

POLÍTICAS PÚBLICAS DE APOYO A LA CAPACITACIÓN Y EMPLEABILIDAD DE LOS JÓVENES MEXICANOS

José Miguel Candia¹

Antecedentes

Las dos últimas décadas del siglo XX fueron particularmente convulsas. La crisis económica que se desató a principios de los años ochenta puso en marcha un paulatino pero sostenido proceso de revisión de las políticas públicas. La debacle financiera del Estado desarrollista latinoamericano –consolidado durante los años en que se promovió la industrialización protegida de las economías de la región– obligó a reasignar recursos, cancelar programas y partidas presupuestales consideradas no prioritarias, modificar las políticas crediticias y transferir al capital privado parte del patrimonio público. La privatización de antiguas empresas estatales, la apertura comercial y el cierre de numerosos establecimientos que producían para el mercado interno contribuyeron a incrementar la desocupación y el subempleo.

La reformulación de los anteriores programas sociales incluyó, como parte de la modernización de las estrategias públicas, el cambio de aquellas políticas que estaban específicamente orientadas a atender la demanda de los segmentos de la población que registraban una inserción débil e inestable en el mercado de trabajo o se encontraban en situación de desempleo abierto.

Fue a principios de esa década que el gobierno de México optó por reducir los programas de carácter asistencial –con el propósito de enfocarlos principalmente a los grupos en condiciones de pobreza extrema– y adoptar una nueva

1 Sociólogo. Consultor de la Coordinación General de Empleo de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social. Las opiniones vertidas en este artículo son responsabilidad exclusiva del autor y no comprometen, necesariamente, a la institución donde labora.

concepción acorde a las cambiantes condiciones económicas del país. Casi desde el inicio, se descartó la implantación de un seguro de desempleo –la oposición del sector empresarial a este tipo de cobertura social ha sido una constante– y se decidió orientar las acciones públicas de empleo hacia el campo de las llamadas *políticas activas para el mercado de trabajo*. Fue a partir de este presupuesto –con fuertes antecedentes en los países desarrollados– que se diseñaron los nuevos programas; de esta manera, el sustento de las acciones que en materia de empleo y formación para el trabajo se instrumentaron en los veinte años más recientes descansa sobre algunos presupuestos básicos que es pertinente señalar. La intervención del Estado en la operación del mercado laboral mexicano se estructuró sobre los siguientes soportes:

1. Se estableció un sistema de “contraprestación” o “reciprocidad” que condiciona la entrega de apoyos económicos a la población desempleada y subocupada –que es buscadora activa de trabajo– mediante la aceptación de un compromiso formal de participar en cursos de capacitación o demostrar que ha tratado de incorporarse a una actividad productiva remunerada. Dicho de otra manera, todo subsidio asignado con el fin de paliar una situación de desventaja económica que proviene de la ausencia de empleo requiere que el receptor de la ayuda acepte ciertos compromisos de búsqueda de un trabajo, de formación ocupacional o bien tratar de obtener un ingreso mediante el emprendimiento de una actividad productiva por cuenta propia.
2. Los programas de empleo adquieren entidad propia y no pueden ser subordinados a políticas de asistencia social o de trabajo temporal. Este tipo de acciones quedan bajo el ámbito de competencia de otras dependencias públicas como la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol). Con el propósito de fortalecer los programas ocupacionales, incluidas las acciones de capacitación para el trabajo, el gobierno de México negoció y obtuvo en 1988 un crédito del Banco Mundial. Al concluir este convenio en 1992, se acordó una nueva línea de crédito con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), por lo cual las acciones que lleva a cabo la Secretaría del Trabajo y Previsión Social cuentan con los recursos complementarios que provienen de los créditos que ha otorgado la citada institución financiera. Con el manejo de partidas presupuestales “etiquetadas”, las políticas de empleo adquieren un reconocimiento político propio y no están sujetas a los avatares de orden institucional o económico que suelen trastocar los programas sociales destinados a atender otro tipo de demandas como las de vivienda, educación o salud. Prueba de esta continuidad es el diseño e instrumentación de las políticas de capacitación para el trabajo. En 1984 se puso en marcha el Progra-

ma de Becas de Capacitación para Trabajadores Desempleados (Probecat); en 2001, tomando como base el anterior, se diseñó el Sistema de Capacitación para el Trabajo (Sicat) y en 2004, con una concepción similar, se estableció el Programa “Bécate”. Con ligeros matices, las tres estrategias mencionadas responden a una misma filosofía acerca de la formación técnica de la fuerza laboral desempleada.

