

TRABAJO DECENTE Y  
**JUVENTUD**

---

MÉXICO

Copyright © Oficina Internacional del Trabajo 2007

Primera edición 2007

Las publicaciones de la Oficina Internacional del Trabajo gozan de la protección de los derechos de propiedad intelectual en virtud del protocolo 2 anexo a la Convención Universal sobre Derecho de Autor. No obstante, ciertos extractos breves de estas publicaciones pueden reproducirse sin autorización, con la condición de que se mencione la fuente. Para obtener los derechos de reproducción o de traducción, deben formularse las correspondientes solicitudes a Publicaciones de la OIT (Derechos de autor y licencias), Oficina Internacional del Trabajo, CH-1211 Ginebra 22, Suiza, o por correo electrónico a: [pubdroit@ilo.org](mailto:pubdroit@ilo.org), solicitudes que serán bien acogidas.

---

OIT. Oficina Regional para América Latina y el Caribe

Trabajo Decente y Juventud - México.

Lima, Oficina Internacional del Trabajo, 2007

Plan de acción, empleo, comercio internacional, formación, pequeña empresa, trabajo decente, democracia, desarrollo social, América Latina, Caribe. 13.01.3

ISBN 978-92-2-320219-4 (print)

ISBN 978-92-2-320220-0 (web HTML)

Datos de catalogación de la OIT

---

Las denominaciones empleadas, en concordancia con la práctica seguida en las Naciones Unidas, y la forma en que aparecen presentados los datos en las publicaciones de la OIT no implican juicio alguno por parte de la Oficina Internacional del Trabajo sobre la condición jurídica de ninguno de los países, zonas o territorios citados o de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras.

La responsabilidad de las opiniones expresadas en los artículos, estudios y otras colaboraciones firmados incumbe exclusivamente a sus autores, y su publicación no significa que la OIT las sancione.

Las referencias a firmas o a procesos o productos comerciales no implican aprobación alguna por la Oficina Internacional del Trabajo, y el hecho de que no se mencionen firmas o procesos o productos comerciales no implica desaprobación alguna.

Las publicaciones de la OIT pueden obtenerse en las principales librerías o en oficinas locales de la OIT en muchos países o pidiéndolas a: OIT. Oficina Regional para América Latina y el Caribe, Las Flores 275, San Isidro, Lima 27, ó al Apartado Postal 14-124, Lima, Perú. También pueden solicitarse catálogos o listas de nuevas publicaciones a la dirección antes mencionada o por correo electrónico a: [biblioteca@oit.org.pe](mailto:biblioteca@oit.org.pe)

Vea nuestro sitio en la red: [www.oit.org.pe](http://www.oit.org.pe)

Impreso en Perú

#### 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.

TRABAJO DECENTE Y  
**JUVENTUD**

MÉXICO

## ÍNDICE

PRÓLOGO AL INFORME REGIONAL	11
PRÓLOGO	16
INTRODUCCIÓN	19
1. Desafíos de la juventud en México desde el trabajo decente	21
1.1 La oportunidad de empleo de los jóvenes desde la perspectiva macroeconómica	22
1.2 Dimensión social: oportunidades de inclusión a una trayectoria de trabajo decente	24
1.3 Dimensión económica: oportunidades de inclusión decente a un contexto laboral de innovación y mejora de la productividad	34
A. Productividad laboral	34
– Oportunidades cuantitativas	35
– Oportunidades cualitativas	36
B. Bono demográfico	39
1.4 Desafíos de los jóvenes hacia una trayectoria laboral decente: síntesis	41
2. Políticas de trabajo decente para los jóvenes en México: tipología y oportunidades de mejora	42
2.1 Instrumentos de política laboral de oferta	46
2.1.1 Programa Jóvenes con Oportunidades	46

¿Cómo funciona el programa Jóvenes con Oportunidades?	47
¿Cuáles son las oportunidades de mejora del programa?	48
2.1.2 Programa Nacional de Becas para Educación Media Superior y Superior	51
2.1.3 Currícula por competencias, formación flexible y asociativa: Centros de Formación para el Trabajo (CFT) y Colegio Nacional de Educación Profesional Técnica (CONALEP)	53
– CFT	54
– CONALEP	54
2.1.4 Currícula integral por competencias: Colegio de Estudios Científicos y Tecnológicos del Estado de Yucatán (CECYTEY)	56
2.2 Instrumentos de política laboral de demanda	59
2.2.1 Programa Primer Empleo	59
¿Cómo funciona el programa?	60
2.2.2 Programa Bécate – Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS)	61
2.2.3 Sistema Nacional de Incubación de Empresas - Secretaría de Economía	63
2.2.4 ProEmpleo	65
2.3 Instrumentos de articulación de la oferta con la demanda en el mercado laboral	68
¿Cuáles son algunas oportunidades de mejora en estos tres tipos de articulación?	70

3. Propuestas de política hacia la inserción de los jóvenes en una trayectoria de trabajo decente	71
<i>Función de los Niveles</i>	72
<i>Tablero de Indicadores</i>	73
<i>Articulación vertical y horizontal de políticas de trabajo decente para jóvenes</i>	74
<i>Tipología y gestión de los instrumentos</i>	77

BIBLIOGRAFÍA	79
--------------	----

## PRÓLOGO AL INFORME REGIONAL

El tema del trabajo de los jóvenes ha venido adquiriendo un mayor protagonismo en las sociedades latinoamericanas y del Caribe, tanto por la contribución que ellos pueden dar al crecimiento económico que experimenta la región como por las altas tasas de desempleo juvenil que se dan, aún en países económicamente exitosos.

La temática del empleo juvenil fue recogida como una prioridad en la Agenda Hemisférica para la Promoción del Trabajo Decente<sup>1</sup> que presentó el Director General de la OIT, Juan Somavia, a la consideración de la XVI Reunión Regional de los Estados Americanos Miembros de la OIT (2006) obteniendo el respaldo de las delegaciones tripartitas asistentes. Asimismo, en la Década de Promoción de Trabajo Decente que dicha Reunión aprobara, se definió como objetivo central – en relación a la juventud – fomentar su mayor formación y su mejor inserción laboral.

La Agenda Hemisférica a la que nos referimos marca un hito en la mejor estructuración de la cooperación entre la OIT y sus mandantes en las Américas y refleja un conjunto de prioridades que coadyuvarán a mejorar la calidad del desarrollo en la región.

El mandato recibido por la OIT de sus constituyentes americanos, en el ámbito de la juventud, se fortaleció con lo expresado en la Declaración del Consejo Económico y Social de Naciones Unidas (2006), que abordó el tema "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": "Reafirmamos nuestro compromiso de elaborar y poner en práctica estrategias que brinden a los jóvenes de todo el mundo una oportunidad real e igual de lograr

<sup>1</sup> <http://www.oit.org/public/spanish/standards/relm/rgmeet/16amr/dwork.pdf>

el empleo pleno y productivo y trabajo decente. En este sentido, habiendo observado que casi la mitad de los desempleados del mundo son jóvenes, estamos decididos a integrar el empleo de los jóvenes en las estrategias y programas nacionales de desarrollo; a elaborar políticas y programas para mejorar la capacidad de empleo de los jóvenes, en particular a través de una educación, capacitación y formación continuas acordes con las exigencias del mercado laboral; y a promover el acceso al trabajo mediante políticas integradas que permitan la creación de trabajos nuevos y de calidad para los jóvenes, y faciliten el acceso a esos trabajos, en particular mediante iniciativas de información y capacitación. Subrayamos la importancia de la labor de la Red de Empleo de los Jóvenes como mecanismo de intercambio, apoyo y examen entre los jóvenes, y alentamos a los Estados Miembros, a las Naciones Unidas y a las organizaciones asociadas a fortalecer y a ampliar la Red en los planos nacional, regional e internacional”.

En la promoción de un modelo de desarrollo con equidad y sustentable son prioritarias políticas orientadas a que los jóvenes accedan a un trabajo decente. Especialmente en una realidad como la latinoamericana, donde hay más jóvenes que nunca en su historia. Esta tendencia sólo se mantendrá hasta 2015, año en el que la tasa de crecimiento demográfico disminuirá.

Por esta razón, en la Oficina Regional de la OIT para América Latina y el Caribe nos pareció oportuno profundizar más en los aspectos relativos a la juventud que recoge la mencionada Agenda Hemisférica. El resultado puede ser de particular interés para los Estados latinoamericanos miembros de la OIT. Esperamos que pronto, sobre este tema, podamos publicar mayor información sobre los países del Caribe de habla inglesa, holandesa y francesa a quienes puede resultar de utilidad muchas de las propuestas que a continuación se presentan.

Esta investigación estuvo coordinada por Virgilio Levaggi, Director Regional Adjunto de la OIT para América Latina y el

Caribe, y por el economista Juan Chacaltana, quien contribuyó con el diagnóstico y las elaboraciones estadísticas que el estudio recoge así como lo relacionado a la trayectoria de trabajo decente. La señora Sandra Silva Santisteban y el señor Levaggi han editado los informes, regional y nacionales, que publicamos.

En la investigación han participado funcionarios de la OIT, tanto de la sede como de las oficinas de las Américas, y colaboradores externos de la institución. Debo reconocer la contribución de Eduardo Araujo, María Arteta, Gerardo Castillo, Fabio Durán, Andrés Marinakis, Mario Tueros, María Luz Vega, Francisco Verdera y Andrés Yurén, tanto como las de los integrantes del Proyecto Promoción del Empleo Juvenil en América Latina – Luis González, Coordinador Técnico Principal, Ernesto Abdala y Miguel Calderón –, de María Claudia Camacho (funcionaria de la OEA), las colaboraciones de Carmen Masías, Leo Mertens, Guillermo Pérez Sosto, el apoyo en las elaboraciones estadísticas de Ivet Linares y María Polo y las contribuciones de Luz Adriana Arreola y William Sánchez.

Quiero reconocer también los comentarios y observaciones de los directores de las oficinas de la OIT en América Latina y las de la señora Giovanna Rossignotti del Sector Empleo en Ginebra.

A todas ellas y todos ellos nuestro agradecimiento por la labor realizada.

Quisiéramos resaltar que el trabajo que presentamos no se ha reducido al análisis exclusivo del desempleo juvenil sino que se ha abierto a la realidad más amplia del trabajo decente para los jóvenes. La magnitud y la heterogeneidad de la juventud en nuestro continente requiere de una visión integradora para ser más eficaces en la búsqueda de respuestas.

La realidad de millones de jóvenes que no estudian ni trabajan, así y cómo el hecho de que la pertenencia a un género o raza pueden dificultar el acceso a trayectorias de trabajo decente, son desafíos

tan importantes como el desempleo y la economía informal en los esfuerzos por fortalecer las democracias en la región y darle un carácter integral al desarrollo de nuestros pueblos.

El informe resalta la importancia de transitar, cuando se aborda la relación empleo y juventud, hacia políticas que desarrollen estrategias que articulen el corto, mediano y largo plazo y asuman la diversidad de la juventud en el continente.

“Trabajo Decente y Juventud en América Latina” reúne numerosas propuestas que combinan la reflexión sobre el tema y algunas experiencias concretas para recoger lecciones aprendidas que permitan a los decididores de políticas y a nuestros jóvenes conocer lo bueno realizado por otros, mucho de ello en nuestra propia región.

Esta publicación se complementa con una versión breve así como algunos estudios nacionales. También se recogerán en un volumen todas las contribuciones que se recibieron durante la preparación de este trabajo y que son la base del producto final.

En la era de las comunicaciones cabe señalar que una página web *ad hoc* estará disponible en el portal de la Oficina Regional de la OIT para América Latina y el Caribe<sup>2</sup>. En ella se podrán encontrar versiones electrónicas de los trabajos antes mencionados así como mayor información estadística que complementa lo recogido en las versiones impresas. Dicha página permitirá leer en forma comparada lo que se pone a disposición de la opinión pública y ojalá evolucione hacia un espacio de encuentro para quienes están preocupados por el trabajo decente y la juventud.

Esperamos que la publicación que alcanzamos sea de utilidad para que más jóvenes puedan acceder a un trabajo decente que

---

<sup>2</sup> <http://www.oit.org.pe/tdj>

les permita desarrollarse como personas y contribuir así con el desarrollo de sus familias y el progreso de sus sociedades. Hoy la juventud tiene que ser vista como uno de los principales valores del capital social de la región y debe dejar de pensarse en ella como si fuera algo lejano, del porvenir. En cierta medida el futuro comienza todos los días. La juventud es presente y ojalá mejor futuro para la región americana.

Jean Maninat  
Director Regional  
para América Latina y el Caribe

## PRÓLOGO

En el ámbito latinoamericano, los jóvenes representan uno de los grupos poblacionales con mayor déficit en materia de trabajo decente. Y es que no solamente el desempleo abierto entre la población de 15 a 24 años de edad suele ser el doble y a veces el triple de los promedios nacionales, sino que su inserción laboral usualmente es más precaria en la economía informal, o también en empresas formales, pero percibiendo remuneraciones inferiores y en muchos casos excluidos de la seguridad social. A estos componentes del problema ocupacional de los jóvenes se debe agregar el contingente que no estudia ni trabaja y que representa una cifra de 22 millones en América Latina.

En este sentido, siendo un grupo en transición desde su niñez previa y adolescencia hacia la juventud y "post juventud", sus perspectivas actuales y futuras de trabajo decente dependen de lo que ocurra en esa trayectoria educacional – laboral y de las posibilidades de acceso a los servicios que ofrece el Estado y la sociedad, así como de las oportunidades que le ofrece el mercado.

México no escapa a esta realidad latinoamericana y las estadísticas del INEGI muestran no sólo un desempleo abierto más extendido entre los jóvenes, sino también una inserción laboral más precaria y un fenómeno abultado de jóvenes que no estudian ni trabajan por diversas razones. Al agrupar estos fenómenos (aunque son categorías distintas de la problemática que ameritan políticas diferentes), se podría decir que cerca de 9.6 millones de jóvenes en México enfrentan trayectorias educacionales – laborales adversas, que comprometen sus perspectivas actuales y futuras de trabajo decente.

El presente estudio, considerado como un documento de trabajo, es parte de un informe de la Oficina Regional de OIT, elaborado en seguimiento a la Agenda Hemisférica 2006 – 2015,

con el fin de profundizar en el conocimiento y propuestas de políticas para el fomento del trabajo decente de los jóvenes.

El propósito del informe no es solamente identificar la magnitud de los problemas de trabajo decente de la juventud en México, sino contribuir con algunas sugerencias de medidas de política, teniendo en cuenta el marco de programas vigentes en apoyo a la formación y empleo de los jóvenes en el país.

En México, son múltiples los programas dirigidos a potenciar las capacidades y las oportunidades de los jóvenes y el presente estudio intenta entregar insumos de análisis para contribuir en las discusiones en curso, para una máxima racionalidad e impacto de esos programas en la búsqueda de una política más integral y de alcance nacional. En este sentido, se trata de contribuir con los fines del Plan Nacional de Desarrollo 2007 – 2012 adoptado por el Gobierno de México, en un nivel mucho más concreto, de cómo articular iniciativas en marcha para maximizar impactos cualitativos y cuantitativos.

Se invita a los actores del mundo del trabajo, particularmente a las organizaciones de empleadores y de trabajadores, así como a las organizaciones juveniles, a participar en una reflexión ampliada sobre las mejores vías para propiciar las máximas condiciones posibles de trabajo decente para la juventud.

El estudio Trabajo Decente y Juventud en México ha sido elaborado por el Consultor Leonard Mertens, experto en temas de productividad y competencias laborales.

Miguel Del Cid  
Director para México y Cuba



## INTRODUCCIÓN

Las perspectivas de un trabajo decente para los jóvenes se abordan en este estudio de manera propositiva. El objetivo es llegar a propuestas viables y pertinentes que, al ser compartidas con los actores, sirvan de herramientas para la construcción de un modelo coherente de políticas encaminadas a generar oportunidades de estudio para que los jóvenes posteriormente puedan ocuparse en condiciones de trabajo decentes.

La investigación se divide en tres partes. La primera se refiere a la magnitud cuantitativa y cualitativa del desafío. Con base en información primaria se visualiza la enorme oportunidad que la economía y la sociedad mexicana tienen para incorporar un activo humano de manera mucho más efectiva en función de objetivos de desarrollo económico y social, lo cual implica también que los instrumentos de política deban tener un gran alcance. A la parte cuantitativa se agrega la cualitativa, la calidad y la pertinencia de los instrumentos, haciendo aun más complejo el asunto a tratar.

La segunda parte analiza un conjunto de programas dirigidos a jóvenes, aunque no necesariamente de manera exclusiva ni exhaustiva. A partir de una tipología definida para dicho propósito se escogieron algunos programas que reflejan la diversidad de modalidades institucionales en operación relacionadas con el tema, demostrando la complejidad del mismo. Se realizan entrevistas con gestores y actores de los programas, y éstos a su vez son analizados en sus partes esenciales en términos de alcances y límites, complementándolos con propuestas puntuales de oportunidades de mejora.

La última parte de este estudio se refiere a la construcción de una arquitectura coherente y efectiva de políticas y programas para mejorar la inserción de los jóvenes en una trayectoria de trabajo decente. Se basa en los dos apartados anteriores y concluye

que el reto no consiste en diseñar un programa o instrumento 'genial', capaz de responder al desafío en todos los sentidos, sino en tratar de lograr una mejor articulación vertical y horizontal de los programas existentes. Si a ello se suman la realización de las oportunidades de mejora en cada programa, metas ambiciosas como la reducción a la mitad de los jóvenes excluidos de una trayectoria de trabajo decente, en menos de diez años, resultarán alcanzables.

Agradecemos la colaboración de la señora Luz Adriana Arreola y los comentarios de la Dirección de Estadística Laboral de la Secretaría de Trabajo y Previsión Social, que han contribuido a enriquecer este informe.

## 1. Desafíos de la juventud en México desde el trabajo decente

La juventud<sup>2</sup> enfrenta desafíos de diversa índole, de los cuales la perspectiva laboral es uno de los más importantes. Los desafíos son individuales y a la vez colectivos para la economía nacional y la sociedad en general. Son individuales porque representan las opciones de trayectorias a seguir hacia y dentro del mundo laboral, a través del cual el joven busca satisfacer sus expectativas de realización en lo material e inmaterial. Cualitativamente, la incorporación al mundo del trabajo significa el salto de la dependencia familiar hacia la independencia económica y su consecuente autonomía en decisiones personales. Es el salto también del mundo de la teoría y lo abstracto, al de la práctica y lo concreto. Lo acompaña la tensión entre incorporarse al mundo laboral a temprana edad, en condiciones laborales generalmente poco favorables, o posponer esa decisión para seguir preparándose profesionalmente en aras de obtener, más adelante, una perspectiva de trabajo en condiciones más decentes (recuadro 1). Es una decisión influenciada por factores estructurales como la necesidad inmediata de la sobrevivencia económica personal y de la familia, así como por la percepción de que la oferta de trabajo en condiciones decentes es muy escasa, aun

cuando hayan logrado mayores niveles de educación formal. Pero también puede ser determinada por factores subjetivos, pues a veces los jóvenes son influenciados por conductas que persisten en la subcultura con la que se identifican.

### Recuadro 1

#### Concepto Trabajo Decente

Resume e integra las aspiraciones de los individuos en relación a su vida laboral:

- trabajo productivo con remuneración justa
- seguridad en el lugar de trabajo y protección social
- mejores perspectivas para desarrollo profesional e integración social
- libertad para que los individuos manifiesten sus preocupaciones, se organicen y participen en la toma de decisiones que afectan a sus vidas
- igualdad de oportunidades y trato para mujeres y hombres; conciliación entre vida laboral y familiar

Fuente: OIT

Desde la perspectiva del colectivo, de la sociedad, la juventud representa el capital humano más dinámico de la población. En el contexto de la economía del conocimiento y el aprendizaje, de la información y los cambios permanentes, de retos y amenazas globales, la juventud debe estar a la altura de las nuevas exigencias que esos procesos y fenómenos conllevan. Requiere de una inversión para su formación que de no realizarla o aprovecharla en ese momento de su

<sup>2</sup> Definida aquí como la población en un rango de edad que va de 15 a 24 años.

