

## **PROGRAMAS GUBERNAMENTALES DEL SECTOR NO EDUCATIVO EN LA FORMACIÓN/CAPACITACIÓN PARA EL TRABAJO EN JÓVENES DE 15 A 17 AÑOS (2012-2018)\***

AZUL VALDIVIESO

### **Resumen:**

Este trabajo tiene dos objetivos: identificar la oferta de programas gubernamentales no escolares relacionados con la formación/capacitación para el trabajo de jóvenes en edad de cursar la educación media superior y, con base en la revisión, aproximarse a un diagnóstico de las principales características de dicha oferta en los niveles federal, estatal y municipal. La estrategia incluyó una revisión documental y en algunos casos recupera información de entrevistas con responsables de programas. El análisis de la revisión indica que la política de formación/capacitación para el trabajo de jóvenes entre 15 y 17 años es escasa en comparación con la dimensión del problema y que la información disponible es insuficiente para saber el impacto de las intervenciones en la mejora de la empleabilidad o en la incorporación en el mercado de trabajo de la población mencionada.

### **Abstract:**

This paper has two objectives: to identify the supply of non-scholastic government programs related to job training for high school students; and based on the review, to make a diagnosis of the main characteristics of that supply at the federal, state, and municipal levels. The strategy included a documentary review, and in some cases took information from interviews with program directors. The analysis of the review indicates that the job training policy for young people aged 15 to 17 is limited in comparison with the size of the problem. In addition, the available information is insufficient for determining the impact of interventions on improving employability or jobs for the defined segment of the population.

**Palabras clave:** formación para el trabajo; jóvenes; programas sociales; análisis de programas; México.

**Keywords:** job training; young people; social programs; program analysis; Mexico.

---

Azul Valdivieso: Universidad Nacional Autónoma de México, Facultad de Estudios Superiores, Iztacala. Av. de Los Barrios 1, col. Los Reyes Ixtacala, 54090, Tlalnepantla de Baz, Estado de México, México. CE: avaldivieso6996@gmail.com.

\*Fragmentos de este escrito fueron difundidos en el documento *Los desafíos que enfrenta la formación de los jóvenes para el trabajo del siglo XXI. Las escuelas de nivel medio superior y otras alternativas*, referido en la presentación de este número de la revista.

## Introducción

Esta aportación tiene dos objetivos, por un lado, identificar la oferta de programas gubernamentales no escolares relacionados con la formación/capacitación para el trabajo de jóvenes en edad de cursar educación media superior (EMS) y por otro, con base en la revisión, aproximarse a un diagnóstico de las principales características de la oferta de dichos programas. Ambos objetivos tienen el fin de proporcionar información que abone a fortalecer la articulación de las políticas, instituciones, estrategias y acciones (escolares o no) necesarias para atender el componente de formación para el trabajo de los jóvenes de educación media superior, mediante el conocimiento de las características (límites y potencialidades) y experiencias de la oferta gubernamental no escolar, en los órdenes de gobierno federal, estatal y municipal.

Se presenta un breve recuento de programas (intervenciones y acciones) gubernamentales con la finalidad de contar con un mapa general que pudiera constituir un apoyo a la formación para el trabajo de jóvenes de EMS que, como parte del currículum de este nivel, el Estado debe proporcionar. Existe una gran cantidad de programas de formación para el trabajo concentrados fundamentalmente en el sector educativo; en este apartado nos referiremos a la oferta para jóvenes y trabajo en el resto de sectores gubernamentales no educativos.

Para alcanzar los objetivos planteados iniciamos la búsqueda de información en las páginas web oficiales de las secretarías/dependencias de gobierno, del Consejo Nacional de Evaluación de Política Social (Coneval, 2014, 2016a, 2016b, 2016c, 2016d, 2016e, 2017) y del Instituto Mexicano de la Juventud (Imjuve, 2017); simultáneamente solicitamos información a las dependencias federales, tales como las secretarías del Trabajo (STPS) y Economía (SE), así como en los institutos de la Juventud y sus pares en las entidades federativas, instancias que por su naturaleza concentran la atención en el tema de trabajo. Cuando fue necesario se hicieron llamadas telefónicas y entrevistas con los operadores responsables de los programas/intervenciones.

Los criterios de búsqueda de información se concentraron en los programas sociales que cumplieran con los siguientes supuestos: *a)* que la población objetivo o beneficiaria fueran los jóvenes en edad de cursar EMS y *b)* que los programas refirieran a formación/capacitación para el trabajo, así como vinculación con el mercado de trabajo y empleabilidad. Se

consideró conveniente que la revisión alcanzara los niveles federal, estatal y municipal con el fin de obtener un panorama suficiente y amplio de la oferta de formación para el trabajo para jóvenes bachilleres.

El documento se divide en tres partes. La primera es un marco de referencia para situar los programas de capacitación para jóvenes en la política pública, las características principales de estos programas y una breve revisión de la evidencia internacional sobre su impacto en la vida laboral de los beneficiarios. En la segunda se describen los programas/intervenciones identificados en los tres órdenes de gobierno. La tercera y última parte aporta un análisis de las principales características de los programas revisados.

El análisis de la información revisada permite afirmar que los programas sociales destinados a la formación/capacitación para el trabajo y empleabilidad de la población joven de entre 15 y 18 años, en los tres niveles de gobierno, son escasos en relación con el conjunto de programas en otras áreas como salud, educación, bienestar económico, discriminación o vivienda.<sup>1</sup> Los que se identificaron, en su mayoría enfocan la atención en los estudiantes o egresados de educación superior y dejan de lado a los del nivel medio superior. Asimismo, poco se conoce acerca del impacto de programas/intervenciones de política pública destinados al tema de trabajo; destaca una cantidad considerable centrada en la capacitación para el emprendimiento así como en estímulos y apoyos de proyectos productivos, y pocos sobre apoyos para incorporarse como empleados al mercado de trabajo formal.

Aun con algunas limitaciones en el acceso a la información, con base en los criterios de búsqueda definidos para esta investigación, se localizaron cuatro experiencias significativas a nivel estatal: en la Ciudad de México, Nuevo León, Hidalgo y Campeche, y a nivel municipal en Baja California, Chiapas, Coahuila, Estado de México, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Puebla, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Veracruz y Zacatecas.

### **Marco de referencia**

#### **Formación para el trabajo de los jóvenes en la política pública**

La política pública de formación para el trabajo de jóvenes en edad de cursar EMS se ha concebido principal y tradicionalmente en las instituciones, actores, programas y estrategias del sector educativo. Con menor presencia, otros sectores gubernamentales (laboral y social) participan mediante

políticas de mercado de trabajo *activas* (y de forma escasa *pasivas*); tienen la intención de incidir en la reducción del desempleo y mejorar el acceso a un trabajo productivo del mayor número de personas en situación de vulnerabilidad; los programas de formación y capacitación para el trabajo constituyen un instrumento para lograr estos propósitos.

La estructura para atender el tema del trabajo juvenil como un derecho de este grupo poblacional tiene su fundamento en el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2013-2018 (Gobierno de la República, 2013), programas sectoriales y, para el caso específico de los jóvenes, en el Programa Nacional de Juventud (Projuventud) 2014-2018 (Imjuve, 2014), a cargo de la Secretaría de Desarrollo Social y operado por el Imjuve.

Con diferente alcance, los cinco ejes del PND en el periodo señalado enfatizan la importancia de mejorar la educación y el empleo para los jóvenes y grupos vulnerables; para ello, asignan al sector educativo la mayoría de las acciones al respecto, lo que significa una apuesta importante a la formación escolar para mejorar la empleabilidad de los jóvenes. En el sector social, el PND se refiere escasamente a la EMS y formación/capacitación, pero regresa al sector educativo al señalar que se favorecerá la transición al primer empleo de los egresados de este nivel, con formación tecnológica o profesional técnica, incluyendo carreras técnicas, vocacionales y programas de aprendizaje laboral, y con el impulso a la construcción de una cultura emprendedora –a través de los planes y programas de estudio de EMS y superior– para sectores económicos prioritarios.