3. La descentralización operativa de los programas y la inclusión del sector empresarial es otro aspecto relevante de las políticas ocupacionales que se promueven desde mediados de la década de los ochenta. El Estado federal transfiere recursos y delega la responsabilidad del ejercicio de los mismos a los gobiernos locales –estatales y municipales– y compromete la participación de las empresas a través de algunas modalidades de capacitación, en particular aquellas que se llevan a cabo atendiendo la demanda específica de personal calificado que manifiestan las propias gerencias. En estos casos, las empresas contribuyen con recursos –ya que las prácticas se efectúan en las mismas plantas– y se comprometen a contratar a 70% de los alumnos egresados.
4. De manera coordinada, el gobierno federal y las autoridades de los estados que integran la República contribuyen a sostener una vasta red de oficinas –más de 130 para el año 2005– que forman el Servicio Nacional de Empleo. A través de estas oficinas, que se encuentran localizadas en las capitales provinciales y en los principales municipios de cada entidad, se operan los programas de empleo y capacitación que tiene bajo su responsabilidad la Secretaría del Trabajo.
5. Otro de los principios rectores sobre los que se sustentan las nuevas políticas de empleo en México es el diseño y operación de instrumentos destinados a *transparentar el funcionamiento de los mercados de trabajo*. Mediante la sistematización y análisis de la información que proviene de las acciones que desarrollan las oficinas del propio Servicio Nacional de Empleo y la consulta de las diversas encuestas que se aplican con el objeto de indagar, de manera periódica, el comportamiento del mercado laboral, es posible conocer las principales tendencias que se registran en materia ocupacional. No obstante, con el objeto de orientar a la población solicitante de empleo y a las empresas que demandan personal, la Secretaría del Trabajo opera el Sistema Chambatel de información telefónica gratuita (01-800-111-6000) y una página web en la que puede consultarse la oferta de puestos vacantes y difundir los datos curriculares del buscador de empleo (www.chambanet.gob.mx).

Las acciones que la Secretaría del Trabajo y Previsión Social lleva a cabo con el propósito de promover la incorporación de los jóvenes al mercado del trabajo se inspiran en un conjunto de grandes principios políticos que es importante hacer explícitos. Estos lineamientos que orientan los programas que impulsa el sector laboral mexicano son los siguientes:

- Igualdad de oportunidades: fortalecer el concepto de *universalidad*, según el cual la población joven debe tener el mismo trato y las mismas facilidades que el resto de los mexicanos que se encuentran desempleados y desean incorporarse al mercado laboral.
- Creación de empleo: contribuir, dentro de la esfera de su competencia, a la generación de más y mejores empleos para los jóvenes, de trabajos decentes de acuerdo con lo establecido en los principios formulados por la Organización Internacional del Trabajo.
- Fomento de la empleabilidad: impulsar el desarrollo de actividades de educación y formación continua para el trabajo, con el fin de dotar a los jóvenes de los conocimientos y destrezas necesarios para acceder a los puestos vacantes que manifiestan las empresas.
- Generar un espíritu empresarial: facilitar la creación y la gestión de micro y pequeñas unidades productivas, con el objeto de posibilitar la ocupación de los jóvenes en fuentes de empleo creadas por ellos mismos.

Perfil demográfico

Ahora bien, cuando se habla de población joven en México, es necesario conocer el universo social al cual nos estamos refiriendo. En este sentido, es importante puntualizar algunos aspectos de orden demográfico que contribuyen a identificar a este sector de la población mexicana. A partir de los datos que arrojó el XII Censo General de Población y Vivienda, es posible conocer los aspectos fundamentales de este segmento de la sociedad. Pueden mencionarse tres características principales acerca de la participación de los jóvenes en el total de habitantes de nuestro país:

- a. Poco más de 30% de la población mexicana tiene entre 14 y 29 años de edad. Según las proyecciones para 2005 realizadas por el Consejo Nacional de Población (Conapo), basadas en el Censo General de Población y Vivienda que se aplicó en el año 2000, del total de más de 106 millones de habitantes, alrededor de 32.573.000 personas (30.6%) están comprendidas en este rango de edad.

- b. Los datos anteriores confirman que, pese a haberse reducido la tasa de natalidad, la población de México sigue manteniendo una fuerte presencia juvenil. El grupo de 14 a 19 años lo integran más de 13 millones de personas, lo que representa algo más de 12% de la población total del país, mientras que el más numeroso es el rango de 20 a 29 años, que abarca 18.4% del total de la población mexicana.
- c. En cuanto a la participación por sexo en el segmento de población que tiene entre 14 y 29 años, se observa que la distribución es casi idéntica, ya que la población femenina representa 15.2 % contra 15.4% de hombres respecto de la población total.

En los cuadros 1 y 2 puede apreciarse la relevancia cuantitativa de la población juvenil y su calidad de ocupada o desempleada, de acuerdo con las proyecciones efectuadas para los años 2003 y 2005.