La incorporación del joven al mundo del trabajo significa el salto de la dependencia familiar hacia la independencia económica y su consecuente autonomía en decisiones personales.

trayectoria de desarrollo, difícilmente lo hará en momentos posteriores.

Por otro lado, un segmento de jóvenes que no estudian ni trabajan no sólo es excluido de una preparación y de la incorporación al mundo laboral, sino que también está imposibilitado para contribuir económicamente al desarrollo del bienestar de toda la sociedad. Constituye una reserva de desarrollo económico no incorporado por la sociedad, susceptible de incurrir en conductas sociales no deseadas, lo que representa costos y desgastes en la calidad de vida.

Así, los desafíos de la juventud poseen una dimensión de justicia social para generar mayores oportunidades de inclusión temprana en condiciones decentes en un mundo de trabajo cambiante, y una dimensión económica encargada de formar mejor y a más jóvenes para el trabajo del futuro, para que puedan contribuir al desarrollo del país. Ambas dimensiones se analizan a continuación, identificando primero como un marco de referencia la relación entre el empleo de los jóvenes y el comportamiento de la macroeconomía en años recientes.

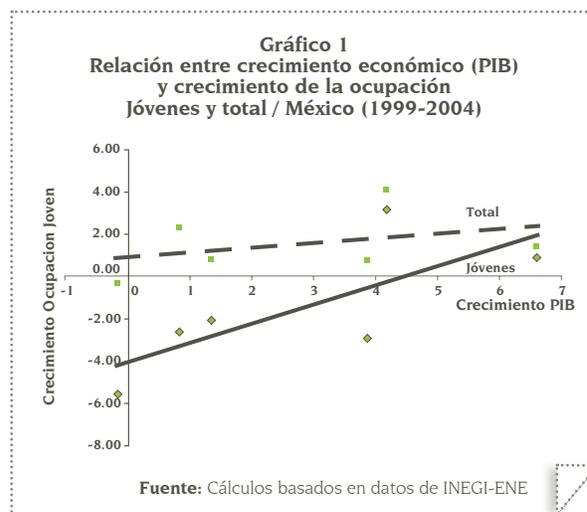
### **1.1 La oportunidad de empleo de los jóvenes desde la perspectiva macroeconómica**

El desempeño de la economía en su conjunto es un factor que influye directamente en

la capacidad de absorción de mano de obra. En el diseño de políticas económicas impera la idea de que a mayor crecimiento económico, mayor es la posibilidad de generar empleo. Sin embargo, no es claro a partir de qué tasa de crecimiento de la economía el empleo empieza a aumentar, pues entre ambos hay una diferencia según el ritmo de crecimiento de la productividad y/o la recomposición de las ramas económicas en el tiempo.

Para la ocupación total en la economía mexicana en el periodo 1999–2004 se observa una inercia muy fuerte en la primera variable (gráfico 1). La ocupación aumenta aun con tasas mínimas de crecimiento de la economía en términos reales. Parte de esta ocupación se da en condiciones de informalidad. Se infiere que en la medida que la economía crezca más, la formalidad del empleo aumentará proporcionalmente.

En el caso de los jóvenes el comportamiento es distinto. Su ocupación ha sido mucho más sensible y vulnerable al ciclo económico y a la coyuntura, lo que se expresa en una línea de tendencia con mayor inclinación que en el caso de la población ocupada en general (en una proporción de 1 a 4). Un punto por ciento de crecimiento del Producto Interno Bruto (PIB) se traduce en un aumento muy similar a la ocupación de los jóvenes en el mercado laboral (0.9%).



La ocupación de los jóvenes 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 periodo estudiado, 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<sup>3</sup>, la ocupación de los jóvenes continúa disminuyendo, aunque a tasas menores al acercarse al punto de inflexión.

La explicación es doble. Por una parte, las empresas se resisten a contratar a jóvenes mientras haya personal de edad mayor con experiencia disponible en el

<sup>3</sup> Si bien el cálculo se hace con base en pocas observaciones por la dificultad de construir series más largas en forma consistente -debido a las limitaciones en la información disponible- el resultado mostró ser bastante robusto. (R2: 0.60)

mercado de trabajo<sup>4</sup>. Por la otra, los jóvenes se resisten más a ocuparse en condiciones informales por tener la expectativa de poder hacer 'valer' sus estudios, y esperan hasta encontrar un empleo formal. Esto último se refleja en la tasa de desocupación entre jóvenes, que se duplicó entre 1999 y 2005 (del 3.4 al 6.6%).

Extrapolando los resultados del cálculo de correlación lineal entre crecimiento económico y crecimiento de la ocupación de los jóvenes para el periodo 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. Es el reto que se deriva de las cifras macro y es el contexto de las dimensiones sociales y económicas analizadas a continuación.

### **1.2 Dimensión social: oportunidades de inclusión a una trayectoria de trabajo decente**

Las oportunidades de inclusión a una trayectoria laboral en condiciones decentes

empiezan a temprana edad. En la edad joven la persona enfrenta la decisión de trabajar o seguir estudiando, o bien, una combinación de ambas. Otra posible decisión consiste en la salida del mercado de trabajo y de los estudios para dedicarse a actividades en condiciones de dependencia como los quehaceres del hogar y otras actividades consideradas no productivas. En todo caso, se reconoce que los jóvenes de los hogares en condiciones de pobreza, por lo general, no tienen esas opciones de decisión, debido a los condicionamientos impuestos por la precariedad de ingresos, enfrentando una gran presión para vincularse al trabajo desde temprana edad.

Partimos del supuesto de que las oportunidades para insertarse en condiciones laborales decentes se incrementan para quienes logran un mayor nivel de escolaridad. Algunos estudios han demostrado que un alto grado de escolaridad, especialmente a partir de la educación media superior, genera para la persona un premio en términos de ingresos (OCDE, 2006).

Tomando como referencia los datos del año 2005, encontramos que el 44% de los jóvenes en el rango de la edad considerada se encuentra estudiando<sup>5</sup>; de este porcentaje,

<sup>4</sup> Este comportamiento no se observa, necesariamente, en todas las organizaciones. Por ejemplo, en servicio de restaurantes y hoteles se da un fenómeno inverso, ya que el personal de mayor edad y con pasivos laborales acumulados es reemplazado por personal joven más barato. (Entrevistas con líderes sindicales).

<sup>5</sup> Se incluyeron en este grupo a los que estudian y al mismo tiempo están desempleados.

solo el 9% trabaja y estudia (cuadro 1). El hecho de que alrededor de la mitad de este grupo de jóvenes esté en la edad de 20 a 24 años significa que ellos alcanzarán entre 13 y 17 años de escolaridad e incluso más. Es decir, la posibilidad de que se ocupen en el sector informal de la economía es mucho menor a la de aquellas personas con escolaridad de nueve años o menos<sup>6</sup>.

Aunque la mayor escolaridad aumenta la probabilidad para acceder a un trabajo de-

cente, no lo garantiza<sup>7</sup>. El 61% de los jóvenes que trabajaban y no estudiaban se encontraban en condiciones de informalidad<sup>8</sup> igual que el 72% de los jóvenes que estudiaban y al mismo tiempo trabajaban, aun cuando éstos contaban con mayor escolaridad que los primeros (Cálculos basados en ENOE, INEGI, 2005).

En el último caso se entiende que el trabajo no necesariamente es parte de la carrera laboral que posteriormente estos jóvenes van a seguir, una vez concluidos sus estudios. Sin embargo, para aquellos que no logren terminar sus estudios la probabilidad de que inicien su carrera laboral con ese trabajo informal aumentará sensiblemente.

La gran diferencia con el grupo de los que solo trabajan es que los que trabajan y estudian tienen menor incidencia en el trabajo doméstico, prevaleciendo el trabajo familiar sin remuneración y la ocupación en micro y pequeñas empresas (*Ibídem*). De forma particular, la situación para las mujeres en este grupo cambia cualitativamente: en la medida que continúan estudiando la probabilidad de que

Cuadro 1 Entre estudio y ocupación Jóvenes (15 – 24 años) / México - 2005		
	Total miles	Total %
Población en edad de trabajar	19,299	100
Estudian y no trabajan	6,786	35
Estudian y trabajan	1,680	9
No estudian y trabajan	6,760	35
No estudian y no trabajan	4,073	21

**Fuente:** Cálculo basado en ENOE, INEGI, 2005, México

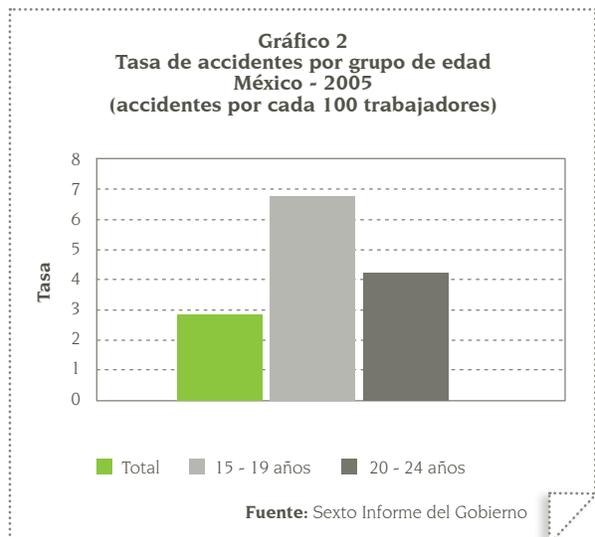
<sup>6</sup> Un estudio sobre la informalidad en México con datos del 2000 concluye que: 'La proporción de informales disminuye conforme la población tiene más años de escolaridad. (...) Así, el 44% de los informales se encuentra entre la población que tiene de uno a seis años de educación, mientras que este grupo educativo representa sólo el 22% para el caso de los formales. Si tomamos el caso de los más educados, 17 años de educación o más, este grupo representa el 6% de los informales y el 19% de los formales'. (Flores et.al, 2007)

<sup>7</sup> De hecho, no cualquier escolaridad lo permite. Esto lleva al tema de la calidad de la formación, abordado en la siguiente sección.

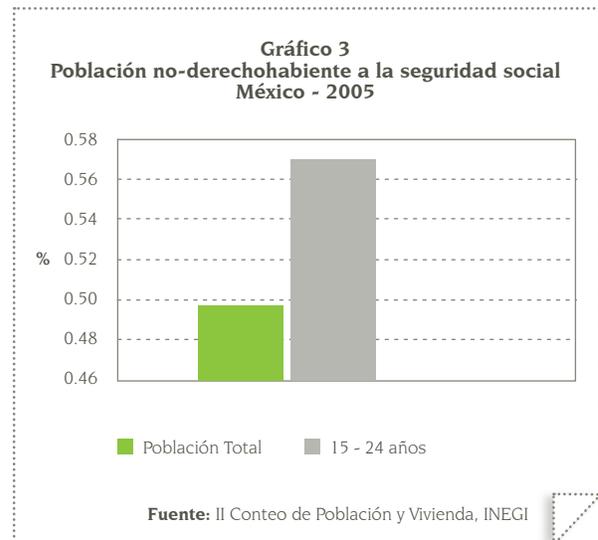
<sup>8</sup> El concepto de informalidad se operacionalizó empíricamente bajo una aproximación amplia, que sobreestima el fenómeno, ya que toma como universo a los trabajadores independientes (cuenta propia, trabajadores no remunerados), servicio doméstico y microempresas hasta diez personas.

ellas se ocupen en servicios domésticos pasa a ser menor.

Adicional a la informalidad, los jóvenes que entran al mercado laboral están más expuestos a riesgos de accidentes en el trabajo (gráfico 2). En comparación con la tasa nacional, calculada en 2.9 accidentes por cada 100 trabajadores asegurados, la cifra se eleva a 6.8 en el grupo de 15 a 19 y a 4.3 para los que tienen la edad de 20 a 24 años. Las razones de la mayor tasa de accidentes observada en los jóvenes obedecen a factores como la falta de capacitación previa en temas de seguridad al empezar en un empleo nuevo, la falta de experiencia laboral, una deficiente o nula referencia a la prevención de riesgos de seguridad e higiene en el estudio y la asignación en los centros de trabajo de tareas riesgosas o en condiciones insalubres para los jóvenes, entre otros.



La falta de una cobertura de seguridad social es otro elemento de déficit en el trabajo decente para los jóvenes (gráfico 3). De hecho, representa un problema para la mitad de la población en México, y para los jóvenes aumenta hasta un 57%. Si bien esta situación está relacionada con el trabajo informal, también lo está con las condiciones precarias de contratación por parte de empresas formales, quienes pretenden ahorrar costos mediante una subcontratación carente de cobertura de seguridad social.



El grupo de jóvenes más alejado de un trabajo decente es aquel compuesto por los que no estudian ni trabajan, incluyendo a los desocupados que no estudian pero están buscando empleo. Son varios los factores que inciden en la presencia de este grupo

de alrededor de cuatro millones de jóvenes, que representa el 21% del universo en ese rango de edad.

En primer lugar, desde el ángulo cuantitativo, el fenómeno de no trabajar ni estudiar es más de carácter urbano que rural<sup>9</sup>. Se encuentran en esta situación 2.8 millones de la población joven urbana y 1.3 millones de la población joven rural. Aunque en términos relativos es más pronunciado en las zonas rurales: 29% de la población en ese rango de edad contra 19% en zonas urbanas.

En segundo lugar, hay un comportamiento diferenciado por género en el grupo de quienes no estudian ni trabajan. Aproximadamente el 81% de este grupo son mujeres, porcentaje que sube a 86% cuando se considera al grupo que ni busca trabajo ni estudia. Un factor determinante de incidencia en este comportamiento es el embarazo precoz.

Las mujeres se convierten en madres a temprana edad: 20% de ellas, entre 15 y 19 años, tienen uno o más hijos; proporción que aumenta a 50% para el grupo de 20 a 24 años (cuadro 2). Esta característica de fecundidad incide en el abandono escolar, aunque no es el único factor. Especialmente para el grupo de edad de 20 a 24 años la asistencia en general se reduce a un tercio en comparación con el grupo de 15 a 19 años.

En la medida que las mujeres continúan estudiando, la probabilidad de que se ocupen solo en servicios domésticos pasa a ser menor.

<sup>9</sup> El criterio que se aplicó para la zona rural fue de poblaciones con menos de 2.500 habitantes.

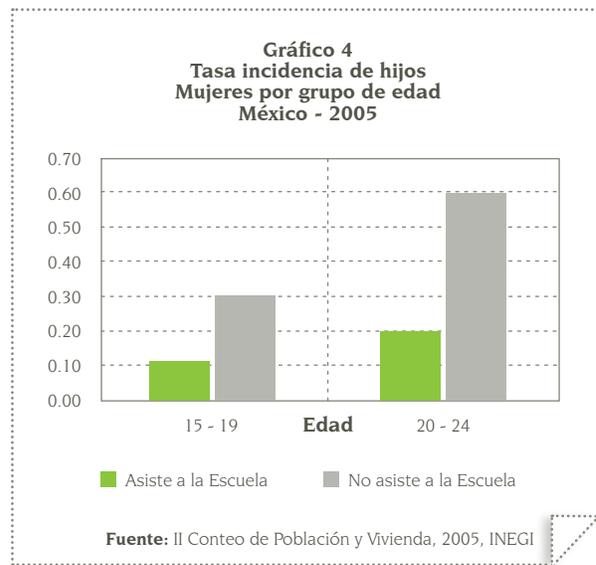
Cuadro 2 Asistencia a escuela de mujeres según grupo de edad y fecundidad México - 2005 (en miles)				
	Asiste a Escuela		No asiste a Escuela	
	15 - 19 años	20 - 24 años	15 - 19 años	20 - 24 años
Sin hijos	2,394	740	1,669	1,523
Con hijos	305	183	722	2,234

Cálculo con base en II Censo de Población y Vivienda, INEGI

Analizando el factor de incidencia de hijos entre mujeres que asisten a actividades formativas escolares y aquéllas que no asisten, se observa una relación de 1 a 7 en el grupo de 15 a 24 años: de cada siete mujeres que asiste a la escuela, una tiene hijos. Situación diferente de las que no asisten a una actividad escolar, donde la incidencia es cercana a una relación de 1 a 2: de cada dos mujeres hay una con hijos.

En el grupo de edad de 15 a 19 años, 10% de las mujeres que asisten a actividades escolares tienen uno o más hijos, en tanto que el 30% de las mujeres con hijos no asisten a dichas actividades. Para el grupo de 20 a 24 años ambas cifras se duplican al 20% y 60%, respectivamente (gráfico 4).

Tener hijos a temprana edad dificulta la continuación de los estudios y la incorporación al mercado de trabajo. Incide en la tasa de inactividad laboral de las mujeres que no estudian, lo que explica buena parte de la diferencia en la tasa de actividad entre



hombres y mujeres en el grupo de edad de 20 a 24 años, que es el 79% para los hombres y el 44% en el caso de las mujeres (INEGI, 2005).

En efecto, la fecundidad de mujeres adolescentes en vez de disminuir aumentó en la década de los noventa, pasando del 10.4% al 12.1% en el grupo de 15 a 19 años. Esta es una

tendencia que se observa en la mayor parte de la región de América Latina y el Caribe, y revela tasas mayores a la media mundial<sup>10</sup>.

Lo anterior se reafirma con la cifra correspondiente a las labores que realizan tanto mujeres como hombres que se encuentran en una situación de inactivos y no estudiantes en términos de mercado de trabajo. Mientras que más del 90% de las mujeres inactivas que no estudian se dedica a labores de quehacer doméstico, solo el 16% de los hombres se dedica a dichas labores; el resto se clasifica en labores 'otros'.

En tercer lugar, el desempleo afecta proporcionalmente más a las mujeres jóvenes (7.4% en 2005), aunque en términos absolutos es mayor en los hombres (350 mil). La suma total de jóvenes desempleados llegó a los 600 mil

en el 2005, cifra que representa el 40% del total de desempleados en el país en ese año (cuadro 3).

En resumen, en términos cuantitativos y desde la perspectiva social de equidad, la cantidad o el volumen de jóvenes que enfrentan dificultades y desafíos de inclusión en su trayectoria laboral hacia condiciones decentes se refleja en las cifras del cuadro 4, derivadas del análisis previo y correspondiente al año 2005, que se muestra en la siguiente página:

<b>Cuadro 3</b> <b>Desempleo por género y edad</b> <b>México - 2005 (cifras absolutas y %)</b>				
	<b>Desempleo (15 - 24 años)</b>		<b>Desempleo (<math>\geq</math> 25 años)</b>	
	<b>Número (miles)</b>	<b>% de la PEA</b>	<b>Número (miles)</b>	<b>% de la PEA</b>
Hombres	350	6.1	560	2.7
Mujeres	247	7.4	313	2.6

**Fuente:** ENOE, INEGI, 2005

<sup>10</sup> 'La maternidad adolescente es un grave problema en América Latina y el Caribe, por cuanto no descende, presenta un alto porcentaje de casos no deseados, involucra mayores riesgos de salud reproductiva que en otras edades mayores, y coloca a las madres adolescentes en una perspectiva de exclusión social a lo largo de la vida, pues la mayoría son pobres, con poca educación (y luego confinadas a no continuarla) y madres solteras y sin pareja. Por tanto, es un problema que afecta y amenaza el avance en las metas del Milenio relativas a reducción de la pobreza, expansión de la educación y mejoras en la salud materno-infantil.' (Rodríguez, J. y Hopenhayn, M. *Maternidad adolescente en América Latina y el Caribe*. En: Desafíos, N°4. Santiago de Chile: CEPAL-UNICEF, 2007)

**Cuadro 4**  
**Jóvenes (15 - 24 años) con dificultad de inclusión en una trayectoria de trabajo decente**  
 México - 2005 (cifras en miles)

	<b>Total</b>	<b>Hombres</b>	<b>Mujeres</b>
Trabajando en condiciones de informalidad <sup>11</sup>	5,373	3,502	1,871
Ni trabajan ni estudian	4,073	783	3,290
Desempleados (no estudiando)	462	273	189
Desempleados estudiando	135	77	58
<b>Total</b>	<b>9,581</b>	<b>4,362</b>	<b>5,219</b>

Fuente: ENOE, INEGI, 2005

Así, el universo estimado de jóvenes que tienen una dificultad visible para incluirse en una trayectoria de trabajo decente sería de 9.6 millones de personas, cifra que representa el déficit (en la perspectiva) de trabajo decente para los jóvenes en México y que constituye casi la mitad de la población joven en edad de 15 a 24 años.