Como parte de sus responsabilidades derivadas del PND y otras leyes para garantizar los derechos de los jóvenes, el Imjuve elaboró el Projuventud. En él reconoce el desempleo y el acceso al mercado de trabajo como los principales desafíos que enfrentan los jóvenes y establece tres estrategias para atenderlos: *a)* apoyar la transición de la escuela al trabajo; *b)* contribuir en su incorporación al empleo y *c)* contribuir al acceso a un empleo decente. El programa incluye varias líneas de acción que pueden agruparse en tres rubros: *empleabilidad* (a través de formación, capacitación, emprendimiento); *incorporación al mercado de trabajo* (a través de vinculación, orientación y asesoría, creación de empleos formales y decentes, apoyo financiero, incentivos para nuevas contrataciones, incentivos a empleadores para nuevas contrataciones) y *protección sociolaboral* (de sus derechos, seguro de desempleo juvenil, marco normativo laboral con las necesidades particulares de esta población, protección y mejora del salario). A grandes rasgos, estas son

líneas generales de la política laboral para los jóvenes (periodo 2013-2018), en el que la formación y capacitación para el trabajo constituyen estrategias sustantivas para mejorar la empleabilidad de los jóvenes.

El PND y el Projuventud, como marcos que guían la acción gubernamental para aproximarse a la problemática laboral de los jóvenes en edad de cursar EMS, muestran poca preocupación y ocupación en el tema, no solo por la cantidad de acciones, sino por la vaguedad del nivel de compromiso que asumen las instituciones responsables. Al respecto, compartimos con Román-Morales (2016) que el empleo en el PND se asume como sustantivo, pero no se traduce en objetivos ni estrategias consistentes con su importancia, la relación educación-empleo carece de un diagnóstico y respecto a la mejora de condiciones de trabajo “la lógica de las estrategias es ambigua y no aparecen compromisos específicos. Las estrategias son ‘procurar’, ‘promover’ y ‘perfeccionar’...resalta el bajo compromiso de las responsabilidades públicas” (Román-Morales, 2016:131). Lo mismo se observa en las políticas laborales del Imjuve limitadas a “impulsar”, “apoyar”. No se trata de un tema de redacción de verbos, sino de la implicación en la operación de la acción de los gobiernos y su eficacia en el cumplimiento del derecho al trabajo de los jóvenes. Como se verá más adelante, las intervenciones y programas de empleabilidad para la población que nos ocupan son exiguas en comparación con la dimensión del problema y con la atención a otros derechos sociales.

#### Formación/capacitación en el sector gubernamental no escolar para los jóvenes

La formación/capacitación que proporciona este sector a jóvenes está enmarcado en las políticas de empleo. De acuerdo con Samaniego (2002), el Estado atiende el derecho al trabajo de la población mediante tres tipos de políticas: de empleo,<sup>2</sup> laborales<sup>3</sup> y del mercado de trabajo, en estas últimas se encuentran los programas de capacitación. Estas políticas se caracterizan por la intervención gubernamental a través de un conjunto de instrumentos y programas cuyo objetivo es evitar el desempleo, mitigar sus efectos y apoyar a la población activa en riesgo de desocupación (Samaniego, 2002; Hernández Pérez, 2007).

Las políticas de mercado de trabajo se dividen en pasivas<sup>4</sup> y las conocidas desde inicios de la década de 1990 como activas (PAMT), predominantes en México y América Latina. Estas últimas pretenden corregir desequilibrios

entre empleo y salarios que obstaculizan el funcionamiento de los mercados de trabajo (Aparicio-Cabrera, 2006; Cervantes Arenillas, 2011) a través de mecanismos tales como programas de empleo directo, capacitación, incentivos para nuevas contrataciones y oficinas de empleo.

De tal modo, los programas de capacitación constituyen mecanismos de las políticas del mercado de trabajo activas para enfrentar los problemas de desempleo y apoyar la incorporación a empleos productivos, focalizados en poblaciones vulnerables, como el caso de los jóvenes de bajo nivel socioeconómico. De aquí se puede afirmar que la *formación para y en el trabajo* de los jóvenes está a cargo del sector educativo (público y privado), y la *capacitación para y en el trabajo* –como cursos de entrenamiento orientados a una actividad específica– del sector no educativo.

Desde hace varios años, los programas de capacitación –como instrumentos de políticas activas de mercado de trabajo–, dirigidos a los jóvenes atienden el problema público relativo a las oportunidades de incorporación y condiciones laborales. Diversas fuentes documentales (Gobierno de la República, 2013; OIT, 2007; Székely, 2015; Coneval, 2018a; Imjuve, 2014) indican que las tasas de desempleo son mayores en grupos juveniles de menor edad y reciente ingreso a la actividad productiva en comparación con otros grupos poblaciones. Otro problema, tal vez más preocupante, son las bajas remuneraciones, así como la falta de condiciones de seguridad social y protección a la salud de los jóvenes que trabajan. Es importante anotar que el tema del trabajo es fundamental no solo porque proporciona un ingreso económico, sino su vinculación con la emancipación y autonomía de los jóvenes para alcanzar procesos vitales.

La literatura muestra que las políticas para atender el empleo de los jóvenes de EMS son escasas y que los programas sociales son similares a anteriores. En efecto, entre 2013 y 2018 los programas señalan como estrategias para mejorar la inserción laboral y condiciones de empleo, la capacitación y el emprendimiento, tal como se hizo entre 2007 y 2012 (Hernández Pérez, 2007; Rodríguez G., 2010). En este sentido, Rodríguez G. (2010) señala que el emprendimiento como estrategia tiene mucho tiempo sin resultados patentes, y que el Imjuve, como principal promotor del derecho al trabajo para los jóvenes, opera más bien como organizador de vinculaciones entre los jóvenes y los programas de empleo y no como un órgano rector eficiente de la política de juventud.

Por su parte, la Organización Internacional del Trabajo (OIT, 2007) reconoce la diversidad de instrumentos de política pública en México en esta materia; sin embargo, considera que carecen de un único referente respecto de objetivos y metas claros; es decir, están desordenadas, por lo que “El resultado es que, a pesar de las políticas y programas, persiste un déficit en la inserción a trayectorias de trabajo decente” (OIT, 2007:72) de los jóvenes. De acuerdo con Hernández Pérez (2007:28), las políticas del mercado de trabajo juvenil en México se caracterizan por su enfoque activo, social (población en situación de pobreza), dirigidas a desempleados en situación de desventaja y las acciones están orientadas a la capacitación y entrenamiento laboral de los jóvenes.

Székely (2015), por otra parte, considera que las políticas de atención a los jóvenes en edad escolar o de reciente acceso a la edad laboral se clasifican en remediales (atienden a jóvenes egresados del sistema educativo, con el fin de facilitar su tránsito al mundo del trabajo) y preventivas (el sector educativo evita el abandono de los jóvenes de la escuela). Indica que las principales acciones para incrementar la empleabilidad de los jóvenes son: programas de capacitación y entrenamiento; servicios de búsqueda de empleo; desarrollo de emprendedores y de empresas; políticas y programas de incidencia en la demanda laboral juvenil; capacitación en habilidades tanto básicas como para la vida; capacitación para iniciativa empresarial (emprendimiento) y preparación básica para el trabajo.

Para el Coneval, las intervenciones de política pública para el desarrollo juvenil son en su mayoría PAMT y las principales acciones consisten en programas de capacitación y entrenamiento, servicios de búsqueda de empleos, desarrollo de emprendedores y empresas, y acciones para incrementar la demanda de trabajo (Coneval, 2018a, basado en información de la OIT).

Román-Morales, desde una perspectiva más general y a nivel macroeconómico, analiza las reformas estructurales del sexenio del expresidente Peña Nieto y el empleo en México y afirma que predomina una visión neoclásica del mercado de trabajo, centrada en transferencias condicionadas para apoyar a los trabajadores (PAMT), y otra tradicional sobre la pertinencia educativa del capital humano en función de la empleabilidad (Román Morales, 2016:146). El autor concluye:

Es la misma historia desde finales de 1982 [...] el comportamiento real en producción, empleo, distribución del ingreso, concentración de mercados y

de territorios, sustentabilidad y capacidad de desarrollo tecnológico propio, sigue siendo infame [...] la lógica fundamental de la que se parte es similar, aunque intensificada, a la que surgió durante los años ochenta del siglo pasado (Román-Morales, 2016:149).

Como se observa, las políticas del trabajo orientadas a los jóvenes al menos desde los años noventa, se han elaborado con la misma lógica, presentan escasas innovaciones, operan de forma poco ordenada, al tiempo que son diversas y orientadas a poblaciones en condición de pobreza y dificultad para ingresar al mercado de trabajo.

### Impacto de las políticas de empleo para jóvenes

La evidencia e información que permitan conocer experiencias y contenido de las configuraciones de transición laboral de los jóvenes que egresan del nivel medio superior son escasas. Asimismo, son incipientes las evaluaciones de impacto de las políticas de empleo en general, y de los programas de capacitación para jóvenes en particular, que ofrecen los tres niveles de gobierno. En México se sabe poco sobre lo que ha funcionado o no en este rubro, aunque existe significativa evidencia de programas sociales de empleo para el caso de poblaciones adultas.