Cuadro 1
Población económicamente activa por sexo y grupos de edad (12-29 años).
Año 2003

Sexo y grupos de edad	Población económicamente activa		
	Total	Ocupada	Desocupada abierta
Total	41.515.672	40.633.197	882.475
12 A 14 años	766.736	758.858	7.878
15 A 19 años	3.904.686	3.719.754	184.932
20 a 24 años	5.213.545	4.978.840	234.705
25 a 29 años	5.348.934	5.201.071	147.863
Hombres	27.277.029	26.716.673	560.356
12 a 14 años	539.460	533.159	6.301
15 a 19 años	2.637.453	2.518.757	118.696
20 a 24 años	3.375.240	3.243.534	131.706
25 a 29 años	3.406.166	3.316.171	89.995
Mujeres	14.238.643	13.916.524	322.119
12 a 14 años	227.276	225.699	1.577
15 a 19 años	1.267.233	1.200.997	66.236
20 a 24 años	1.838.305	1.735.306	102.999
25 a 29 años	1.942.768	1.884.900	57.868

Fuente: Consejo Nacional de Población (2000). “Proyecciones a partir del XII Censo General de Población y Vivienda”. INEGI, México.

Cuadro 2
Población económicamente activa por sexo y grupos de edad (14-29 años).
Año 2005

Sexo y grupos de edad	Población económicamente activa		
	Total	Ocupada	Desocupada
Nacional	42.723.247	41.064.349	1.658.898
14 a 19 años	4.279.695	3.954.441	325.254
20 a 24 años	5.398.699	5.017.523	381.176
25 a 29 años	5.495.357	5.219.078	276.279
Hombres	27.428.818	26.437.174	991.644
14 a 19 años	2.862.328	2.674.377	187.951
20 a 24 años	3.350.099	3.134.855	215.244
25 a 29 años	3.476.517	3.324.245	152.272
Mujeres	15.294.429	14.627.175	667.254
14 a 19 años	1.417.367	1.280.064	137.303
20 a 24 años	2.048.600	1.882.668	165.932
25 a 29 años	2.018.840	1.894.833	124.007

Fuente: Consejo Nacional de Población (2000). Proyecciones a partir del XII Censo General de Población y Vivienda. INEGI, México.

Aspectos ocupacionales

En una segunda instancia, es preciso reflexionar acerca de cuáles son los principales factores que caracterizan la situación laboral de la juventud mexicana. De acuerdo con la información que recabó la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE) para el trimestre enero-marzo del 2005, se constató que la población económicamente activa (PEA) es de 42.723.247 y que, dentro de ese total, el segmento comprendido entre 14 y 29 años de edad, según la ENOE, representa 35.5% de la PEA nacional.

En cuanto a la tasa de desempleo abierto (TDA), según la misma encuesta, para la PEA juvenil, entre 14 y 29 años, se ubicaba en 6.48%, mientras que para toda la PEA en general era, en el trimestre citado, de 3.9%, lo que significa que el desempleo abierto incide en mayor proporción en la población joven.

En este punto se requiere formular otra pregunta: ¿qué factores explican que los jóvenes tengan mayores dificultades para lograr incorporarse al mercado de trabajo? Es factible mencionar algunas de las principales causas que explican esta situación, sin pretender con ello agotar la enumeración de todas las va-

riables que concurren en un proceso tan complejo. Entre otros elementos pueden citarse los siguientes:

1. Un primer factor, de carácter general, es que el crecimiento anual de nuevos buscadores de empleo excede la capacidad del aparato productivo para generar la cantidad suficiente de plazas vacantes que solicitan quienes se incorporan al mercado laboral. La inversión de las empresas en la creación de nuevos empleos es insuficiente y la decisión de ampliar las plantas suele estar subordinada al comportamiento de los ciclos económicos.
2. Son escasas las inversiones orientadas a la generación de las llamadas ocupaciones “típicamente jóvenes” (puestos para principiantes o recién egresados del sistema educativo, plazas para aprendizaje, etcétera).
3. El sistema educativo y de capacitación técnica suele estar desvinculado o guarda escasa correspondencia con las necesidades de mano de obra calificada que demanda el aparato productivo.
4. No existen o son insuficientes los incentivos –fiscales, crediticios, etc.– para aquellas empresas que contratan jóvenes.
5. Las empresas perciben que la contratación de jóvenes implica riesgos –entre otros, accidentes de trabajo o abandono prematuro del empleo– y gastos de aprendizaje y adiestramiento en el desempeño de una determinada función productiva.
6. La contratación por tiempo indefinido es vista como una modalidad poco recomendable, ya que compromete a las empresas en una relación laboral de largo plazo y representa mayores costos para los empleadores, por lo cual son frecuentes los contratos eventuales para jóvenes.
7. Debido a la ausencia de opciones atractivas en el sector formal de la economía, muchos jóvenes –aun aquellos que cuentan con niveles de calificación medios y altos– optan por trabajar en actividades informales o en empleos precarios, inestables y mal remunerados.

