

El programa “Jóvenes Construyendo el Futuro”

... a la luz de “*Millennials en América Latina y el Caribe: escuchando a los jóvenes de México.*”¹

Centro de Estudios Espinosa Yglesias (CEEY)²

Ciudad de México, 11 de diciembre de 2018

Resumen

El programa “Jóvenes construyendo el futuro” es una iniciativa relevante, oportuna y con potencial para impulsar la capacitación y formación en centros de trabajo de los jóvenes que no estudian y que no trabajan (conocidos como Ninis) en México. En esta nota de política pública (*policy brief*) se analiza dicha relevancia, pero también las limitaciones que tiene según lo que se anticipa será su alcance y eficacia. En consecuencia, se presentan y discuten las áreas de oportunidad del programa, tanto en lo que respecta a su concepción, como a su diseño e implementación.

¹ Vélez Grajales, R., E.O. Arceo Gómez, R.M. Campos Vázquez, R. Espinosa y C.E. Fonseca (2018). “Millennials en América Latina y el Caribe: escuchando a los jóvenes de México”, en R. Novella, A. Repetto, C. Robino y G. Rucci (Eds.) *Millennials en América Latina y el Caribe: ¿trabajar o estudiar?*, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo.

² Esta nota se sustenta en las opiniones de un grupo de especialistas e investigadores convocados por el CEEY para analizar el programa “Jóvenes Construyendo el Futuro”. La discusión, realizada el 29 de noviembre de 2018 en la sede de la Fundación Espinosa Rugarcía, se basó en dos fuentes de información: por un lado, el folleto de presentación de dicho programa -publicado durante la etapa de transición por el equipo del entonces presidente electo, y ahora Presidente de México, Lic. Andrés Manuel López Obrador; y, por el otro, el artículo de Vélez Grajales et al. (2018), que analiza la problemática educativa y laboral de los jóvenes en México con datos de *la Encuesta de Movilidad Social de los Jóvenes en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México 2017*. El grupo estuvo conformado, en orden alfabético, por Carlo Alcaraz (Banco de México e ITAM), Elena Álvarez (UNAM), Mariana Becerra (CEEY), Marcelo Delajara (CEEY), María Fernanda Diez Torres (CEEY), Rocío Espinosa (CEEY), Claudia Fonseca (CEEY), David Kaplan (BID), Claudia Maldonado (CIDE), Juan Carlos Moreno Brid (UNAM), José Navarro (CIDE) y Carolina Agurto (Fundación IDEA). La discusión fue moderada por Roberto Vélez Grajales, Director Ejecutivo del CEEY, y esta nota fue coordinada por Marcelo Delajara. Cabe destacar que el contenido de la presente nota es responsabilidad exclusiva del CEEY.

“Jóvenes Construyendo el Futuro” en pocas palabras

Lo más positivo

Busca solucionar una problemática específica, muy extendida, con amplio impacto y largamente desatendida: la situación de exclusión social de los jóvenes que no estudian y no trabajan en México.

La mayor fortaleza

Se enfoca en reducir las deficiencias en habilidades cognitivas y socioemocionales de los jóvenes en el grupo de referencia, a la vez que contribuye a eliminar las asimetrías de información entre los centros de trabajo y dichos jóvenes.

Debilidad más importante

La implementación precipitada, con poco tiempo de planeación, de un programa ambicioso de alcance nacional en un contexto del mercado laboral afectado por la inestabilidad, la informalidad y la baja productividad del empleo.

La principal limitación

La desigualdad de género existente entre estos jóvenes no está debidamente atendida: la mayoría de los Ninis son mujeres que ya realizan un trabajo, si bien no remunerado; cuidan niños, a otros familiares, enfermos o ancianos.

La mejor perspectiva

Que se integre a otras políticas públicas (existentes o futuras) que promuevan la igualdad de oportunidades a lo largo del ciclo de vida de las personas, como las intervenciones tempranas, el acceso a la educación pertinente y de calidad y a la seguridad social.

Los jóvenes denominados *Ninis*³

En la zona metropolitana de la Ciudad de México, se estima que el 16 % los jóvenes (1 de cada 6) entre 15 y 18 años no estudia y no trabaja. Este porcentaje se eleva a 29 % (2 de cada 7) en las edades entre 19 y 24 años.⁴ Si bien esta condición (denominada, a veces de manera peyorativa, *Nini*) en general se considera que es transitoria, el estudio de algunas características de este grupo de jóvenes en comparación con los jóvenes que estudian y/o trabajan, revela un panorama poco alentador en relación con las perspectivas de su participación y trayectoria laborales.

