

# Políticas públicas de apoyo a la capacitación y la empleabilidad de los jóvenes mexicanos

*José Miguel Candia\**

## Antecedentes

Las dos últimas décadas del siglo xx fueron particularmente convulsas. La crisis económica que se desató a principios de la década de 1980 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; a modificar las políticas crediticias y a 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 el desempleo 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

\* Sociólogo. Consultor de la Coordinación General de Empleo; 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.

orientadas a atender la demanda de los segmentos de la población que registraban una inserción débil e inestable en el mercado de trabajo o en situación de desempleo abierto.

Fue a principio 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 concepción más acorde con las nuevas condiciones económicas del país. Desde el inicio, se descartó la implantación de un seguro de desempleo –la oposición del sector empresarial con este tipo de cobertura social ha sido una constante– y se decidió orientar las acciones públicas de empleo hacia el campo de las *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 últimos veinte años, descansó sobre algunos presupuestos básicos que convendría señalar. La intervención del Estado en la operación del mercado laboral mexicano se estructuró con los siguientes soportes:

1. Un sistema de “contraprestación” o “reciprocidad” que condiciona la entrega de apoyos económicos a la población desempleada y subocupada –que busca activamente 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 producto de la ausencia de empleo, requiere que el receptor de la ayuda acepte ciertos compromisos como búsqueda de un trabajo, formación ocupacional o bien tratando de obtener un ingreso mediante una actividad productiva propia.
2. Los programas de empleo adquieren una entidad propia y no pueden ser subordinados a políticas de asistencia social o de trabajo temporal. Este tipo de acciones son 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 (STPS) cuentan con los recursos complementarios que provienen de los créditos que ha otorgado la citada institución financiera. Gracias al 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 Programa 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, se estableció el programa “Bécate”, con una concepción similar. Las tres estrategias mencionadas responden a una misma filosofía, con ligeros matices acerca de la formación técnica de la fuerza laboral desempleada.

3. La descentralización operativa de los programas y la inclusión del sector empresarial, son otro aspecto relevante de las políticas ocupacionales que se promueven desde mediados de la década de 1980. 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 por medio de algunas modalidades de capacitación, en particular aquellas que se llevan a cabo atendiendo la demanda específica de personal calificado que reportan 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 al 70 por ciento 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 conforman el Servicio Nacional de Empleo. En estas oficinas, localizadas en las capitales provinciales y en los principales municipios de cada entidad, se operan los programas de empleo y capacitación que dirige la Secretaría del Trabajo.
5. Otro de los principios 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 desarrolladas en 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 electrónica en la que puede consultarse la oferta de puestos vacantes y difundir los datos curriculares del buscador de empleo ([www.chambanet.gob.mx](http://www.chambanet.gob.mx)).

Las acciones que la STPS lleva a cabo con el propósito de promover la incorporación de los jóvenes al mercado de trabajo se inspiran en un conjunto de grandes principios políticos que es importante explicitar. Estos lineamientos que orientan los programas impulsados por 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 acuerdo con lo establecido en los principios formulados por la Organización Internacional del Trabajo.
- Fomento a la empleabilidad: impulsar el desarrollo de actividades educativas 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 requieren las empresas.
- Generar un espíritu empresarial: facilitando la creación y 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 respecto del total de habitantes de nuestro país:

- a) Poco más del 30 por ciento de la población mexicana tiene entre 14 y 29 años. Según las proyecciones realizadas por el Consejo Nacional de Población (Conapo) para 2005, basadas en el Censo General de Población y Vivienda que se aplicó en el año 2000, de un total de 106 millones de habitantes, alrededor de 32 millones 573 mil personas (30.6%) están comprendidas en este rango de edad.
- b) Los datos anteriores confirman que pese a haberse reducido la tasa de natali-

dad, 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 del 12 por ciento de la población total del país. Mientras que el más numeroso es el rango de 20 a 29 años que ocupa 18.4 por ciento 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 por ciento contra 15.4 por ciento de hombres, con respecto a 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

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

<i>Sexo y grupos de edad</i>	<i>Población económicamente activa</i>		
	<i>Total</i>	<i>Ocupada</i>	<i>Desocupada</i>
<i>abierta</i>			
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

Fuente: Consejo Nacional de Población; proyecciones a partir del *XII Censo General de Población y Vivienda*, INEGI, México, 2000.

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

<i>Sexo y grupos de edad</i>	<i>Población económicamente activa</i>		
	<i>Total</i>	<i>Ocupada</i>	<i>Desocupada</i>
<i>abierta</i>			
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

Fuente: Consejo Nacional de Población; proyecciones a partir del *XII Censo General de Población y Vivienda*, INEGI, México, 2000.

efectuadas para los años 2003 y 2005.

### **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 de 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, según la ENOE, representa 35.5 por ciento 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 por ciento, mientras que para toda la PEA en general era en el trimestre citado, de 3.9 por ciento. Lo que significa que el desempleo abierto incide en mayor proporción en la población joven.

En este punto se requiere formular otras preguntas ¿qué factores explican que los jóvenes tengan mayores dificultades para 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 variables 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 desvinculados, 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, etcétera– 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–, 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 a 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 calificación media y alta– optan por trabajar en actividades informales o en empleos precarios, inestables y mal remunerados.

