, agrupadas en nueve áreas de formación ocupacional. En el periodo escolar 2008/2009-2, la matrícula escolar reporta 240 mil 262 alumnos, que se compone por 238 mil 572 reinscritos y un mil 690 que se incorporaron para cursar módulos de planes de estudio.

Su alianza con empresas le permite aplicar módulos optativos como trabajadores de la empresa estudiando a tiempo parcial, evaluación y certificación del personal de la empresa por competencias, formación y certificación de mandos medios e instructores en capacitación.

4. Evaluaciones de los Programas

Introducción

El proceso de evaluación de los programas presentados es heterogéneo y desigual. Hay programas que han sido evaluados por la misma entidad ejecutora, algunos que han tenido evaluaciones externas lideradas por CONEVAL, hay otros que no han sido evaluados en general.

En el caso de IMJUVE su autoevaluación adolece de un vacío fundamental: no permite conocer los impactos reales de sus acciones sobre la inserción laboral de los jóvenes, sea en condición dependiente o en proyectos de emprendedores.

La revisión de los resultados de sus programas de autoempleo juvenil, de empresas juveniles, de fortalecimiento al trabajo, de servicio social muestra que el IMJUVE es más un promotor de vinculaciones de los jóvenes con otros programas más directamente conectados con el empleo juvenil, por lo cual se puede concluir que en México es todavía una asignatura pendiente la existencia de un órgano rector de la política de juventud, concebida como eje transversal de las políticas del estado, incluyendo la de empleo juvenil decente.

Los programas evaluados externamente por el CONEVAL tienen diversa suerte. El mejor evaluado es el de Jóvenes con Oportunidades de SEDESOL, le sigue el PAE de la Secretaría de Trabajo y Previsión Social (STyPS) y el de evaluación menos positiva es el FONDO PYME de la Secretaría de Economía.

El Subprograma Jóvenes con Oportunidades tiene un diseño y ejecución adecuados y, por ende, sirve al propósito de reducir la pobreza, aunque en grado limitado. Su estado actual, sin embargo, presenta áreas significativas de oportunidad. Sus debilidades y potencialidades pasan por aumentar su cobertura, incorporando más población elegible urbana. También resalta la necesidad de mejorar la calidad de los servicios del programa para obtener impactos tangibles en salud y educación.

El PAE es un ejercicio de intervención del Estado con políticas activas del mercado de trabajo para mejorar su funcionamiento y contener el aumento del desempleo, reduciendo la disfuncionalidad del mercado laboral y amortiguando el impacto negativo de las fluctuaciones económicas en el bienestar de la población.

En cuanto al nivel de colocación de los atendidos difiere entre subprogramas, destacando Bécate y Empleo formal con índices de colocación respecto a la población atendida de 75 y 62%, respectivamente.

Una debilidad es que las metas se programan anualmente en función del presupuesto y no de un horizonte de planeación de mediano y largo plazo, por lo que es más difícil lograr la congruencia con el Programa Sectorial.

Para los fines de este proyectos la mayor debilidad del PAE es que no tiene evaluación de impactos reales sobre la población objetivo que es mucho mayor que la población atendida, incluyendo a los jóvenes.

El FONDO PYME de la SE muestra buenos indicadores de ejecución presupuestaria e incluso de satisfacción de sus beneficiarios.

Su mayor debilidad es que a pesar de que opera desde 2004, no ha podido medir aún ni vía los indicadores estratégicos ni las evaluaciones que tiene en el Sistema de Evaluación de Desempeño SED, avances en sus resultados en creación de empleos formales y en formación de empresas competitivas.

En síntesis, los programas que en México impulsan el empleo juvenil decente sea mediante empleos dependientes formales o proyectos de emprendedurismo, adolecen todos de una deficiencia fundamental, cual es la aplicación de metodologías que no permiten evaluar impactos reales sobre la inserción laboral de la población-objetivo o sobre la creación de empresas competitivas.

Auto evaluaciones: el caso de IMJUVE.

A través de autoevaluaciones el IMJUVE presenta los resultados de las acciones realizadas en el marco del Programa Nacional de Juventud 2008/2012 correspondientes al año 2008. En el siguiente cuadro se presenta un resumen de los resultados de las acciones emprendidas en materia de empleo y emprendedurismo.⁵⁸

Autoempleo Juvenil	Bolsa de Trabajo Virtual	Empresas juveniles	Servicios proporcionados
Las acciones específicas que integran esta línea de acción son Empresas Juveniles, Fortalecimiento al Trabajo Juvenil y Servicio Social , las cuales obtuvieron en el presente ejercicio reportado los siguientes resultados:	El IMJUVE y la Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS) proporcionaron 53,202 servicios a jóvenes que buscaron ocupar alguna de las plazas vacantes ofertadas en dicho sistema. [El servicio se refiere al acercamiento de plazas	La acción específica Empresas Juveniles logró concertar a 119 instancias públicas, privadas y sociales de las que se mencionan: las instituciones estatales de Juventud de Campeche, Colima, Nayarit, San Luis Potosí, Sinaloa, Coahuila, Morelos y Oaxaca; las instancias municipales de	En relación a los servicios proporcionados se brindaron 4,349 , en el marco de la Feria del Empleo organizada por la Asociación de Empresarios de Iztapalapa, en la Feria de Emprendedores Iztapalapa 2008 y en los talleres: "13 pasos para Elaborar tu Plan de

⁵⁸ Presentación por la Titular de la institución del informe de autoevaluación correspondiente al ejercicio 2008, <http://www.imjuventud.gob.mx/contenidos/transparencia/INFORME.AUTOEVALUACION.A%C3%91O.2008.pdf>

799 instancias concertadas y 63,561 servicios proporcionados en total	vacantes ofertadas en dicho sistema, con asesoramiento de personal del IMJUVE].	Bustamante, Nuevo León, Ramones, Nuevo León, Cd. Valles, San Luis Potosí, Linares, Nuevo León y Villa de Álvarez, Colima. Aunado a ello, se logró la consumación de 25 convenios, los cuales contienen las cláusulas de coinversión para la implementación de la Convocatoria en las entidades de Colima, Guanajuato, Michoacán, Morelos, Oaxaca, Yucatán, Baja California Sur, Campeche, Coahuila, San Luis Potosí, Michoacán, Sinaloa, Sonora y las instancias municipales de Orizaba, Veracruz, Villa de Álvarez, Colima, Bustamante, Nuevo León, Linares y Soledad de Graciano en Uruapan.	Negocios", "Técnicas para Investigación de Mercados", "Proceso de mejora continua para PyMES" y "Cómo promover de manera eficiente tu producto y servicio". En la temática de Trabajo Decente, en coordinación con la Secretaría de Economía e instancias estatales y municipales de juventud, en 2008 se apoyaron 765 proyectos de emprendedurismo juvenil en 15 estados de la república, cifra superior a los 673 emprendedores apoyados en 2007.
---	---	---	---

Fortalecimiento al trabajo juvenil

Por medio del área de Bolsa de Trabajo, perteneciente a la acción Fortalecimiento al Trabajo Juvenil, se concertaron 539 instancias, las cuales participaron en 174 reuniones de intercambio, obteniendo la firma de convenios del área de Becas Académicas con diversas instituciones como: Centro Universitario Narvarte, Instituto Informática Computación y Redes, S.C. y el Instituto de Estudios Superiores de Turismo.

Debido a las acciones realizadas por Becas Académicas, la Agencia de Integración Laboral para Atención a Jóvenes con Discapacidad y en ferias, se lograron proporcionar 53,202 servicios. Hay que destacar el hecho de que a partir del mes de junio se inicio la atención a jóvenes que asisten al IMJUVE a través del portal www.empleo.gob.mx, de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS), donde se inicio con el registro de las vacantes de las empresas que Autorizaron su publicación. Se ha informado a los jóvenes que se han atendido en los diferentes eventos, mediante el envío de correos electrónicos.