Los jóvenes que no estudian y no trabajan tuvieron menos oportunidades que los demás. Ello se deriva del hecho que dichos jóvenes crecieron en hogares donde los padres experimentaron una menor movilidad social o aun retroceso en términos socioeconómicos, en comparación con los padres de los jóvenes en los otros grupos. Asimismo, y esto puede ser a la vez causa y consecuencia de lo anterior, los padres de los jóvenes en el grupo estudiado tienen menos aspiraciones para sus hijos; menos confianza que ellos puedan alcanzar niveles de educación y de logro laboral deseados.

En un ambiente de menores oportunidades en los primeros años de su vida, no es extraño que los jóvenes que no estudian y no trabajan presenten menores niveles de habilidades cognitivas. También exhiben menores habilidades socioemocionales, como baja autoestima o la menor capacidad para resolver o superar problemas. Si bien ello puede derivarse del ambiente en que crecieron, es también posible que la inactividad de los jóvenes provoque que se reduzca la valoración sobre sí mismo.

Los jóvenes en esta condición tienen menos aspiraciones educativas. Por ejemplo, mientras que el 66 % de los *Ninis* aspira a tener educación superior, en el caso de los que estudian y trabajan ese porcentaje sube a 91 % (y es de 81 % para el total de los jóvenes).

³ Para un análisis más detallado de las principales diferencias entre los jóvenes que no estudian y no trabajan y los otros grupos de jóvenes, véase Vélez Grajales et al. (2018). Lo expuesto en esta sección es un resumen de lo discutido en ese artículo.

⁴ En esos dos grupos de edad los porcentajes promedio de jóvenes que estudian son 55 % y 20 %, y los que trabajan son 11 % y 20 %, respectivamente.

Sus expectativas salariales son, igualmente, menores. Como en los otros grupos de jóvenes, dichas expectativas están directamente relacionadas con el nivel educativo alcanzado. No obstante, en comparación con otros jóvenes de igual nivel educativo, entre los jóvenes que no estudian y no trabajan el salario esperado es mucho menor (por ejemplo, casi un 20 % más bajo entre aquellos jóvenes con nivel educativo medio).

El problema de la inserción laboral de este grupo se refleja muy claramente en el hecho de que no tienen trabajo aun cuando estarían dispuestos a trabajar por un menor salario, en comparación con el resto de los jóvenes.

Además la condición de *Nini* es mucho más prevalente entre las mujeres. En el grupo de edad de 15 a 18 años, 14 % de los varones y 18 % de las mujeres lo son. Sin embargo, entre los 19 y 24 años, la cifra para los hombres se reduce a 8 %, mientras que entre las mujeres aumenta hasta 40 % en promedio.

Y las mujeres ya están trabajando más horas, aunque su trabajo es en el hogar y no es remunerado. Un 43 % de los Ninis está casado y el 45 % tiene hijos (contra 21 % y 18 % de los jóvenes de su edad, respectivamente), y dedican casi el doble de tiempo que los demás jóvenes a cuidar a sus hijos, a familiares y a realizar labores domésticas. Dentro del grupo de referencia, las mujeres dedican entre 1.5 y 2 horas más que los varones a estas actividades.

Finalmente, entre los jóvenes que no estudian y no trabajan el comportamiento riesgoso es tan frecuente como entre el resto de los jóvenes. No difieren significativamente de los demás grupos en la probabilidad de consumo de tabaco (35 %) o alcohol (32 %), marihuana (21 %) u otras drogas (11 %) –entre quienes solo trabajan, por ejemplo, estos porcentajes son mayores (48 %, 44 %, 29 % y 14 %, respectivamente).

“Jóvenes construyendo el futuro”

Para atender la problemática de los jóvenes que no estudian y no trabajan, el gobierno del Presidente López Obrador ha propuesto el programa “Jóvenes construyendo el Futuro”. Se trata de un programa de formación y capacitación en centros de trabajo con duración de 1 año, para jóvenes entre 18 y 29 años en esta condición. Todos los detalles del programa se pueden consultar en el sitio de internet: <https://jovenesconstruyendoelfuturo.mx/>

La capacitación y acompañamiento, que tendrá una duración de unas 5 horas diarias, estarán a cargo de un tutor. Este será designado por el centro de trabajo participante y deberá satisfacer ciertos estándares. Se ha elaborado una guía para el tutor, centrada en el desarrollo de habilidades socioemocionales.