El universo de mujeres en esta condición es mayor (5.2 millones) que el de los hombres (4.4 millones). Diferencia fuertemente influenciada por la tasa de inactividad de las mujeres debido a embarazo a temprana edad y a la ocupación en quehaceres domésticos.

La contra cara de lo señalado con anterioridad reside en el número de hombres

trabajando en condiciones de informalidad (aplicando definición amplia), que es casi el doble (3.5 millones) del de las mujeres en esa posición. Esto apunta a una situación en un segmento de los jóvenes que tienen hijos a temprana edad, donde la mujer se ve obligada a dejar de estudiar para trabajar, mientras el hombre se ocupa en el sector informal para asegurar el ingreso familiar. Se combina con la inercia de una cultura y estructura familiar tradicional de ocupar a las mujeres jóvenes en quehaceres domésticos y a los hombres jóvenes en empleos informales, en vez de motivar a ambos para seguir estudiando. De este modo se tiende a reproducir las condiciones de pobreza<sup>12</sup>.

<sup>11</sup> El concepto de informalidad se operacionalizó empíricamente bajo una aproximación amplia, que sobreestima el fenómeno, ya que toma como universo a los trabajadores independientes (cuenta propia, trabajadores no remunerados), servicio doméstico y microempresas hasta 10 personas.

<sup>12</sup> La probabilidad de ser madre en esa etapa de la vida aumenta entre las adolescentes pobres, riesgo que aumentó en los últimos años, tanto a escala nacional como en zonas urbanas. Se calcula que en el quintil más pobre la tasa de fecundidad adolescente triplica la del quintil más rico (Rodríguez y Hopenhayn, *op. cit.*).

Como los jóvenes están expuestos a mayores riesgos de accidente en el trabajo que la población trabajadora adulta, la prevención de riesgos requiere ser atendida desde etapas previas a su incorporación al mercado laboral (en el estudio y mediante la capacitación) y durante ésta en cuanto a la asignación de tareas riesgosas. Por esto y por la escasa cobertura de seguridad social para los jóvenes habrán de encontrarse mecanismos 'puente' que les permitan incorporarse a esquemas de protección social.

Si bien estas cifras no reflejan la totalidad de los factores que inciden en la trayectoria hacia una vida laboral en condiciones decentes, indican la magnitud del fenómeno que nos preocupa. Por lo anterior, podemos decir que las políticas y programas orientados a propiciar mayores oportunidades para jóvenes hacia una trayectoria laboral decente enfrentan el reto de llegar a un universo de 9.6 millones de personas.

Este universo de jóvenes que requieren de mayores oportunidades para alcanzar una trayectoria hacia el trabajo decente no es uniforme en cuanto al género. Esto se observa en la composición de los que no estudian ni trabajan, donde prevalecen las mujeres, en tanto que en ocupaciones

de tipo informal predominan los hombres. Tampoco es uniforme cuando se diferencia por características socioeconómicas, en este caso hogares pobres y no pobres. Si bien la categorización es conceptualmente cuestionable<sup>13</sup>, los datos obtenidos son indicativos en el análisis y abren nuevas ventanas para el diseño de políticas.

En relación a los ocupados, la incidencia del empleo informal es mayor entre los jóvenes de hogares pobres en comparación con aquellos provenientes de los no pobres; 69 y 44%, respectivamente (cuadro 5). A niveles mayores, se observa una incidencia más desfavorable respecto al acceso a la seguridad social y al no tener un contrato de trabajo, ambos en el orden del 90 y 63%, respectivamente, para pobres y no pobres. Es decir, entre los jóvenes que trabajan, el déficit en el trabajo decente aumenta en la medida que ellos provienen de hogares pobres. Incluso la posibilidad de que un joven proveniente de un hogar pobre alcance un trabajo en condiciones decentes está virtualmente fuera de su alcance. Aun cuando se ocupe en sectores modernos, las condiciones de contratación demuestran déficit en trabajo decente.

Lo anterior se refuerza analizando los datos del desempleo donde se observa

<sup>13</sup> También existe cierta inexactitud en la medición por considerarse únicamente el ingreso derivado de la actividad principal y no el proveniente de actividades secundarias y/o de rentas generadas por activos propiedad de la familia.

<b>Cuadro 5</b> <b>Jóvenes (15 - 24 años) con dificultad de inclusión a una trayectoria de trabajo decente según pobreza del hogar<sup>14</sup></b> <b>México - 2005 (tasas en % de la población total del grupo edad y sexo)</b>						
	Total		Hombres*		Mujeres*	
	Pobres	No Pobres	Pobres	No Pobres	Pobres	No Pobres
Estudian	36	33	37	31	36	35
Ocupados**						
Sector informal - tradicional <sup>15</sup>	69	44				
Sin acceso a la seguridad social	90	62				
Sin contrato	91	66				
No estudian ni trabajan**	27	16	9	4	42	27
Quehaceres del hogar					40	25
Desempleo***	11	5	10	5	13	6

\* Únicamente se mencionan cifras en las columnas cuando hay diferencias claras con el comportamiento del universo en su totalidad.  
 \*\* Tasas en función de la población total del grupo o sexo.  
 \*\*\* Tasa en función de la PEA.

Fuente: ENOE, INEGI, 2005

que los jóvenes pobres están afectados proporcionalmente el doble. Existe también un efecto acumulativo de desventaja al incluir la variable género, pues la posibilidad de encontrar un empleo es menor para las mujeres jóvenes provenientes de un hogar pobre que para los hombres en las mismas condiciones;

pero a su vez, esta desventaja es menor si la mujer proviene de un hogar no pobre. El rostro femenino en el déficit del trabajo decente está mediado por el tipo de hogar de origen, al menos en lo que se refiere al desempleo. En hogares pobres la proporción de las jóvenes que no estudian ni trabajan aumenta

<sup>14</sup> El criterio de línea de pobreza aplicado fue de un equivalente de US\$ 2 (dos dólares norteamericanos) por persona en el hogar, contando solamente el ingreso de la ocupación principal.

<sup>15</sup> Para el sector Informal-Tradicional se utilizó la definición:

- Empleadores en empresas de hasta 5 trabajadores - Informales
- Asalariados en empresas de hasta 5 trabajadores - Informales
- Servicio doméstico - Informales
- Trabajadores por cuenta propia que no son profesionales, técnicos o administradores - Informales
- Trabajadores sin remuneración - Informales

a 42% en comparación a las de hogares no pobres dedicadas a los quehaceres del hogar. Esto va de la mano con otros aspectos que caracterizan la pobreza de un hogar. Un hogar pobre es proporcionalmente más intenso en trabajos domésticos por las deficiencias en servicios básicos (agua, drenaje, electricidad) y por no tener acceso a herramientas que facilitan el quehacer doméstico (lavadoras, secadoras, etc.), además de contar con más dependientes (hijos).

En un marco tradicional de cultura y valores, todos estos factores hacen que una proporción grande de las jóvenes en estas condiciones termine por dedicarse a labores domésticas. Hacia ellas habrá que orientar políticas específicas para reincorporarlas a la trayectoria del desarrollo de competencias que permitan el acceso al trabajo en condiciones decentes.

No obstante, en la tasa de quienes estudian se observan ligeras diferencias que van en una dirección contraria: esta tasa es mayor entre los pobres que los no pobres; entre los no pobres la tasa de las mujeres es mayor que la de los hombres. Esto indicaría un comportamiento racional en términos económicos, pues para los pobres y las mujeres el estudio parece ser el camino para mejorar su posibilidad de entrar en una trayectoria de trabajo decente.

Esto último tiene un significado importante. La pobreza incide en la condición del trabajo decente del joven que decide entrar al mercado de trabajo y, sobre todo, en aquel que no

continúa los estudios hacia niveles superiores o terciarios en general. La posibilidad de un trabajo decente para este segmento de jóvenes de hogares pobres parece muy remota, por lo tanto es hacia ellos a los que se habrá de dirigir políticas de formación técnica profesional para elevar su nivel de competencias.

Sin embargo, pobres y no pobres, hombres y mujeres, tienen un problema en común: la baja tasa de los que permanecen estudiando; dicho de otro modo, un abandono prematuro del estudio medio superior y superior en sus diferentes modalidades, incluyendo el técnico profesional superior. Esto demanda una política de carácter general para enfrentar las resistencias y motivos que inhiben dicha trayectoria.

Desde la perspectiva del diseño de políticas, lo anterior representa un universo adicional que está siendo atendido, pero sin el resultado esperado.

La conclusión de que la exclusión de los jóvenes hacia una vida laboral decente es mayor en términos comparativos a otros grupos de edad conduce a otra reflexión y dilema. La pregunta a responder es si esta desigualdad en oportunidades debe o no ser atendida por programas focalizados de manera exclusiva en el grupo de los jóvenes, o bien, ser parte de programas de cobertura general, donde se atienda a la población en ese rango de edad de la misma forma en que se atienden a todos los demás. Dilema aún mayor cuando se incluyen las variables de género y pobreza.

### 1.3 Dimensión económica: oportunidades de inclusión decente a un contexto laboral de innovación y mejora de la productividad

Desde la perspectiva de la dimensión económica la trayectoria de los jóvenes resulta de una importancia fundamental ante el desafío de mejorar la productividad laboral para poder avanzar en el bienestar de la población<sup>16</sup>. Ellos también serán el sostén económico de las generaciones que entran en la inactividad dependiente, propia de la edad avanzada.

#### A. Productividad laboral

La productividad laboral en México ha tenido un comportamiento errático en los últimos quince años: una caída fuerte en la crisis de 1995–96; una recuperación en los años posteriores, un estancamiento en la recesión del 2001–2003 y un repunte en los años 2004–2005 (gráfico 5). El resultado fue que en 2006 la productividad laboral se encontró apenas en un 12% por encima del nivel alcanzado quince años atrás, reflejando una tasa de crecimiento promedio del orden de 0.74% anual.

De continuar con esa tasa de crecimiento de la productividad laboral, al país le llevará aproximadamente 94 años poder duplicarla y



acercarse a un 45% de la productividad laboral de 2006 en los EUA<sup>17</sup>. Este es un escenario poco alentador con un mínimo espacio para reducir la pobreza y mejorar el bienestar de grandes capas de la población.

Aunado a lo anterior, el emprendedorismo, uno de los caminos por los que se podría modificar dicha trayectoria, se encuentra en un nivel rezagado en comparación a otros países con similar grado de desarrollo. En una escala de 42 países, México se encontraba en 2006 en el lugar número 31 en relación a la incidencia de iniciativas emprendedoras, y en el lugar 37 en cuanto al establecimiento de emprendedores como empresas definidas (Bosma, Harding, 2007).

<sup>16</sup> El aumento de la productividad laboral fue el responsable de por lo menos la mitad del crecimiento del PIB per cápita en la mayoría de los países de la OCDE entre 1990 y 2000. Se estima que un solo año adicional de enseñanza tiene un efecto a largo plazo de un incremento de entre 3 a 6% en el crecimiento económico. (OCDE, 2005)

<sup>17</sup> Cálculo basado en cifras de la OCDE-Statistics, 2007

Relacionando este escenario y los desafíos que de él emanen con la trayectoria de la formación e inserción laboral de los jóvenes, encontramos un espacio de gran oportunidad que no se está aprovechando o, en el mejor de los casos, que se aprovecha en forma deficiente. Esto presenta aspectos cuantitativos y cualitativos que se analizarán a continuación.

– *Oportunidades cuantitativas*

Por el lado cuantitativo, hay un universo de casi 10 millones de jóvenes que navegan entre la inactividad, el estudio y el trabajo en

condiciones de informalidad. La probabilidad de que ellos contribuyan a disparar la tasa de incremento anual de productividad del 0.73% es baja. Significa que un equivalente entre el 20 y 25% de la Población Económicamente Activa (PEA) no entra en un circuito dinámico de mejora de la productividad laboral. Se deja entonces de aprovechar un potencial exponencial, tratándose de una trayectoria que va reemplazando a la existente<sup>18</sup>.

La escolaridad promedio con que cuenta la población adulta (mayor a 25 años) es apenas 8.3 años, que son 3.6 años menos que el promedio de los países de la OCDE (cuadro 6).

**Cuadro 6**  
Rezagos educativos en México / 2003 - 2004

	México	Comparativo OCDE
Años de escolaridad (población 25 - 64 años)	8.3	11.9
Población (25 - 64 años) con educación media superior y más (%)	23%	67%
Población terminando educación media superior en el año 2004 (% población total misma edad)	39%	81%
Prueba PISA en matemáticas 2003 (promedio de puntos)	385	500
Número de alumnos por aula en educación media y media superior	30/40	24
Número de estudiantes por docente en educación media y media superior	30	13

Fuente: OCDE, 2006

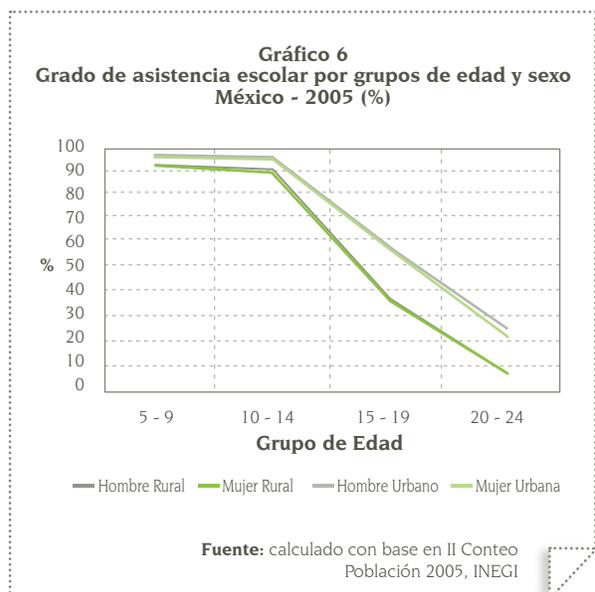
<sup>18</sup> Haciendo un cálculo simple, sin alteración en las variables, partiendo de una base conservadora de un segmento de este universo de 10 millones de jóvenes, por ejemplo, el equivalente al 15 % de la PEA, y bajo el supuesto de que ellos podrían mejorar en un 2 por ciento anual su productividad gracias a una mayor formación y en un contexto formal de empleo, la cifra de 94 años que se requería para duplicar la productividad laboral nacional se reduciría a 63 años. Si resulta acumulativo, es decir, si las nuevas generaciones de jóvenes logran sostenerse en este ritmo igual a los que pasan a la edad de 25 años y más, el logro de esa meta se reduciría alrededor de 37 años.

De esta misma población, el 23% cuenta con educación media superior ('preparatoria'), por lo que se ubica cuatro puntos porcentuales por debajo del promedio de los países de la OCDE (OCDE, 2006).

Si bien el comportamiento de los jóvenes ha sido acumular más años de estudio, en el medio rural ellos están rezagados. En los centros urbanos, 58% de los hombres y las mujeres llegan a niveles de media superior, mientras que en el medio rural, dicho porcentaje es de 38% (gráfico 6). Sin embargo, aún hay una gran distancia entre el grupo que alcanza este nivel educativo y los de los países de la OCDE: mientras que en México el 39% de la población en la edad correspondiente para terminar la educación media superior lo hizo, el promedio de los países de la OCDE fue de 81%.

La generación de procesos significativos de innovación y mejora en las empresas está correlacionada a la educación superior, técnica y universitaria; es decir, con trayectorias de 16 a 18 años de educación que se logran en el rango de edad de 20 a 24 años en educación universitaria o técnica superior (OCDE, 2006). Es aquí donde se encuentra el mayor rezago cuantitativo en la educación en México.

En cuanto al género, en México el comportamiento entre ambos sexos es muy similar hasta llegar a la educación superior, donde aún predominan los hombres con un diferencial de aproximadamente tres puntos porcentuales. Este dato contrasta con el promedio de los países de la OCDE donde las mujeres empiezan a predominar cambiando la tendencia histórica de prevalencia masculina en la educación media y media superior.



– Oportunidades cualitativas

Por el lado cualitativo, la cuestión se centra en la calidad de la formación de los jóvenes. En la medida que la calidad no mejore, difícilmente la tasa del incremento anual de la productividad de la economía entrará en una etapa de mayor aceleración. El contexto de la evolución de la competitividad en el mercado mundial ha obligado a países como México a repensar sus estrategias de productividad seguidas.

El camino de la competitividad fundado en mano de obra barata o en la disponibilidad de materias primas, especialmente de recursos no renovables, tendrá que reorientarse a procesos y productos más sofisticados, de mayor valor agregado y más intensivos en conocimientos, basándose en el desarrollo del capital humano<sup>19</sup> y en el uso de las nuevas tecnologías de la informática y la comunicación (Mertens y otros; OCDE, 2005).

El desafío frente a la demanda de las organizaciones privadas y públicas es avanzar hacia procesos organizativos de aprendizaje e innovación, rumbo a una mayor sofisticación y calidad, lo cual implica una mano de obra calificada.

El desempeño de los jóvenes en estas competencias técnicas claves se está convirtiendo en un factor que determina el papel que el país jugará en los próximos años en el desarrollo y la aplicación de las nuevas tecnologías. Por consiguiente, esto incide en la capacidad competitiva del país en el plano internacional y en la posibilidad de extender las condiciones decentes de trabajo. De otro modo, un desempeño pobre en estas competencias afectaría negativamente la posibilidad de su inserción en condiciones de trabajo decente en el mercado laboral,

así como de participar plenamente en la sociedad.

En el marco del Programa Internacional de Evaluación de Estudiantes (PISA por sus siglas en inglés), se realizó en 2003 la segunda prueba de capacidades en matemáticas<sup>20</sup> para estudiantes de 15 años. En una escala de seis niveles, de menos a más puntos logrados, 66% de los estudiantes en México no rebasaron el nivel 1, cuando para el conjunto de los países participantes esta cifra era de 26%. En promedio, los estudiantes de México lograron un puntaje que estuvo 23% por debajo del promedio del conjunto de países, ubicándose en el último lugar de 29 países.

La capacidad para las matemáticas se relaciona con los estratos socioeconómicos de las familias. En el caso de México, la posibilidad de que un estudiante de una familia pobre tenga una capacidad baja para las matemáticas es cuatro veces mayor que para estudiantes de familias más acomodadas. Esta cifra es mayor que el promedio del conjunto de los países, que es 3.5 (OCDE, 2006). Esto sugiere que las políticas para mejorar el nivel en las competencias claves no pueden ser únicamente generales, sino que requieren de focalización. Por ejemplo, se podría reducir el número de estudiantes por clase

<sup>19</sup> 'El capital humano se ha convertido en un motor clave del crecimiento económico y de los ingresos personales, de tal forma que cada vez es más patente su influencia en logros de tipo no económico como la salud y la inclusión social' (OCDE, 2005).

<sup>20</sup> La primera prueba se hizo en el 2000. Aunque no del todo comparable, en algunas dimensiones de matemáticas (espacios y figuras: geometría) México mostró un retroceso entre el 2000 y 2003 (OCDE, 2006).

como medida general a nivel medio superior y también se podría construir una currícula basada en el cuestionamiento y en criterios de evaluación de evidencias de aprendizaje en áreas claves como matemáticas, lectura, escritura, ciencias y artes.

Por el momento, en la oferta y la demanda hay marcadas deficiencias. En la oferta, existen barreras institucionales de visión, de efectividad programática y de estructuras arraigadas de baja eficiencia que inhiben una transformación más rápida hacia contenidos y técnicas formativas que conviertan a los jóvenes en agentes innovadores en las organizaciones donde posteriormente se emplearán. También existen barreras de asignación de recursos que impiden un proceso de enseñanza—aprendizaje más individualizado.

En la demanda existen limitantes de cultura organizacional para avanzar hacia arquitecturas y prácticas más propicias para el aprendizaje, la innovación y la mejora de la productividad. Las nuevas tecnologías de la informática y la comunicación están haciendo más planas las estructuras organizacionales, no obstante,

en México las resistencias culturales en las organizaciones para avanzar en esa dirección sean muy elevadas. Para transformar las nuevas tecnologías en mayor productividad, se requieren entre otras cosas, de una mayor comunicación, participación y diálogo social; confianza para experimentar; un avance orientado a condiciones de trabajo seguras y de calidad; mayores niveles de formación básica (doce o más años de educación); inversión en formación permanente; una distribución equitativa de los beneficios generados y una integración equitativa de la cadena productiva. Todos estos son componentes esenciales de la propuesta de Trabajo Decente (Mertens y otros, 2005; OCDE, 2006).