Por otra parte se brindo asesoría a 3,357 jóvenes para la elaboración de un plan de negocios, en las oficinas centrales del IMJUVE. Asimismo, en relación a la Convocatoria al Autoempleo Juvenil, se concertaron seis convenios entre el IMJUVE y las Instancias Estatales de Juventud, de Bustamante y Linares, Nuevo León; B.C.S., Campeche, Coahuila, San Luis Potosí, Michoacán, Sinaloa y Sonora y las Instancias Municipales de Orizaba, Ver., Villa de Álvarez, Colima, Yucatán, Nayarit y los Municipios de Ciudad Valles, SLP. y Los Ramones, N.L, Colima, Guanajuato, Michoacán, Morelos, Oaxaca y Yucatán, mediante los cuales, se establece la coinversión entre ambas partes, con el propósito de impulsar la generación de empleos entre los jóvenes y promover el arraigo de los jóvenes en sus comunidades, mediante actividades productivas, con la entrega de apoyos económicos a los mejores proyectos sustentables con responsabilidad social. Se realizaron los talleres "Proceso de Mejora continua para PyMES" y "Cómo Promover de manera Eficiente tu Producto o Servicio".

Servicio Social

En Servicio Social se reporta la distribución de 8,600 materiales informativos en Ferias y en Instituciones Educativas, así como la concertación con 141 instancias. Con ello, se logro proporcionar 6,010 servicios, como fueron: asesorías a prestadores de servicio social y becarios del IMJUVE, recepción y entrega de documentos de los mismos, así como atención telefónica y respuesta vía correo electrónico a jóvenes usuarios. Finalmente, concluyendo este objetivo, se registraron 817 jóvenes participantes en Servicio Social y se inscribieron 320 becarios.

Respecto del balance de las acciones realizadas por el Instituto, cabe mencionar que el organismo rindió un informe, en el que se da cuenta de las acciones relevantes que se llevaron a cabo durante el 2008, esta autoevaluación tiene el riesgo de no observar los cánones técnicos que se le exige a una evaluación externa, además, con la información presentada no se observan los impactos que tuvieron los servicios prestados.

Por otra parte, los resultados cuantitativos que se presentan respecto de las acciones emprendidas en la estrategia Trabajo Juvenil, que su vez se integra por la línea de acción Autoempleo Juvenil, se observa que son escasos, si se toma en consideración la persistencia de un déficit en la inserción a trayectorias de trabajo decente de un contingente de jóvenes que se encuentran desocupados, no trabajan, ni estudia, están subocupados, etc. Si se toma como ejemplo el resultado obtenido en materia de apoyo al emprendedurismo, se observa que en 2008, solamente, se llegaron a apoyar 765 proyectos, que solo abarcaron a 15 Estados de la República, lo que en promedio significa que en cada Estado se aprobaron 51 proyectos, asimismo, es importante tomar en cuenta que respecto al año anterior, solo se incrementó en 92 el número de proyectos aprobados, aunado a esto, por medio de este tipo de informes no se sabe cuál es el seguimiento que se le da a esos proyectos para conocer su impacto real en la vida laboral de las personas.

Evaluaciones externas lideradas por CONEVAL: Caso SEDESOL (Jóvenes con Oportunidades)⁵⁹

Informe de la Evaluación Específica de Desempeño 2008

El Programa de Desarrollo Humano Oportunidades fue diseñado cuidadosamente. Aprovechó experiencias previas, reunió a los expertos en el tema, probó sus diversos componentes, y se expandió gradualmente, a la par que evaluaba su operación y sus resultados, lo que le ha permitido alcanzar un excelente desempeño que es modelo en México y el extranjero. El programa debe continuar y ser reforzado.

Su estado actual, sin embargo, presenta áreas significativas de oportunidad: 1) Aunque la cobertura es muy buena, en el sentido de que múltiples fuentes señalan que este programa sí ha incorporado prioritariamente a hogares pobres, hay errores de selección y su cobertura efectiva no es del 100%. Conviene avanzar en un diagnóstico de estos errores, con el fin de tener una idea mucho más precisa de la cobertura, y de hacer las correcciones necesarias. 2) Una manifestación de esta área de oportunidad se encuentra en la incorporación de población elegible urbana a este programa, que ha mostrado ser insuficiente. El programa ya está realizando cambios al modelo de atención a población urbana. Convendrá evaluar y monitorear la aplicación de este modelo, con el fin de establecer que efectivamente resuelve los problemas detectados en el modelo urbano anterior. 3) Las evaluaciones señalan que la calidad de los servicios de salud y educación en los que se basa el programa es deficiente. Es necesario que las autoridades de las secretarías que colaboran en el programa comprometan y realicen acciones que produzcan mejoras palpables en la educación, en la salud y en los propios servicios del programa. 4) A 12 años de su inicio de operaciones, cientos de miles de jóvenes

⁵⁹ CONEVAL Informe de Evaluación Específica de Desempeño 2008, http://www.coneval.gob.mx/coneval2/htmls/evaluacion_monitoreo/especificas_desem.jsp?categorias=EVAL_MON,EVAL_MON-des_sedesol

que fueron becarios desde los inicios del programa se convierten cada año en "ex" becarios, y se incorporan a la vida adulta. Es conveniente realizar un monitoreo externo de los componentes diseñados para ellos (Jóvenes con Oportunidades), así como del desempeño de estos jóvenes adultos en sociedad, con dos propósitos: a) detectar si conviene diseñar o reforzar componentes que, previamente a la salida del programa, capaciten mejor a estos jóvenes; b) detectar si este u otro programa debe apoyar a estos jóvenes para emprender su vida adulta en condiciones que permitan romper eficazmente el círculo de reproducción de la pobreza, que el fin del programa.

Evaluaciones externas lideradas por CONEVAL: Caso Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS)⁶⁰

Programa de Apoyo al Empleo

El PAE busca resolver la disfuncionalidad de los mercados laborales con dificultades para que se vinculen demandantes y oferentes de empleo, debido a la falta de

- a) información sobre los buscadores de empleo disponibles y las vacantes existentes,
- b) recursos para buscar un empleo o trasladarse a mercados con escasez de trabajadores,
- y
- c) adecuación de las competencias laborales de los trabajadores.

Con objeto de mejorar la articulación entre la oferta y la demanda laboral, el Programa ofrece productos diferenciados de acuerdo a las características y necesidades de sus poblaciones objetivo y a los mercados laborales. Estos productos comprenden servicios de información y orientación sobre el mercado laboral, cursos de capacitación para el trabajo, y apoyos económicos para la asistencia a los cursos, la búsqueda de empleo y el traslado a regiones del país con vacantes disponibles.

La población potencial y la población objetivo del Programa son los buscadores de empleo (desempleados o subempleados) y los empleadores con vacantes disponibles.

Entre las observaciones señaladas en la evaluación sobre el Programa de Apoyo al Empleo se señala que los subprogramas que ejecutan acciones en el marco del Programa de Desarrollo Local Microrregiones (PDL), no aprovechan plenamente las sinergias con los programas que operan en localidades de alta y muy alta marginación, a pesar de la existencia de mecanismos de coordinación entre ellos. Un punto relevante y que existe no solo en programas como El PAE, es que existen concordancias con otros programas de otras Secretarías, pero no se han logrado conjuntar esfuerzos; este es el caso del Programa de Atención a Jornaleros Agrícolas de la SEDESOL y con el Programa de Empleo Temporal de la SEDESOL, SCT y SEMARNAT. Asimismo, y pesar de su complementariedad, no se han generado sinergias con programas de fomento productivo de la SE y de formación de recursos humanos de la SEP.

El Programa aplica un procedimiento estandarizado para asignar el presupuesto a los SNE en las entidades federativas, por lo que se conocen con oportunidad los presupuestos y las metas

⁶⁰ CONEVAL Informe de Evaluación Específica de Desempeño 2008, Programa de Apoyo al Empleo, PAE, Coordinación General de Empleo.
http://www.coneval.gob.mx/coneval2/htmls/evaluacion_monitoreo/especificas_desem.jsp

calendarizadas por subprograma. Los Proyectos Anuales de Planeación de los SNE en las entidades federativas, estipulados en las Reglas de Operación, no son aprovechados plenamente para la integración de metas a nivel nacional debido a su falta de homogeneidad y a que no todas las entidades los elaboran.