A diferencia de lo que ocurre en nuestro país, a nivel internacional se han realizado diversas investigaciones que muestran el impacto de políticas y programas de desarrollo juvenil. Algunos de los estudios más reconocidos son los realizados por Olenik y Fawcett (2013); Betcherman, Godfrey, Puerto; Rother, *et al.* (2007); y Betcherman, Olivas y Amit (2004). El primero realiza un análisis sistemático basado en una revisión de literatura de 54 estudios publicados entre 2001 y 2012 en 50 países, la mayoría en desarrollo, con jóvenes que no se encontraban estudiando. Los hallazgos muestran que las principales intervenciones consisten en: educación y capacitación, desarrollo de emprendedores y empresas; servicios de empleo y políticas y programas que inciden en la demanda laboral juvenil. Los resultados indican que existe un impacto positivo de los programas de desarrollo laboral juvenil en las posibilidades de emplearse y en los ingresos, así como en el desarrollo de habilidades y conocimientos, en especial, en mujeres con poca escolaridad formal y en jóvenes en situación de pobreza en áreas urbanas. Aunque no es contundente, las prácticas profesionales, capacitación vocacional y en habilidades para la vida, mediación y vales para



apoyos específicos parecen tener también efectos positivos; sin embargo, cuando los programas cuentan con varias acciones –como capacitación en el trabajo, en el salón de clases y en habilidades para la vida, así como consejería– tienden a mostrar efectos más positivos en el mediano o largo plazos.

Este último hallazgo también es encontrado en otras investigaciones (Betcherman *et al.*, 2007; Card, Kluve y Weber, 2010, citados en Székely, 2015). La primera se basó en 289 estudios de inventarios de empleo juvenil en 84 ciudades de todas las regiones del mundo; entre otros, su objetivo fue identificar elementos que mejoraran resultados de empleabilidad para los jóvenes; los hallazgos indican que un significativo porcentaje de las intervenciones mostraron efectos positivos en el empleo y los ingresos de los beneficiarios, sin embargo, al considerar información disponible sobre los costos-beneficios, el porcentaje de éxito de las intervenciones es mucho menor. Asimismo, la combinación de programas de capacitación en un salón de clases o en el trabajo junto con pasantías muestra efectos altamente positivos en la empleabilidad e ingresos, en el corto y mediano plazos (Card, Kluve y Weber, 2010, citados en Székely, 2015); la capacitación en el trabajo y la asistencia en la búsqueda de empleo incrementan las tasas de empleabilidad y los salarios entre los jóvenes (Schneider, Li y Knaup, 2012, citados en Székely, 2015); González-Velosa, Ripani y Rosas Shady, 2012 (citados en Székely, 2015) identificaron que la capacitación en el trabajo o empresa impacta de forma considerable en las tasas de inserción laboral.

En América Latina diversos estudios (Ibarrarán, Rosas y Soares, 2006; Attanasio, *et al.*, 2008; Ibarrarán y Rosas Shady, 2007; Aedo y Pizarro, 2004; Ñopo *et al.*, 2007, citados en Székely, 2015) muestran interesantes hallazgos de investigaciones sobre programas individuales; constatan los efectos positivos de la combinación de capacitación en el aula con capacitación y experiencia en el lugar en el trabajo, en la empleabilidad y el salario.

En síntesis, de acuerdo con la evidencia internacional, y en especial en América Latina, la capacitación laboral, así como su combinación con otros tipos de capacitación (en el aula), con pasantías y prácticas profesionales, es un componente significativo en las probabilidades de emplearse y en los ingresos de los jóvenes beneficiarios de estos programas. Finalmente se recuperan dos conclusiones de Székely por su importancia para esta colaboración:

- 1) La evidencia sugiere que los programas que integran varios componentes tienden a ser más exitosos, en especial si se combinan acciones como capacitación en el trabajo, componentes en un salón de clases, capacitación de habilidades para la vida y consejería. Las prácticas profesionales o pasantías, capacitación vocacional, capacitación de habilidades para la vida, mediación y vales para apoyos específicos parecieran tener mayores efectos positivos por sí mismas.
- 2) En la operación de la capacitación se recomienda que las intervenciones incluyan componentes de habilidades para la vida, cuyo objeto es mejorar la preparación para el empleo mediante el desarrollo de destrezas conductuales no cognitivas y rasgos de personalidad en la comunicación, el trabajo en equipo, la gestión de conflictos, la salud, la educación de estilo de vida, la motivación y la autoestima [...] (Székely, 2015).

### **Programas e intervenciones de política pública para mejorar la empleabilidad de jóvenes a nivel federal, estatal y municipal**

#### **Nivel federal**

De acuerdo con información del Coneval, entre 2017 y 2018 coexistían 150<sup>5</sup> programas federales que atendían diferentes ámbitos de los derechos sociales (educación, bienestar económico, salud, medio ambiente, no discriminación, seguridad social, trabajo, vivienda y alimentación); cinco de ellos se concentraban en el empleo/trabajo, dos operados por la Secretaría de Economía<sup>6</sup> y tres por la STPS.<sup>7</sup> Los programas dirigidos al ámbito del trabajo ocupan el séptimo lugar de nueve rubros, lo que representa 3.3% del total de programas federales, en contraste con 31% para educación (figura 1). El tipo de apoyos consiste, principalmente, en servicios de bolsa de trabajo, prácticas laborales, talleres ocupacionales y ferias de empleo.

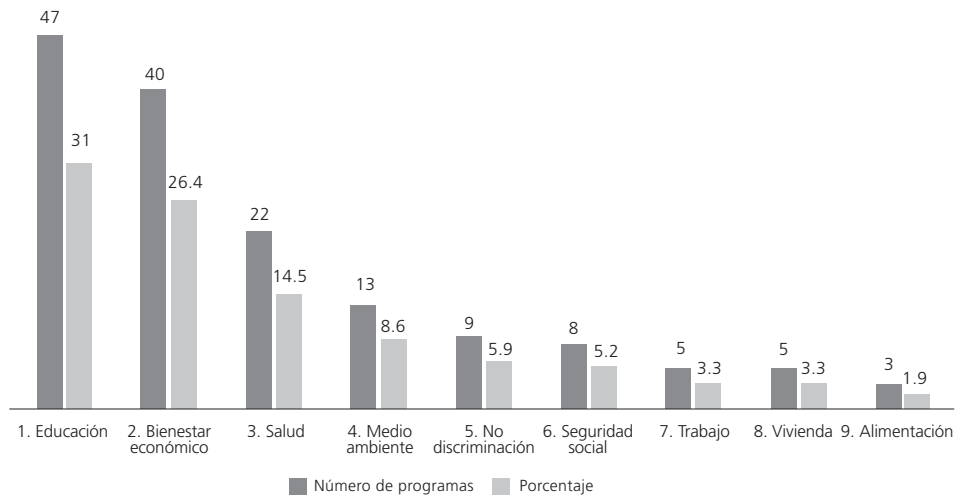
Nuestra búsqueda en las diferentes dependencias arrojó otros programas en la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol), a través del Imjuve, y en la Secretaría de Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (Sagarpa). Los programas federales que por su objetivo se relacionan con el apoyo a la capacitación para el trabajo, vinculación con el sector productivo y empleabilidad de jóvenes en edad de cursar el nivel medio superior son los siguientes:

La STPS, con el Programa Apoyo al Empleo (PAE) brinda atención a buscadores de empleo de 16 años en adelante, para facilitar su colocación en un puesto de trabajo o actividad productiva, mejorando sus habilidades

laborales, mediante el otorgamiento de apoyos económicos para traslados o en especie para capacitación, autoempleo, movilidad laboral y apoyo a repatriados (STPS, 2017). Se divide en cuatro subprogramas: Bécate, Fomento al Autoempleo, Movilidad Laboral Interna y Repatriados Trabajando. Interesa destacar el primero porque se dirige a la población en general a partir de 16 años, edad de que nos ocupa en este análisis.

FIGURA 1

*Programas federales de desarrollo social,  
de acuerdo con la dimensión de bienestar económico o derecho social*



Fuente: elaboración propia con base en información de Coneval, 2018b.

Bécate<sup>8</sup> apoya a personas de 16 años o más desempleadas o subempleadas con cursos de capacitación para el trabajo, para adquirir o fortalecer sus conocimientos y habilidades y favorecer su acceso o permanencia en un empleo o el desarrollo de una actividad productiva por cuenta propia. La modalidad de práctica laboral (tabla 1) se orienta a solicitantes de empleo de entre 16 y 29 años para que, con la asesoría personalizada de un instructor, generen su primera experiencia laboral mediante su ocupación productiva en las empresas y/o fortalezcan sus competencias para su incorporación en un puesto de trabajo. Las capacitaciones duran entre uno y tres meses y son impartidas por especialistas acreditados contratados por la secretaría, fundaciones y asociaciones y por los Centros de Capacitación

para el Trabajo Industrial (CECATI). Al final de cada curso se entrega una constancia o diploma al beneficiario que acredita la práctica laboral o que cumplió con el curso.