Ambos fenómenos de rezago respecto a la calidad en la oferta y la demanda se reflejan en cifras que demuestran que la población desocupada está compuesta en su mayoría por personas con un nivel de formación media, media superior y superior (cuadro 7). Esto representa una inversión en educación que no se ha traducido en mejoras en la productividad y

Cuadro 7 Población desocupada según nivel de instrucción México, 2005 - 2006 (media)					
	Primaria Incompleta	Primaria Completa	Secundaria	Medio Superior y Superior	Total
Población Desocupada	11%	20%	37%	32%	100%

Fuente: ENOE, INEGI, 2007

tampoco en el bienestar de las personas<sup>21</sup>. Paradójicamente, esto podría significar una sobreoferta de personas calificadas que, por esa misma razón, se inclinarían a aceptar empleos con ingresos que no corresponden a su nivel de calificación alcanzada, o bien optarían por migrar.

## B. Bono demográfico

Un segundo aspecto a considerar en la dimensión económica de la trayectoria de los jóvenes es la tendencia demográfica del país. En esta primera década del siglo XXI se está viviendo una situación extraordinaria y única derivada de lo que se ha denominado el 'bono demográfico'<sup>22</sup>, que es el resultado de la disminución de la tasa de fecundidad después de elevadas tasas en el pasado reciente y de un crecimiento de la expectativa de vida de la población. La dinámica de ambos procesos ha generado una tasa baja de dependencia económica para los que están en edad de trabajar (15–59), que es del orden de 60. Se estima que para la

década de 2030 este bono haya acabado y la tasa de dependencia vaya en aumento.

Esto significa oportunidades pero también desafíos. En primer lugar, la incorporación de jóvenes en condiciones de trabajo decente en el mercado laboral es una oportunidad para hacer crecer el PIB per cápita. También representa la posibilidad de salir de los niveles de pobreza que se tienen en la actualidad. En cuanto a los desafíos, es importante generar en los jóvenes una cultura de ahorro e inversión para poder soportar más adelante el incremento de la tasa de dependencia. Por último, la cuestión comporta otro reto que es el de saber regular la migración de los jóvenes, ya que si bien pueden generar remesas en el corto plazo, en el largo plazo acorta el periodo del bono demográfico y aumenta la tasa de dependencia de los trabajadores activos, lo que se expresaría en mayores cargas y contribuciones al sistema de seguridad social.

En resumen, en la dimensión económica las oportunidades de inserción a un contexto laboral de innovación y mejora de la productividad son varias. Primeramente, se visualiza

<sup>21</sup> También se puede argumentar que es un fenómeno típico que acompaña a un mayor nivel de instrucción, donde la persona no acepta cualquier empleo y prefiere esperar hasta encontrar un empleo conforme a lo que haya estudiado. Sin embargo, refleja también una situación relativa de exceso de oferta de personal con educación media y superior, cuyo salarios iniciales son a veces menores a los de un puesto de trabajo manual para el que no se pide más que la primaria; ejemplos de esto último son varias ocupaciones en la industria de la construcción y en servicios. Esto da una señal negativa a los jóvenes que están estudiando y que no ven un premio a corto plazo por el esfuerzo de haber continuado en el estudio.

<sup>22</sup> La razón de dependencia demográfica se define como el número de menores de 15 años de edad e individuos de 60 años o más, presumiblemente las personas dependientes, por cada cien personas en edades activas de trabajo (15-59 años). Las previsiones demográficas vigentes apuntan que la razón de dependencia en México se ubicará en los próximos 25 años por debajo de 60, que equivale a la mitad de la observada en los años sesenta del siglo pasado. Para el 2030 este periodo de dependencia baja, también conocida como bono demográfico, habrá terminado (Programa Nacional de Población 2001-2006).

al joven como un activo fundamental para la mejora de la productividad y, por ende, del bienestar de la población en general. Esto cambia radicalmente la perspectiva hacia este grupo de edad: de una carga económica pasa a ser estratégico para la expansión del capital humano en la economía. En consecuencia, invertir en los jóvenes es la mejor manera de lograr un desarrollo sostenido, capaz de duplicar el producto *per cápita* en menos de una generación de vida laboral, en circunstancias donde paralelamente el bono demográfico va llegando a su fin ante el mayor número de dependientes económicos que van surgiendo.

En segundo lugar, dicho desarrollo difícilmente se logrará si en las próximas décadas no se incorpora a los 10 millones de jóvenes del presente al mundo productivo formal, en condiciones decentes. Esta meta no puede alcanzarse con una estrategia que intente generar el mismo tipo de empleo que actualmente absorbe a la mayor parte de los trabajadores. Por el contrario, se requiere de un nuevo tipo de empleo y un nuevo tipo de capital humano para los jóvenes.

En el nuevo tipo de empleo prevalecerían la creación, la innovación y la mejora continua de la productividad en las organizaciones, así como también capacidades sostenidas en la aplicación dinámica de los avances de la ciencia

y tecnología en diferentes niveles y alcances. Todo esto estaría mantenido por condiciones decentes de trabajo, de diálogo y participación, de formación permanente, seguridad, protección social y equidad de género. Ello implica la necesidad de una transformación a fondo de la cultura y las prácticas organizacionales, convirtiéndolas en organizaciones de aprendizaje apoyadas en una gestión integral y dinámica de competencias. La vinculación más estrecha de la formación con el mundo del trabajo tendrá que hacerse con esta intencionalidad.

El nuevo tipo de formación del joven se fundamentaría en las competencias claves que conllevan el desarrollo de capacidades dinámicas y de creciente valor agregado en las organizaciones, con remuneraciones correspondientes y cumpliendo con los demás aspectos del trabajo decente.

Esta nueva modalidad de formación de los jóvenes iría al encuentro de ambas dimensiones: cuantitativa y cualitativa. En primer lugar, porque tendría que incrementar la educación de los jóvenes a niveles por encima de la media de los países de la OCDE, que significa por lo menos cuatro años más de estudio en promedio, empezando con el nivel medio superior y pasando al superior y otras modalidades del nivel técnico<sup>23</sup>. En el medio rural se requeriría aumentar, por lo menos,

<sup>23</sup> El costo estándar es de US \$ 4,500 por estudiante a nivel superior y otro terciario (OCDE, 2006). Aplicando un cálculo simple, partiendo de 5 millones de jóvenes que no estudian y multiplicado por este costo estándar, representaría alrededor de 22 mil millones de dólares, que es un equivalente del 2% del PIB. En la práctica será menos porque habrá economías de escala y no todo este universo se puede incorporar al estudio.

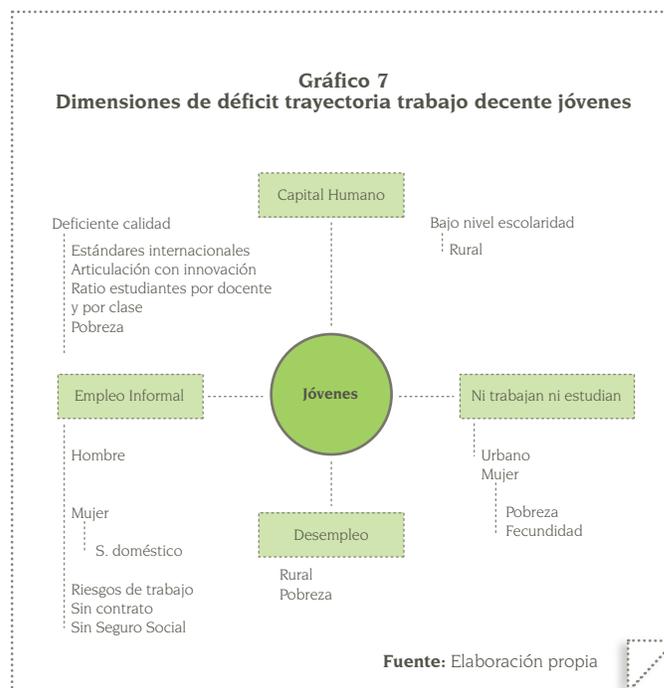
seis años más de educación. En segundo lugar, desde el punto de vista cualitativo, se necesitaría de cambios en la currícula, las técnicas y las herramientas educativas, orientándolas hacia las competencias claves para un mejor desempeño en el mundo productivo del cambio y la innovación, así como para el desarrollo pleno de los jóvenes como ciudadanos en esta sociedad moderna, compleja y contradictoria. Si bien una referencia de la medición PISA no debe convertirse en objetivo de la educación, sirve para encaminar y evaluar los esfuerzos de cambio hacia la profundización en la educación y formación técnica profesional. Una meta que se podría formular es llegar a la media de los países de la OCDE en las pruebas de este tipo de evaluaciones internacionales en un tiempo no mayor de 10 a 15 años.

La pertinencia implica contextualizar, articular y profundizar las competencias a ser desarrolladas con el mundo laboral y la comunidad, lo cual requiere de una política de formación docente sobre bases cualitativamente distintas al pasado. De esta manera, la formulación de las competencias docentes correspondientes, su formación y su evaluación permanente, dinámica e integral tendrán que plantearse como una meta a alcanzar. En el caso de la formación, ésta debe estar acompañada por cambios en los procesos de las instituciones educativas y de formación técnica, los mismos que habrán de evaluarse y certificarse bajo un sistema

de calidad y mejora. Por ejemplo, durante un periodo de 10 años el 90% de los docentes ha estado participando en un sistema de formación y evaluación permanente por competencias tendientes a lograr la profundidad y pertinencia en el aprendizaje de los jóvenes.

#### 1.4 Desafíos de los jóvenes hacia una trayectoria laboral decente: síntesis

Los desafíos que enfrentan los jóvenes en su trayectoria hacia la inserción en condiciones laborales decentes se han visualizado en cuatro dimensiones, acompañados de algunos factores o aspectos sobresalientes que surgieron en el desarrollo del análisis (gráfico 7).



Estas dimensiones son:

- a. El deficiente desarrollo del capital humano, reflejado en una baja tasa de escolaridad en general, que se acentúa más en el medio rural, y en una baja calidad del proceso de enseñanza–aprendizaje.
- b. La alta proporción de jóvenes que no estudian ni trabajan, centrada en las mujeres, donde los factores que inciden son la alta tasa de fecundidad, la pobreza y el medio urbano.
- c. La elevada tasa de desempleo, en la que inciden los factores pobreza y medio rural.
- d. El trabajo en condiciones de informalidad (donde predominan los hombres), y las labores de servicio doméstico, (donde predominan las mujeres). Aquí persisten condiciones desfavorables, tales como riesgos en el trabajo, ausencia de contrato y de seguridad social.

## **2. Políticas de trabajo decente para los jóvenes en México: tipología y oportunidades de mejora**

Son múltiples las políticas de inserción de los jóvenes en trayectorias de trabajo decente en México. Algunas focalizan la oferta, mejorando cuantitativa y cualitativamente el perfil de formación de los jóvenes. Otras se centran

en la demanda, creando espacios de mejor inserción de los jóvenes en el mundo laboral, atendiendo igualmente a criterios cuantitativos y cualitativos. Existe también un tercer grupo de políticas que inciden a la par sobre la oferta y demanda, creando los puentes entre formación e inserción en el mundo laboral. En conjunto conforman un mapa complejo de políticas, de tal forma que políticas sectoriales se complementan con regionales (estatales) y con iniciativas a nivel micro en las instituciones por parte de organizaciones de empresarios, sindicatos y sociedad civil.

Nos centraremos a continuación en algunos programas en cada uno de los tres ámbitos (el de oferta, la demanda y el de la combinación de ambas) y en diferentes niveles (macro, meso y micro). Se describirá sintéticamente su funcionamiento para dar entrada al análisis de alcances y límites a partir de los resultados obtenidos, e indicar las oportunidades puntuales de mejora.

A nivel meso, el programa de mejora a la oferta que se ha considerado es el de Jóvenes con Oportunidades, complementado por el Programa de Becas para el nivel bachillerato. Los programas de la mejora de la demanda que se analizarán son el de Primer Empleo y Bécate. Como programa puente entre oferta y demanda se verán el Servicio Nacional de Empleo, el Consejo de Normalización y Certificación de Competencia Laboral (CONOCER). A nivel micro de las instituciones y de la sociedad civil, se analizarán por el

lado de la oferta, la formación basada en competencias de los Centros de Formación para el Trabajo y del CECETEX. Por el lado de la demanda, el programa de Empresas Incubadoras de la Secretaría de Economía y el proyecto ProEmpleo promovido por empresarios. Finalmente, como propuesta integradora y articuladora de todos los programas e iniciativas, se examinará el Instituto Mexicano de la Juventud (IMJ).

Los programas difieren en su naturaleza, pero juntos forman un mosaico que deberá ser el soporte de un mercado de trabajo donde los jóvenes tengan la oportunidad de construir trayectorias de inserción laboral bajo condiciones decentes. Este mercado, a la vez, deberá ser el sustento del modelo de desarrollo económico y social del país.

Cómo dar dirección a la evolución del mercado de trabajo para que cumpla con ese objetivo es la pregunta a contestar por parte del gobierno y los actores sociales (empresarios y trabajadores).

El alcance de estos programas dependerá de la coyuntura de la macroeconomía. No es lo mismo el alcance de un sistema de información e intermediación de oferta y demanda en el mercado de trabajo cuando la economía crece a tasas de 7 u 8%, a cuando ésta crece a 2 o 3%. Teniendo esto en cuenta, habrá mucho más interés por parte de las empresas en utilizarlos en el primer panorama que en el segundo. En el caso

de un programa de micro emprendimiento, habrá más interés por parte de los jóvenes en sumarse al programa en el segundo panorama que en el primero.

Sin embargo, detrás de una coyuntura hay una estructura, de modo que el conjunto de instrumentos empleados debe brindar el soporte necesario para orientar al mercado laboral y tener la flexibilidad para disparar en una u otra dirección, según la coyuntura del momento. Sobre todo, tratándose de trayectorias de la vida laboral de jóvenes, se puede argumentar que los componentes estructurales de los instrumentos son los que brindan el soporte para que los jóvenes tomen las decisiones pertinentes en su proyección laboral. En estos casos, habrá que atender tanto a la coyuntura como a la estructura para dirigir el mercado de trabajo hacia los objetivos de trabajo decente.

Los instrumentos de política destinados al mercado de trabajo varían no sólo por las dimensiones y características mencionadas, también difieren por la forma como son implementados y gestionados, tal como la práctica mexicana muestra. Hay instrumentos basados en 'incentivos', que son un agente motivador para que la oferta o la demanda cambien su comportamiento en función de una meta: el joven se prepara más y mejor (en este caso becas y estímulos si cumple un nivel), o bien, la empresa contrata al joven y por eso obtiene algún beneficio en cuanto al costo laboral.

Los programas difieren en su naturaleza pero juntos deberán ser el soporte de un mercado de trabajo donde los jóvenes puedan construir trayectorias de inserción laboral bajo condiciones decentes.

Existen también instrumentos basados en lineamientos y pautas que pueden tener la intención de orientar a las instituciones en su trayectoria de aprendizaje hacia nuevas modalidades y prácticas con el objetivo de mejorar la calidad de la oferta y la demanda en el mercado de trabajo. Otro de sus objetivos es establecer las directrices de la operación de un sistema en el mercado de trabajo, aplicando criterios homogéneos. La ventaja de este tipo de instrumentos es que las instituciones y organizaciones pueden seguir una guía o modelo, en vez de tener que desarrollarlo cada cual por su cuenta. Otra ventaja es que así se evitan las labores administrativas relacionadas con la justificación de su aplicación.

Ejemplos de programas basados en incentivos son el de Jóvenes con Oportunidades y el Primer Empleo. En el primero se premia a jóvenes y sus familias, que se encuentren en condiciones de pobreza, por continuar sus estudios de secundaria y nivel medio superior. En el segundo se premia, mediante un subsidio, a la organización que contrate a personal que por primera vez se ocupe en un empleo donde se contribuya al sistema de seguridad social. Por lo general, son jóvenes los contratados bajo esta modalidad.

Ejemplos de programas basados en lineamientos o pautas son aquellos que se dedican a la transformación de la currícula basándola en una estructura modular por competencias, como lo han instrumentado

desde el ámbito de la oferta los Centros de Formación para el Trabajo (CFTs), los Colegios Nacionales de Educación Profesional Técnica (CONALEPs), los Colegios de Estudios Científicos y Tecnológicos (CECYTs), entre otros. En el ámbito de la demanda, algunos ejemplos de lineamientos son las condiciones de contratación de jóvenes estipuladas por la Ley Federal del Trabajo, o bien, las diferentes modalidades de realizar prácticas profesionales y de capacitar al personal.

Con base en los planteamientos anteriores, se llega a una tipología de instrumentos de política que apuntan hacia una trayectoria de trabajo decente para los jóvenes en el mercado de trabajo mexicano (cuadro 8). Consideramos que esta tipología ayudará en el análisis de algunos instrumentos que están operando en el contexto mexicano actual.

Un instrumento ideal sería aquel que tuviera todos estos elementos contemplados.

Sin embargo, eso es virtualmente imposible porque resultaría inmanejable dada la complejidad que la cuestión entraña. Lo que se observa son políticas que abordan parcialmente algunos de estos elementos, en las que hay alcances y limitaciones por la manera en como se han puesto en operación los mismos dentro de cada uno de los instrumentos.

Aceptando las limitaciones naturales de cada instrumento, corresponde al Estado, al gobierno en turno, junto con los actores sociales (empleadores y trabajadores) y la sociedad civil, articular y balancear los diferentes instrumentos de política para lograr el impacto esperado en materia de trabajo decente y juventud.

Bajo esta óptica se analizarán algunos instrumentos que operan en el mercado laboral mexicano y que inciden en la trayectoria del trabajo decente de los jóvenes. Para

**Cuadro 8**  
**Elementos de una tipología de instrumentos de política de trabajo decente para jóvenes**

<b>Componente</b>	Coyuntural	Estructural
<b>Dimensión</b>	Cantidad	Calidad
<b>Alcance</b>	General	Focalizado
<b>Nivel</b>	Macro - meso	Meso - micro
<b>Característica</b>	Simple	Complejo
<b>Forma</b>	Incentivos	Lineamientos
<b>Ubicación</b>	Oferta	Demanda
<b>Actor</b>	Gobierno	Privada

Fuente: Elaboración propia

este fin se han clasificado en instrumentos de la oferta, de la demanda y de la combinación de ambas.

## 2.1 Instrumentos de política laboral de oferta

### 2.1.1 Programa Jóvenes con Oportunidades

El programa Jóvenes con Oportunidades (cuadro 9) se ubica en una trayectoria larga de programas focalizados contra la pobreza por parte del gobierno, que datan de los años 80. La característica distintiva de los programas focalizados es la de tratar de determinar y aislar los factores causantes de un problema de desarrollo, utilizando herramientas de medición. Se diseñan y aplican instrumentos, que son evaluados y mejorados en función de los resultados que se vayan obteniendo. La ventaja de este enfoque es la claridad de los objetivos y la posibilidad de evaluar la efectividad de los instrumentos. La dificultad inherente a estos programas es que sus instrumentos se limitan a unas cuantas dimensiones, mientras que el problema a encarar, en este caso la pobreza, es multidimensional. Otra dificultad es la evolución del entorno, que hace necesario ajustar continuamente los objetivos e instrumentos.

Ambas dificultades se observan en el programa Jóvenes con Oportunidades, que forma parte del programa Oportunidades,

Cuadro 9 Tipología Programa Jóvenes con Oportunidades		
Componente		Estructural
Dimensión	Cantidad	
Alcance		Focalizada
Nivel	Macro - meso	
Característica		Complejo
Forma	Incentivos	
Ubicación	Oferta	
Actor	Gobierno	

El Programa Jóvenes con Oportunidades tiene características en las combinaciones que le hacen destacar. Predomina el componente estructural, con un alcance focalizado y complejo en su diseño. Lo novedoso de este programa es que tiene a la vez una clara dimensión del nivel macro y meso de la economía, y su forma de implementación se realiza mediante incentivos.