El Programa de Apoyo al Empleo (PAE)

La formulación de los postulados políticos del PAE y el diseño de sus principales estrategias operativas se enmarcan en los criterios y principios que el gobierno del presidente Vicente Fox estableció en el Programa Nacional de Política Laboral 2001-2006. Este programa, de observancia obligatoria a partir de su promulgación en el *Diario Oficial de la Federación* el 13 de diciembre de 2001, se sustenta en tres grandes postulados de política laboral:

- a. La necesidad de desarrollar e implantar una *nueva cultura laboral* que promueva el trabajo como expresión de la dignidad de las personas y como un medio para elevar su nivel de vida y el de su familia.
- b. Crear las condiciones para generar empleos dignos y bien remunerados, así como impulsar una reforma laboral incluyente que actualice el marco jurídico y amplíe los programas de capacitación para trabajadores desempleados y subocupados.
- c. Con el objeto de dar cumplimiento a los enunciados que se mencionan en los dos apartados anteriores, la Secretaría del Trabajo asumió el compromiso de modernizar las instituciones laborales y sindicales, actualizar el marco regulatorio que norma las relaciones entre el capital y el trabajo y ajustar los estándares programáticos en materia de empleo de acuerdo con los criterios vigentes en los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). De esta manera, se optó por impulsar políticas activas de empleo con dos propósitos fundamentales: 1. Incrementar las capacidades de aquellos segmentos de la población que se encuentran en edad activa, pero que por carecer de las competencias básicas enfrentan dificultades para acceder a un empleo remunerado, y 2. Preparar la fuerza laboral con los perfiles ocupacionales que demandan las empresas y con el nivel tecnológico más adecuado al tipo de especialidad solicitada.

Con los propósitos enunciados en el inciso *a*, en particular el gran manto ideológico a partir del cual se formularon las principales líneas estratégicas –la nueva cultura laboral–, el gobierno del presidente Vicente Fox trató de sustituir los antiguos paradigmas oficiales que normaban el mundo del trabajo. Estos postulados, que habían emanado del movimiento social de 1910, fueron consagrados por la Constitución de 1917 y sacralizados como doctrina pública durante más de siete décadas por los gobiernos del Partido Revolucionario Institucional (PRI). El gobierno del Partido Acción Nacional (PAN) procuró articular un referente normativo más cercano a los principios filosóficos que inspiran la doctrina social de la Iglesia católica. De esta forma, se trató de exaltar el diálogo como vía de resolución de las controversias obrero-patronales y se buscó debilitar las antiguas prácticas corporativas que habían servido de sustento al extenso y férreo periodo de control político del PRI sobre las instituciones y, de manera particular, sobre el movimiento obrero y las cámaras empresariales.

En el contexto del PAE, se establecieron cinco grandes estrategias de atención a la población desempleada y subocupada. Los programas acordados entre

el gobierno mexicano y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) como organismo financiero copatrocinador del PAE son los siguientes:

1. *Sistema de Capacitación para el Trabajo (Sicat, actualmente Programa “Bécate”)*. Tiene el propósito de incorporar a la población desempleada y subocupada a cursos de capacitación de corto plazo (de uno a seis meses), con el fin de que los beneficiarios obtengan la calificación requerida por el aparato productivo y facilitar, de esta manera, su acceso a un puesto de trabajo.
2. *Sistema de Apoyos Económicos a Buscadores de Empleo (SAEBE, desde febrero de 2005 “Apoyo al Empleo Formal”)*. Es un mecanismo de entrega de un subsidio a personas desempleadas que son buscadoras activas de trabajo; incluye un monto en efectivo para transporte y alimento, así como el obsequio de una tarjeta telefónica.
3. *Sistemas de Apoyos Económicos a la Movilidad Laboral Interna (SAEMLI, actualmente “Apoyo a Jornaleros Agrícolas”)*. Se asigna una ayuda económica –que cubre parte de los gastos en transporte y alimentación– a los trabajadores rurales migrantes que en épocas de cosecha viajan de una región a otra de la República.
4. *Proyecto de Inversiones Productivas (PIP)*. Se trata de una estrategia destinada a generar empleos mediante la consolidación de pequeños proyectos productivos rentables, enmarcados en microrregiones con posibilidades de crecimiento local en el corto y mediano plazo. Con este fin se intenta promover la generación de encadenamientos productivos integrales mediante apoyos financieros, asesoramiento técnico-administrativo y de gestión. A partir del año 2005, este programa se reforzó con una nueva etapa denominada “PIP Segunda generación”, mediante la cual se asignan recursos suplementarios para la compra de materia prima y mantenimiento de equipos a aquellos proyectos que presentan mayores dificultades de crecimiento y consolidación.
5. *Sistema de Apoyos Económicos a la Movilidad Laboral Externa (SAEMLE)*. Mediante este esquema se otorga apoyo a los jornaleros que se incorporan al Programa de Trabajadores Agrícolas Temporales México-Canadá (PTAT). Los recursos que se asignan tienen el propósito de facilitar el traslado y estancia en la Ciudad de México de los campesinos migrantes que deben acudir a las oficinas centrales del Servicio Nacional de Empleo a efectuar trámites de documentación y registro para ser enviados, posteriormente, a establecimientos agrícolas canadienses.