## El Proyecto de Apoyo al Empleo

La formulación de los postulados políticos del Proyecto de Apoyo al Empleo (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 calidad de vida y la 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 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 Económico (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. 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 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 1 a 6 meses) con el fin de que los beneficiarios obtengan la calificación requerida por el aparato productivo facilitando, 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 micro regiones 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 el 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 la 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 estrate-

gia 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. Éste 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 (6, 9 o 12 pesos por día). Como referencia, cabe señalar, que se estimó con una paridad de un dólar igual a 10 pesos y que el transporte urbano tiene un valor aproximado de 30 centavos de dólar (3 pesos).

### **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 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 (o vinculada) en 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 1 y 3 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 requieren cursos específicos con el fin de fortalecer o complementar sus conocimientos técnicos en el manejo de herramientas laborales particulares (computación, inglés, planeación, actualización contable, administración de procesos, liderazgo, trabajo en equipo, etcétera). Los apoyos que se asignan mediante esta modalidad son:

- 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) que 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, apoyo para transporte y seguro contra accidentes.

Asimismo, mediante los ya citados sistemas Chambatel y Chambanet de vinculación, se ofrecen a los solicitantes mecanismos ágiles de búsqueda de empleo, en el primer caso, mediante una llamada telefónica y en el caso de Chambanet, visitando la página en Internet [www.chambanet.gob.mx](http://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 los talleres para buscadores de empleo. Las ferias permiten reunir en un mismo espacio físico y en un momento determinado, a personas que solicitan trabajo y a las empresas que demandan trabajadores.

Por medio de los talleres se capacita a los jóvenes en las técnicas de búsqueda de 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. Respecto a 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, el 65 por ciento son jóvenes que tienen entre 14 y 29 años (véanse 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 se desagrega el número

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

<i>Grupos de edad</i>	<i>2003</i>		<i>2004</i>	
	<i>Absoluto</i>	<i>Relativo (%)</i>	<i>Absoluto</i>	<i>Relativo</i>
(%)				
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

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

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

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

Entidad federativa	SICAT		SAEMII		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
Aguascalientes	588	1 220	-	-	-	1 228	-	-	-	-	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	-	-	-	-	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
Estado de México	4 761	6 572	-	-	-	-	-	-	-	-	4 761	6 572
Michoacán	3 773	4 246	-	-	-	1 018	-	-	-	-	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	-	-	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

Continúa Cuadro 4

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
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 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
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
Estado de México	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 Potosí	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

Continúa Cuadro 5

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
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.



de jóvenes atendidos durante los años 2004 y 2005 en cada una de las estrategias que integran el PAE.

## **Algunas consideraciones respecto de las políticas públicas de apoyo al empleo juvenil**

Desde principios de la década de 1980 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 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 20 años de aplicación de este tipo de políticas puede hacerse una primera observación crítica de carácter general. La mayoría de las acciones instrumentadas vía las diversas estrategias mencionadas, descansaron en un presupuesto teórico que hace de la *calificación* de la fuerza de trabajo, el principio rector por el 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 posguerra. Sin embargo, ha demostrado ser menos eficaz en países como el nuestro, con altos rangos 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 la actualidad, las condiciones económicas prevalecientes 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 intervinientes. 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.

## Bibliografía

- Camarena, Rosa María (2000), "Los jóvenes y la educación. Situación actual y cambios intergeneracionales", *Papeles de Población*, año 6, núm. 26, UAEM, Nueva época, octubre-diciembre, México.
- 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*, núm. 6, Secretaría del Trabajo y Previsión Social, México.
- Candia, José Miguel (2004), "El empleo en la encrucijada: del auge desarrollista a la globalización", *Nueva Sociedad*, núm. 190, marzo-abril, Caracas.
- "Decreto por el que se aprueba el programa sectorial de mediano plazo denominado Programa Nacional de Política Laboral 2001-2006" (2001), *Diario Oficial de la Federación*, 13 de diciembre, México, p. 30.
- "Reglas de Operación del Sistema de Capacitación para el Trabajo" (2003), *Diario Oficial de la Federación*, 4 de septiembre, México, pp. 11-31.
- "Programa Bécate" (2005), *Diario Oficial de la Federación*, 18 de febrero, México, p. 124.
- Los jóvenes en México* (2000), Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), México, pp. 41-54.
- Krauskopf, Dina (2005), "Desafíos en la construcción e implementación de las políticas de juventud en América Latina", *Nueva Sociedad*, núm. 200, noviembre-diciembre,

Caracas.

“Destina el gobierno recursos para apoyar sólo a 270 mil desempleados” (2003), *La Jornada*, 27 de julio, México, p. 6.

Riesgo de ingobernabilidad en América Latina por el desempleo: OIT” (2005), *La Jornada*, 28 de septiembre, México, p. 53.

Larriba, Gerardo e Irene Flores S. (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*, núm. 5, diciembre, Secretaría del Trabajo y Previsión Social, México.

Rodríguez, Ernesto (2002), *Actores estratégicos para el desarrollo. Políticas de juventud para el Siglo XXI*, SEP-Instituto Mexicano de la Juventud, México.