**Fuente:** Elaboración propia

puesto en marcha por el gobierno mexicano contra la pobreza. Este programa contó con un presupuesto de 3.2 mil millones de dólares tan solo en 2006, equivalente al 0.4% del PIB (SEDESOL, 2006). Parte de su financiamiento proviene de organismos internacionales, sobre todo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID). El programa Oportunidades en sus versiones anteriores estuvo centrado en comunidades rurales; pero en 2002 amplió su base de atención de hogares en pobreza extrema en zonas rurales a todos los hogares dentro de esa categoría, lo que incluía a las zonas urbanas.

A pesar de ser un programa focalizado, Oportunidades abarca varios aspectos

relacionados con la pobreza. Es una combinación entre focalizar e integrar, pues se centra en un segmento de hogares y los aborda con varios instrumentos que hacen una aproximación integral. Abarca componentes de alimentación, salud, educación básica, educación media superior y adultos mayores, entre otros, que desde la perspectiva del mercado laboral, son todos factores que mejoran la oferta del capital humano de las personas.

Éste es un programa multisectorial liderado por la Secretaría de Desarrollo Social, pero donde convergen las acciones de la Secretaría de Educación Pública, la Secretaría de Salud 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.

### *¿Cómo funciona el programa Jóvenes con Oportunidades?*

Sigue el lineamiento cardinal del programa—matriz Oportunidades: la corresponsabilidad en el autodesarrollo. En la medida que el joven sigue estudiando la secundaria y el nivel medio superior, no solo cuenta con una beca que se entrega a la familia, sino que el joven también acumula puntos que representan un patrimonio inicial (equivalente a 300 dólares). Dichos

puntos pueden canjearse al terminar la educación media superior por algún elemento de patrimonio predefinido, relacionado con la posibilidad de superar la pobreza, ya sea continuar con los estudios (capital humano), construir o mejorar la vivienda, invertir en un seguro de salud o abrir una cuenta de ahorro (cuadro 10).

**Cuadro 10**  
**Sistema de Puntos**  
**Modalidad de 3 años de la educación media superior**

Grado	
3° de Secundaria	300 puntos
1° de EMS	600 puntos
2° de EMS	900 puntos
3° de EMS	1,200 puntos
<b>Total</b>	<b>3,000 puntos</b>

El dinero de los puntos es ahorrado en una cuenta de un banco del Estado; los jóvenes pueden retirarlo al probar que han concluido sus estudios de EMS. Con este dinero el joven decide si puede utilizarlo para 1) continuar con sus estudios de educación superior; 2) usarlo como anticipo para un crédito del programa de adquisición, construcción o mejoramiento de la vivienda; 3) utilizarlo para adquirir un seguro del sistema público de salud o 4) usarlo como fondo de garantía para un crédito de las Entidades de Ahorro y Crédito Popular. Para finales de 2006, los egresados de educación media superior inscritos al programa habían abierto 135 mil cuentas de ahorro.

**Fuente:** Elaboración propia

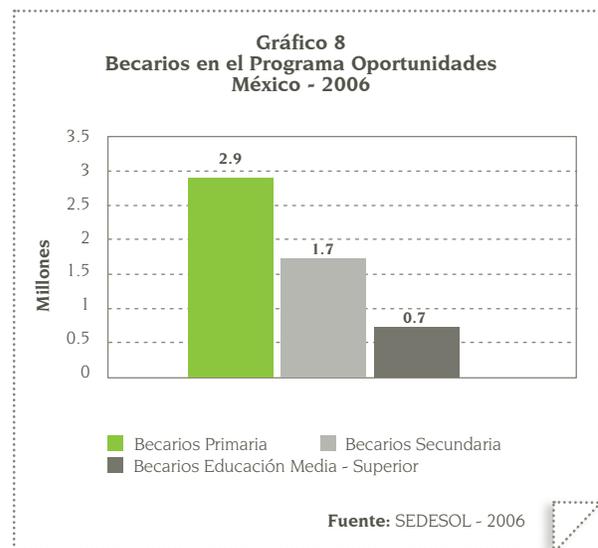
Este programa funciona mediante un mecanismo de incentivos. Estos últimos van aumentando en la medida que el cumplimiento por parte de los jóvenes es más difícil (debido a que tienen que competir con alternativas más atractivas). A partir del tercer año de primaria empieza el sistema de

becas, con un monto de aproximadamente doce dólares al mes para hombres y para mujeres. Al llegar al tercer año de educación media superior<sup>24</sup>, el monto es distinto para hombres, con un equivalente de 60 dólares y para mujeres 69 dólares mensuales.

La beca y el sistema de puntos que el joven acumula como parte de su patrimonio inicial se integran a otros componentes del programa, que inciden en la permanencia de los jóvenes en el sistema educativo. Éstos son: el apoyo alimentario a la familia (reduciendo la presión que se ejerce sobre ellos para trabajar a temprana edad y abandonar el estudio y para mejorar la alimentación y su desempeño); los servicios integrales de salud (que incluyen servicios básicos, talleres de inducción a la alimentación sana y la planificación familiar con el fin de inhibir la fecundidad temprana); 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).

Para un programa que apunta a un universo de cinco millones de familias, lo anterior representa una complejidad elevada (gráfico 8). No obstante y probablemente por haber llegado a un grado de complejidad manejable para el tamaño del programa, los resultados

de las evaluaciones de los impactos van en la dirección deseada. En el rango de edad de 15 a 21 años, los impactos van desde la reducción del abandono escolar, especialmente en el caso de los hombres, y la reducción del tiempo dedicado a las actividades domésticas, sobre todo para las mujeres, hasta la mejora en los proyectos personales de los jóvenes, que se traducen en la postergación del matrimonio y de la fecundidad en los primeros años de unión, y en el término de estudios superiores.



*¿Cuáles son las oportunidades de mejora del programa?*

Estas oportunidades se presentan, sobre todo, en el rango de edad de los jóvenes, a partir de los 15 años. A esta edad el nivel de atención o cobertura de los jóvenes baja a

<sup>24</sup> Que corresponde al bachillerato.

aproximadamente un tercio de los inscritos en el nivel secundaria y a un cuarto de los inscritos en el nivel primaria. La pregunta a responder es ¿por qué el programa no logra retener a los jóvenes? La respuesta no es sencilla, el programa tendrá que aprender a manejar y a incorporar nuevas variables que empiezan a jugar un papel importante en la toma de decisiones de las personas a esa edad.

Una de estas variables, y quizá la principal, es la crisis de expectativa que empieza a surgir en dicha edad. Una vez concluido el bachillerato, e incluso la educación superior, ¿cuáles son las oportunidades para obtener un trabajo decente? El contexto económico en el territorio donde radican las familias en condiciones de pobreza no es muy próspero. Aunado a esto, los contenidos de los bachilleratos no se adecuan suficientemente a las posibilidades de inserción en un contexto de escasez de empleos que demanda un mayor nivel de calificación y remuneración.

No solo se trata de incluir módulos de formación técnica profesional, sino complementarlos con competencias que ayuden a la empleabilidad, tales como el emprendedorismo, la capacidad analítica, la gestión de calidad, entre otras. Para que lo anterior devenga en mayores posibilidades de

inserción laboral, habrá que extender la integración institucional del programa Jóvenes con Oportunidades, a través de la vinculación estrecha con los proyectos productivos de la Secretaría de Agricultura, la Secretaría de Economía y la Secretaría de Turismo.

Existen otras oportunidades de mejora relacionadas al entorno. Un ejemplo es la insuficiencia de planteles de educación media superior, por lo que la distancia promedio del hogar hacia éstos es mayor en comparación a trayectos hacia escuelas primarias o secundarias (recuadro 2). Ello aumenta los costos de transporte, de tal manera que las familias gastan más en complementos, haciendo que la beca no alcance a cubrir todo el costo de la educación. A ello hay que agregar comportamientos condicionados por una cultura tradicional hacia el género, donde la familia impide a la mujer joven de ir a una escuela lejos del hogar<sup>25</sup>. Algunas respuestas ante este tipo de problemas que enfrenta el programa podrían ir desde una mayor integración con la educación media superior a fin de facilitar el acercamiento a sus planteles mediante sistemas de transporte especiales, la asignación de un monto mayor de las becas, hasta abordar el tema del género de manera focalizada en relación

<sup>25</sup> También influye el hecho de que con frecuencia y especialmente en el medio rural, los caminos no son lugares seguros para las mujeres. En entrevistas en la zona rural del Estado de Guerrero, las familias mencionaron como peligros los deslaves causados por lluvias, los ladrones, borrachos, entre otros. Por eso los padres de familia, hermanos o esposos quieren protegerlas de esos peligros no dejándolas ir.

## Recuadro 2

### Caso de los jóvenes en la comunidad de El Carmen, Guerrero

La comunidad de El Carmen se encuentra ubicada en la región de la Costa Chica de Guerrero. Forma parte del municipio de San Luis Acatlán y se localiza, de manera más precisa, a quince minutos de su cabecera municipal.

La población de El Carmen es de 920 habitantes, con familias que tienen un promedio de 7 a 8 hijos, de las cuales la mayoría se dedica a la siembra de maíz, frijol, jamaica, sandía, calabaza, jitomate y chile. La mayor parte de la producción se destina al consumo de las familias; no obstante, parte de sus ingresos también provienen del comercio de sus productos en poblados cercanos y en otras ciudades de Guerrero. Sin embargo, dichos ingresos son insuficientes para cubrir con las necesidades de las familias agricultoras. En este contexto, un porcentaje considerable de hombres, mujeres y jóvenes se ven obligados a trasladarse diariamente a trabajar en la cabecera municipal, San Luis Acatlán, encontrando un nicho para ellos en el empleo informal.

Los jóvenes están acostumbrados a trabajar desde temprana edad, ya que desde los cuatro años de edad ellos pizcan, desgranar y limpian el maíz. De ahí en adelante participan de las actividades económicas de la familia, por lo que es común que repartan su día entre la escuela, las labores domésticas y la siembra. Pero al terminar la educación básica su camino se bifurca; por un lado, existe la posibilidad de continuar su educación en un bachillerato fuera de su comunidad, concretamente, en San Luis Acatlán; y por el otro lado, la dirección apunta al trabajo definitivo. Estas posibilidades se reducen aún más para las mujeres, ya que de manera regular se encuentran casos de jóvenes de 14 o 15 años que abandonan sus estudios a causa de embarazos o casamientos.

Cabe apuntar que, a comparación de otras comunidades de la región, los jóvenes que viven en El Carmen pueden trasladarse fácilmente, por su cercanía, a la cabecera municipal para continuar con sus estudios de educación media superior (EMS). Esto pone en desventaja a los jóvenes de otras comunidades que tienen que caminar una o dos horas, en caminos que, generalmente, están en malas condiciones, para poder asistir a la escuela en comunidades más grandes o en cabeceras municipales. Debido a la falta de planteles de EMS o de otras alternativas de estudio o formación laboral, muchos jóvenes ven así finalizada su educación.

No obstante esta cercanía a planteles de EMS, los jóvenes de El Carmen tienen poco margen de elección de su futuro dadas las condiciones de pobreza en que vive la comunidad. Así es como muchos optan por conseguir un trabajo antes que permanecer estudiando. Pero la situación se torna difícil para ellos debido a la baja oferta de empleo que se genera en la propia comunidad y en la región en general. Una alternativa que se les presenta para enfrentar este problema reside en la migración.

La migración de jóvenes se dirige hacia las grandes ciudades de Guerrero, tales como Acapulco o Chilpancingo, hacia la Ciudad de México, y de manera primordial, hacia Los Cabos, Baja California. Este último es el destino de más de la mitad de los jóvenes que salen de El Carmen a buscar trabajo. Llegan a este lugar con el objeto de ahorrar dinero para poder pasar a Estados Unidos. Mientras tanto, los hombres son empleados en la construcción o en los servicios de transporte y las mujeres en servicios de limpieza en hoteles o en casas, lo cual les implica uno o dos años de permanencia. Parte de sus ingresos son enviados a sus familias en El Carmen, y son utilizados para la compra de sacos de semillas, el mejoramiento de la vivienda o la manutención de sus esposas, hijos o hermanos menores. Es también significativo mencionar que el dinero que los jóvenes envían se ahorra para que otros miembros de la familia puedan migrar a Los Cabos. Esto se refiere a la creación de redes de ayuda para subsanar los problemas de empleo en la comunidad, e igualmente indica un posicionamiento importante de agrupaciones de guerrerenses en Los Cabos.

( sigue ... )

Esta dinámica, si bien representa una entrada fuerte de ingresos a la comunidad, aparea repercusiones en otros ámbitos. En primer término la salida de los jóvenes contribuye a la escasez de mano de obra en el campo, que se intenta compensar cada vez más con el trabajo de personas de la tercera edad. Y, por último, dentro de las familias se observa el fenómeno de la desintegración, donde salta a la vista que los nuevos hogares están compuestos, sobre todo, por abuelos y nietos.

A pesar de los numerosos esfuerzos por parte de los gobiernos federal y estatal, con programas tales como Oportunidades o Jóvenes Emprendedores Rurales, la situación educacional y laboral de los jóvenes de El Carmen continúa rezagada. Y aunque es innegable el aporte de dichos programas a través de becas escolares, apoyos a la alimentación y salud, capacitación técnica para realizar proyectos productivos, entre otros, son insuficientes pues la cuestión plantea un problema de fondo. Existe una mínima inversión para el desarrollo económico local, es decir, inversión para el campo. Problemas concretos de la tenencia de la tierra, de la baja producción y del atraso tecnológico se han convertido en el reclamo constante del campesinado guerrerense. Aunado a las carencias del campo, la educación para los jóvenes se encuentra limitada por el escaso número de escuelas de educación media superior y su distribución. La respuesta de los jóvenes ante la falta de acceso a estos planteles se traduce en desánimo y en el consecuente abandono de la vida escolar. Vistos de esta forma, espacios como la escuela y el trabajo, destinados a fomentar el desarrollo personal de los individuos, en estas condiciones de abandono actúan como constrictores y expulsores de los jóvenes, que no hallan más que en la migración una oportunidad para su desenvolvimiento.

Fuente: Investigación propia

a la mujer joven en los componentes del programa relativos a la familia.

Otras oportunidades de mejora refieren al cambio positivo de la gestión del programa. Por ejemplo, reducir el burocratismo que en muchos casos resulta excesivo, y dar una mayor difusión y acompañamiento al sistema de puntos, por ser complicado para las familias entenderlo. Otro aspecto puntual de mejora es abrir el sistema para los jóvenes que han desertado; el programa busca retener al joven en el sistema educativo pero no cuenta con

el mecanismo de reintegrar a aquel que no concluyó la educación media superior.

#### 2.1.2. Programa Nacional de Becas para Educación Media Superior y Superior

Los Programas Nacionales de Becas para la Educación Media Superior y Superior se pueden visualizar como el eslabón que sigue al programa *Jóvenes con Oportunidades* (cuadro 11). En primer lugar, se dirigen a la población que está por encima de la pobreza extrema pero que se encuentra en una

**Cuadro 11**  
**Tipología**  
**Programa Nacional de Becas**  
**para educación media superior y superior**

<b>Componente</b>	Coyuntural	
<b>Dimensión</b>	Cantidad	
<b>Alcance</b>		Focalizada
<b>Nivel</b>	Macro - meso	
<b>Característica</b>	Simple	
<b>Forma</b>		Lineamientos
<b>Ubicación</b>	Oferta	
<b>Actor</b>	Gobierno	

El programa de becas fue extendido en un contexto coyuntural de lento crecimiento económico y de necesidad de reducir la deserción. Está enfocado a lograr una cantidad de alumnos atendidos, a nivel meso de la economía, con un esquema simple de aplicación. Opera bajo lineamientos ejecutados por parte del gobierno y se sitúa en el lado de la oferta en el mercado de trabajo.

Fuente: Elaboración propia

franja de pobreza con ingresos familiares equivalentes a un cuarto del salario mínimo. A esto se aplica un criterio de desempeño académico para poder tener acceso a la beca. Del mismo modo a nivel superior, se aplica también otro criterio de asignación de becas y áreas académicas más requeridas en las próximas décadas en el país: ingeniería y tecnología, y administración. En segundo lugar, porque abarcan a la educación superior, que es lo que sigue del bachillerato. En ambos casos la finalidad de la beca es evitar la deserción por motivos económicos.

Los montos de las becas van aumentando en la medida que el alumno avanza en

el sistema de educación superior, llegando a obtener un apoyo equivalente a 90 dólares mensuales. El número de alumnos en este sistema de becas es de alrededor de 100 mil en el sistema medio superior y 175 mil en el superior. Se proyecta que esta última cifra deba aumentar a 290 mil becas en el ciclo 2007–08.

El programa de becas a nivel medio superior fue lanzado a principios del 2007, y aunque ya existía este tipo de programa en el nivel superior, se le dio un impulso también en 2007 para que se extendiera a un universo mayor.

Una novedad en el programa es que éste se aplica también a pasantías en empresas, siempre y cuando esté articulado con el plan curricular y el alumno se encuentre en el último año de sus estudios. Otra novedad es la inscripción directa al programa vía Internet, en un sistema centralizado de la Secretaría de Educación. De esta forma, el trámite ya no pasa por instancias intermediarias a nivel de los planteles ni por sistemas administrativos de las instituciones, lo que evita el burocratismo y aumenta la transparencia en el manejo.

Lo que se destaca en este programa es la rapidez de respuesta a un universo de 100 mil jóvenes, atendidos en menos de un mes. Ante la magnitud del desafío que significa ofrecer trayectorias de trabajo decente para ellos, es importante desarrollar

esta capacidad de respuesta con cifras mayores.

Sin embargo, este programa tiene como limitante que solamente puede lograr el objetivo de cantidad, en este caso de jóvenes inscritos, puesto que aspectos como los relativos a lograr una mejor pertinencia y calidad de los contenidos, con competencias integrales y dinámicas, así como una vinculación activa con el sector productivo no están contemplados.

2.1.3 Currícula por competencias, formación flexible y asociativa: Centros de Formación para el Trabajo (CFT) y Colegio Nacional de Educación Profesional Técnica (CONALEP)

Los Centros de Formación para el Trabajo (CFT) ofrecen cursos de corta duración para preparar al alumno, en su gran mayoría jóvenes, para un oficio u ocupación (cuadro 12). Ellos tienen la función de regular la incorporación de estos jóvenes en centros de formación privados. Dentro de los requisitos para el ingreso a dichos cursos, no figura una educación previa, lo que hace a estos cursos más atractivos, de tal manera que el número de alumnos que atienden al año es del orden de 100 mil.

El CONALEP es un bachillerato de tres años, donde los alumnos adquieren competencias técnicas relacionadas con

Cuadro 12 Tipología Programas Innovación CFT y CONALEP		
<b>Componente</b>		Estructural
<b>Dimensión</b>		Calidad
<b>Alcance</b>	General	
<b>Nivel</b>	Macro - meso	
<b>Característica</b>		Complejo
<b>Forma</b>		Lineamientos
<b>Ubicación</b>	Oferta	
<b>Actor</b>	Gobierno	

Los programas de innovación de los CFT y el CONALEP inciden en la estructura de la oferta de los jóvenes en el mercado de trabajo, con una orientación a mejorar la calidad y pertinencia de la formación. Su alcance es general y operan a un nivel meso de la economía. Son propuestas complejas que a través de lineamientos llegan a los planteles. Lo que sobresale es la capacidad de generalizar proyectos complejos de calidad, en un contexto de oferta generada por el gobierno.

**Fuente:** Elaboración propia

ocupaciones, al mismo tiempo que reciben los conocimientos equivalentes a un bachillerato 'normal' que les permite seguir en la educación superior, si optan por ello. También ofrece servicios de capacitación para empresas, así como la evaluación de competencias y, a través de una tercera instancia, la certificación de las mismas. El número de alumnos es de aproximadamente 250 mil por año.

Las dos instituciones han sido innovadoras en la gestión curricular y en la vinculación con el sector productivo. Ambas pasaron por procesos de descentralización importantes,

lo que ha permitido una mayor flexibilidad y adaptabilidad a las necesidades regionales.