De las cinco estrategias mencionadas, la de capacitación es una de las que ha tenido mayor aceptación en los solicitantes jóvenes. Mediante el Programa “Bécate”

se asigna un apoyo económico para los jóvenes que necesitan adquirir una ocupación o actualizar los conocimientos y habilidades que ya poseen. Dentro de esta estrategia hay cuatro modalidades que son especialmente adecuadas para los jóvenes que desean adquirir una especialidad o completar la formación que dejaron inconclusa y con posterioridad tratar de colocarse en un puesto de trabajo:

a. *Formación Laboral en la Práctica*

Capacita y genera experiencia laboral en los jóvenes desempleados o subocupados, con edades entre los 16 y 30 años, colocándolos en los puestos de trabajo que generan los micro y pequeños establecimientos. En la operación de este esquema, el papel del instructor monitor es fundamental. Este se encarga de:

- Vincular a los beneficiarios con las empresas.
- Apoyar las acciones de reclutamiento.
- Asesorar a grupos de 20 a 25 beneficiarios distribuidos en un mínimo de cinco empresas.
- Promover la colocación de los beneficiarios.
- Supervisar y controlar el proceso de capacitación.

b. *Capacitación para el Autoempleo*

Apoya a los buscadores de empleo cuyo perfil e intereses se orientan a desarrollar una actividad productiva por cuenta propia, pero que para ello requieren fortalecer sus conocimientos y habilidades técnicas y administrativas.

- Se trata de cursos prácticos que se imparten en planteles educativos.
- Se otorga una beca (de uno a tres salarios mínimos), durante el tiempo que dura el proceso de capacitación (uno a tres meses).
- Los beneficiarios también cuentan con materiales, seguro contra accidentes y ayuda de transporte (seis, nueve o 12 pesos por día). Como referencia, cabe señalar que se estimó con una paridad de un dólar igual a 10 pesos mexicanos y que el transporte urbano tiene un valor aproximado de 30 centavos de dólar (tres pesos mexicanos).

c. *Formación Productiva*

Apoya a desempleados o subocupados cuyo perfil e intereses se orientan al desarrollo de una actividad productiva por cuenta propia ligada a un proyecto colectivo de carácter micro o pequeño, sustentado, identificado y/o integrado, y

para cuyo desarrollo se requiere fortalecer los conocimientos y las habilidades técnicas y administrativas de los integrantes.

- Se imparten cursos preferentemente prácticos en lugares específicos y con instructores calificados.
- Se identifica a la población interesada en (o vinculada a) una actividad productiva.
- Se comprueba que exista una adecuada oferta de capacitación para la gestión, instalación y regulación de negocios pequeños.
- Se otorgan apoyos a grupos conformados por un mínimo de 15 personas, quienes suman esfuerzos y recursos.
- Se otorga una beca entre uno y tres salarios mínimos, materiales, seguro contra accidentes y ayuda para transporte.

d. Capacitación para Profesionales y Técnicos

Esta modalidad está dirigida a profesionales y técnicos, desempleados o subocupados, con o sin experiencia laboral, que requieran cursos específicos con el fin de fortalecer o complementar sus conocimientos técnicos con el manejo de herramientas laborales particulares (computación, inglés, planeación, actualización contable, administración de procesos, liderazgo, trabajo en equipo, etc.). Los apoyos que se asignan mediante esta modalidad son:

- Se otorga un vale (no mayor a uno y medio salarios mínimos) que cubre la inscripción, colegiatura y materiales para cursos con una duración de uno a seis meses.
- Los centros de capacitación (instituciones educativas de nivel técnico o superior) inscriben a los beneficiarios en sus cursos regulares.
- Una vez inscrito, el beneficiario puede recibir adicionalmente una beca de entre uno y tres salarios mínimos, ayuda para transporte y seguro contra accidentes

Asimismo, mediante los ya citados sistemas Chambatel y Chambanet de vinculación, se ofrece a los solicitantes mecanismos ágiles de búsqueda de empleo, en el primer caso con una llamada telefónica y a través de Chambanet visitando la página web www.chambanet.gob.mx que permite acceder a los puestos vacantes que ofrecen las empresas.