TABLA 1  
*Modalidades de capacitación del programa Bécate*

<b>Modalidades de capacitación</b>	<b>Apoyos</b>
En la práctica laboral	Apoyo económico de uno a tres salarios mínimos mensuales
Mixta	- Pago de materiales e instructores para la capacitación - Apoyo para el transporte - Seguro contra accidentes y servicio médico básico - Constancia que acredita la práctica laboral - Posibilidad de contratación
Autoempleo	Apoyo económico de uno a dos salarios mínimos mensuales - Pago de materiales e instructores para la capacitación - Apoyo para el transporte - Seguro contra accidentes
Vales de capacitación	

Fuente: elaboración propia con base en información de la STPS, 2018.

Por su parte, la Sedesol, en coordinación con la STPS o el Imjuve, ofrece cinco programas:

- 1) Bolsa de Trabajo para Fortalecer Oportunidades Laborales, que proporciona un sistema de información sobre la oferta laboral y orientación personalizada para elaborar un currículum y apoyo en la búsqueda de empleo dentro del sistema. En coordinación con los CECATI ofrece a los jóvenes diversas modalidades de capacitación para el trabajo en cursos regulares con descuento en la inscripción.
- 2) Emprendedores Juveniles brinda asesoría técnica y legal, capacitación y financiamiento para instalar o ampliar una empresa formalmente.
- 3) Casas del Emprendedor e Instancias Estatales de Juventud, para impulsar iniciativas productivas de los jóvenes, vincularlos con un ecosistema emprendedor.

- 4) Transición Escuela-Trabajo, para fomentar la construcción de trayectorias profesionales a través del desempeño de actividades, en áreas administrativas y de servicios de Imjuve; para desarrollar habilidades, competencias y capital humano y fortalecer conocimientos y aptitudes, mediante experiencias profesionales y laborales.
- 5) Jóvenes Ecosol, que ofrece capacitación para impulsar la economía social y productiva.

La Sagarpa cuenta con el programa Arráigate Joven-Impulso Emprendedor para personas de entre 15 y 35 años, tiene como objetivos fomentar el arraigo de los jóvenes hacia las comunidades rurales mediante servicios educativos no formales para desarrollar capacidades emprendedoras, productivas, organizacionales y comerciales, y apoyar la materialización de sus emprendimientos en el sector agroalimentario, mediante capacitación y asesoría.

#### *Balance de programas federales*

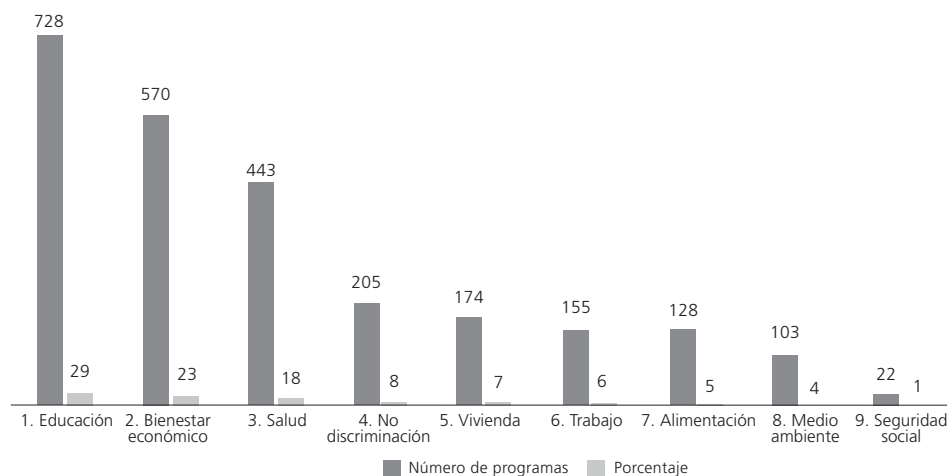
Los programas federales registrados se caracterizan por su tendencia hacia el emprendimiento y a la capacitación para el autoempleo. Es también visible que los procesos de capacitación se recargan en instituciones educativas dedicadas a la formación del trabajo. Es innegable la existencia significativa de programas para jóvenes en el ámbito del trabajo, aunque cuando consideramos los criterios de búsqueda, la oferta se reduce sustancialmente. No obstante, estas experiencias muestran conectores relevantes que podrían ser de enorme utilidad si se propicia una vinculación suficiente, eficiente y eficaz entre el sector educativo y el conjunto de instancias gubernamentales que han desarrollado dichas experiencias.

#### **Nivel estatal**

Los programas y las acciones estatales sociales son aquellos que operan a través de dependencias o entidades locales con presupuesto estatal. Según Coneval, en 2014 existían 2 mil 528 en este nivel de gobierno (Coneval, 2014). De este número, se destina a la dimensión del trabajo casi el doble que en el nivel federal (3.3%) con 6% (155) del total de programas; ocupa el sexto lugar en contraste con educación (728), bienestar económico (570) y salud (443), que concentran la mayoría (figura 2).

FIGURA 2

*Programas estatales de desarrollo social, de acuerdo con la dimensión de bienestar económico o derecho social*



Fuente: Elaboración propia con base en información de Coneval, 2018b.

Del conjunto de los 2 mil 528 programas estatales, 163 (6.4%) se enfocan a la población joven y solo 9 (0.3%) a jóvenes y trabajo, concentrados en siete de los 32 estados: Chiapas y Ciudad de México con dos programas, y con uno Durango, Hidalgo, Nuevo León, Sonora y Sinaloa (tabla 2).

TABLA 2

*Programas/intervenciones estatales de desarrollo social para jóvenes, 2014*

Entidad	Total	En trabajo	Destinados a jóvenes en diferentes ámbitos	Destinados a jóvenes y trabajo
Aguascalientes	64	5	3	0
Baja California	97	5	12	0
Baja California Sur	71	9	5	0
Campeche	103	6	2	0
Chiapas	58	3	5	2
Chihuahua	54	2	3	0
Ciudad de México	104	9	9	2
Coahuila	85	6	3	0

TABLA 2 / CONTINUACIÓN

Entidad	Total	En trabajo	Destinados a jóvenes en diferentes ámbitos	Destinados a jóvenes y trabajo
Colima	57	2	5	0
Durango	89	8	6	1
Edo. de México	107	7	4	0
Guanajuato	78	1	3	0
Guerrero	84	6	4	0
Hidalgo	68	6	3	1
Jalisco	69	5	2	0
Michoacán	45	0	0	0
Morelos	57	3	2	0
Nayarit	103	1	4	0
Nuevo León	60	3	3	1
Oaxaca	72	4	2	0
Puebla	103	5	3	0
Querétaro	58	3	4	0
Quintana Roo	58	2	2	0
San Luis Potosí	60	4	4	0
Sinaloa	92	4	9	1
Sonora	97	6	17	1
Tabasco	25	3	13	0
Tamaulipas	118	9	11	0
Tlaxcala	65	6	4	0
Veracruz	106	7	3	0
Yucatán	121	9	6	0
Zacatecas	100	6	7	0
<b>Total</b>	<b>2 528</b>	<b>155</b>	<b>163</b>	<b>9</b>
<b>%</b>		<b>6</b>	<b>6.4</b>	<b>0.3</b>

Fuente: Coneval, 2014.

### Experiencias estatales significativas

De las nueve experiencias localizadas en las entidades federativas para jóvenes y trabajo, se excluyeron cuatro porque no eran vigentes (Durango, Sinaloa) o la población objetivo eran los jóvenes profesionistas o mayores de 18 años (Chiapas y Sonora). De esta forma, focalizamos la atención en los restantes cuatro programas estatales: Ciudad de México, Campeche, Hidalgo y Nuevo León. La tabla 3 describe las características principales de estas experiencias.