Acercas de las metas a mediano y largo plazo, el resultado de la evaluación indica que el programa carece de una estrategia que defina con claridad cuáles son las metas de mediano y largo plazo de cada subprograma y su contribución a la meta global del PAE. Las metas se programan anualmente en función del presupuesto y no de un horizonte de planeación de mediano y largo plazo, por lo que es más difícil lograr la congruencia con el Programa Sectorial.

El PAE compromete la participación, en concurrencia con el Gobierno Federal, de diversos actores, tales como gobiernos estatales, empresarios y otras organizaciones, que aportan recursos y adquieren compromisos de apoyo a los trabajadores atendidos. Se ha establecido el mecanismo de crédito puente por parte de los gobiernos estatales a los SNE, para evitar, por un lado, que haya necesidad de efectuar reembolsos por apoyos no otorgados y, por el otro, que se presenten interrupciones en la operación del Programa. Para incentivar aportaciones de los gobiernos estatales se utiliza el mecanismo de subasta; por cada peso que aporta el gobierno estatal, el federal asigna el doble. El Subprograma Bécate cuenta con modalidades donde los empleadores participan en la planeación y operación de cursos, aportan recursos y se comprometen a contratar una proporción significativa de los becarios.

En cuanto al nivel de colocación de los atendidos difiere entre subprogramas, destacando Bécate y Empleo formal con índices de colocación respecto a la población atendida de 75 y 62%, respectivamente.

El PAE parte de considerar que la deficiente articulación en el mercado laboral entre los empleadores con vacantes y los buscadores de empleo es una de las causas del desempleo. En este sentido, la intervención del Estado con políticas activas del mercado de trabajo para mejorar su funcionamiento se justifica, porque el desempleo es una causa fundamental de la pobreza y la inequidad existente y una limitante del desarrollo económico y social del país. Las evidencias presentadas en las evaluaciones externas del PAE, así como en los estudios que examinan este tipo de políticas a nivel internacional, muestran que son eficaces para disminuir la disfuncionalidad del mercado laboral, para reducir el impacto negativo de las fluctuaciones económicas en el bienestar de la población y para generar condiciones que incentiven la ocupación de los empleos creados.

La evaluación señala algunas debilidades del Programa, entre ellas se destaca que la fórmula de cálculo del indicador de fin es incorrecta, ya que no permite valorar el logro del Programa. Los indicadores estratégicos están mal ubicados a nivel de componente ya que son de propósito. Además, faltan indicadores de gestión claves para valorar los componentes y las actividades. No se puede calcular la cobertura porque la cuantificación de la población objetivo es errónea, dado que existe una confusión con las metas del Programa como objetivo a lograr en el año.

Entre los aspectos y acciones que deben mejorar, de acuerdo con la evaluación, se enfatiza en que el PAE no cuenta con un diagnóstico actualizado y adecuado que caracterice la desarticulación entre demanda y oferta laboral en los principales mercados de trabajo, ni se han analizado sus causas.

El PAE carece de un método adecuado para determinar y cuantificar a su población objetivo de buscadores de empleo y de vacantes; algunos de los subprogramas confunden la población objetivo con las metas que pretenden alcanzar en el año.

Los proyectos anuales de la planeación de los SNE en las entidades federativas no son aprovechados plenamente para la integración de metas a nivel nacional debido a su falta de homogeneidad y a que no todas las entidades los elaboran.

Los procedimientos para orientar y asignar a los buscadores de empleo hacia las opciones que ofrece el PAE no están estandarizados. El Programa carece de criterios homogéneos para analizar los atributos de los buscadores de empleo con el fin de caracterizar de manera estandarizada al posible participante del Programa.

El Programa carece de una estrategia que defina con claridad cuáles son las metas de mediano y largo plazo de cada subprograma y su contribución a la meta global del PAE. Las metas se programan anualmente en función del presupuesto y no de un horizonte de planeación de mediano y largo plazo, por lo que es más difícil lograr la congruencia con el Programa Sectorial. Para ampliar la cobertura de atención y colocación, se desarrolló el Portal del Empleo vía Internet y se agregaron los sectores industrial y de servicios al Subprograma Movilidad Interna.

Consideraciones de la evaluación

Casi todos los subprogramas alcanzaron su meta programada anual. Las evaluaciones confirman que los impactos varían según los atributos de los beneficiarios. El Subprograma Bécate ha tenido impactos positivos en el empleo, aunque respecto al ingreso los resultados son ambiguos. El subsidio para buscar empleo del Subprograma Empleo Formal no se refleja en la salida del desempleo, sino en la búsqueda de empleos mejor remunerados. La cuantificación de la población objetivo es errónea, dado que existe una confusión con las metas del Programa como objetivo a lograr en el año, por lo que no se cuenta con datos de cobertura. Los aspectos de mejora responden a debilidades detectadas en la evaluación de consistencia y resultados de 2007-2008. Si bien las acciones planteadas responden a los aspectos que se busca mejorar, sus resultados no se han reflejado en el Programa. Es importante que se reporten los resultados de las acciones de mejora a fin de que puedan conocerse y valorarse.⁶¹

Evaluaciones externas lideradas por CONEVAL: Caso Fondo de Apoyo para la Micro, Pequeña y Mediana Empresa (Fondo PYME), de la Secretaría de Economía (SE)⁶²

El Fondo de Apoyo para la Micro, Pequeña y Mediana Empresa (Fondo PYME), depende de la Subsecretaría para la Pequeña y Mediana Empresa.

⁶¹ STPS, Evaluaciones Externas de Programas Federales 2008, http://www.stps.gob.mx/temas_interes/evaluaciones_externas_II_stps.htm

⁶² CONEVAL Informe de Evaluación Específica de Desempeño 2008, Fondo de Apoyo para la Micro, Pequeña y Mediana Empresa (Fondo PYME) Subsecretaría para la Pequeña y Mediana Empresa. http://www.coneval.gob.mx/contenido/eval_mon/3740.pdf

Las principales observaciones que señala el informe de evaluación a este programa se refiere a la inconsistencia en los datos reportados por la SE.

El programa menciona que existen 4, 007,100 MIPyMEs y que ésta es la población potencial, pero en el documento de cobertura el dato de población potencial es de 9.936. La población registrada como atendida corresponde únicamente a las empresas creadas. Por lo que, a pesar de estar bien definidas la población potencial, objetivo y atendida, la cuantificación por parte del programa es errónea en el documento de cobertura.

Los comentarios y observaciones señaladas en el informe de evaluación, se orientan hacia la inconsistencia en las cifras que se reportan, ya que en el documento de cobertura se especifica que la población atendida fue 9,936 empresas. Sin embargo, en el cuarto informe trimestral de 2008 se menciona que se atendieron 312,941 micro, pequeñas y medianas empresas cuando en el documento de cobertura se especifica que ésta es la población potencial. Aunado a esto, en el documento de justificación de población potencial se menciona que existían en México 4, 290,108 empresas en el 2006, de las cuales el 99.8% son MiPyME's y que esta población era susceptible de apoyo.

Los aspectos susceptibles de seguimiento y mejora se centran en 5 puntos, basados en su propio Documento de Trabajo.

Aspecto 1. Profundizar en el análisis diagnóstico que cuantifique la magnitud de la población que presenta el problema focal del Fondo PyME

Acciones de solución:

1. Realizar una evaluación de diseño que incluya un estudio diagnóstico que permita identificar las relaciones causa efecto, marco teórico y otros aspectos relevantes para definir la magnitud de la problemática que desean atender.

Aspecto 2. Profundizar el plan estratégico de largo plazo del Fondo PyME

Acciones de solución:

1. Desarrollo de una evaluación de diseño que incluye planeación estratégica en función de la misión, visión, objetivos, estrategias y prioridades para el Programa.

Aspecto 3. Reforzar el análisis del comportamiento de los OI

Acciones de solución:

1. Elaboración de un estudio sobre el diseño operativo del Programa que analice los procesos de selección de beneficiarios y proyectos para una focalización efectiva y obtenga información valiosa sobre los mismos en evaluaciones posteriores.

Aspecto 4. No se han realizado evaluaciones de impacto para conocer los efectos sobre la población atendida

Acciones de solución:

1. Elaboración de una evaluación de impacto con metodologías rigurosas.

Aspecto 5. Reforzar la función de seguimiento de los proyectos y beneficiarios.