Otras estrategias de vinculación entre oferentes y demandantes de fuerza laboral son las *ferias de empleo* y *talleres para buscadores de empleo*. Las ferias permi-

ten reunir en un mismo espacio físico y en un momento determinado a personas que solicitan trabajo y a las empresas que demandan trabajadores. A través de los talleres se capacita a los jóvenes en las técnicas de búsqueda de un empleo, como es la preparación de la documentación necesaria, el manejo de la entrevista, la consulta de las fuentes informativas en las cuales se difunden vacantes y la comprensión de los requisitos que piden los empleadores.

Sobre esta estrategia de apoyo a la población desempleada, es importante destacar que, del total de personas atendidas mediante acciones de vinculación durante los años 2003 y 2004, 65% son jóvenes que tienen entre 14 y 29 años (ver los cuadros 3, 4 y 5 que se muestran a continuación). En el primero se presentan los solicitantes jóvenes canalizados a una opción de trabajo; en los otros dos cuadros se desagrega el número de jóvenes atendidos durante los años 2004 y 2005 en cada una de las estrategias que integran el PAE.

Cuadro 3
Población de 14 a 29 años atendida por el Servicio Nacional de Empleo:
Estrategia de vinculación*

Grupos de edad	2003		2004	
	Absoluto	Relativo (%)	Absoluto	Relativo (%)
14-19	55.628	12	54.452	12
20-24	129.991	30	130.315	30
25-29	98.924	23	100.003	23
Otros	152.067	35	155.915	35
Total	436.610	100	440.915	100

* Sólo incluye a los jóvenes que acudieron a las oficinas del Servicio Nacional de Empleo o que solicitaron apoyo a través del Sistema Chambatel, de las ferias o talleres y que fueron canalizados a los diversos puestos vacantes que manifiestan las empresas.

Fuente: Dirección de Información Ocupacional; Coordinación General de Empleo; Secretaría del Trabajo y Previsión Social.

Algunas consideraciones sobre las políticas públicas de apoyo al empleo juvenil

Desde principios de los años ochenta, las autoridades laborales y educativas mexicanas establecieron algunos principios rectores de las políticas y programas destinados a apoyar la formación y empleabilidad de la población joven que se encuentra próxima a incorporarse al mercado de trabajo o que no ha logrado

Cuadro 4
Población beneficiada en cada estrategia del PAE por grupos de edad
(16-30 años). Año 2004

Entidad federativa	SICAT		SAEMLI		SAEBE		PIP		SAEMLE		TOTAL	
	16 a 20	21 a 30	16 a 20	21 a 30	16 a 20	21 a 30	16 a 20	21 a 30	16 a 20	21 a 30	16 a 20	21 a 30
Aguas Calientes	588	1.220	-	-	-	1.228	-	-	-	10	588	2.458
Baja California	422	663	-	-	-	-	-	-	-	-	422	663
Baja California Sur	485	891	-	-	60	469	4	11	-	-	549	1.371
Campeche	490	853	-	-	-	326	30	89	-	-	520	1.268
Coahuila	1.356	2.536	-	-	-	1.263	-	-	-	78	1.356	3.877
Colima	582	1.172	-	-	-	26	-	-	-	4	582	1.202
Chiapas	701	2.729	-	-	7	228	36	132	-	-	744	3.089
Chihuahua	2.512	2.299	-	439	-	-	1	-	-	-	2.513	2.738
Distrito Federal	1.602	3.604	-	-	47	1.522	4	22	-	7	1.653	5.155
Durango	475	418	-	-	-	897	11	10	-	-	486	1.325
Guanajuato	2.092	2.431	-	-	-	139	-	-	-	-	2.092	2.570
Guerrero	778	1.352	586	790	-	589	22	94	-	-	1.386	2.825
Hidalgo	1.468	1.710	730	675	-	-	-	-	-	57	2.198	2.442
Jalisco	884	1.294	147	173	-	-	-	-	-	-	1.031	1.467
México, Estado de	4.761	6.572	-	-	-	-	-	-	-	-	4.761	6.572
Michoacán	3.773	4.246	-	-	-	1.018	-	-	-	53	3.773	5.317
Morelos	514	1.010	226	389	25	347	2	2	-	-	767	1.748
Nayarit	391	630	24	219	-	230	11	42	-	30	426	1.151
Nuevo León	1.312	2.119	-	-	-	48	-	-	-	-	1.312	2.167
Oaxaca	1.486	2.359	576	807	473	523	-	-	-	91	2.535	3.780
Puebla	364	541	-	30	-	30	-	-	-	-	364	601
Querétaro	1.103	1.354	-	-	-	263	9	15	-	-	1.112	1.632
Quintana Roo	320	983	-	-	45	60	11	12	-	-	376	1.055
San Luis Potosí	1.478	1.889	207	362	-	382	1	-	-	41	1.686	2.674
Sinaloa	885	1.706	-	-	-	-	-	-	-	-	885	1.706
Sonora	107	643	-	-	-	621	-	-	-	-	107	1.264
Tabasco	1.452	2.404	-	-	-	46	-	-	-	-	1.452	2.450
Tamaulipas	1.872	2.633	-	-	30	1.264	-	-	-	-	1.902	3.897
Tlaxcala	147	1.085	-	-	-	188	-	-	-	50	147	1.323
Veracruz	1.348	2.838	795	452	15	240	17	45	-	-	2.175	3.575
Yucatán	810	1.070	-	-	75	566	9	67	-	64	894	1.767
Zacatecas	1.143	1.302	-	-	-	1.478	26	41	-	-	1.169	2.821
Total	37.701	58.556	3.291	4.336	777	13.991	194	582	-	485	41.963	77.950