TABLA 3

#### *Experiencias de programas/intervenciones estatales para jóvenes y trabajo*

Objetivo	Tipos de apoyo	Población objetivo	Requisitos
<b>Ciudad de México - Programa: Mi Primer Trabajo (Secretaría del Trabajo)</b>			
Contribuir a garantizar el derecho al trabajo a 6,985 jóvenes, con la finalidad de que logren insertarse al mercado laboral desarrollando conocimientos, habilidades y actitudes necesarias para permanecer, a fin de cumplir con lo mandatado en materia del derecho al trabajo por la Ley de los Derechos de las Personas Jóvenes en la CDMX	Vinculación con empresas, para la contratación o realización de prácticas laborales o estancias profesionales Apoyo económico para su manutención Cobertura de un seguro contra accidentes	Jóvenes de 16 a 29 años - Prioridad en quienes carecen de experiencia laboral	Ser residentes de la CDMX - Estar desempleados - Buscar empleo - Presentar documentación
<b>Campeche - Programa: Millennials en el mundo laboral. Taller de orientación laboral</b>			
Ofrecer orientación a estudiantes de niveles medio superior y superior, próximos a egresar, para facilitar su inserción al mundo laboral. Pláticas dinámicas y exposición de temas, para que los jóvenes comprendan la importancia de la productividad en el estudio y aprendan técnicas para buscar empleo según las demandas del mundo laboral y las características generacionales propias de su edad y cultura	Capacitación-Asesoría-Orientación	Estudiantes de nivel superior o preparatoria técnica que se encuentren cursando su último año de estudios, y/o jóvenes campechanos que estén en búsqueda de un empleo (o próximos a emprenderla)	Envío de formato de solicitud y lista preliminar de asistentes (vía electrónica); mínimo de participantes: 20



TABLA 3 / CONTINUACIÓN

Objetivo	Tipos de apoyo	Población objetivo	Requisitos
<b>Hidalgo - Programa: Mi Primer Empleo</b>			
Facilitar la inserción laboral de los jóvenes radicados en Hidalgo, mediante su incorporación temporal a un puesto laboral en territorio estatal relacionado con su perfil, permitiéndoles desarrollar experiencia, y, al mismo tiempo apoyar a las organizaciones para mejorar su productividad y competitividad	Estancias profesionales pagadas - Vinculación entre academia y empresa - Capacitación - Prácticas laborales - Beca económica -	Egresados de IES públicas y privadas de nivel licenciatura, profesional asociado y técnico superior universitario (TSU), no mayores de 28 años - Egresados de bachilleratos tecnológicos, no mayores de 25 años	Conclusión de 100% de los créditos que integra el programa del nivel educativo - Promedio mínimo de 8.6 - No ser beneficiario de otro programa de becas estatal, nacional o internacional al momento de participar en el programa - Asistir al taller de formación de competencias profesionales
<b>Nuevo León: Juventud al Empleo y Más (JALE)</b>			
Apoyar a los jóvenes que no tienen experiencia laboral y se les dificulta obtener algún empleo formal	Beca de capacitación y hasta un mes de salario a las empresas que contraten a un joven	Jóvenes de 16 a 29 años - Desempleados - Buscadores de empleo	

**Fuente:** elaboración propia a partir Coneval, 2014; asimismo se tomó información de páginas web institucionales de las entidades federativas, reglas de operación respectivas y entrevistas a los responsables de los programas.

Las características de los programas varían según la entidad. Por su objetivo, las cuatro experiencias apuntan a facilitar la incorporación al mercado laboral de los jóvenes a partir de 16 años, con base en dos mecanismos: capacitación, como adquisición de conocimientos y habilidades para el trabajo (Millennials en el mundo laboral, Campeche) o práctica directa en una empresa con la posibilidad de ser contratado (Mi Primer Trabajo en la Ciudad de México y Juventud al Empleo y Más en Nuevo León) o incluso ambos mecanismos (Mi Primer Empleo, Hidalgo). La perspectiva de los objetivos de los programas responde a diferentes posicionamientos, en el caso de la Ciudad de México, la inserción laboral es considerada un derecho social de los ciudadanos; los otros tres casos, se enfocan claramente a las demandas del sector productivo.

Los programas están a cargo de las secretarías del Trabajo de cada entidad federativa, excepto en el caso de Hidalgo donde la de Desarrollo Económico es responsable de Mi Primer Empleo. El tipo de apoyos consisten en vinculación, capacitación, beca económica por el tiempo de dure la práctica laboral en la empresa y orientación/asesoría; la Ciudad de México otorga además seguro contra accidentes.

Respecto de la capacitación, Campeche imparte un taller corto de tres horas a solicitud de las instituciones de educación media superior e incluye recomendaciones para enfrentar el mundo laboral, temas como expectativas y realidad, fuentes de búsqueda de empleo, diseño del currículum vitae, imagen profesional, entrevista de trabajo, equipos multigeneracionales, actitud *Godínez*, tolerancia a la frustración, institucionalidad y sentido de pertenencia, *tips* sobre cómo terminar bien una relación laboral, *Networking*, y emprender y plan de vida laboral.

Hidalgo establece la capacitación como un requisito para acceder a los beneficios del programa. El apoyo de la beca económica destaca Hidalgo con seis meses, la Ciudad de México entre uno y tres meses y Nuevo León un mes.

### Nivel municipal

Los programas en los municipios para el año fiscal 2015 sumaron un total de 3 mil 811. La información se tomó del *Inventario Municipal de Programas y Acciones de Desarrollo Social 2015-2016* (Coneval, 2016a)<sup>9</sup> y de la revisión directa en los portales de Internet de todos los municipios de las 32 entidades federativas y las 16 delegaciones [alcaldías] en el caso de la Ciudad de México. Sin embargo, la mayoría de las direcciones electrónicas se encuentran desactualizadas y en otros casos no incluyen una descripción mínima del programa/intervención. Estos obstáculos son consistentes con lo que Coneval identificó: del total de 2 mil 462 municipios, solo 52% (mil 288) cuenta con una página en Internet y de estos, únicamente en 613 fue posible identificar programas o acciones de desarrollo social.<sup>10</sup>

De los 3 mil 811 programas/intervenciones identificadas en los 613 municipios, 66 se refieren a algún tema relacionado con el trabajo –formación, capacitación, vinculación, emprendimiento, empleabilidad–, de los cuales 21 (0.5%) se dirigen a jóvenes y trabajo, distribuidos en 16 entidades federativas y 21 municipios (tabla 4).

TABLA 4

*Experiencias de programas/intervenciones municipales para jóvenes y trabajo*

Municipio	Denominación del programa/intervención	Objetivo
1. Mexicali, Baja California	Jóvenes Emprendedores	Otorgar apoyo económico y orientar a los jóvenes emprendedores, con el propósito de fortalecer sus ideas de negocio u oficio para integrarlos a la economía formal, que promuevan su desarrollo personal, económico y familiar
2. Ocosingo, Chiapas	Talleres de formación para el trabajo	Talleres de formación para el trabajo Mujeres responsables de familia, madres solteras, hombres y mujeres a partir de los 15 años en adelante sin educación formal, se ofrece aprender oficios como cultora de belleza, corte y confección, gastronomía, computación, sastrería, carpintería y marimba entre otros en corto tiempo y a bajo costo para que al concluir puedan emplearse o trabajar desde sus domicilios para que obtengan ingresos que ayuden a su economía, contribuyendo así en su calidad de vida.
3. Rosario, Chihuahua	Becas y fomento a los jóvenes	Sin información
4. CDMX	Mi primer trabajo	En las delegaciones (alcaldías)
5. Nava, Coahuila	Acción: Impulsar el desarrollo integral de los jóvenes	Apoyar a los egresados de las instituciones técnicas de nivel medio superior en su integración al mercado de trabajo
6. Tepehuanes, Durango	Joven Activo	Dar la oportunidad de un trabajo a jóvenes del municipio que estén desempleados, apoyándolos con una beca por dos meses
7. Ozumba, Estado de México	Mi primer Empleo	Sin información
8. Toluca, Estado de México	Atención a Jóvenes sin Empleo	Promover la preparación intensiva de los jóvenes entre 14 a 29 años que no estudian, ni trabajan mediante el adiestramiento en algunos oficios y artes para poder auto emplearlos y que se conviertan en personas solventes económicamente. Encargada Instituto Municipal de la Juventud, en convenio con ICATI
9. Jiutepec, Morelos	Apoyo Juvenil	Impulsar el desarrollo del potencial de los jóvenes, en vinculación con los sectores productivos y académicos, para enfrentar los retos del desempleo y promover el emprendimiento
10. Xochitepec, Morelos	Capacitación para el Empleo	Gestionar y disponer recursos para fomentar el autoempleo entre los jóvenes, las mujeres, los adultos en plenitud y las personas discapacitadas
11. Ixtlán del Río, Nayarit	Autoempléate joven	Atención a los jóvenes