Acciones de solución:

1. Elaboración de un estudio sobre los sistemas de selección y seguimiento de proyectos y beneficiarios.

Valoración de los Seguimiento a Aspectos de Mejora

Los aspectos de mejora presentados son cinco y bastante generales. Las acciones relacionadas simplemente repiten el aspecto a mejorar sin establecer acciones específicas. Todas las

acciones se refieren a la elaboración de evaluaciones y algunos aspectos tienen la misma acción de mejora.

Conclusiones de la evaluación

No se cuenta con evaluaciones de metodologías rigurosas para validar los resultados del Programa. Solamente se presenta una evaluación externa de consistencia y resultados, la cual incluye una encuesta telefónica y 52 entrevistas directas a organismos intermediarios con preguntas de satisfacción. En dicha evaluación se presenta el método de cálculo de la muestra. Existen problemas para cuantificar la población objetivo, potencial y atendida. Las acciones de mejora se refieren en su mayoría a la realización de evaluaciones externas. El programa menciona que tiene previsto entregar para este año una evaluación de impacto que está incluida en el PAE 2008. El programa aún no cuenta con evaluaciones de impacto o de seguimiento.

Fortalezas: La matriz y la alineación de este programa son buenas. Los indicadores de la Matriz de Indicadores de Resultados corresponden al fin y al propósito del Programa y se enfocan a los resultados. Existe una alta satisfacción de usuarios. En cuanto al presupuesto modificado se ejerció el 100% de los recursos. De acuerdo con los resultados no validados se establece que se cumplió con el objetivo de crear empleos formales a través del fondo PYME.

Debilidades: A pesar de que el programa opera desde 2004, no ha podido medir aún ni vía los indicadores estratégicos ni las evaluaciones que tiene en el SED, avances en sus resultados (creación de empleos formales y contribuir a empresas competitivas). No se cuantifica el avance en la mayoría de los indicadores en 2008 en cuenta pública. Existe inconsistencia en el registro de población potencial y la cuantificación de la población objetivo y atendida. No se cuenta con evaluaciones de impacto o seguimiento de beneficiarios.

Conclusiones del Evaluador Externo: El Fondo PYME da evidencia de avances en los indicadores en el informe trimestral. Muchas de las metas fueron alcanzadas. En las reglas de operación se define la población objetivo como los emprendedores, micro empresas, pequeñas y medianas empresas y talleres familiares inscritos en el Registro de los Talleres Familiares de la Secretaría de Economía. A pesar de lo anterior, el programa cuantifica la población objetivo como la meta del número de empresas creadas (4,000) y a la población atendida como el avance de éste indicador. Se considera que la cuantificación de la población objetivo está dejando fuera posibles beneficiarios. A nivel operativo, el Programa utiliza sus recursos eficientemente, alcanza y supera sus metas de fin, reporta satisfacción de los beneficiarios, aunque sin presentar evidencia de esto último. No se puede emitir un juicio fundamentado sobre el impacto del Programa sobre los beneficiarios. No se pueden conocer aún los resultados del programa, pues no hay estudios que midan adecuadamente la generación de empleos y la competitividad de las empresas que son apoyadas.

5. Conclusiones y reflexiones

Sobre situación del trabajo juvenil decente en México en el contexto de la crisis económica

1) Las principales dificultades en el camino de la incorporación de los jóvenes al TD son:

- Crecimiento económico insuficiente que reduce la oferta laboral.

La economía mexicana en la primera década del siglo XXI, ha estado lejos del crecimiento promedio superior al 4.5 % que se considera el punto de inflexión para que el mercado laboral pueda demandar fuerza de trabajo juvenil.

- La baja productividad que limita la creación de empleos mejores e impulsa el crecimiento de empleos precarios
- La tendencia a que los jóvenes tengan menos acceso a empleos en épocas de expansión y salgan más rápidamente del mercado laboral en épocas de depresión.

2) En un panorama macroeconómico de esas características impulsar el empleo juvenil en condiciones decentes, solo es posible a través de acciones deliberadas de política que incidan en el mercado de trabajo, con sesgo hacia los jóvenes. Se trata entonces de acciones inductoras del mercado laboral, que se enmarquen en los criterios de discriminación positiva, en este caso, a favor de los jóvenes.

3) Los desafíos de la juventud desde la perspectiva del trabajo decente son por una parte de justicia social y por otra de necesidad económica, puesto que los jóvenes pueden contribuir al desarrollo del país. Pero en el caso de México además es una necesidad planteada por el bono demográfico, una ventana de oportunidad para que México pudiese duplicar su PIB en menos de 25 años incorporando al TD a no menos del 10 millones de jóvenes.

Avanzar hacia esa meta implica vencer numerosos obstáculos:

- a) Baja tasa de escolaridad
- b) Elevada tasa de desempleo
- c) Alta condiciones de informalidad
- d) Pocas oportunidades de inclusión en un trabajo decente en un contexto de innovación y mejoramiento de la productividad por los problemas de la calidad de la educación
- e) Baja productividad que genera la tendencia a la precarización de los empleos

4) La incapacidad de la economía mexicana para ofrecer oportunidades de trabajo decente a los jóvenes es una tendencia de larga data, que ha sido agudizada por el estallido de la crisis del 2008.

5) El desempleo abierto en México entre el 2008 y 2009 subió en más de 1 millón de personas, alcanzando una cifra de 2 millones 256 mil personas, como efecto de la crisis económica mundial. Esa situación ha hecho que el estado del empleo juvenil decente haya empeorado.

Los jóvenes mexicanos desocupados en el 2009, son el contingente mayor de desocupados del país y los mexicanos de entre 14 y 29 años, en materia de trabajo decente, son los más golpeados por la crisis 2008-2009.

6) Como una proporción importante de los jóvenes desocupados proviene de familias pobres, frente a una crisis económica se pone de manifiesto el peligro de acrecentar el círculo vicioso de la transmisión intergeneracional de la pobreza.

7) Es necesario considerar también que en el desempleo juvenil en México se reproducen varios fenómenos de inequidad social. Son más afectadas las mujeres, pero además las mujeres indígenas.

8) En el contexto de la situación de pobreza, el sector rural sufre con mayor rigor la misma, como lo muestran los datos presentados en el capítulo 1

Sobre marco constitucional y legal

9) La legislación laboral mexicana reúne una serie de principios que regulan y protegen los derechos de los trabajadores, pone énfasis en la protección de los derechos de los jóvenes que trabajan, contempla una regulación específica sobre aquellos que están entre los 14 y los 16 años.

Pero en México no existe aún una Ley General de Juventud ni tampoco una norma legal específica para fomentar el empleo juvenil decente.

10) La Ley del IMJUVE es importante, pero no sustituye a una Ley General de Juventud, que es todavía una asignatura pendiente. Hasta noviembre de 2009 las iniciativas de Ley que se han presentado en el Congreso coinciden en que el fundamento de la creación de una Ley General de la Juventud, se encuentra en la necesidad de establecer las directrices encaminadas a favorecer la participación activa de los jóvenes dentro del proceso de desarrollo económico, social y político del país, salvaguardando sus derechos fundamentales. También resaltan que ni en la Constitución federal ni en algún otro documento de carácter federal existe la referencia específica sobre los derechos de la juventud y el único ordenamiento en la materia que existe es la Ley del Instituto Mexicano de la Juventud, que crea dicho instituto y reglamenta su estructura y funcionamiento.

11) En junio de 2009 entró en vigor La Norma Mexicana para la igualdad laboral entre hombres y mujeres, es un instrumento certificador de implementación voluntaria, que establece requisitos expresados en prácticas e indicadores, que permiten verificar que las organizaciones respetan los mínimos laborales relativos a la libertad, la equidad, la accesibilidad, la igualdad, la previsión social y el clima laboral en instituciones públicas y privadas. Esta Norma contempla cuatro puntos fundamentales: salario igual para trabajo igual; conciliación entre la vida laboral y familiar; prevención de hostigamiento y acoso sexual; igualdad de condición en permanencia, así como acceso y ascenso en el empleo, con lo cual se pretende contrarrestar y evitar prácticas discriminatorias hacia las mujeres.