El centro de trabajo será quien elija el tipo y modalidad de la capacitación. El desempeño del programa será monitoreado a través de inspecciones laborales y supervisión. La formación estará orientada a la certificación del beneficiario en una habilidad o competencia útil para el trabajo. Asimismo, la empresa recibirá una certificación. No obstante, al momento de la elaboración de esta nota no se conocen mayores detalles sobre la naturaleza de estos procesos de certificación.

El beneficiario, por su parte, recibirá una beca de \$ 3,600 mensuales a través de una cuenta bancaria. Recibirá preparación para interactuar con la administración del programa a través de una plataforma digital y participará en talleres donde se buscará fortalecer sus habilidades socioemocionales.

El programa incluye elementos para evitar suplantación de trabajadores, evaluar avance en la formación, de aseguramiento de beneficiarios, de coordinación de redes –vía actividades culturales para la participación de los beneficiarios.

Congruencia del programa

“Jóvenes Construyendo el Futuro” es la primera política pública dirigida a la problemática específica de la población joven que no estudia y no trabaja. La orientación y magnitud del programa es congruente con la naturaleza y el tamaño del desafío. En particular, poner el foco en la formación de habilidades y competencias tiene potencial para resolver las típicas asimetrías de información en el mercado laboral que afectan la inserción laboral de los jóvenes.

En general, los empleadores tienen menos información de las características de los trabajadores jóvenes (habilidad, responsabilidad, compromiso con el trabajo, etc.). Además, los jóvenes, tienen menos experiencia laboral lo que podría tener consecuencias adversas sobre su productividad. Esto es una de las causas por las que en países desarrollados las tasas de desocupación de

jóvenes son muy superiores a las del resto de la población. En México lo anterior se traduce en altas tasas de inactividad o empleo informal en jóvenes.

Adicionalmente, el incentivo monetario parece estar en línea con el salario de reserva del grupo de jóvenes que no estudia y no trabaja -por debajo de \$ 4,000, y menor que el del resto de los jóvenes (Vélez Grajales et al, 2018).

Sin embargo, el programa es poco congruente con la desigualdad de género en el ámbito laboral de los jóvenes. En particular, no atiende el problema del trabajo de cuidados no remunerado realizado por las mujeres, que es la situación de la mayoría en ese grupo. Ello puede llevar a que el impacto del programa sea considerablemente menor al esperado, si es que las mujeres en esta situación no reciben una remuneración por ese trabajo o no pueden delegarlo a terceros.

Finalmente, el programa, si bien va a operar a través de la ventanilla única de los programas prioritarios del gobierno, carece aún de articulación con otras políticas públicas; en lo principal, con la estrategia del Sistema Nacional de Empleo y, en general, con un entramado de políticas (existentes o nuevas) que promuevan la igualdad de oportunidades a lo largo de la vida: desde las intervenciones tempranas, pasando por el acceso a la educación pertinente y la inclusión en un sistema de seguridad social universal para las familias.

Problemas y oportunidades que atiende

La participación y las trayectorias laborales de los jóvenes en México se ven afectadas por las condiciones socioeconómicas de origen, por la discriminación, la falta de pertinencia en la educación y la marginalidad en algunas zonas geográficas -véase Delajara et al (2018), y para el caso específico de los jóvenes Vélez Grajales et al (2018).⁵ Las características del

⁵ Delajara, M., De la Torre, R., Díaz-Infante C., E., y R. Vélez Grajales (2018), *El México de 2018. Movilidad social para el bienestar*, Centro de Estudios Espinosa Yglesias. Véase además, Arceo Gómez, E. (2015). "Determinantes intergeneracionales de la desocupación juvenil en México." En R. Vélez Grajales, J. Huerta Wong, & R. Campos Vázquez, *México, ¿El motor inmóvil?* (págs. 193-247). Ciudad de México: Centro de Estudios Espinosa Yglesias, así como Delajara, M., & Graña, D. (2017). "Patterns of labor market participation, separations, and job search associated with low-social-mobility factors in Mexico. Implications for the OECD Skills Strategy.", mimeo, México, Centro de Estudios Espinosa Yglesias.

programa “Jóvenes...” no siempre parecen reducir estas amenazas que enfrentan los jóvenes en México.