CONTINÚA

TABLA 4 / CONTINUACIÓN

Municipio	Denominación del programa/ intervención	Objetivo
12. Juárez, Nuevo León	Jóvenes con Ideas Emprendedoras	Sin información
13. Ocoyucan, Puebla	Orientación profesional y de emprendimiento para jóvenes	Sin información
14. Puebla, Puebla	Inclusión social y laboral de los jóvenes	Generar oportunidades de empleo, educación y recreación dirigidas a jóvenes, con base en la estrategia de celebrar convenios de colaboración con los sectores educativos, público y privado, para la construcción del primer plan integral de atención, vinculación e impulso a las capacidades de la juventud poblana
15. Ciudad del Maíz, SLP	Apoyo a empresas juveniles	Sin información
16. Culiacán, Sinaloa	Empleo Joven	Realizar la gestión y establecimiento de bolsa juvenil de empleo y Microferia Juvenil del Empleo
17. Magdalena de Kino, Sonora	Jóvenes Emprendedores	Dar créditos a jóvenes de entre 18 y 30 años que deseen empezar su propio negocio
18. Coatepec, Veracruz	Apoyos para la inclusión social de jóvenes coatepecanos	Apoyar a los jóvenes coatepecanos con diferentes acciones para que logren con éxito su inclusión a la vida productiva y mejoren su calidad de vida
19. Miahuatlán, Veracruz	Estímulos a jóvenes	Implementar un programa de estímulos a jóvenes que participen en actividades de apoyo comunitario. Generar programas que faciliten la adquisición de conocimientos y el desarrollo de competencias de los jóvenes para garantizar su inserción en el ámbito productivo
20. Cañitas de Felipe Pescador, Zacatecas	Becas de capacitación para el aprendizaje de oficios para jóvenes y adultos	Sin información
21. Juchipila, Zacatecas	Autoempleo Juvenil y Emprendedor	Promover el desarrollo emprendedor de la juventud. Se apoya a los jóvenes en situación de desempleo para que tenga oportunidades para mejorar su calidad de vida

**Fuente:** Elaboración propia a partir de Coneval, 2016b y de la revisión directa en páginas web de todos los municipios de las 32 entidades federativas del país, incluyendo las 16 delegaciones [alcaldías] de la Ciudad de México.

Estos programas/intervenciones se advierten de dos tipos; una mayoría se centra en el emprendimiento/autoempleo y pocos, en el desarrollo de competencias/capacidades, ambos con la finalidad de incorporar a los jóvenes al sector productivo y mejorar la calidad de sus vidas. Los principales apoyos para lograr los objetivos consisten en soporte económico, capacitación en oficios y experiencia laboral.

Llama la atención en el nivel municipal la mínima cantidad de programas dirigidos a apoyar a los jóvenes en el tema de trabajo (0.5% del total). De acuerdo con el artículo 33 de la Ley Nacional de Desarrollo Social, los municipios –así como los gobiernos federal y estatal– tienen la responsabilidad de fomentar las actividades productivas para promover la generación de empleos e ingresos de personas, familias, grupos y organizaciones productivas. En su artículo 42 establece la obligación de los municipios para formular, aprobar y aplicar sus propios programas de desarrollo social, los cuales deberán estar en concordancia con los de las entidades federativas y del gobierno federal.

Es probable que la escasa atención de los gobiernos municipales al tema de los jóvenes y el empleo se deba a la insuficiencia de recursos y capacidades institucionales, falta de planeación y baja recaudación (Robles Hernández, 2013).

### **Diagnóstico general**

A modo de cierre, con base en lo expuesto, este subapartado responderá brevemente dos cuestiones: cómo se caracterizan los programas e intervenciones identificadas y cómo se espera entonces atender el componente trabajo de educación media superior.

Del diagnóstico de las principales características de la oferta de programas/intervenciones gubernamentales localizados se pueden identificar cuatro tipos: *a)* enfocados en desarrollar competencias y habilidades para el trabajo; *b)* dirigidos a la capacitación en algún oficio específico; *c)* concentrados en apoyos y capacitación para el emprendimiento/autoempleo y, los más escasos, *d)* aquellos cuyo objetivo es la incorporación al mercado de trabajo a través de adquirir experiencia en el mismo lugar de trabajo, con oportunidad de contratación en empleos formales.

En los tres niveles de gobierno se observa una fuerte inclinación de la política de empleo/trabajo para jóvenes orientada profusamente al emprendimiento y escasa hacia oportunidades de incorporación directa a

empleos a través de estancias laborales que permitan a los jóvenes adquirir experiencia para mejorar sus habilidades para el trabajo. Es evidente que un mayor número de programas se concentra en el emprendimiento/ autoempleo, que por su objetivo traslada mayor responsabilidad de empleabilidad al joven.

Por población, la mayoría de los programas están dirigidos a grupos de jóvenes en condición de desempleo y vulnerabilidad y sin experiencia laboral; predomina la atención a jóvenes de educación superior en comparación con los de educación media.

Los apoyos que se ofrecen consisten, principalmente, en cursos de capacitación en oficios específicos, ferias de empleo, servicios de bolsa de trabajo, talleres ocupacionales, capacitación, asesoría y orientación, financiamiento para el desarrollo, mejora o consolidación de actividades o proyectos productivos, vinculación con empresas y en muy pocos casos, en prácticas laborales y beca económica durante la estancia en una empresa.

Respecto de la duración, esta varía de acuerdo con el objetivo del programa; en general son cortos, desde tres horas de capacitación hasta seis meses de prácticas laborales en una empresa.

En relación con el equipamiento, los programas/intervenciones que se recuperan no proporcionaron información suficiente. Lo que sabemos es que cuando se trata de capacitación para el trabajo u oficios específicos se apoyan en los Institutos de Capacitación para el Trabajo (ICAT); en el caso de prácticas laborales, utilizan equipamiento de las empresas en las que se realizan dichas prácticas.

Desde el punto de vista crítico, las investigaciones citadas indican que las políticas de empleo, en general, y para la población joven en particular, están conceptualizadas en modelos que perduran desde la década de 1990 y no hay evidencia de su efectividad. Es decir, parece que nos encontramos ante políticas de capacitación y formación para el trabajo del siglo XX para jóvenes del XXI.

De esa manera, ¿cómo se espera atender el componente trabajo de educación media superior desde el ámbito no escolar? Hay dos posibles respuestas. La primera requiere reconocer las ventajas, tales como la disposición de un andamiaje de recursos humanos, materiales y financieros distribuidos en el país; una cantidad considerable de cursos de capacitación para el emprendimiento y de estímulos así como apoyos de proyectos

productivos. Las experiencias de la Ciudad de México y del estado de Hidalgo son innovadoras en tanto ofrecen a los jóvenes distintos apoyos al mismo tiempo que, de acuerdo con investigaciones internacionales, tienen un impacto positivo en las probabilidades de empleabilidad y el ingreso; también se encuentran el programa federal Bécate y la variedad de capacitaciones que ofrece; las Casas del Emprendedor e Instancias Estatales de Juventud, que tienen como fin impulsar iniciativas productivas de los jóvenes y vincularlos con un ecosistema emprendedor.

La segunda respuesta, se acercaría a apuntar elementos necesarios para atender dicho componente. Un primer elemento es la cantidad de programas para atender a estos jóvenes y su derecho al trabajo –empleabilidad, capacitación/formación– en el universo de la política social. En total, localizamos 33 experiencias dirigidas a esta población en el tema de trabajo: 8 federales, 4 estatales y 21 municipales, que juntos suman 0.5% del total de programas sociales (6 mil 489). Resulta insuficiente, en contraste con la dimensión de la problemática que enfrentan para incorporarse al mercado de trabajo.

Por otra parte, el diagnóstico general indica que la información disponible sobre la temática es insuficiente y son necesarias evaluaciones de impacto para tener certeza de los cambios que se generan en la vida de los jóvenes. Esta falencia nos lleva a cuestionar las bases con que se diseñan los actuales programas.

Asimismo, la copiosa evidencia internacional nos enseña que es indispensable contar con información sobre los efectos de los programas en la vida de los destinatarios y que los diseñadores de política pública deberían conocer los hallazgos que la investigación proporciona y recuperar los elementos fundamentales que apoyan el éxito de un programa, y evitar repeticiones que además no funcionan.

La tendencia internacional destaca la importancia de la participación de los beneficiarios en el diseño de políticas y la realimentación que pueden aportar. La información con que se cuenta en México no permite saber qué actores participan en el diseño y operación; solo logramos obtener las reglas de operación de los casos de los programas Mi Primer Empleo de la Ciudad de México (Secretaría del Trabajo y Fomento al Empleo, 2018) y del estado de Hidalgo (Secretaría de Desarrollo Económico del Estado de Hidalgo, 2018). En el primer caso, de acuerdo con sus reglas de operación, deben participar, en coordinación, las secretarías de Desarrollo Social y

de Educación Pública, así como el Instituto de la Juventud de la Ciudad de México y las propias empresas; sin embargo, la responsable de la operación indicó que, en la práctica, no intervienen. En el caso de Hidalgo la vinculación y participación con otras instancias no se advierte. No se logró obtener evidencia sobre la participación de los propios beneficiarios en los programas /intervenciones.