12) En México, la protección legal sobre el trabajo de los jóvenes es aceptable pero para su eficiencia es indispensable una estricta inspección, ya que un buen sistema deja de serlo si no se instrumentan los controles necesarios. Ese control resulta más sencillo en el sector formal de la economía, en que a través de la inspección los empleadores son obligados a cumplir con sus obligaciones o de lo contrario pueden ser sancionados en los términos legales, situación ésta que no se da en el sector informal en el que intervienen otros factores que dificultan no sólo su

control sino hasta el acceso a la información para contar con los elementos que permitan plantear soluciones.

Sobre Instituciones, Políticas Y Programas Relacionados Con El Trabajo Juvenil Decente

13) Las políticas del IMJUVE son parte de otras políticas institucionales sobre empleo que indirectamente o a través de programas específicos, incluyen a los jóvenes.

14) El proceso de evaluación de los programas sobre empleo es heterogéneo y desigual. Hay programas que han sido evaluados por la misma entidad ejecutora como el caso de los de IMJUVE, algunos que han tenido evaluaciones externas lideradas por CONEVAL como ocurre con los de la Secretarías de Trabajo y de Economía y el programa Jóvenes con Oportunidades de SEDESOL, hay otros que por su reciente creación no han sido evaluados como es el caso del Programa Primer Empleo.

PROGRAMAS DE SEDESOL (Programa Jóvenes con Oportunidades)

17) El Programa de Desarrollo Humano Oportunidades ha alcanzado un excelente desempeño por lo que debe continuar y ser reforzado.

Su estado actual, sin embargo, presenta áreas significativas de oportunidad: 1) Aunque la cobertura es muy buena, en el sentido de que múltiples fuentes señalan que este programa sí ha incorporado prioritariamente a hogares pobres, hay errores de selección y su cobertura efectiva no es del 100%. 2) Una manifestación de esta área de oportunidad se encuentra en la incorporación de población elegible urbana a este programa, que ha mostrado ser insuficiente 3) Las evaluaciones señalan que la calidad de los servicios de salud y educación en los que se basa el programa es todavía deficiente.

PROGRAMAS DE LA STPS

15) El Programa de Apoyo al Empleo (PAE) de la Secretaría de Trabajo y Previsión Social es bueno como apoyo a la lucha contra el desempleo, pero carece de una estrategia que defina con claridad cuáles son las metas de mediano y largo plazo de cada subprograma y su contribución a la meta global del PAE. Las metas se programan anualmente en función del presupuesto y no de un horizonte de planeación de mediano y largo plazo, por lo que es más difícil lograr la congruencia con el Programa Sectorial.

Los procedimientos para orientar y asignar a los buscadores de empleo hacia las opciones que ofrece el PAE no están estandarizados. El PAE carece de criterios homogéneos para analizar los atributos de los buscadores de empleo con el fin de caracterizarlos de manera estandarizada.

La fórmula de cálculo del indicador de fin del PAE es incorrecta, ya que no permite valorar el logro del Programa. Los indicadores estratégicos están mal ubicados a nivel de componente ya que son de propósito. Además, faltan indicadores de gestión claves para valorar los componentes y las actividades. No se puede calcular la cobertura porque la cuantificación de la población objetivo es errónea, dado que existe una confusión con las metas del Programa como objetivo a lograr en el año.

El Subprograma Bécate del PAE ha tenido impactos positivos en el empleo, aunque respecto al ingreso los resultados son ambiguos. El subsidio para buscar empleo del Subprograma Empleo Formal no se refleja en la salida del desempleo, sino en la búsqueda de empleos mejor remunerados. La cuantificación de la población objetivo es errónea, dado que existe una confusión con las metas del Programa como objetivo a lograr en el año, por lo que no se cuenta con datos de cobertura.

Fondo PYME

16) El Fondo PYME presenta un diseño adecuado de operación, aceptación entre la población objetivo y una buena imagen en la población beneficiada, pero los estudios y evaluaciones del programa no permiten conocer si se ha tenido avances en la creación de empleos y la competitividad de las empresas apoyadas.

La mayoría de los indicadores del FONDO PYME no registra avances en Cuenta Pública o el valor registrado no concuerda con el del informe trimestral. El programa explica que esto se debe a que el horizonte es mayor a un año.

A nivel operativo, el Programa utiliza sus recursos eficientemente, alcanza y supera sus metas de fin, reporta satisfacción de los beneficiarios, aunque sin presentar evidencia de esto último. No se puede emitir un juicio fundamentado sobre el impacto del Programa sobre los beneficiarios. No se pueden conocer aún los resultados del programa, pues no hay estudios que midan adecuadamente la generación de empleos y la competitividad de las empresas que son apoyadas.

En resumen en México:

a) El mayor peso de la acción del Estado, con todas las limitaciones que tienen programas importantes en su financiamiento, pero siempre escasos para la magnitud de jóvenes con problemas, está puesto en la retención de los jóvenes en el sistema educativo y en la capacitación y formación para el trabajo,

b) No hay una conexión satisfactoria entre el esfuerzo formativo y la inserción laboral

c) Los programas de apoyo al empleo, autoempleo y emprendedurismo tienen dificultades metodológicas, que impiden evaluar sus impactos reales en la creación de empleos y en el mejoramiento de la competitividad de las empresas que contribuyen a crear.

d) No hay medición de la relación costo-beneficio entre inversión pública e impactos sobre el empleo juvenil decente.

18) Un tema capital en México, común a diferentes contextos sociales, es el desempleo por brecha de competencias. El desempleo por brecha de competencias no es exclusivo de las poblaciones pobres y excluidas, pero es mucho más grave en ellas, puesto que sufren de déficits muy profundos de educación básica, de capital social y de capacitación técnica, que hacen muy baja su empleabilidad.

19) En un contexto de crisis global, se prevé que México entrará en el 2010 en una etapa de recuperación económica, los pronósticos de organismos internacionales como la CEPAL señalan que se podría alcanzar un crecimiento del 3,5%, esto como consecuencia del repunte previsto

de la economía estadounidense, sin embargo, será hasta 2011 que podría alcanzarse el nivel de actividad registrado hace tres años.

Si el crecimiento económico producto de la recuperación no supera el 4,5% la tendencia a que el mercado no incorpore mano de obra juvenil en condiciones decentes se mantendrá y será necesario mantener y profundizar las políticas de intervención sobre el mercado de trabajo, para enfrentar el problema.

7. Propuestas y Recomendaciones

GENERALES

- Se propone que se agilice la aprobación de la ley general de juventud, que jerarquice el tema de los jóvenes y obligue a que la política de juventud sea un eje transversal de la estrategia de desarrollo del país.
- Se propone adoptar un enfoque transversal de género en las políticas públicas relacionadas con el fomento al empleo y emprendedurismo, asimismo, es primordial considerar una diferenciación de necesidades y particularidades entre mujeres y hombres en las medidas que se implanten.
- Ante las actuales circunstancias de crisis económica, las mujeres requieren en mayor medida de políticas sociales específicas, dada su situación de desigualdad, por lo tanto, se propone dar a los planes de empleo de emergencia y otras políticas de protección social un mayor contenido y enfoque de género, a fin de que los logros en la disminución de la pobreza, los avances educacionales y en salud – incluyendo el progreso nutricional y la reducción de la mortalidad materna no retrocedan hasta niveles de difícil recuperación.
- Se propone mejorar la coordinación entre las instituciones que participan en los programas, mediante la jerarquización institucional del IMJUVE.
- Se propone legislar para que se cree un fondo que se active cada vez que la economía no crezca al menos al 4,5 % para reforzar los programas que muestren más éxito en la inserción laboral de la juventud.
- Se propone que la inserción laboral de jóvenes sea el objetivo prioritario de todos los programas de apoyo al empleo y que esa inserción se mida por el número de contratos de trabajo, de plazas de autoempleo, o de empresas creadas. Los indicadores de inserción deben ser claros, sencillos y útiles. En ellos hay que considerar tres aspectos básicos:
 - Tiempo transcurrido entre el fin del proceso educativo y/o formativo y la inserción laboral
 - Tiempo de duración de los contratos o magnitud de la empresa creada.
 - Calidad de la inserción en relación con las características del trabajo calificado como decente: tipo de contrato, nivel de remuneración o ingresos, etc.
- La medición de los indicadores tiene tres temporalidades:

- Inmediata: hasta un mes después de terminada la formación, tiempo a veces necesario para hacer ciertos trámites o contactos.
 - De corto plazo: a tres meses después de terminada la formación.
 - De mediano plazo: seis o doce meses después de terminada la formación.
- Se recomienda la realización de estudios de demanda de mercado, así como calificar los procesos de diagnóstico que dan soporte a las propuestas y el monitoreo, evaluación y sistematización de los mismos, para su constante revisión y actualización. Para ello es importante construir un sistema de seguimiento que con métodos rápidos y de bajo costo permita monitorear regularmente y actualizar la información relevante. Este ejercicio se puede hacer en alianza con entidades que produzcan o demanden el tipo de información que interesa tales como Observatorios de Empleo, Cámaras de Comercio, Centros de Investigación de Universidades y de Gremios Empresariales, Centros de Formación, entre otros.
 - Se propone gestionar más intensamente el logro de mejores resultados en los programas de Primer Empleo, socializando, difundiendo a empresarios y jóvenes los objetivos y características del programa, así como reduciendo los trámites burocráticos.
 - Se propone que todos los programas de capacitación y Primer Empleo tengan conexiones directas con los proyectos productivos de las Secretarías de Economía, Trabajo y Turismo, incluyendo los de apoyo a MYPYMES.
 - Se recomienda que el Estado mexicano, junto con la sociedad civil, emprenda una campaña educativa sobre lo que significa el embarazo precoz como obstáculo en la ruta hacia la inserción de las mujeres en la trayectoria del trabajo decente.
 - Se propone que la Ley General de Juventud en debate, reconozca la ciudadanía juvenil plena e impulse estrategias de socialización y comunicación de ese reconocimiento. Eso sería un estímulo para que la sociedad abandone el rechazo o desconfianza frente a jóvenes empresarios.
 - Se propone que sean jóvenes con vocación empresarial (37,3%) de los encuestados (ver anexo 1) en lo posible ya operando como tales, los que se definan como la población objetivo de programas de apoyo al desarrollo empresarial, cuyo criterio de equidad se validaría por el origen social de los beneficiarios.
 - Se recomienda no confundir el autoempleo con el emprendedurismo, porque el primero responde a la necesidad de encontrar una fuente de ingresos alternativa al desempleo y la segunda a un espíritu emprendedor. Hay programas del área de emprendedurismo que podrían dirigirse hacia el autoempleo como una alternativa para el 61,7% de jóvenes que, según la encuesta (ver anexo 1), no emprenderían por vocación sino por necesidad.
 - Se propone la introducción de contenidos de estímulo al espíritu empresarial y de orientación sobre las condiciones y características de la iniciativa empresarial, a todos los jóvenes beneficiarios de programas de capacitación en el período de transición, aunque ellos estén predominantemente dirigidos a una consolidación ocupacional que pase primero por la experiencia del empleo asalariado, porque dichos contenidos son también relevantes a una buena empleabilidad.
 - Se propone que en los programas de capacitación empresarial para jóvenes se privilegie el conocimiento del concepto y la práctica de la Empresa Socialmente Responsable.
 - Se propone crear un mecanismo de certificación de consultores y de centros para garantizar estándares de calidad en la creación de empresas.
 - Se recomienda buscar mecanismos de inclusión de los jóvenes emprendedores en la seguridad social e impulsar un plan de proveedores de incubadoras para empresas grandes.

- Se recomienda vincular la certificación de competencias con el emprendimiento juvenil, en particular con el autoempleo en el sector servicios.

ESPECÍFICAS

Para el PAE de la Secretaría de Trabajo y Previsión Social:

- a) Se sugiere implementar el concepto de ventanilla única donde ciertos consejeros se encarguen exclusivamente de la orientación, preselección y asignación de los solicitantes a los subprogramas. Posteriormente, consejeros especializados por subprograma decidirán los apoyos a otorgar a cada beneficiario y se encargarán de tramitarlos y darles seguimiento.
- b) Para mejorar la asignación hacia los subprogramas, se deben ponderar: un puntaje de prioridad del solicitante en función de sus condiciones socioeconómicas; la probabilidad de colocación de cada solicitante según el subprograma, proporcionada por un diagnóstico automatizado del solicitante, la información de estudios de los mercados laborales realizados por los SNE y los avances programático presupuestales.

Para el FONDO PYME de la Secretaría de Economía

- a) Se recomienda el desarrollo de una evaluación de diseño que incluye planeación estratégica en función de la misión, visión, objetivos, estrategias y prioridades para el Programa. Elaboración de una evaluación de impacto con metodologías rigurosas.

Para Jóvenes con Oportunidades

- a) Es necesario que las autoridades de las secretarías que colaboran en el programa comprometan y realicen acciones que produzcan mejoras palpables en la educación, en la salud y en los propios servicios del programa. A 12 años de su inicio de operaciones, cientos de miles de jóvenes que fueron becarios desde los inicios del programa se convierten cada año en "ex" becarios, y se incorporan a la vida adulta. Es conveniente realizar un monitoreo externo de los componentes diseñados para ellos (Jóvenes con Oportunidades), así como del desempeño de estos jóvenes adultos en sociedad, con dos propósitos: 1) detectar si conviene diseñar o reforzar componentes que, previamente a la salida del programa, capaciten mejor a estos jóvenes; 2) detectar si este u otro programa debe apoyar a estos jóvenes para emprender su vida adulta en condiciones que permitan romper eficazmente el círculo de reproducción de la pobreza, que el fin del programa.

PARA LA OFERTA FORMATIVA EN LA TRANSICIÓN ENTRE LOS PLANTELES EDUCATIVOS Y EL TRABAJO.

Se propone generar para la transición entre la escuela y la inserción en el mercado laboral para los jóvenes en desventaja social, una oferta formativa integral, flexible y continuada, dirigida al desarrollo de las competencias básicas de comunicación, lectura, escritura, pensamiento lógico y matemáticas que no fueron aportadas por la escuela; a la capacitación técnica en las competencias genéricas de una familia ocupacional en la que el trabajador pueda moverse con

flexibilidad; a la formación de valores y actitudes empresariales; a iniciar procesos de formación continuada; a fortalecer en el proceso la autoestima de los jóvenes y a crearles un marco de contactos sociales e institucionales que compensen su falta de capital social. Finalmente, a acompañarlos en la exploración y logro de oportunidades de empleo o en el desarrollo de iniciativas de autoempleo o de creación de empresas.

En otras palabras, se trata de enriquecer el espacio de transición de los jóvenes en situación de desventaja social, para convertirlo en una transición formativa dirigida a mejorar su empleabilidad y a incrementar sus oportunidades de traspasar el filtro de la exclusión. Todo ello configura un amplio abanico de contenidos y procesos que exigen una oferta de servicios diversificada, flexible y sostenida en el tiempo.

Para este reto, aun para los jóvenes que todavía se encuentran escolarizados, resulta inadecuada la tradicional capacitación vocacional, orientada a oficios rigidamente definidos, centrada en el desarrollo de habilidades manuales y dirigida al trabajo dependiente en líneas de producción estandarizadas. Menos adecuadas aun son las adaptaciones que con frecuencia se hacen de este tipo de programas para ofrecer programas compensatorios de capacitación a los jóvenes desempleados, que – ante la necesidad de hacerlos cortos y sencillos por las condiciones y necesidades de la población objetivo – tienden a generar capacitaciones insuficientes sin ninguna eficacia de empleabilidad.

El diseño de programas que superen las limitaciones antes mencionadas, debe responder a muchos retos en los órdenes pedagógico, operativo y financiero. Señalaremos sólo tres de ellos, especialmente críticos: a) el reto de desarrollar diseños curriculares y estrategias didácticas capaces de integrar de manera sistémica y pedagógicamente eficaz la diversidad de contenidos y procesos que requiere la formación de transición; b) el costo de ejecución de procesos de capacitación de la integralidad, intensidad y duración requeridos, que inevitablemente resulta alto, lo que crea una tensión entre objetivos de eficacia y de cobertura, y c) las presiones de deserción que sufren los beneficiarios en un programa intensivo y de largo plazo, ante su necesidad de salir a buscar ingresos.