– CFT

Los CFT adaptaron su oferta formativa por competencias en el marco del proyecto de competencias que a nivel nacional inició en 1995. Las más de 600 normas del Consejo de Normalización y Certificación de Competencia Laboral (CONOCER) se refieren al desarrollo curricular de los aproximadamente 380 cursos que por año se imparten, lo que ha permitido homologar los criterios de contenido y calidad de los cursos impartidos. En comparación con instancias de educación media superior, tienen un bajo porcentaje de deserción: un promedio del 20%, que se explica porque los jóvenes asisten a los cursos por una necesidad concreta. Una vez concluido y aprobado el curso, ellos reciben un reconocimiento de la institución, pero también pueden optar por un certificado de competencia.

En años recientes las innovaciones han operado en múltiples direcciones. En primer lugar, han coadyuvado a una mayor descentralización hacia los estados. En segundo lugar, han desarrollado paquetes didácticos basados en la pedagogía de competencias, con guías, videos y normas de competencia<sup>26</sup>. En tercer lugar, han contribuido a un mayor acercamiento del joven al

sector productivo con modalidades como la capacitación acelerada y la formación basada en alternancia entre aula y centro de trabajo. En cuarto lugar, han incorporado cursos relacionados con el emprendedorismo, a fin de que los jóvenes se preparen técnicamente para iniciar y desarrollar una empresa ante una oportunidad que ellos visualicen.

Las oportunidades de mejora de los CFT se divisan en dos direcciones. Por un lado, se puede lograr una mayor cobertura en cuanto al número de alumnos y zonas geográficas. Debido a que muchos oficios se ejercen en condiciones de informalidad, el interés por la capacitación y certificación es bajo, por lo que promover la certificación de oficios y relacionarla con un posicionamiento en el mercado de servicios y productos podría ser una vía válida. La segunda oportunidad se relaciona con la primera y consiste en buscar la vinculación con otras instituciones de formación y de trabajo para evitar duplicaciones e impulsar propuestas de formalización de oficios.

– CONALEP

El CONALEP innovó en 2003–04 su modelo de formación basado en competencias. En el marco de una reforma académica, planteó una educación basada en competencias contextualizadas. Esto permitió adaptar

<sup>26</sup> Cabe mencionar que la elaboración de este tipo de paquetes lleva en promedio diez meses, por lo que no todos los cursos han sido transformados de esta manera.

el contenido al contexto de la localidad y al alumno, dejando atrás la rigidez que las competencias en su primera generación de aplicación habían conllevado.

También permitió una estructura curricular que combina estándares nacionales de competencia básica o integradora (matemáticas, ciencia, humanidades) con 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.

Otra ventaja de la nueva estructura de la currícula es la introducción de un referente de ocupación por cada año de curso. Por ejemplo, en el primer año el joven alcanza el nivel de técnico auxiliar en mantenimiento de motores, en el segundo año su nivel es técnico básico en electricidad y en el tercer año llega al nivel del profesional técnico bachiller en electromecánico.

Este sistema de módulos con referencia a ocupaciones permite al joven que, en caso de abandonar el estudio, pueda ocupar un empleo en el nivel donde suspendió su aprendizaje. De igual forma, admite su reingreso al sistema y seguir con la carrera en otro momento. Esto último se facilita aún más con los convenios que el CONALEP

está gestando con el sector productivo que permite, entre otras cosas, estudiar en tiempo parcial, aplicar módulos optativos dentro de la empresa, evaluar y certificar personal de la empresa por competencias, formación y certificación de mandos medios e instructores en capacitación y mejora continua por competencias en las empresas.

Las oportunidades se presentan en la medida que se profundice y dinamice la vinculación con el sector productivo en proyectos de aprendizaje compartidos, orientados a la innovación y mejora continua. Se trata de pasar de una oferta de cursos a una oferta de identificación y aplicación de proyectos de mejora. Las evidencias de los alumnos generadas en relación a las competencias podrían ser validadas y retroalimentadas por el sector productivo. Los planteles pueden convertirse en el núcleo de redes de aprendizaje en torno a temas técnicos comunes entre las empresas de la región y temas de gestión, como son la productividad y el trabajo decente, lo que puede propiciar nuevos proyectos emprendedores y viables.

Lo anterior significa que los planteles del CONALEP tendrán que visualizarse como organizaciones que se encuentran en permanente aprendizaje sobre la aplicación de la formación asociativa, la contextualización de las competencias, la vinculación dinámica con el sector productivo, los sistemas de evaluación

El sistema de módulos  
permite al joven  
ocupar un empleo  
en el nivel  
donde suspendió  
su aprendizaje  
y reingresar al sistema  
para continuar  
su carrera en otro  
momento.

formativa, entre otros. Constituir y formar parte de redes de aprendizaje nacionales e internacionales a nivel de las instituciones de formación parece indispensable, sobre todo, la participación a nivel de los planteles de los docentes en estas redes para que se convierta en una cultura entre los mismos.

2.1.4 Currícula integral por competencias: Colegio de Estudios Científicos y Tecnológicos del Estado de Yucatán (CECYTEY)

En 2005–06 el CECYT del estado de Yucatán inició un proyecto de transformación curricular para lograr una mayor pertinencia y calidad en la formación de los jóvenes que ingresan al bachillerato (cuadro 13). El colegio combina las materias básicas y normadas de un bachillerato con una formación técnica en áreas como administración, computación, electricidad, sanidad en alimentos, entre otras. La población que atiende es de comunidades rurales, predominantemente de origen maya, en condiciones de marginación social y económica. Este colegio pertenece a un sistema nacional pero cuenta con autonomía estatal, lo que ha posibilitado el avance de un proyecto de desarrollo integral de competencias a nivel descentralizado.

De manera participativa, con un equipo de docentes de las diferentes disciplinas y

**Cuadro 13**  
**Tipología**  
**Competencias Integrales**  
**(CECYTEY)**

<b>Componente</b>		Estructural
<b>Dimensión</b>		Calidad
<b>Alcance</b>	General	
<b>Nivel</b>		Micro
<b>Característica</b>		Complejo
<b>Forma</b>		Lineamientos
<b>Ubicación</b>	Oferta	
<b>Actor</b>	Gobierno	

El proyecto de diseño curricular por competencias integrales del CECYTEY se centra en un componente estructural de la formación, en la dimensión de calidad de la misma y con un alcance general en cuanto a la población que atiende. Se maneja a un nivel micro aunque ha tenido impactos a nivel meso-nacional. Es complejo por los diferentes aspectos que incluye, y opera como lineamiento hacia los diez planteles en el Estado. Lo sobresaliente ha sido que en un espacio micro han podido experimentar y sostener una experiencia integral y compleja; lo han transformado en una práctica, misma que ha sido retomada a nivel nacional por el sistema.

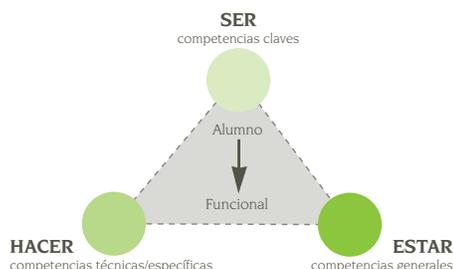
Fuente: Elaboración propia

provenientes de los diez planteles del estado de Yucatán, se transformaron bajo un enfoque integral los contenidos de las carreras técnicas en competencias. En el proceso se involucró al sector productivo de la región para que realizara una retroalimentación sobre el tipo de habilidades que se requieren en sus organizaciones. Es de resaltar el hecho de que ellos hayan mencionado sobre todo las competencias sociales y personales, además de las técnicas. Por el lado de los alumnos existe el problema de la deserción, lo que obligó a trabajar por referentes

ocupacionales parciales; por ejemplo, en el primer año de electricidad, el joven logra la competencia referente a instalaciones domésticas, posteriormente en el segundo año adquiere conocimiento sobre instalaciones de talleres y locales de negocio.

Se optó por una arquitectura de competencias compuesta por tres ejes: el saber ser, el saber estar y el saber hacer (gráfico 9). El 'saber ser' se refiere a habilidades de la persona: responsabilidad, trabajar en equipo, proactividad, integridad, creatividad, análisis, crítica, entre otras. El 'saber estar' se enfoca en habilidades organizacionales o generales, tales como satisfacción de necesidades del cliente interno y externo, seguridad en el lugar de trabajo (condiciones y actos seguros), limpieza, orden, organización visual del lugar de trabajo y gestión de productividad. El 'saber hacer' se refiere a la habilidad técnica

**Gráfico 9**  
**Formación del alumno del CECYTEY**



Fuente: CECYTEY

específica, donde no sólo se aborda la técnica en situaciones 'normales', sino también qué hacer en situaciones de contingencia y cómo mejorar aspectos de la técnica propuesta.

Las competencias o habilidades claves no se abordan por separado, sino que atraviesan y están presentes en los módulos transversales o generales y en los módulos técnicos. Significa que el docente en su papel de facilitador, tiene que incorporar estas competencias claves en la materia a su cargo y generar evidencias sobre éstas a partir de ejercicios, trabajos, participaciones o bien, explicitar estas competencias en un contexto específico de aprendizaje (recuadro 3).

Aplicando la metodología SCID (desarrollo sistemático de una currícula por instrucciones), el equipo de docentes desarrolló el material didáctico basado en principios

de la pedagogía de competencias (guías de autoformación, plan de aprendizaje fuera y dentro del aula, plan de evaluación por evidencias, portafolio de evidencias) con ejemplos de la región y con prácticas en el contexto de los planteles y de la comunidad.

Después de un año de pruebas y ajustes, acompañados por una formación docente, se dio inicio a una segunda etapa del proyecto focalizado en la competencia del docente y la calidad del sistema. Consistió en elaborar un perfil del profesor y verificar su capacidad para aplicar el modelo de competencias integrales y las dinámicas del colegio. Se complementó con un formato de autoevaluación y evaluación docente, con un esquema de tutoría y la integración de portafolios de evidencia docente, que incluye un informe de retroalimentación de los productos de los alumnos con representantes del sector productivo de la región. De este modo, se pretende iniciar una gestión de calidad aplicada a la formación por competencias en el colegio.

La propuesta desarrollada no se limitó al estado de Yucatán. A través de la participación de los docentes del CECYTEY en el diseño y seguimiento de la formulación de la currícula por competencias a nivel nacional del sistema CECYT, la experiencia micro trascendió a nivel meso y nacional.

Las oportunidades de mejora son varias. En primer lugar, habrá que plantearse una mayor y más estrecha articulación con los

**Recuadro 3**  
**CECYTEY**  
**COMPETENCIAS CLAVES**

- Responsabilidad y disponibilidad
- Trabajo en equipo y participación
- Iniciativa y creatividad
- Comunicación efectiva - acertividad
- Adaptabilidad
- Respeto y autoestima
- Empatía
- Inteligencia emocional
- Sobreponerse a adversidades
- Liderazgo
- Toma de decisiones basadas en información
- Reflexión, autocrítica y capacidad analítica
- Lenguaje corporal y presentación personal
- Honestidad
- Espíritu de colaboración y servicio
- Compartir conocimientos

**Fuente:** CECYTEY

proyectos estratégicos de desarrollo de la región a mediano plazo; en este caso, la inserción en el desarrollo de la cadena productiva de la Riviera Maya. En segundo lugar y relacionado con lo anterior, también pueden realizarse ejercicios sistemáticos de prospección regional del mercado laboral y ajustar las carreras en función de ello, como por ejemplo, incluir materias y/o carreras vinculadas con el desarrollo del turismo y la cultura en la región. En tercer lugar, se puede intensificar la tutoría y evaluación por competencias del cuerpo docente, para lograr una mayor calidad en la formación por competencias de los jóvenes. En cuarto lugar, habrá que promover de forma dinámica y permanente la participación del sector productivo en el proceso de formación, aplicando modalidades como la formación en alternancia y retroalimentando sistemáticamente los productos de aprendizaje de los jóvenes. En quinto lugar, pueden integrarse redes de aprendizaje en torno a las instituciones de formación en el estado y a nivel nacional, para difundir y enriquecer las experiencias que han desarrollado mediante un proceso intenso de creación, innovación, aplicación y ajuste.

## 2.2 Instrumentos de Política Laboral de Demanda

### 2.2.1 Programa Primer Empleo

El Programa Primer Empleo se lanzó a principios del 2007 con un presupuesto

equivalente a 270 millones de dólares, que aumentará a 450 millones en el 2008 (cuadro 14). Su propósito es incentivar la creación de empleos permanentes y bien remunerados en la economía formal. Si bien no se limita a jóvenes, en la práctica serán ellos los primeros beneficiados. La propuesta de fondo es que el gobierno subsidie parte del costo laboral a la empresa durante un periodo de tiempo establecido, para que ésta se incentive a contratar personal sin experiencia en empleos formales de la economía. La expectativa del programa es que en la medida que la persona adquiera experiencia en un trabajo en condiciones formales, mejorará su capital

**Cuadro 14**  
**Tipología**  
**Programa Primer Empleo**

<b>Componente</b>	Coyuntural	
<b>Dimensión</b>	Cantidad	
<b>Alcance</b>		Focalizado
<b>Nivel</b>	Macro	
<b>Característica</b>	Sencillo	
<b>Forma</b>	Incentivos	
<b>Ubicación</b>		Demanda
<b>Actor</b>	Gobierno	

El Programa Primer Empleo depende del componente coyuntural; apunta a la dimensión cuantitativa y se focaliza en personas que no han tenido un empleo formal. Se plantea a nivel macro de la economía. Opera vía incentivos, y si bien tiene un diseño sencillo, requiere de una curva de aprendizaje por parte de los empresarios debido a los candados que tiene. Es un instrumento de la demanda de empleos, operado y financiado por el gobierno.

Fuente: Elaboración propia

humano (competencias) y aumentará sus probabilidades de mantenerse en empleos formales en su trayectoria laboral.

Planteado en el contexto de políticas de inserción de los jóvenes en una trayectoria laboral en condiciones decentes, este programa busca romper el círculo vicioso que el joven enfrenta en el mercado de trabajo: no se le contrata porque no tiene experiencia, no tiene experiencia porque no se le ha contratado. El éxito de este tipo de programas depende de varios factores, tanto del diseño como del entorno. Dos factores son importantes: el monto del subsidio y la coyuntura económica. Si el monto no es muy significativo, el empresario no se incentiva. Si la coyuntura de la economía tiende a la baja, difícilmente un subsidio incentiva a la contratación. Factores complementarios son la complejidad del mecanismo de subsidio, la difusión del programa entre los empresarios, el grado de informalidad de los sectores generadores de empleos (por ejemplo, industria de la construcción), entre otros.

#### *¿Cómo funciona el programa?*

El Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) es el órgano del gobierno que gestiona el programa. Se apoya en otras dependencias (Secretaría del Trabajo, Secretaría de Educación, Hacienda, Instituto Mexicano

de la Juventud) para efectos de difusión y articulación con otros programas.

A través del IMSS, el Estado<sup>27</sup> subsidia el costo de las cuotas de la seguridad social en que incurran los patrones durante el primer año para una persona que previamente no había tenido un empleo formal (con cobertura del seguro social). Esto no incluye la parte correspondiente a pagar por parte del empleado. De hecho, en la práctica el subsidio representa alrededor del 10 por ciento del costo laboral de una persona.

El incentivo tiene una serie de anclajes, empezando por el subsidio mismo, que disminuye en la medida que el salario es mayor. Por ejemplo, si el salario es mayor a 20 veces el salario mínimo, el subsidio corresponderá solo al 10% de la cuota patronal. Otro anclaje es que todo el personal de una empresa debe estar afiliado al IMSS antes de solicitar el subsidio para las personas que van a contratar. La empresa no debe tener ninguna cuenta pendiente con el IMSS.

El anclaje más ingenioso es que el subsidio empieza a operar a partir del décimo mes de haber sido contratada la persona. A partir de ese momento y hasta el vigésimo primer mes, el IMSS regresará mensualmente la cuota que el patrón abonó para ese trabajador adicional a la planilla original, antes de que finalice su contrato. De este

<sup>27</sup> El programa se financia con el presupuesto asignado al gobierno para tal fin. No afecta a los estados financieros del IMSS.

modo se garantizan dos cosas importantes: por una parte, es un incentivo para que el nuevo empleado permanezca 21 meses en la organización; por otra parte, bajo estas condiciones la empresa se abstiene de sustituir personal de planta con antigüedad y con mayor costo laboral por personal nuevo con un costo laboral más bajo.

Aunque todo el sistema se maneja electrónicamente, no deja de ser complejo por todos los anclajes con que cuenta. Por otra parte, considerando que la posibilidad de mal uso del subsidio es mínima, se podría optar por uno mayor en caso de que las empresas no reaccionaran con el volumen de contratación esperado. Incluso se podría optar por subsidios mayores según el tamaño de la empresa: en la medida que es más pequeña, mayor el incentivo.

Estas consideraciones se hacen a la luz de dos meses de funcionamiento de dicho programa, donde en cifras redondas, unas 2 mil empresas se han inscrito con solo 1.500 trabajadores registrados. La proyección inicial del programa era generar 450 mil empleos formales por año, de los cuales aproximadamente 200 mil serían empleos nuevos y 250 mil empleos informales que, mediante este programa, transitarían a formales.

Quizás es muy pronto para evaluar el impacto del programa, pero sí es posible activar acciones correctivas propias de una etapa de lanzamiento. Una de ellas podría

ser difundir más el programa e involucrar más a las organizaciones de empleadores y sindicatos en el mismo. Otra acción podría ser acercarse a sectores que en la actualidad han estado al margen de la seguridad social, como la industria de construcción, los servicios personales y el pequeño comercio. Igualmente se requiere una gestión activa del programa, que vaya más allá de los instrumentos electrónicos, con la integración de las entidades públicas y programas con responsabilidades de intermediación y fomento del empleo. Ello permitirá no sólo la difusión del programa en el sector empresarial, sino también los potenciales beneficiarios, que también requieren una información y orientación adecuadas de acuerdo a los objetivos y condiciones del programa.

### 2.2.2 Programa Bécate – Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS)

El Programa Bécate es ejecutado por la Secretaría de Trabajo y Previsión Social (STPS) y tiene como destinatarios a personas desempleadas o en condiciones de subempleo (cuadro 15). Forma parte de una serie de programas de apoyo al empleo que la STPS tiene a su cargo. Después de los servicios de intermediación que ofrece la STPS, este es el programa de mayor alcance en cuanto a personas atendidas. Si bien no está enfocado en los jóvenes, estos representan el 60% de las personas atendidas.

Cuadro 15 Tipología Programa Bécate		
<b>Componente</b>	Coyuntural	
<b>Dimensión</b>	Cantidad	
<b>Alcance</b>		Focalizado
<b>Nivel</b>	Meso	
<b>Característica</b>		Complejo
<b>Forma</b>	Incentivos	
<b>Ubicación</b>		Demanda
<b>Actor</b>	Gobierno	

El Programa Bécate de la STPS obedece en buena parte a aspectos coyunturales, en una correlación inversa, especialmente en la modalidad mixta. Interesa la cantidad de personas atendidas y colocadas y se focaliza en los desempleados y subempleados. Su ejecución es ciertamente compleja y opera con un mecanismo de subsidios que fungen como incentivos, sobre todo en la modalidad de capacitación en la práctica.

Fuente: Elaboración propia

El programa tiene dos grandes vertientes, complementadas por otras de menor peso. La primera de ellas es la de la capacitación mixta, y la segunda la referente a la capacitación en la práctica laboral. En cuanto al presupuesto total del programa, éste es de 640 millones de dólares para el periodo 2006– 2007. Solo en 2006 atendió a unas 170 mil personas, de las cuales 60% obtuvieron un empleo.

La capacitación mixta es una modalidad donde la empresa se encarga de la capacitación y apoyo a los participantes con una ayuda económica durante el curso, equivalente

a 200 dólares al mes, por un máximo de tres meses. La empresa se compromete a contratar al menos siete de cada diez participantes en el curso. Por lo general, son empresas medianas y grandes las que se han sumado a este subprograma<sup>28</sup>. Esta capacitación mixta se acopla a un proyecto de inversión de la empresa, o bien, responde a situaciones de rotación del personal, tal como suele suceder en algunos sectores como las maquiladoras.