Otro elemento que abonaría a atender el componente de formación para el trabajo es considerar la importancia de diseñar programas e intervenciones exclusivos dirigidos a los jóvenes entre 15 y 17 años; incluir y ampliar la atención a poblaciones vulnerables de jóvenes en zonas rurales (es prácticamente nula, con excepción del programa de la Sagarpa que muy probablemente ya no exista).

A nivel de gestión, en el entendiendo de que las articulaciones y vinculaciones institucionales son un eje clave para una operación eficiente y eficaz de programas sociales, es prioritario mejorar la comunicación y coordinación entre las instituciones, organizaciones y usuarios participantes, así como fomentar la intervención de nuevos actores. Se identificó vinculación débil y excepcional entre las escuelas y los organismos que operan programas de atención al trabajo de jóvenes. Aún predomina en ambos espacios la idea (diversas entrevistas con responsables de programas) de que en los espacios escolares se aprende y en los laborales se aplica lo que se aprende en ellos; aún no se reconoce al espacio laboral como un lugar de generación y aplicación de aprendizajes y habilidades para trabajo. Las entidades que colaboran son principalmente los ICAT y empresarios, a través de convenios y estrategias, los primeros con el fin de apoyar a los programas con capacitación para el trabajo, y los segundos con sus espacios de trabajo donde algunos jóvenes realizan sus estancias de trabajo o profesionales. Es exigua la vinculación con escuelas de nivel medio superior.

En el mismo rubro de gestión, pero a nivel de gobierno, identificamos dificultades en el diseño y operación de los programas: en el estatal, de acuerdo con la información proporcionada en entrevistas personales o vía telefónica con los responsables directos de la operación, se identificaron dos problemáticas centrales. La primera refiere a la población potencial; si bien es cierto que los programas recuperados en esta aportación incluyen a jóvenes desde los 15 y 16 años de edad, se prioriza la atención a



los que cursan los últimos semestres del nivel profesional, el número de beneficiarios de aquellos en edad de estudiar educación media superior es muy bajo. Esto se presenta en los casos de la Ciudad de México y el estado de Hidalgo. La segunda dificultad se relaciona con la operación de los programas; la tardanza en la recepción de recursos y apoyos económicos, la respuesta burocrática frente a las necesidades de las empresas participantes que contratan jóvenes. En el nivel municipal, los programas no logran trascender un periodo municipal; falta de coordinación con los otros niveles de gobierno. Un tercer obstáculo es que hay serias dificultades en la generación, recopilación, almacenamiento, sistematización, difusión y disponibilidad de información sobre el desarrollo y operación de programas sociales (ineficacia en los procesos de rendición de cuentas y transparencia) (Coneval, 2016c:47).

En general, la iniciativa de programas/intervenciones en los niveles estatal y municipal es escasa; casi todas son continuidad de las políticas públicas nacionales, con excepción de la Ciudad de México y el estado de Hidalgo.

Para finalizar, cabe destacar la concepción no visible que permea el diseño de los programas, que es indispensable modificar. La lógica gubernamental se basa en una idea de las teorías del capital humano; con base en esta concepción atienden el tema de la vinculación de los jóvenes buscadores de empleo o de experiencia laboral con el sector productivo, juegan un papel de mediador entre las instituciones de educación media superior y el mercado de trabajo. Pero el supuesto que parece ser una concepción predominante entre los hacedores de políticas públicas es todavía ver a la escuela como el organizador de conocimientos teóricos y al espacio de trabajo como el lugar para aplicarlos; ello puede impedir una articulación global que permita en ambos espacios aprender y aplicar lo aprendido. Se siguen sustentando en una idea de trayectorias secuenciales de los jóvenes, lo que se ha modificado ya que cada vez existen más estudiantes trabajadores o trabajadores que estudian.

## Notas

<sup>1</sup> Coneval reconoce nueve ámbitos de política social, desde el enfoque de derechos: salud, educación, bienestar económico, discriminación, vivienda, trabajo, alimentación, medio ambiente y seguridad social.

<sup>2</sup> Se refieren, implícita o explícitamente a la conducción de la política económica social y a las estrategias de desarrollo. Consisten en medidas macroeconómicas (Hernández Pérez, 2007).

<sup>3</sup> Aluden a los ministerios/secretarías de trabajo y seguridad social, se dirigen a las condiciones de trabajo y a las relaciones entre trabajadores y empleadores y a sus organizaciones (Hernández Pérez, 2007).

<sup>4</sup> Actúan de manera indirecta sobre el mercado del trabajo a través del aumento de la demanda y proporcionan un ingreso a quienes pierden su empleo (Hernández Pérez, 2007).

<sup>5</sup> Es importante destacar que la suma de programas federales, de acuerdo con el propio Coneval es 152 y no de 150.

<sup>6</sup> Fondo Nacional Emprendedor y Programa Nacional de Financiamiento al Microempresario y a la Mujer Rural.

<sup>7</sup> Capacitación para Incrementar la Productividad, Ejecución de los programas y acciones de la Política Laboral y Programa de Apoyo al Empleo.

<sup>8</sup> También existen otros programas como Empleo Formal y las Ferias de Empleo, que buscan facilitar la vinculación con el sector productivo formal; Talleres de buscadores de empleo que proporcionan información a través de talleres presenciales y en línea; módulos de atención, que ofrecen consejos para mejorar la búsqueda de empleo, conocer las mejores vacantes, integrar la documentación necesaria, lograr un contacto efectivo con el empleador, identificar y demostrar las cualidades persona-

les, decidir por la mejor opción y conservar el empleo, y el Programa de Empleo Temporal Urbano para apoyar con trabajos temporales, aunque ninguno de estos tienen relación con la población objetivo.

<sup>9</sup> El Coneval indica, sin embargo, que no hay garantía de que efectivamente se llevaran a cabo, ni certeza de su continuidad y no siempre incluyen una descripción específica del programa/intervención.

<sup>10</sup> La falta de información, transparencia y rendición de cuentas de parte de los gobiernos municipales se refuerza con el hecho de que “sólo en siete entidades federativas todos sus municipios cuentan con página de internet. Del lado opuesto, Oaxaca es el estado con el menor número de municipios que tienen página de internet, 14 de 570 municipios” (Coneval, 2016c:24). Lo mismo ocurre con la escasa disponibilidad de documentos oficiales (tales como el Plan de Desarrollo Municipal, los Informes de Gobierno, la Ley o Decreto de Egresos y la Cuenta Pública, entre otros) “el Informe de Gobierno y la Cuenta Pública fueron los documentos localizados en un menor número de municipios, 320 y 357 respectivamente, y destaca que para el estado de Baja California Sur no fue posible localizar dichos documentos para ninguno de sus municipios (Coneval, 2016c:34).

## Referencias

- Aparicio-Cabrera, Abraham (2006). “Reducción del desempleo a través de ALMP: el caso de México”, *Análisis Económico*, vol. 21, núm. 47, pp. 261-279. Disponible en: <https://www.redalyc.org/pdf/413/41304712.pdf> (consultado: 9 de julio de 2018).
- Betcherman, Gordon; Olivas, Karina y Dar, Amit (2004). *Impacts of active labor market programs: new evidence from evaluations with particular attention to developing and transition countries*, Social Protection Discussion Paper Series, núm. 0402, Washington, D.C.: World Bank. Disponible en: <http://siteresources.worldbank.org/SOCIALPROTECTION/Resources/SP-Discussion-papers/Labor-Market-DP/0402.pdf> (consultado: 17 de mayo de 2018).
- Betcherman, Gordon; Godfrey, Martin; Puerto, Olga Susana; Rother, Friederike; Stavreska, Antoneta (2007). *Global inventory of interventions to support young workers. Synthesis report*. Washington, D.C.: World Bank. Disponible en: [https://siteresources.worldbank.org/EXTECAREGTOPYOUTH/Resources/Youth\\_Employment\\_Inventory.pdf](https://siteresources.worldbank.org/EXTECAREGTOPYOUTH/Resources/Youth_Employment_Inventory.pdf) (consultado: 12 de junio de 2018).