No hay fórmulas universales para encontrar solución a estos retos, pero es claro que ellos son de tal magnitud y complejidad, que es imposible pretender que un sólo programa u organización pretenda cubrir todos estos campos por un tiempo prolongado. Se requiere el concurso de una pluralidad de agentes públicos y privados, estructurado en dos grandes fases:

Una intervención inicial, o “arranque”, consistente en un esfuerzo intensivo, integral y concentrado, que combine contenidos remediales de competencias básicas, de formación socio-actitudinal, y de capacitación en las habilidades genéricas de una familia ocupacional, avanzando en un oficio concreto al nivel de semicalificación. Esta fase debe incluir una primera experiencia de práctica laboral en empresa, que debe servir para consolidar en la práctica los conocimientos y habilidades adquiridos y –sobre todo- para desarrollar las competencias sociales y actitudinales, así como el nivel de autoestima de los beneficiarios. Su objetivo es crear un primer nivel de empleabilidad, romper el obstáculo de la primera experiencia laboral, y estimular al joven para que continúe su proceso formativo.

Esta intervención inicial requiere por lo menos unos seis meses de duración, a tiempo completo, de los cuales por lo menos dos deben ser empleados en la práctica laboral. Durante este período es necesario ofrecer a los jóvenes un subsidio de subsistencia, que cubra los gastos de transporte y alimentación asociados a la permanencia en el programa. Los agentes responsables

básicos serían las instituciones especializadas de formación laboral y las empresas, que deben prestar su concurso para crear puestos de práctica laboral.

La segunda fase, de **seguimiento estructurado**, consistiría en un proceso formativo flexible y auto administrado por el beneficiario, de mediano plazo (dos a tres años de duración), durante el cual se ofrezca a los jóvenes egresados de la primera fase un menú de opciones de formación continuada. Su objetivo, orientar y acompañar al joven hasta una buena **afirmación ocupacional**, definida en dos sentidos: i) que sea la mejor opción posible teniendo en cuenta sus capacidades y aptitudes, de una parte, y la situación del mercado, de la otra, ii) que llegue a ella dotado de las competencias básicas necesarias para enfrentar exitosamente los retos de la perspectiva de flexibilidad laboral y formación continuada que le esperan en el mercado de trabajo del futuro.

Esta fase debe ofrecer la posibilidad de que los beneficiarios recorran distintos itinerarios formativos en función de sus propios intereses y de las circunstancias particulares de su vida y su búsqueda de trabajo. Como se ha dicho, requiere de la movilización de una pluralidad de agentes y espacios formativos.

El primer gran espacio formativo complementario al de las instituciones especializadas de formación laboral, es el de la empresa. No puede haber buena capacitación para el trabajo sin una estrecha vinculación del sector empresarial, no sólo para que éste aporte oportunidades de práctica en condiciones reales, sino también porque las empresas pueden aportar conocimientos, talentos y aún equipamientos que disminuyan los costos directos a los programas de capacitación. Esto en la práctica quiere decir que los programas de formación deben movilizar al sector empresarial como agente de formación complementario, lo que además tiene el valor agregado de que así instituciones de capacitación se enteran sobre los requerimientos concretos de los empleadores y los pueden incorporar como parte de sus currículos. Dicho en el argot de los especialistas, esta es una estrategia clave para asegurar la pertinencia de la capacitación a las necesidades del sector productivo, y generar así una oferta determinada desde la demanda.

Pero existen otros actores y organizaciones que pueden ser movilizados como agentes de formación y como generadores de espacios de formación complementarios. Si tenemos en cuenta que en el proceso de transición los jóvenes no sólo se interesan en el tema del trabajo, sino que naturalmente se integran a actividades recreativas, culturales, ecológicas, de solidaridad comunitaria, de salud y educación reproductiva, etc., es posible convertir este tipo de actividades en espacios complementarios de formación relevante para la capacitación laboral. Las actitudes, competencias y habilidades que se desarrollan en ese tipo de actividades, por ejemplo el trabajo en grupo, la iniciativa, la puntualidad, la responsabilidad, etc., son esencialmente las mismas que se aplicarán después en el empleo o en la iniciativa empresarial. Por otra parte, las relaciones personales e institucionales que en ellas se generan, así como la autoestima fortalecida por los logros obtenidos en estas experiencias, son ganancias de capital social muy importantes para esos mismos fines.

No se trata, por supuesto, de pretender que las organizaciones especializadas en tales campos se conviertan formalmente en entidades de capacitación laboral, pero sí de articular conceptual y operativamente las respectivas intervenciones de manera que se generen sinergias formativas de interés mutuo y se estructuren verdaderas redes de acompañamiento y soporte a los jóvenes que viven su espacio de transición.

En la creación y gestión de las redes y sinergias institucionales necesarias para dar carácter formativo al espacio de transición, adquiere una importancia crítica la dimensión de lo local, no sólo por que la globalización –aunque parezca paradójico- tiene como contraparte un avance hacia la descentralización político-administrativa y una valorización de lo local como ámbito primordial de la vida ciudadana, sino porque, desde un punto de vista puramente práctico, no es fácil generar articulaciones coherentes y sostenidas entre tan diversos actores institucionales si no se conocen entre sí y si no comparten una visión de desarrollo local, nacida de la intersección de intereses individuales, para que resulte real y efectiva.

Definir al detalle el “como hacerlo” de esta propuesta supone la elaboración de currículums, dimensionamiento de la variable financiera e identificación de la pluralidad de actores y espacios formativos que deben articularse en su ejecución. Eso es un trabajo que por su magnitud desborda las posibilidades de este informe.

ANEXO 1 Análisis de los factores que inciden en el espíritu emprendedor de los jóvenes mexicanos

En la “*Encuesta y análisis de los factores que inciden en el espíritu emprendedor de los jóvenes mexicanos*”, realizada por el IMJUVE revela algunos aspectos importantes a considerar para el diseño y ejecución de políticas de apoyo al emprendedurismo juvenil.

Lo más importante que demuestra la encuesta es que los jóvenes buscan emprender por necesidad, medida por una combinación de factores sociales y decisión personal. Las variables utilizadas para ese hallazgo son: falta de oportunidades de empleo, necesidad de mejorar su nivel de vida, necesidad de apoyar el gasto familiar. La respuesta que sintetiza el hallazgo es que los jóvenes emprenden por necesidad en un 61,7% y por vocación en un 37,3%.

Otros factores que consideraron positivamente fueron el apoyo de gobierno y la información escolar y eventos emprendedores en ese orden.

El factor de contagio familiar pro- emprendedurismo es pequeño, porque menos del 10% de los encuestados declararon pertenecer familias empresarias.

El otro hallazgo importante de la encuesta es que los jóvenes tienen una visión del “espíritu emprendedor” con énfasis en los rasgos personales más que en habilidades aprendidas.

En el tema de actitudes y valores de un emprendedor, para los jóvenes encuestados la responsabilidad tiene el 85,2% seguida de confianza en sí mismo, ser honesto, ser respetuoso y atento, ser realista, tener afán de logro, estar motivado, ser constante, tenaz, entusiasta y optimista. Tuvieron menores ponderaciones correr riesgos, no temer al fracaso, tener fe en dios y ser generoso.

Confirmando lo señalado anteriormente en el tema conocimientos y habilidades de un emprendedor, los encuestados señalan como más importante: saber tomar decisiones, tener

claros los objetivos, tener capacidad para negociar, ser innovador y creativo, contar con capacidad para detectar oportunidades de negocios.

Menos importantes son: conocer tecnologías de información, ser visionarios, tener conocimientos administrativos, conocer los programas de apoyo de la empresa, tener gusto por formar y guiar equipo de trabajo, tener experiencia en trabajos anteriores.

En cuanto al tema de los factores adversos a las iniciativas de emprendedurismo juvenil los jóvenes señalan en el plano social la inseguridad y el rechazo social y cultural al empresario joven.