La capacitación en la práctica laboral es una modalidad que se utiliza sobre todo para la pequeña y micro empresa. El universo de estas becas en 2006 fue cercano a 80 mil. El instructor –monitor que se desplaza hacia la unidad productiva, en el contexto real de trabajo– apoya a la persona para que vaya adquiriendo competencias que le sirvan para ocuparse en la misma empresa o en otras partes. Hay que hacer hincapié en que esto ha sido particularmente efectivo para jóvenes en la adquisición de experiencia laboral; por ejemplo, en el sector de servicios, empleándose en el turismo y gastronomía. En promedio, el 40% de los participantes continúa trabajando en las empresas y el restante 60%, aunque no es contratado, adquiere experiencia.

Esta última modalidad de capacitación no se limita a formar a la persona, sino al colectivo de la organización, contribuyendo a la

<sup>28</sup> Con un total aproximado de 40 mil becas solamente para empresas grandes.

mejora de la productividad y competitividad de la misma, abriendo nuevas opciones de empleo. Es un esquema complejo por cuanto implica tener que contar con los instructores –monitores competentes– y con el interés y disposición de las empresas para colaborar con el programa.

Las áreas de oportunidad en relación al programa Bécate parecen situarse en la modalidad de la capacitación, en la práctica. En la capacitación mixta se trata de un subsidio que reduce el costo de inducción y formación inicial a la empresa, muchas veces como parte del paquete de ofrecimientos para atraer inversión, pero que no necesariamente significa un incremento genuino del empleo. Esta modalidad depende en gran medida de los planes de expansión de las empresas. Sin embargo, su objetivo se diluye en los estados, pues se tiende a otorgar becas a inactivos que no necesariamente están interesados en ocuparse. Afinar los criterios de aplicación mediante candados que conduzcan a un mejor diseño podría ser una vía de mejora.

En el caso de la capacitación en la práctica, la oportunidad que se presenta es vincular este programa con los que otras dependencias están manejando para la PyME, especialmente la Secretaría de Economía. Un enfoque integrado de apoyo a la PyME permitiría ampliar más la fuente de empleo en estas unidades económicas que no están centradas en un sólo aspecto productivo.

### 2.2.3 Sistema Nacional de Incubación de Empresas – Secretaría de Economía

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. La Secretaría de Economía apoya y forma parte de la red, aunque la red no pertenece a la misma secretaría (cuadro 16).

**Cuadro 16**  
**Tipología**  
**SNIE**

<b>Componente</b>		Estructural
<b>Dimensión</b>		Calidad
<b>Alcance</b>	General	
<b>Nivel</b>		Micro
<b>Característica</b>		Complejo
<b>Forma</b>	Incentivos	
<b>Ubicación</b>		Demanda
<b>Actor</b>	Gobierno	Privado

El Sistema de Incubadoras de Empresas es una iniciativa predominantemente estructural, donde la calidad del proyecto es primordial, teniendo un alcance general. Se gestiona a nivel micro y es complejo. Los apoyos son incentivos generales sin que haya la necesidad de muchos candados. Tanto el gobierno y sus diferentes organismos (universidades, tecnológicos) como el sector privado (asociaciones, empresas) son actores en la gestión del sistema.

**Fuente:** Elaboración propia

Entre 2005 y 2006 se crearon 312 centros incubadoras. El plan del gobierno fue impulsar así tanto los centros como los

proyectos en los próximos años. La mayoría de los centros pertenecen a instancias de educación media y superior, tanto privadas como públicas. Algunos de estos centros están vinculados a asociaciones de empleadores, mientras otros son una iniciativa privada. A principios de 2007 existían también dos centros en el sector rural, orientados a proyectos de agronegocio y turismo sustentable. Si bien los centros incubadoras atienden sin criterio de edad, en la práctica son principalmente jóvenes los interesados en desarrollar proyectos de negocio.

Dentro de la red se tiene una clasificación de centros incubadoras que permite un intercambio de experiencias y aprendizaje más focalizado. Están agrupados en incubadoras de negocios tradicionales, de tecnología intermedia, de alta tecnología, de agronegocios y de ecoturismo. Existen múltiples modelos de incubación que están operando en el mercado y que están articulados en esta clasificación. Hay consultores formados para brindar la ayuda necesaria a los proyectos que se van presentando, cuya cantidad para principios del 2007 se estimaba en el orden de 5 mil. La red está constituida alrededor de un consejo nacional donde los centros participan y se organizan, coordinan encuentros de aprendizaje y diseñan políticas para el funcionamiento de la red.

Uno de los desafíos que enfrentan dichos centros es la calidad de los servicios y de los planes de incubación. Ante esto se ha

propuesto un mecanismo de certificación de consultores y de centros para que el mercado tenga mayor certeza sobre el estándar de calidad ofrecido en los servicios.

Otro desafío relacionado con el anterior es la calidad de las empresas que se impulsan. Las barreras fuertes se presentan para transitar de un proyecto a una sociedad mercantil, donde se tienen que seguir todos los pasos y reglas para integrar formalmente a una empresa.

El problema no consiste solamente en las reglas, sino también en el fondo en que subyace el motivo que ha llevado a la iniciativa de emprender un negocio. Puede ser la visualización de una oportunidad, o bien, una posibilidad de autoempleo. Si el motivo se presenta como alternativa última ante la falta de oportunidades de ocuparse como asalariado en el mercado de trabajo, la posibilidad de que se transforme en una empresa es mínima. Por eso se recomienda no mezclar el autoempleo con el emprendedorismo, mucho menos dar fondos para el autoempleo con programas de apoyo a emprendedores.

Si la variedad de oportunidades debe ser la motivación para iniciar y desarrollar un negocio, corresponde generar políticas y programas que propicien un ambiente donde las oportunidades puedan florecer. Esto implica una relación de doble dimensión hacia los centros de formación (universidades, tecnológicos): por un lado, el acercamiento para incorporar nuevas bases

de ciencia y tecnología a los proyectos; y por el otro, el distanciamiento para poder desenvolverse en un ambiente de mercado, que es por lo común ajeno al ambiente universitario o de educación en general. Las empresas establecidas pueden jugar un papel importante aquí, ya que están en condiciones de enviar señales de lo que el mercado está requiriendo. Mucho mejor todavía cuando existen proyectos estratégicos a nivel sectorial (cadena productiva) o regional, donde la actividad incubadora pueda articularse con otros programas e iniciativas.

Un desafío adicional a los anteriores, es el tema del género y los niveles de ingreso. Estudios internacionales han demostrado que la mujer participa menos en actividades emprendedoras. Igualmente, personas que pertenecen a familias con ingresos mayores, tienden a involucrarse más en este tipo de actividades a diferencia de aquellos con ingresos menores (Bosma, Harding, 2007).

En México se aplicó un subprograma de mujeres emprendedoras por parte de la Secretaría de Economía, aunque la mayoría de las acciones estaban más relacionadas con el autoempleo.

#### 2.2.4 ProEmpleo

ProEmpleo es una fundación sin fines de lucro que fue creada a mediados de los años 90 por un grupo de empresarios (cuadro 17).

Si la variedad de oportunidades debe ser la motivación para iniciar y desarrollar un negocio, corresponde generar políticas y programas que propicien un ambiente donde las oportunidades puedan florecer.

Cuadro 17 Tipología Programa ProEmpleo		
<b>Componente</b>		Estructural
<b>Dimensión</b>		Calidad
<b>Alcance</b>	General	
<b>Nivel</b>		Micro
<b>Característica</b>		Complejo
<b>Forma</b>	Incentivos a	
<b>Ubicación</b>	futuro	Demanda
<b>Actor</b>		Privado

El ProEmpleo es un programa estructural de desarrollo de capacidades empresariales operado desde el sector privado. Enfatiza la calidad de la actividad emprendedora y está dirigido a personas de todas las edades, aunque con mayor presencia de jóvenes. Este programa obedece a un diseño complejo, que opera con incentivos a futuro, materializados en una mejor microempresa.

**Fuente:** Elaboración propia

Esta fundación atiende a tres trayectorias personales de desarrollo de capacidades empresariales: personas desempleadas que quieren auto emplearse con la visión y la organización de una empresa; aquellas que quieren consolidar y mejorar la microempresa que ya tienen, y las que quieren entrar en un proceso sistemático de incubación para crear una empresa legalmente constituida, a partir de oportunidades identificadas y abordadas mediante un plan de negocio sólidamente constituido, contando con la posibilidad de un financiamiento inicial.

Las personas atendidas en ProEmpleo tienen distintas edades, aunque en los

últimos años la participación de jóvenes ha aumentado, especialmente, los mayores de 20 años. Debido a la actividad que realizan, basada en cursos y asesorías enfocados a desarrollar una capacidad empresarial, requiere que las personas estén motivadas y decididas a emprender una micro o pequeña empresa. Generalmente, son personas que ya están en el mercado de trabajo y tienen una necesidad de generar un ingreso. Así, en diez años se han impulsado 7.400 microempresas, con lo que se han creado 23 mil nuevos empleos.

El programa parte del supuesto de que la causa del cierre de las micro y pequeñas empresas se da por falta de una capacitación en una visión empresarial, bien sea por errores administrativos, por problemas financieros y fiscales o por deficiencias en la cobranza y la comercialización. Basado en este diagnóstico, se ha desarrollado un curso práctico sobre aspectos críticos en estos cuatro ámbitos, con una duración de 80 horas, que cuenta con material didáctico de apoyo para facilitar el intercambio de experiencias y puntos de vista con participantes en situaciones similares.

El primer módulo, denominado 'desarrollo humano', tiene el propósito de esclarecer la identidad de la empresa para que coincida con el plan de vida de la persona, tanto en el plano personal, laboral y familiar como en la comunidad. Parte importante del trabajo de este módulo consiste en el reforzamiento

de la autoestima, la confianza personal y la motivación.

Los tres siguientes módulos abordan aspectos críticos del desarrollo de una empresa, como las necesidades del mercado y la planeación estratégica, los aspectos legales, la contabilidad y las finanzas, las estrategias de ventas y los simuladores de negocios.

Una vez concluido el curso básico, se brinda asesoría personalizada por parte de especialistas en dos sentidos. Por una parte la asesoría va encaminada a determinar si se consolida el autoempleo como microempresa, o bien, si se desea mejorar la empresa ya existente. Pero también ayuda a aclarar el proceso de creación de una empresa legalmente constituida a partir de un proceso de incubación y con financiamiento de 5 mil dólares.

El proceso de incubación es riguroso en el cumplimiento de cada una de las etapas. Los planes de negocios son evaluados y enriquecidos por empresarios activos y jubilados, quienes colaboran como voluntarios en el programa. En este proceso prevalece la calidad sobre la cantidad, por lo que ha tenido un índice cercano al 100% de éxito en los 50 casos que anualmente acompañan hasta el final. Otro factor de éxito ha sido una distancia adecuada del mundo académico,

pues ha permitido situarse justamente en un punto intermedio que permite sumar el conocimiento que emerge de la práctica empresarial y el de la ciencia derivada de la academia.

El costo del curso básico es aproximadamente de 900 dólares por persona. La mitad de éste es financiado por la Secretaría de Economía, y la otra mitad es aportada mediante donaciones y apoyos de empresas<sup>29</sup>. Los participantes contribuyen con 35 dólares, con la finalidad de afianzar el compromiso con el aprendizaje en el curso y el emprendimiento.

No obstante, es de destacar que no están contempladas becas de subsistencia a los participantes.

Las incubadoras atienden anualmente a un promedio de cuatro mil personas, de las cuales el 70% son mujeres. Su capacidad de expansión depende en gran medida del soporte financiero que otorgan las empresas. Hasta el momento, operan en ocho estados del país y en 51 puntos del Distrito Federal, generalmente ubicados en parroquias, delegaciones, mercados, albergues y escuelas. Su capacidad de expansión depende del soporte financiero que otorgan las empresas.

Cabe señalar que el modelo ha funcionado de manera deficiente para jóvenes que

<sup>29</sup> Para las empresas este tipo de donaciones forman parte de su política de 'Responsabilidad Social Empresarial' (RSE).

aún están cursando la educación formal, pero que han vivido la necesidad de emprender un negocio propio.

Las áreas de oportunidad de mejora son de tipo cuantitativo y cualitativo. En lo relativo a lo primero, la extensión del programa puede promoverse a través de las organizaciones empresariales y sindicales y entre las empresas que están adhiriéndose a la política de Responsabilidad Social Empresarial (RSE). Aportar al programa equivale a apoyar el desarrollo local<sup>30</sup>, pues permitiría expandir la creación de empresas y empleos, con lo que se podría atender a más personas jóvenes.

En cuanto a la parte cualitativa, las posibilidades de mejora se visualizan por la inclusión a la seguridad social y por la posibilidad de acceder a un plan de proveedores de empresas incubadoras para empresas grandes. En esta línea, los microempresarios de autoempleo regularmente no están adheridos al sistema de seguridad social, a diferencia de los que se constituyen legalmente en el proceso de incubación. Ante esto, sería recomendable que el Instituto Mexicano de Seguridad Social (IMSS) tuviera un programa como el Primer Empleo pero para el primer año como empresario, donde hubiera una cuota mínima al principio para ir transitando a una cuota 'normal' en el transcurso de uno o dos años.

Un plan de desarrollo de proveedores de incubadoras para empresas establecidas ayudaría a la empresa a tener perspectivas de mercado, al menos en el corto plazo, lo que le permitiría consolidar su curva de aprendizaje para afianzarse en el mercado. Además ayudaría a la empresa establecida a tener acceso a proyectos innovadores, pero también la comprometería de manera más estrecha con la responsabilidad social, rebasando la dimensión filantrópica que representa la donación.

Vincular la certificación de competencias con el emprendimiento es otra área de oportunidad; especialmente en el ámbito de servicios, la certificación puede abrir mercados para el autoempleo, como en el caso de los talleres mecánicos automotrices, instalación y mantenimiento en construcciones (electricistas, plomeros, etc.), esto implicaría que la tutoría o asesoramiento tuviera también la opción de abordar dimensiones técnicas.

### **2.3 Instrumentos de articulación de la oferta con la demanda en el mercado laboral**

Los instrumentos que articulan oferta y demanda en el mercado laboral se pueden clasificar en tres tipos.

La facilitación del encuentro entre oferta y demanda es el primer tipo. Esta abarca

<sup>30</sup> Que es uno de los ítems a cumplir en el marco del RSE

los instrumentos de intermediación (como las bolsas de trabajo) y se conforma como una articulación estática ya que tanto oferta como demanda están dadas. A través de los instrumentos se busca que el mercado laboral funcione mejor, haciendo fluir la información, sirviendo a los jóvenes (porque les permite el acercamiento a un universo de demanda amplia y en condiciones formales) y abriendo el horizonte a opciones y posibilidades en un contexto de cambio que se está viviendo en la actualidad. Algunos instrumentos que operan de esta forma en México son el Servicio Nacional de Empleo y las Ferias de Empleo, ambas de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS). También los servicios o agencias de intermediación privadas han crecido con rapidez en los últimos años, sobre todo porque están insertos en el mercado de la subcontratación del personal y servicios (outsourcing).

El segundo tipo es la facilitación del encuentro del desarrollo de capacidades de las personas con las empresas. Engloban los instrumentos de identificación, la descripción (normalización) y certificación de competencias, así como las perspectivas de las mismas en el mercado. Es una articulación dinámica en tanto que las personas, sobre todo los jóvenes, pueden orientar mejor su formación a posibles campos de inserción posterior. A la vez es una articulación estática de calidad, donde la certificación provee

El gobierno,  
los empresarios,  
los sindicatos  
y la sociedad civil  
organizada deben  
hacer consistentes,  
efectivos y legítimos  
los programas relativos  
a la inserción  
de los jóvenes  
en una trayectoria  
de trabajo decente.

de información a los actores de la demanda en el mercado laboral sobre las capacidades reales y demostradas que posee la oferta, lo que ayuda a que los jóvenes aprovechen mejor el potencial que existe en la demanda para ocupar a personal. Instrumentos de este tipo que operan en México son el Consejo de Normalización y Certificación de Competencia Laboral (CONOCER), con alrededor de 650 normas nacionales de competencia, y el Observatorio Laboral de la STPS.

La facilitación para el encuentro de las políticas y programas de la oferta y la demanda constituye el tercer tipo. Consiste en una serie de acciones que involucran a los actores en el mercado de trabajo: gobierno, empresarios, sindicatos y sociedad civil organizada. El papel de ellos es hacer consistentes, efectivos y legítimos la política y los programas relativos, en este caso, a la inserción de los jóvenes en una trayectoria de trabajo decente. Implica proponer, involucrar, coordinar y evaluar lo que en conjunto las instituciones están realizando en la materia. También implica hacer visible y accesible las políticas para los jóvenes a través de mecanismos tipo ventanilla única. En el caso mexicano se cuenta con el Instituto Mexicano de la Juventud, perteneciente a la Secretaría de Educación Pública, al que corresponde esta función. El IMJ cuenta con alrededor de 15 millones de jóvenes afiliados, lo que representa una cobertura elevada, que

les permite divulgar información a los jóvenes referente al mercado laboral y acercarlos a los programas existentes.

*¿Cuáles son algunas oportunidades de mejora en estos tres tipos de articulación?*

Facilitar el encuentro entre oferta y demanda supone propiciar que el usuario tenga acceso a toda intermediación disponible, tanto pública como privada. Es en este tipo de facilitación que radica una oportunidad de mejora, con el doble fin de acercar a los jóvenes y a las empresas al amplio espectro del mercado y generar equidad en los accesos para la población joven y para las empresas (grandes, medianas y PyMEs). Otra oportunidad de mejora se encuentra en la regulación de las agencias de intermediación privada, aplicando los criterios del trabajo decente a la forma de operar de estas organizaciones, involucrando a los organismos de empresarios y trabajadores (sindicatos) en este proceso.

Las áreas de oportunidad concernientes al segundo tipo de facilitación se dan en el campo de la identificación y la aplicación de las competencias laborales. Reactivar el CONOCER y dar la orientación pertinente a su funcionamiento con la participación de los actores de la producción es una oportunidad que se vislumbra para el país. Se tiene un camino construido que debe mejorarse, particularmente en el aspecto del manejo e interpretación de las normas de competencia. Por eso habrá de

flexibilizarse la norma y normar la flexibilidad pues, ante todo, representa una respuesta frente a la deficiente articulación entre el mundo educativo y el mundo del trabajo. Esto también es el referente para lanzar estrategias de desarrollo del personal en las organizaciones con el fin de mejorar la productividad, las condiciones de trabajo y la competitividad. A nivel de oficios, las competencias pueden abrir mercados de microempresas, como en el caso de los fontaneros, electricistas y mecánicos, cuya certificación de sus competencias brindará una imagen de seguridad al cliente. Esto último tendrá que vincularse dinámicamente con el Observatorio Laboral, extendiendo su función hacia un 'Observatorio de Competencias', lo que permitirá introducir no sólo la prospección en cuanto a ocupaciones, sino que también se encargará de investigar cómo las competencias de las ocupaciones están modificándose.

En lo correspondiente al tercer tipo de facilitación, la de la articulación entre políticas y programas, ésta tiene oportunidades en el plano de una estrategia encaminada hacia el alcance de metas en materia de la inserción de jóvenes en una trayectoria de trabajo decente. El diseño de dicha estrategia habrá de ser otorgado y aceptado por las instancias del gobierno y los diversos actores de la producción así como de la sociedad civil. Cabe señalar que su función será la de

articular la estrategia global de desarrollo del país con los objetivos del trabajo decente de los jóvenes, de manera directa y/ o a través de una comisión de expertos colegiados para este fin<sup>31</sup>. Otra función también consistirá en evaluar, proponer acciones correctivas y dar señales para el aprovechamiento de las oportunidades que emergen. La activa participación mediante el diálogo social con los actores de la producción y con organizaciones de la sociedad civil es un factor clave de la 'ingeniería social', necesaria para que los programas encuentren el nivel de aplicación que se requiere para el tamaño del desafío.

### **3. Propuestas de política hacia la inserción de los jóvenes en una trayectoria de trabajo decente**

No existe una política única destinada a la inserción de los jóvenes en una trayectoria de trabajo decente. De los apartados anteriores se desprende no solamente el hecho de que en México existe un amplio abanico de políticas y programas para este fenómeno complejo y multidimensional, sino que también se desprende la necesidad que hay por ordenarlas para poder darles una dirección y metas concretas. El resultado es que, a pesar de las políticas y programas, persiste un déficit en la inserción a trayectorias de

<sup>31</sup> De la misma manera tendrá que hacerse el mismo ejercicio a nivel regional.

trabajo decente. En términos cuantitativos, lo anterior alcanza un número cercano a los 10 millones de jóvenes, lo que representa una deficiencia en el capital humano que limita el desarrollo de su bienestar y del país.