- Cervantes Arenillas, David (2011). "Las políticas activas de empleo en México: el caso de los programas de formación", *Revista de Estudios Empresariales. Segunda época*, núm. 1. Disponible en: [https://www.researchgate.net/publication/267560591\\_LAS\\_POLITICAS\\_ACTIVAS\\_DE\\_EMPLEO\\_EN\\_MEXICO\\_EL\\_CASO\\_DE\\_LOS\\_PROGRAMAS\\_DE\\_FORMACION](https://www.researchgate.net/publication/267560591_LAS_POLITICAS_ACTIVAS_DE_EMPLEO_EN_MEXICO_EL_CASO_DE_LOS_PROGRAMAS_DE_FORMACION) (consultado: 20 de octubre de 2018).
- Coneval (2014). *Inventario Coneval de programas y acciones de desarrollo social estatales*, Ciudad de México: Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. Disponible en: <https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IPE/Paginas/default.aspx> (consultado: 0 de julio de 2018).
- Coneval (2016a). *Informe de evaluación de la política de desarrollo social 2016. Principales hallazgos*, Ciudad de México: Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. Disponible en: <https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IEPSM/IEPSM/Documents/PrincipalesHallazgos-IEPDS-2016.pdf> (consultado: 2 de junio de 2018).
- Coneval (2016b). *Inventario Municipal de Programas y Acciones de Desarrollo Social 2015-2016*, Ciudad de México: Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. Disponible en: <https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IPM/Paginas/default.aspx> (consultado: 20 de julio de 2018).
- Coneval (2016c). *Presentación y análisis del Inventario Municipal de Programas y Acciones de Desarrollo Social 2015-2016*, Ciudad de México: Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. Disponible en: <https://coneval.org.mx/Evaluacion/IPM/Paginas/historico.aspx> (consultado: 2 de julio de 2018).
- Coneval (2016d). *Presentación y análisis del Inventario Federal de Programas y Acciones de Desarrollo Social 2016-2017*, Ciudad de México: Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. Disponible en: <https://coneval.org.mx/evaluacion/ipfe/Paginas/default.aspx> (consultado: 15 de julio de 2018).
- Coneval (2016e). *Listado Coneval de programas y acciones federales de desarrollo social 2017*, Ciudad de México: Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. Disponible en: <https://coneval.org.mx/evaluacion/ipfe/Paginas/default.aspx> (consultado: 5 de julio de 2018).
- Coneval (2017). *Inventario Nacional de Coneval de Programas y Acciones de Desarrollo Social*, Ciudad de México: Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. Disponible en: [https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Paginas/inventario\\_nacional\\_de\\_programas\\_y\\_acciones\\_sociales.aspx](https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Paginas/inventario_nacional_de_programas_y_acciones_sociales.aspx) (consultado: 1 de julio de 2018).
- Coneval (2018a). ¿Qué funciona y qué no en *el desarrollo laboral juvenil? Guías prácticas de políticas públicas*, Ciudad de México: Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. Disponible en: [https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/ESEPS/Documents/Guias\\_practicas/3\\_Desarrollo\\_Laboral\\_Juvenil.pdf](https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/ESEPS/Documents/Guias_practicas/3_Desarrollo_Laboral_Juvenil.pdf) (consultado: 25 de octubre de 2018).
- Coneval (2018b). *Estudio diagnóstico del derecho al trabajo 2018*, Ciudad de México: Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. Disponible en: [https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IEPSM/Documents/Derechos\\_Sociales/Estudio\\_Diag\\_Trabajo\\_2018.pdf](https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IEPSM/Documents/Derechos_Sociales/Estudio_Diag_Trabajo_2018.pdf) (consultado: 28 de octubre de 2018).

- Gobierno de la República (2013). *Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018*, Ciudad de México: Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos. Disponible en: [https://www.snieg.mx/contenidos/espanol/normatividad/MarcoJuridico/PND\\_2013-2018.pdf](https://www.snieg.mx/contenidos/espanol/normatividad/MarcoJuridico/PND_2013-2018.pdf) (consultado: 24 de abril de 2018).
- Hernández Pérez, Víctor (2007). *Panorama del empleo juvenil en México: situación actual y perspectivas*, Documento de Trabajo núm. 21, Ciudad de México: Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública. Disponible en: [www.diputados.gob.mx > download > file > Panorama\\_empleo\\_juvenil](http://www.diputados.gob.mx/download/file/Panorama_empleo_juvenil) (consultado: 12 de julio de 2018).
- Imjuve (2014). *Programa Nacional de Juventud (Projuventud)*, Ciudad de México: Instituto Mexicano de la Juventud. Disponible en: <https://www.imjuventud.gob.mx/imgs/uploads/PROJUVENTUD2014new.pdf> (consultado: 6 de abril de 2018).
- Imjuve (2017). *Intervenciones de la Administración Pública Federal en materia de empleo*, documento interno, Ciudad de México: Instituto Mexicano de la Juventud. Disponible en: <https://www.gob.mx/imjuve/documentos/intervenciones-en-tema-de-empleo> (consultado: 0 de abril de 2018).
- OIT (2007). *Trabajo decente y juventud. México*, Lima: Organización Internacional del Trabajo-Oficina Regional para América Latina y el Caribe.
- Olenik, Christina y Fawcett, Caroline (2013). *State of the field report: examining the evidence in youth workforce development. USAID youth research, evaluation, and learning Project*, Washington, D.C.: United States Agency International Development. Disponible en: [file:/Fawcett\\_USAID\\_Examing%20the%20Evidence%20in%20Youth%20Workforce%20Development.pdf](file:/Fawcett_USAID_Examing%20the%20Evidence%20in%20Youth%20Workforce%20Development.pdf) (consultado: 25 de octubre de 2019).
- Robles Hernández, Guadalupe (2013). “Políticas públicas y gestión municipal. Tres consideraciones para los municipios urbanos”, *Ra Ximhai*, vol. 9, núm.2, pp. 99-112. Disponible en: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=461/46128964007> (consultado: 25 de mayo de 2018).
- Rodríguez G., Laura (2010). *Políticas públicas para promover el empleo juvenil y el emprendedurismo de los jóvenes en México. Una visión hacia la recuperación económica* (documento preliminar), Ciudad de México. Disponible en: [https://educiac.org.mx/pdf/Biblioteca/Juventud\\_y\\_Empleo/005emp\\_juvenil\\_y\\_emprendedurismo\\_mexico.pdf](https://educiac.org.mx/pdf/Biblioteca/Juventud_y_Empleo/005emp_juvenil_y_emprendedurismo_mexico.pdf) (consultado: 7 de julio 2018).
- Román-Morales, Ignacio (2016). “Las reformas estructurales y el empleo: de la prioridad discursiva al desdén efectivo”, en E. Valencia y G. Ordóñez (coords.). *Nueva ronda de reformas estructurales en México ¿Nuevas políticas sociales?*, Tijuana: El Colegio de la Frontera Norte. Disponible en: <https://rei.iteso.mx/bitstream/handle/11117/4783/Las+reformas+estructurales+y+el+empleo+De+la+prioridad+discursiva+al+desd%20E9n+efectivo.pdf;jsessionid=3D55DC7E8CE8C245416E34B39EE5B546?sequence=2> (consultado: 24 de abril de 2018).
- Samaniego, Norma (2002). *Las políticas de mercado de trabajo y su evaluación en América Latina*, Serie Macroeconomía del desarrollo, núm. 19, Santiago: Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Sociedad Alemana de Cooperación Técnica. Disponible

- en: [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/5385/1/S02121028\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/5385/1/S02121028_es.pdf) (consultado: 15 de septiembre de 2019).
- Secretaría de Desarrollo Económico del Estado de Hidalgo (2018). “Reglas de Operación del Programa Mi Primer Empleo, Mi Primer Salario”, *Periódico Oficial* 26 de marzo de 2018.
- Secretaría del Trabajo y Fomento al Empleo (2018). “Reglas de operación del Programa Social Mi Primer Trabajo para el ejercicio fiscal 2018”, *Gaceta Oficial de la Ciudad de México*, 21 de enero de 2018.
- STPS (2017). “Reglas de Operación del Programa de Apoyo al Empleo”, *Diario Oficial de la Federación*, 26 de diciembre de 2017.
- STPS (2018). *Programa Becate* (sitio web), Ciudad de México: Secretaría del Trabajo y Previsión Social. Disponible en: <https://www.empleo.gob.mx/sne/becas-capacitacion-trabajo-becate> (consultado: 15 de julio de 2018).
- Székely, Miguel (2015). *Intervenciones de empleabilidad juvenil en América Latina: Un resumen de programas y políticas*, Ciudad de México: Centro de Estudios Educativos y Sociales. DOI: 10.18235/0001497

**Artículo recibido:** 1 de noviembre de 2019

**Dictaminado:** 15 de enero de 2020

**Aceptado:** 30 enero de 2020