La asignación de los becarios a los centros de trabajo, que se realizará con base en sus intereses y en el lugar de residencia, podría limitar la discriminación por género o color de piel, pero no promovería necesariamente el aprendizaje en puestos productivos. Si las empresas se localizan formando “clusters” podría suceder que empresas de baja productividad, ubicadas en zonas de alta marginación, terminen acogiendo aprendices de perfil vulnerable y no los capaciten lo suficiente como para encontrar empleo en otras zonas económicamente más dinámicas.

El programa no necesariamente va a contribuir a reducir las brechas de género en participación laboral y remuneración. El programa, como se mencionó, no atiende la amenaza de exclusión social de las mujeres en el ámbito laboral porque en los hechos no considera que el trabajo no remunerado de cuidados que realizan las mujeres sea una actividad productiva. Tampoco incluye intervenciones complementarias, como centros de cuidado infantil o arreglos laborales flexibles (horarios, teletrabajo, etc.), que permitiera a las mujeres del grupo participar en el programa junto con sus pares varones.

Por no distinguir necesariamente entre centros de trabajo formales o informales, el programa no reduce la amenaza de persistencia intergeneracional en la informalidad. Las tres encuestas del CEEY sobre movilidad social en México muestran que la condición de formalidad o informalidad del empleo se hereda de padres a hijos.⁶ La posibilidad de que las figuras de tutor y becario sean cubiertas por padres e hijos en el ámbito de empresas familiares, pequeñas e informales fortalecería en lugar de debilitar los vínculos intergeneracionales que limitan la movilidad social en la ocupación. Adicionalmente, cabe preguntarse si no sería ilegal financiar con fondos públicos el aprendizaje en empresas informales.

Finalmente, al excluir del programa a los jóvenes que están trabajando, se limita la salida de estos del círculo vicioso de empleos precarios determinado

⁶ Cuecuecha Mendoza, A. (2017). “El impacto del origen socioeconómico sobre diversas características laborales en México, 2011.” Ciudad de México: Centro de Estudios Espinosa Yglesias, Documento de trabajo.

por la interacción entre inestabilidad del puesto de trabajo, la informalidad y la baja productividad.⁷

Principal amenaza que enfrenta

Algunos de los desafíos que enfrenta el programa son inherentes a su naturaleza o diseño. Uno de ellos es la permanencia en el programa. Según la opinión de expertos, en programas similares la tasa de retención se ha ubicado por debajo del 50 %; y el porcentaje es aún menor entre las mujeres y los jóvenes vulnerables.

El otro desafío es la suplantación de trabajadores, a pesar de las salvaguardas. Algunos especialistas señalaron que en programas previos del mercado laboral, los registros del IMSS parecen mostrar una disminución en el número de asegurados que coincide con el aumento de becarios. En otros programas, se ha identificado entre los beneficiarios personas que no eran en principio elegibles, o personas que aparecían como beneficiarios en los registros administrativos pero luego declaraban no haber recibido el beneficio.

La principal amenaza, sin embargo, se encuentra quizá en el mismo mercado laboral mexicano. Este presenta características que podrían limitar seriamente el alcance y la eficacia del programa de capacitación de jóvenes en los centros de trabajo.⁸

La capacitación que brindan las empresas, en general, es poca e insuficiente. Ello es en parte resultado de la interacción entre la inestabilidad de los puestos de trabajo y del costo elevado de los empleos formales en relación con la productividad. Por otro lado, la inseguridad, medida por la posibilidad de perder el empleo o de encontrar uno de bajo salario, así como la baja calidad del ingreso, aproximada por la desigualdad salarial, son elevadas. Estos dos aspectos no proveen el ambiente más adecuado para la incorporación de pasantes o becarios por un periodo tan elevado como un año.

⁷ Alaimo, V., M. Bosch, D. Kaplan, C. Pagés y L. Ripani (2015). *Empleos para Crecer*, IDB, Washington D.C.

⁸ Para una discusión sobre el mercado laboral mexicano, en particular su relación con la movilidad social, véase Delajara et al (2018). *El México del 2018. Movilidad social para el bienestar*, Ciudad de México, Centro de Estudios Espinosa Yglesias.

La mayoría de las empresas son pequeñas, poco innovadoras y poco productivas y muchas de ellas informales. Ello compromete, por un lado, la pertinencia o la calidad de la capacitación y de la formación que podría recibir el becario. Adicionalmente, en el caso de las empresas familiares, se puede presentar la situación que el tutor y el becario sean miembros de la misma familia o vecinos, y que ya tengan una relación laboral informal entre ellos.