Fuente: Dirección de Apoyos Financieros a Desempleados; Coordinación General de Empleo; Secretaría del Trabajo y Previsión Social.

Cuadro 5
Población beneficiada en cada estrategia del PAE por grupos de edad
(16-30 años). Año 2005

Entidad federativa	SICAT		SAEMLI		SAEBE		PIP		SAEMLE		TOTAL	
	16 a20	21 a 30	16 a20	21 a 30	16 a20	21 a 30	16 a20	21 a 30	16 a20	21 a 30	16 a20	21 a 30
Aguascalientes	671	960	-	-	200	167	6	55	-	-	877	1.182
Baja California	652	625	-	-	-	81	-	-	-	-	652	706
Baja California Sur	190	221	-	-	36	205	-	13	-	-	226	439
Campeche	474	389	-	-	1	277	-	-	-	47	475	713
Coahuila	1.287	2.851	-	-	-	-	13	48	-	-	1.300	2.899
Colima	824	1.460	-	-	23	289	1	35	-	-	848	1.784
Chiapas	361	2.410	-	-	8	370	30	31	-	49	399	2.860
Chihuahua	632	707	122	-	102	575	-	2	-	-	856	1.284
Distrito Federal	934	1.469	-	-	5	795	-	12	-	-	939	2.276
Durango	59	167	-	-	57	566	-	4	-	-	116	737
Guanajuato	2.443	2.705	-	-	54	404	2	17	-	34	2.499	3.160
Guerrero	230	768	300	818	111	859	-	8	-	-	641	2.453
Hidalgo	854	1.063	839	751	-	586	31	42	-	100	1.724	2.542
Jalisco	149	314	326	401	-	-	-	-	-	-	475	715
México, Estado de	289	202	-	-	-	-	-	-	-	-	289	202
Michoacán	79	80	-	-	-	147	-	-	-	5	79	232
Morelos	384	324	157	367	37	298	-	10	-	40	578	1.039
Nayarit	18	236	156	680	3	514	15	32	-	60	192	1.522
Nuevo León	1.681	1.631	-	-	97	600	-	-	-	-	1.778	2.231
Oaxaca	453	1.437	212	1.166	-	700	-	-	-	-	665	3.303
Puebla	144	3.672	-	-	-	-	-	-	-	-	144	3.672
Querétaro	1.159	1.287	-	-	-	-	-	-	-	-	1.159	1.287
Quintana Roo	351	744	-	-	29	147	7	14	-	24	387	929
San Luis Potosi	1.186	1.179	87	200	24	226	-	-	-	75	1.297	1.680
Sinaloa	556	481	446	692	171	292	-	-	-	-	1.173	1.465
Sonora	388	1.227	-	151	-	130	5	39	-	10	393	1.557
Tabasco	1.395	2.275	-	-	-	65	-	1	-	39	1.395	2.380
Tamaulipas	1.430	1.257	-	-	-	1.070	-	-	-	-	1.430	2.327
Tlaxcala	768	677	-	-	-	548	7	13	-	37	775	1.275
Veracruz	985	1.338	122	303	24	217	-	-	-	20	1.131	1.878
Yucatán	1.184	1.183	-	-	25	698	-	-	-	71	1.209	1.952
Zacatecas	1.160	1.651	-	-	176	1.325	1	-	-	-	1.337	2.976
Total	23.370	36.990	2.767	5.529	1.183	12.151	118	376	-	611	27.438	55.657

Fuente: Dirección de Apoyos Financieros a Desempleados; Coordinación General de Empleo; Secretaría del Trabajo y Previsión Social.

insertarse de manera estable en una actividad laboral remunerada. Existen por lo menos tres grandes ejes rectores sobre los cuales se han sustentado estas políticas públicas:

- Ampliar la cobertura del sistema institucional de educación y formación para el trabajo a todos los grupos de población, en particular a aquellos jóvenes que provienen de familias de bajos ingresos (pobres urbanos, pequeños productores rurales, campesinos migrantes, jóvenes con discapacidades físicas o intelectuales).
- Consolidar, en todos los estados de la República, el sistema de oficinas de vinculación que integran el Servicio Nacional de Empleo y dotarlas de una base informativa ágil y moderna que sirva como fuente confiable de consulta para el buscador de una opción de trabajo y para las empresas que demandan personal.
- Fomentar el autoempleo y el apoyo a las micro y pequeñas unidades productivas como alternativa ocupacional, frente a la insuficiente generación de puestos de trabajo que se registra en los establecimientos grandes y medianos, habitualmente identificados como el sector formal de la economía.