Desde esta perspectiva es recomendable contar con un único referente en relación a una política con objetivos y metas claras en cuanto a la inserción en una trayectoria de trabajo decente, sobre todo considerando que muchas de las políticas y programas incluyen a jóvenes pero no se limitan a ellos.

La disyuntiva que se presenta es seguir con las políticas actuales, asignándoles mayores recursos y aplicándoles mejoras, o bien, proponer políticas totalmente nuevas. Probablemente el camino más apropiado sea una mezcla de ambas, donde primero se procure un ordenamiento de lo existente, alineando las políticas y programas con objetivos y metas cuantitativas y cualitativas, acordadas con los actores involucrados. En función de la

evolución de los resultados habrán de tomarse decisiones sobre cambios más profundos en las políticas que se están aplicando.

Ante la envergadura y la complejidad de diseñar políticas y programas coherentes y consistentes con la finalidad de mejorar la inserción de los jóvenes en una trayectoria de trabajo decente, se propone la elaboración de un modelo de políticas que permita estructurar y ordenar los instrumentos en operación y los nuevos instrumentos a crear. El modelo propuesto consta de cuatro momentos, que son: el de la estructura de funciones de los niveles de las políticas, el del tablero de indicadores en relación a metas, el de la articulación vertical y horizontal de las políticas y, por último, el concerniente a la tipología de los instrumentos y la gestión de los mismos.

#### *Funciones de los Niveles*

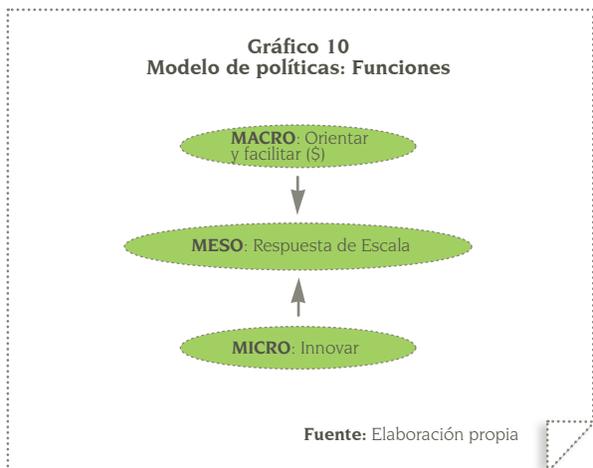
Los niveles o planos que se distinguen son el macro, el meso y el micro (gráfico 10). Se parte del supuesto de que el impacto se tiene que generar a nivel meso, donde se encuentran las condiciones para dirigir las políticas a metas y objetivos específicos, y también porque es de gran alcance entre la población joven.

Las políticas a nivel macro tienen la función de orientar y alinear las políticas del nivel meso a objetivos estratégicos globales;

#### **Recuadro 4**

En la agenda hemisférica 2006-20015, se propone como meta reducir a la mitad, en un plazo de diez años, la proporción de jóvenes que no estudian ni trabajan. En el caso de México, esta meta involucra a dos millones de jóvenes que se habrá de retener en el sistema educativo, y para quienes habrán de incrementar las oportunidades de empleo en condiciones formales.

**Fuente:** Trabajo Decente en las Américas: una agenda hemisférica, 2006-2015. OIT, 2006



además tienen la función de facilitar las condiciones, especialmente los recursos, para que a nivel meso se puedan realizar las políticas específicas.

Los programas a nivel micro tienen la función de innovar instrumentos, lo que significa crear, probar y evaluar, haciéndolos lo suficientemente robustos para que se puedan extrapolar a nivel meso.

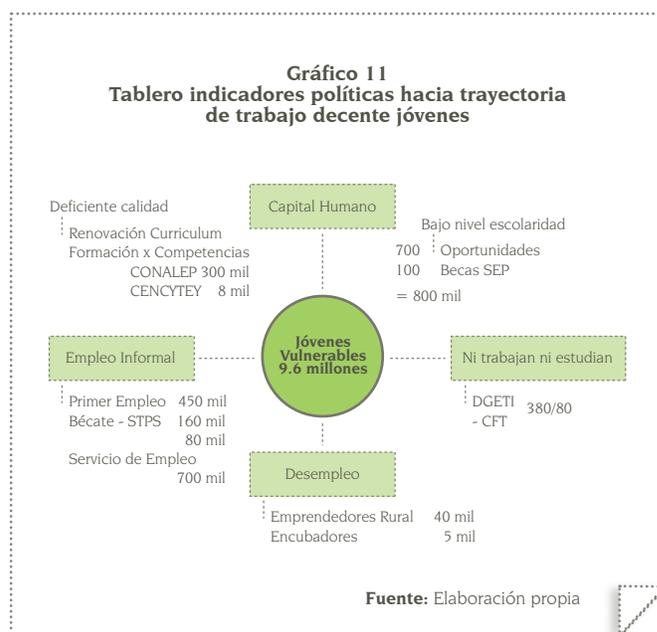
La función del nivel meso es dar respuesta efectiva a las orientaciones y facilidades que provienen del ámbito macro, a través de los instrumentos de política con que cuenta. Al mismo tiempo, su función es incorporar y expandir las innovaciones pertinentes generadas a nivel micro.

*Tablero de Indicadores*

El tablero de indicadores que se propone (gráfico 11), tiene en el centro el tamaño del grupo objetivo, en este caso 9.6 millones

de jóvenes en condiciones vulnerables en cuanto a su inserción en una trayectoria de trabajo decente. La vulnerabilidad es la suma de cuatro dimensiones: el desempleo, el empleo informal, el no trabajar ni estudiar y la deficiencia en el desarrollo del capital humano. Cada una de estas dimensiones se puede cuantificar y monitorear (tal como se mostró en la primera sección de este trabajo).

Las políticas se pueden ubicar en relación a estas dimensiones, lo que posibilita visualizar el tamaño de la brecha entre lo que los instrumentos pretenden lograr y la envergadura del desafío. Esto permite calcular el déficit que en materia de política se tiene ante el objetivo de la inserción en una trayectoria de trabajo decente.

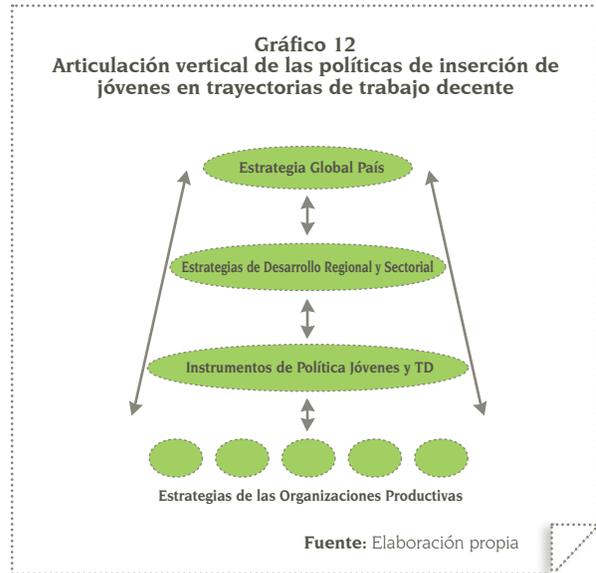


*Articulación vertical y horizontal de políticas de trabajo decente para jóvenes*

La articulación de las políticas debe ser dinámica e integral para poder responder a los cambios constantes y multifacéticos del entorno, así como a las oportunidades de innovación que van emergiendo en el sistema. El reto al que se tiene que responder es el de que las políticas que se diseñen y apliquen tengan un horizonte que sea coherente con los objetivos globales de desarrollo del país y, al mismo tiempo, que se lleven a cabo de manera vinculada con el mundo productivo a nivel micro: esto constituiría el eje vertical de la articulación.

El eje horizontal de la articulación radica en hacer sinergia entre las políticas, teniendo en cuenta los objetivos comunes que están apuntalando. La calidad de la formación que habrá de brindarse a los jóvenes será integral, incluyendo el manejo responsable de la sexualidad y la igualdad de la mujer en el trabajo y en la familia; se articulará con un programa de becas que tendrá como finalidad el retener a los jóvenes en el sistema educativo. A su vez, esto se articulará con una formación técnica para que haya oportunidades de inserción laboral por medio de los oficios, en condiciones formales mediante el programa del Primer Empleo extendido a la microempresa y apoyado en un proyecto de incubadoras.

En concreto, la articulación vertical empieza por el nivel macro (gráfico 12). Este



nivel habrá de navegar entre el componente coyuntural y el estructural. Institucionalmente, corresponde al gabinete económico y social del gobierno esta labor de 'navegación' entre ambos componentes, concertada con los actores sociales e instancias de diálogo social. Lo anterior debe formar parte de su agenda, a la par de temas como los instrumentos macroeconómicos relacionados con la inversión, demanda interna, inflación, comercio exterior, infraestructura y empleo formal.

El primer nivel indicará comportamientos de la demanda en el mercado de trabajo en función de las tasas de crecimiento de la economía en su conjunto. De acuerdo a ello, se tendrá que activar programas o acciones que puedan mitigar los efectos de los movimientos cíclicos y, sobre todo, hacerlos consistentes con estos, tanto por el lado de la oferta como por el de la demanda. Esto

requiere prever fondos de contingencia en el presupuesto del gobierno para responder ante situaciones adversas de crecimiento económico. La recomendación es asignar en el presupuesto federal una partida lo suficientemente significativa para poder contrarrestar los efectos negativos en el empleo de los jóvenes cuando el crecimiento se sitúe por debajo de 4 % anual.

La definición de la trayectoria de competitividad y productividad del país a nivel nacional y regional, en sus dimensiones de crecimiento y de trabajo decente, tendrá que ser articulada con el rol de los jóvenes en este tema. Esto no sólo es un ejercicio de 'arriba hacia abajo'; innovaciones y experiencias en el plan micro habrán de monitorear y dar la expansión debida en el plano macro, en los casos que lo ameriten. Preguntas claves a responder y decisiones a tomar son: ¿Qué estrategia se debe seguir para impulsar el crecimiento del empleo, la competitividad y la productividad laboral en el país, nacional y regionalmente? ¿Qué porcentaje del PIB se debe destinar a mejorar la calidad y equidad de la formación? ¿Cómo elevar a nivel de los objetivos de la política macroeconómica, la evolución de la población joven en situación crítica o vulnerable en cuanto a la inserción en una trayectoria de trabajo decente?

Entre el nivel macro y las políticas específicas se encuentran las estrategias a nivel regional, sectorial y de las cadenas productivas. Éste es un referente clave

para generar los contenidos de las políticas y traducirlos en instrumentos estratégicamente focalizados. Por ejemplo, la vinculación que debe haber entre el plan de formación a diferentes niveles con el proyecto de desarrollo de la región: poco sirve a un joven una beca para una inserción efectiva en condiciones de trabajo decente si el contenido de la formación no corresponde con el desarrollo del sector productivo de la región a mediano plazo.

Como soporte para ambos componentes de política macro se habrá de contar con un sistema de información oportuna sobre la situación de retención de los jóvenes en el sistema educativo, la calidad del aprendizaje, la calidad de empleo al insertarse en el mercado laboral y la evolución de los que no trabajan ni estudian. En el campo de las instituciones, esto correspondería al Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) apoyado en la institución que organizaría la articulación, que es el Instituto Mexicano de la Juventud.

La articulación de las estrategias de las organizaciones productivas debe darse con cada uno de los instrumentos de política para la inserción de los jóvenes en el trabajo decente, atendiendo por igual a la oferta como a la demanda. El mundo laboral está en constante transformación y los instrumentos de política tienen el doble rol de formar parte de estas transformaciones y, al mismo tiempo, difundir buenas prácticas entre las

organizaciones a través de los jóvenes que se van empleando en ellas. Por ejemplo, la inclusión en la currícula a nivel de educación media superior y superior de conceptos y prácticas concretas de Innovación y Productividad, Trabajo Decente y Responsabilidad Social Empresarial ayudaría a diseminarlas entre las organizaciones productivas.

En la articulación horizontal destacan dos aspectos medulares (gráfico 13). Primero, cabe resaltar la articulación entre programas e instrumentos que tienen el propósito de mejorar la oferta con aquellos que se centran en mejorar la demanda. Un ejemplo es la relación entre el programa Jóvenes con Oportunidades con los programas Primer Empleo, Bécate y los Servicios de Empleo, que apuntan a la inserción laboral, o bien con una actividad emprendedora de una instancia de incubación. El segundo aspecto es la articulación entre los programas que están operando por el lado de la mejora

de la oferta y otros que están trabajando por el lado de la demanda. Es el caso de la transformación de la currícula por competencias y la inclusión de la formación técnica profesional, con el programa Jóvenes con Oportunidades; o bien, el programa del Primer Empleo con Bécate y con las iniciativas de emprendimiento, o la certificación de competencias como parte del emprendimiento.

Desde la perspectiva institucional, el núcleo natural de la articulación horizontal y vertical sería el Instituto Mexicano de la Juventud (IMJ). Otros instrumentos importantes de articulación serían el Servicios de Empleo y el CONOCER, quienes tendrían que coordinarse con el propio IMJ. Estos núcleos articuladores no pueden trabajar solos, sino que requieren de la participación y adhesión de los actores sociales (las organizaciones de empresarios, sindicatos y sociedad civil). Su rol consistiría en orientar las políticas desde su perspectiva y experiencia, hacerlas propias en sus actividades y comprometerse a que se difundan y apliquen a gran escala; por ejemplo, involucrar a los empresarios y sindicatos en programas de certificación por competencias a los jóvenes en sectores dinámicos en crecimiento de empleo como las comunicaciones, el turismo y la construcción, para que sean más empleables y, a la vez, capaces de contribuir a la mejora de la productividad.

Lo anterior requiere que las propias organizaciones de los actores sociales hagan participar más a los jóvenes en sus propias estructuras.



En el caso del sindicato, por ejemplo, su papel es fundamental en la construcción de un nuevo sindicalismo capaz de incorporar de manera efectiva los retos del trabajo decente. Lo mismo para los empresarios, existe una necesidad de cuadros jóvenes para que la estrategia de competitividad en las organizaciones se apoye en prácticas de trabajo decente. En el caso de la sociedad civil, hay un potencial enorme entre los jóvenes, con un espíritu generoso para colaborar con temas de Responsabilidad Social Empresarial, como la conservación del medio ambiente.

#### *Tipología y gestión de los instrumentos*

Contar con una tipología de los instrumentos de política de inserción de los jóvenes en

el trabajo decente ayuda en la gestión de los mismos, tanto a nivel de cada instrumento como del universo de los instrumentos. Esta tipología habrá de acordarse entre los actores, empezando por los gestores de cada programa. En este trabajo se propuso una tipología que puede adaptarse o mejorarse, según se considere pertinente (cuadro 18). Ésta permite, en primera instancia, ubicar a cada programa en relación al otro; también permite analizar las debilidades y fortalezas, así como generar propuestas de mejora; posibilita la delimitación del campo de acción de cada uno; y, por último, propone trayectorias de expansión de los campos de acción, de modo que los impactos puedan ser mayores.

Esto último es un aspecto estratégico en el diseño de políticas. Lo ideal sería un

**Cuadro 18**  
**Gestión dinámica de un instrumento de política de trabajo decente para jóvenes (dos tiempos)**

Componente	Coyuntural	Estructural
Dimensión	Cantidad	Calidad
Alcance	General	Focalizado
Nivel	Macro - meso	Meso - micro
Característica	Simple	Complejo
Forma	Incentivos	Lineamientos
Ubicación	Oferta	Demanda
Actor	Gobierno	Privada

El instrumento empieza por las características de ser estructural, de calidad, focalizado a nivel micro, basado en incentivos, en la oferta y manejado por el gobierno. En la siguiente etapa, una vez maduras las herramientas, se abre al componente coyuntural, hacia el nivel meso (regional), involucrando a organizaciones del sector privado (empresarios y sindicatos).

Fuente: Elaboración propia

programa que abarcara todos los elementos de la tipología, lo que generaría el mayor impacto. No obstante, en la práctica es imposible. Una segunda opción sería sumar otro programa y entre los dos abordar un campo mayor. Como otra posibilidad, y no excluyente de la anterior, estaría el delinear una trayectoria entre los componentes de la tipología para encontrar mejores balances entre los mismos. Un programa manejado por el gobierno y gestionado mediante lineamientos, puede abrirse hacia el sector privado y a la vez tener algunos mecanismos de incentivos. Igualmente, pero de manera inversa, incubadoras de empresas privadas pueden abrirse a programas del gobierno para tener mayor alcance.

No se trata de perder la identidad que cada programa tiene y que los distingue en el conjunto de instrumentos. La propuesta es buscar continuamente nuevos balances entre los componentes que los caractericen. Esto dependerá de la trayectoria de aprendizaje de cada programa. Al principio será difícil abrirse a muchos componentes ya que la gestión será más compleja. En la medida que se adquiera experiencia y se acumulen aprendizajes, se pueden integrar nuevos componentes en la estrategia de gestión para lograr mayores impactos.

Para finalizar, el desafío de la articulación de los programas e instrumentos no solo es tarea de instituciones coordinadoras nacionales, sino que también lo es de cada

programa. Es un proceso que obedece a aprendizajes organizacionales, que por su naturaleza son ambiguos y con múltiples dilemas. Gestionar la articulación tiene estas mismas características, por lo que no puede concebirse como un proceso de evolución lineal creciente resultante de la planeación de una trayectoria preconcebida.

Por esa razón se propone que esta gestión se realice a partir de redes de aprendizaje en torno a la inserción de jóvenes en trayectorias de trabajo decente. Redes que operen a partir de objetivos y metas, así como del seguimiento cabal de los compromisos que se vayan adquiriendo por parte de los integrantes de las mismas. A nivel nacional se trabajaría con una red que unificaría otras redes para orientar y retroalimentar las iniciativas hacia objetivos y metas globales del trabajo decente de los jóvenes en el país.

## **BIBLIOGRAFÍA**

---



**BOSMA, Niels y Harding, Rebecca.** *Global Entrepreneurship*. Londres: LBS—Babson College, 2007.

**FLORES, Daniel; VALERO, Jorge; CHAPA, Joana y BEDOY, Bricelda.** *El Sector Informal en México: Medición y Cálculo para la Recaudación Potencial*. En: Ciencia UANL, año VIII, número 4. Monterrey: UANL, 2007.

**INEGI.** *Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE)*. Aguascalientes: INEGI, 2005.

**MERTENS, Leonard; BROWN, Flor y DOMÍNGUEZ, Lilia.** *La construcción de nuevos eslabones de productividad y competitividad laboral*. En: CHACALTANA, Juan. *Dimensiones de la Productividad del Trabajo en las Empresas de América Latina*. Lima: OIT, 2005.

**OCDE.** *Education at a Glance: OECD Indicators 2005*. París: OCDE, 2005.

\_\_\_\_\_. *Education at a Glance: OECD Indicators 2006*. París: OCDE, 2006.

**OIT.** *Promoviendo el Trabajo Decente en las Américas. Agenda Hemisférica 2006-2015*. Lima: OIT, 2006.

**RODRÍGUEZ, Jorge y HOPENHAYN, Martín.** *Maternidad adolescente en América Latina y el Caribe*. En: *Desafíos*, número 4. Santiago de Chile: CEPAL—UNICEF, 2007.

**ZÚÑIGA, Elena.** *Changing age structures of population in Latin America and the Caribbean and their implications for development* (conferencia). Nueva York: Naciones Unidas, 2006.

**Páginas web consultadas:**

**Instituto Nacional de Estadística Geográfica e  
Informática – INEGI (web):**

**- ENOE: Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo  
2005 y 2006**

[http://dgcnesyp.inegi.gob.mx/cgi-win/bdieintsi.exe/  
NIVAO501200100#ARBOL](http://dgcnesyp.inegi.gob.mx/cgi-win/bdieintsi.exe/NIVAO501200100#ARBOL)

**- II Censo de Población y Vivienda 2005**

[http://www.inegi.gob.mx/est/contenidos/espanol/proyectos/  
conteos/conteo2005/](http://www.inegi.gob.mx/est/contenidos/espanol/proyectos/conteos/conteo2005/)