La inspección laboral en México se considera que es insuficiente o deficiente. Por ello, a pesar de los protocolos de supervisión incluidos en el programa, se podría presentar el extremo de una relación ficticia entre tutor y becario.

Áreas de oportunidad

Como resultado del análisis anterior, se identificaron ocho áreas de oportunidad para el programa “Jóvenes Construyendo el Futuro”.

1. Atender la desigualdad de género. Incluir una modalidad con la perspectiva de la Economía del Cuidado en el mismo programa, así como mayores salvaguardas contra el comportamiento discriminatorio hacia las mujeres. Ello implicaría, o remunerar las actividades de cuidado que realizan las mujeres jóvenes o brindarles a estas la oportunidad de delegar ese trabajo en terceros.
2. Blindar la operación del programa. Dada la escala, considerar seriamente que su implementación sea gradual; asegurarse de que sea evaluable; y destinar suficiente inversión al desarrollo de la plataforma tecnológica.
3. Proveer puertas de salida. Durante 2019, el primer año de operación, fortalecer considerablemente los programas de información e intermediación laboral del SNE de manera que se pueda atender el incremento en la oferta de trabajo de mayor nivel de calificación, resultado del programa.
4. Limitar riesgos, como la simulación y el bajo impacto. Fortalecer los mecanismos existentes en el programa para impedir acuerdos entre tutores y aprendices ficticios, y desalentar formación en centros de trabajo informales, pequeños o poco productivos.
5. No restringir el acceso de los que trabajan. Por dos razones: i) Se brinda oportunidad de salir de empleos precarios, sin capacitación, para acceder

- a ella; ii) Es difícil probar la condición laboral en caso de jóvenes con trabajos informales.
6. Agregar otras modalidades. Impulsar inclusión social en el trabajo en los ámbitos: i) rural, ii) alta marginación; iii) mayores de 45 años; iv) personas con discapacidad.
 7. Aprovechar la experiencia y lecciones que dejaron programas de formación y capacitación anteriores, tanto nacionales, como PROBECAT o BÉCATE, como foráneos, destacando “Jóvenes en Acción” de Colombia y “Juventud y Empleo” de República Dominicana; así como la experiencia de la formación para el trabajo escolarizada que se brinda en los niveles de educación media superior y superior.⁹
 8. Adoptar un enfoque de movilidad social. Articular el programa con políticas sistémicas que igualen oportunidades en salud, educación, seguridad social y empleo a lo largo del ciclo vital.

Consideraciones finales

En conclusión, se reconoce la relevancia, la oportunidad y el potencial de este programa frente a la magnitud del problema que enfrentan los jóvenes que no estudian y no trabajan, así como a las múltiples afectaciones derivadas de esa

⁹ Un programa que tiene objetivos similares a “Jóvenes...” pero que fue implementado bajo una modalidad diferente es “Jóvenes en Acción”, de Colombia. En este programa, cuya población objetivo son desempleados entre 18 y 25 años, hay tres actores: los jóvenes que son beneficiarios directos del programa, las entidades capacitadoras, que son las encargadas de dictar los cursos a los jóvenes y las empresas donde los jóvenes hacen su práctica, las cuales reciben a los jóvenes sin costo laboral para ellas. El programa tuvo impactos positivos: en la probabilidad de conseguir empleo y aumentos de salarios entre las mujeres, pero no entre los hombres; y en la probabilidad de conseguir un empleo formal, tener contrato de trabajo escrito, tanto para hombres como para mujeres. Para más detalles sobre el programa, su implementación e impacto véase: Departamento Nacional de Planeación. (2008). “Consultoría para la evaluación de impacto del subprograma Jóvenes en Acción”. Bogotá, www.dnp.gov.co. Para el caso del PROBECAT se puede consultar el documento Delajara, M., Freije, S. y I. Soloaga (2006). “An evaluation of training for the unemployed in Mexico”, OVE/WP-09/06, Banco Interamericano de Desarrollo. Para un meta-análisis de diferentes programas se puede también consultar Escudero, V., Kluge, J., López Mourelo, E., & C. Pignatti (2017). “Active labour market programmes in Latin America and the Caribbean: evidence from a meta analysis.”, www.rwi-essen.de

situación. Se felicita, por ello, al nuevo gobierno de México, pero también por ello se lo invita a tener en cuenta todas las áreas de oportunidad que en esta nota se han identificado. En particular, destaca la inclusión en el programa de una modalidad que atienda las causas y consecuencias de la situación específica de las mujeres jóvenes que no estudian ni trabajan.