Después de poco más de veinte años de aplicación de este tipo de políticas, puede hacerse una primera observación crítica de carácter general. La mayoría de las acciones instrumentadas a través de las diversas estrategias mencionadas descansaron en un presupuesto teórico que hace de la *calificación* de la fuerza de trabajo el principio rector por medio del cual se logra un ingreso exitoso al mercado laboral. Esta *sobrevaloración* de los procesos de capacitación paga tributo a la teoría del capital humano, un enfoque que tuvo relativo éxito en sociedades industrializadas con altas tasas de crecimiento en las tres décadas posteriores a la segunda guerra mundial. Sin embargo, ha demostrado ser menos eficaz en países como los nuestros, con altos niveles de subempleo y desocupación abierta, marcado desarrollo de las llamadas actividades informales, enorme crecimiento de la precariedad ocupacional, de las labores temporales con bajos ingresos y de una gran variedad de formas atípicas de vinculación obrero-patronal.

Por último, cabe agregar que las políticas de fomento al empleo y apoyo a la formación para el trabajo que se mencionan en este ensayo no constituyen una vía única de resolución del problema laboral de la juventud, pero han demostrado ser estrategias más eficaces que los antiguos programas de subsidios mediante los cuales se hacía una distribución indiscriminada de recursos. En momentos en los cuales las condiciones económicas prevaecientes en nuestros países impiden sostener ese tipo de apoyos, parece más sensato y viable acudir al compromiso y participación de todos los actores involucrados: dependencias públicas,

empresas, trabajadores desocupados y organizaciones de la sociedad civil. La valoración crítica de las acciones realizadas permitirá reorientar las políticas públicas y ubicar en su justa dimensión cada una de las variables que intervienen. No hay soluciones al problema ocupacional de los jóvenes si no se retoma el camino del crecimiento, así parecen haberlo entendido, en buen momento, los gobiernos de Venezuela, Argentina, Brasil y, a partir de enero de 2006, la administración del presidente Evo Morales en Bolivia.

Referencias bibliográficas

- Camarena, Rosa María (2000) Los jóvenes y la educación. Situación actual y cambios intergeneracionales. *Papeles de Población*. México, UAEM. Nueva época, v. 6, n. 26. oct.-dic.
- Campos Ríos, Guillermo (2005) Modelo de elevación de la empleabilidad en los buscadores de empleo con formación profesional. *Revista Mexicana del Trabajo y la Previsión Social*. n.6, abril.
- Candia, José Miguel (2004) El empleo en la encrucijada: del auge desarrollista a la globalización. *Nueva Sociedad*. n. 190, mar.-abr.
- Diario Oficial de la Federación (2001) *Decreto por el que se aprueba el programa sectorial de mediano plazo denominado Programa Nacional de Política Laboral 2001-2006*. México, 13 de diciembre. p. 30.
- . (2003) *Reglas de Operación del Sistema de Capacitación para el Trabajo*. México, 4 de septiembre. p. 11-31.
- . (2005) *Programa Bécate*. México, 18 de febrero. p. 124.
- Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (2000) *Los jóvenes en México*. México: INEGI. p. 41-54.
- Krauskopf, Dina (2005) Desafíos en la construcción e implementación de las políticas de juventud en América Latina. *Nueva Sociedad*. n. 200, nov.-dic.
- La Jornada (2003) *Destina el gobierno recursos para apoyar solo a 270 mil desempleados*. México, 27 de julio. p. 6.
- . (2005) *Riesgo de ingobernabilidad en América Latina por el desempleo: OIT*. México, 28 de septiembre. p. 53.
- Larriba, Gerardo; Flores S, Irene (2004) Riesgos y oportunidades de la capacitación y certificación en Normas Técnicas de Competencia Laboral para el mercado de trabajo mexicano. *Revista Mexicana del Trabajo y la Previsión Social*. n. 5, diciembre.
- Rodríguez, Ernesto (2002) *Actores estratégicos para el desarrollo. Políticas de juventud para el Siglo XXI*. México: SEP. Instituto Mexicano de la Juventud.
- Ruiz Durán, Clemente (2005) El reto del empleo en México. *Comercio Exterior*. v. 55, n. 1, enero.
- Schwartz, Bertrand (1996) *Modernizar sin excluir*. México: SEP-SEIT-DGETI.
- Secretaría de Educación Pública. Instituto Mexicano de la Juventud (2002) *Projuventud, Programa Nacional de la Juventud 2002-2006*. México. p. 58-78.