Lo primero es obvio y generalizado, debido al grado tan alto que ha alcanzado la inseguridad pública en México y las magnitudes que tiene la violencia delincuencia hoy. Lo segundo tiene que ver con una cultura tradicional que no reconoce en los jóvenes una ciudadanía plena, que, entre otros derechos y posibilidades, tiene la de ser emprendedora.

En cuanto a los factores escolares adversos las respuestas fueron: escasa información y motivación sobre el tema de negocios en la escuela, prefiero continuar con mis estudios, no me interesa, prefiero buscar empleo.

Esas respuestas evidencian la falta curricular de formación y motivación que caracteriza aún al sistema educativo en relación con el emprendedurismo.

En general, no se registró un cambio de comportamiento evidente entre los diferentes *niveles de estudio* respecto a lo que los jóvenes consideran les impediría poner su empresa. El hecho de que sea indiferente el nivel educativo respecto de la decisión de ser emprendedores tiene que ver con las condiciones económico-sociales del país. De hecho el nivel educativo ha dejado de ser un seguro escalón para la movilidad social ascendente y para la suerte de los jóvenes en materia de empleo decente. Situación que se ve agravada en la actual crisis.

Es importante resaltar que la encuesta muestra que la edad de primer empleo de los jóvenes urbanos y rurales se da entre los 16 y 18 años en el 86.6% para los primeros y en el 90.2% para los segundos. Eso indica que los jóvenes mexicanos buscan incorporarse al mercado laboral a temprana edad.

Bibliografía

Comisión Económica para América del Norte, (CEPAL), (2007) La juventud en Ibero América. Tendencias y urgencias, Segunda Edición, Capítulo VI, Empleo, [en línea]

<http://www.oij.org/documentos/doc1202813603.pdf>

_____, (2008) Juventud y Cohesión Social. Un Modelo para Armar, Síntesis, [en línea]

http://www.oij.org/documentos/Juventud_Cohesion_Social_CEPAL_OIJ.pdf

_____, 2009 Panorama Social de América Latina 2009, Documento Informativo, [en línea]

<http://www.oei.es/pdf2/PSE2009-Sintesis-Lanzamiento.pdf>

Consejo Económico y Social, (ECOSOC), Período de sesiones sustantivo de 2006 ,Tema 2 de programa, Creación de un entorno a escala nacional e internacional que propicie la generación del empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos, y sus consecuencias sobre el desarrollo sostenible, E/2006/L.8, 5 de julio de 2006, [en línea] <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/LTD/G06/625/49/PDF/G0662549.pdf?OpenElement>

CONAPO, Boletín N° 20 /09.México, D.F., 9 de agosto de 2009, Secretaría de Gobernación, [en línea]

<http://www.conapo.gob.mx/prensa/2009/bol090810.pdf>

Fundación Panamericana para el Desarrollo, 2004, Parámetros de Calidad para Servicios de Formación e Inserción Laboral de Jóvenes en Situación de Desventaja, [en línea],

[://www.iyfnet.org/uploads/Estudio2.pdf](http://www.iyfnet.org/uploads/Estudio2.pdf)

Instituto Mexicano de la Juventud, (IMJUVE), Encuesta y Análisis de los Factores que inciden en el Espíritu Emprendedor de los Jóvenes Mexicanos, documento impreso. 139, Págs.

_____, 2008, Informe de Autoevaluación Correspondiente al Ejercicio 2008,

<http://www.imjuventud.gob.mx/contenidos/transparencia/INFORME.AUTOEVALUACION.A%C3%91O.2008.pdf>

_____, Programa Nacional de Juventud, 2008/2012. [en línea],

http://www.imjuventud.gob.mx/contenidos/programas/pronajuve_2012.pdf

Organización Internacional del Trabajo, (OIT), 2007a, Trabajo Decente y Juventud. América Latina, [en línea], http://white.oit.org.pe/tdj/informes/pdfs/tdj_informe_req.pdf

Organización Internacional del Trabajo, (OIT), 2007b, Trabajo Decente y Juventud. México, [en línea],

http://white.oit.org.pe/tdj/informes/pdfs/tdj_informe_mexico.pdf

_____, 2008, Panorama Laboral 2008, América Latina y el Caribe, [en línea],

<http://oit.org.pe/WDMS/bib/publ/panorama/panorama08.pdf>

_____, 2009, Panorama Laboral 2009, América Latina y el Caribe, [en línea],

<http://oit.org.pe/WDMS/bib/publ/panorama/panorama09.pdf>

Instituto Nacional de Estadística y Geografía, Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE), versión interactiva, [en línea], <http://www.inegi.org.mx/inegi/default.aspx?s=est&c=10819&e=&i=>

El Mexicano, El Gran Diario Regional, México perdió una década de su economía, 30 diciembre 2009, [en línea]<http://www.el-mexicano.com.mx/noticias/estatal/2009/12/30/385230/perdio-mexico-una-decada-en-su-economia.aspx>

El Universal, Desempleo, causa de aumento del crimen: CIDE, [en línea] <http://www.eluniversal.com.mx/notas/611244.html>

México frente a la crisis: hacia un nuevo curso de desarrollo, Revista EconomíaUNAM, vol. 6, núm. 18, [en línea] <http://www.economia.unam.mx/publicaciones/econunam/pdfs/18/01mexicofrentealacrisis.pdf>

Presidencia de la República México, Plan Nacional de Desarrollo 2007/2012, [en línea] <http://pnd.calderon.presidencia.gob.mx/index.php?page=documentos-pdf>

_____, Programas Sectoriales, 2007/2012, <http://www.presidencia.gob.mx/progsectoriales/>

Saraví, A, Gonzalo, Juventud y sentido de pertenencia en América Latina, Revista CEPAL 98, agosto 2009.

Secretaría de Economía, Segundo Informe de Labores, 2008, http://www.economia.gob.mx/pics/p/p2005/SE_Segundo_Informe_Labores_Impreso.pdf

Secretaría del Trabajo y Previsión Social, Segundo Informe de Labores, 2008, <http://www.stps.gob.mx/ANEXOS/Segundo%20Informe%20de%20Labores%202008.pdf>; Tercer Informe de Labores de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social <http://www.stps.gob.mx/ANEXOS/TERCER%20INFORME%20STPS.pdf>

Weller, Jürgen, Inserción Laboral de los Jóvenes: características, tensiones y desafíos, Revista de la CEPAL 92, agosto 2007, [en línea] <http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/7/29587/LCG2339eWeller.pdf>

Legislación

Acuerdo mediante el cual se establecen las Reglas de Operación del Programa de Apoyo al Empleo, Diario Oficial, 29 diciembre 2008.

Convención Iberoamericana de los Derechos de los Jóvenes, Organización Iberoamericana de la Juventud

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión Secretaría General Secretaría de Servicios Parlamentarios Centro de Documentación, Información y Análisis, *Última Reforma DOF 24-08-2009*

Decreto que establece las directrices generales para dar cumplimiento al Programa Primer Empleo (DOF 23 de enero de 2007)

Ley Federal del Trabajo

Ley del Instituto Mexicano de la Juventud, Nueva Ley publicada en el Diario Oficial de la Federación el 6 de enero de 1999 texto vigente, Última reforma publicada DOF 22-06-2006,

Ley del Instituto Mexicano del Seguro Social.

Norma Mexicana para la igualdad laboral entre hombres y mujeres,

Páginas consultadas

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, CONEVAL, http://www.coneval.gob.mx/coneval2/htmls/evaluacion_monitoreo/especificas_desem.jsp
Instituto Mexicano de la Juventud, <http://www.imjuventud.gob.mx/>
México Presidencia de la República, <http://www.presidencia.gob.mx/>
Portal del Empleo, http://www.empleo.gob.mx/wb/BANEM/BANE_tendencias_de_empleo_de_las_carreras_profesi
Secretaría del Economía, <http://www.economia.gob.mx/>
Secretaría de Educación Pública, http://www.sep.gob.mx/wb/sep1/sep1_inicio1
Secretaría del Trabajo y Previsión Social, <http://www.stps.gob.mx/>
Secretaría de Hacienda y Crédito Público. <http://www.shcp.gob.mx/Paginas/default.aspx>