

Propuesta de un programa de inclusión laboral para jóvenes urbanos en situación de pobreza

Este documento fue desarrollado con el apoyo de la Agencia para el Desarrollo Internacional de los Estados Unidos para Abt Associates, Inc. El contenido y las conclusiones de este reporte son responsabilidad de Fundación IDEA y no representan los puntos de vista o las opiniones de USAID o el Gobierno de Estados Unidos de América.

Abril, 2013

Resumen ejecutivo

Los jóvenes mexicanos enfrentan importantes problemas para insertarse en el mercado laboral, para permanecer en él, y para obtener ingresos suficientes a cambio de su trabajo. En el 2011, por ejemplo, la tasa de desempleo para los jóvenes de 14 a 29 años alcanzó el 8%, mientras que el mismo dato para las personas de 30 años o más era sólo del 3%. Además, el 45% de los jóvenes que trabaja, lo hace sin contrato, y el 38% no tiene prestaciones laborales (ENOE, 2011).

Las causas de este problema incluyen: la deserción escolar (que impide que los jóvenes continúen acumulando educación); la natural falta de experiencia laboral, que es muy valorada por el mercado; un insuficiente acceso a oportunidades de capacitación; la desconexión entre las habilidades que los empleadores demandan y las que poseen los jóvenes como resultado de la educación recibida (sobre todo la falta de formación de capacidades socioemocionales); y, finalmente, la ausencia de programas de capacitación integrales que estén específicamente diseñados para atender las necesidades de los jóvenes. De acuerdo a lo que señalan los análisis de instituciones como el Banco Mundial, las herramientas con las que hoy cuenta la Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS) no son suficientes ni son las adecuadas para atender a los jóvenes mexicanos.¹

Para solucionar este problema, se propone implementar un Programa de Inclusión Laboral para jóvenes entre 14 y 29 años, en situación de pobreza que habitan en zonas urbanas, que no estudian, o que trabajan en condiciones de precariedad. Adicionalmente, se consideraría como un grupo especial a las mujeres con hijos, y a las personas casadas o divorciadas, para quienes la inserción laboral representa un reto mayor en comparación con el resto de los jóvenes. Por tal motivo, el segundo grupo poblacional recibiría una beca de manutención adicional. En este sentido, el Programa incluiría la provisión de los siguientes servicios:

- a) *Una fuerte vinculación con el sector productivo.* De forma conjunta con los principales empleadores de una localidad, se definirían las áreas en que la industria requiere empleados; el currículum que sería necesario adoptar para que un interesado reciba capacitación (tanto teórica como práctica), y se acordarían pasantías en las empresas.
- b) *Servicios de Asesoría Social,* consistentes en mentoría y entrenamiento socioemocional. Bajo el subcomponente de mentoría, un prestador de servicio social (estudiante de psicología o áreas relacionadas) tendría asignado un grupo de jóvenes; discutiría con cada uno su situación personal, familiar e intereses profesionales, con el fin de determinar el mejor curso de acción (ya sea su inmersión en el programa de capacitación, o su retorno al sistema escolar) y lo auxiliaría en la solicitud para la obtención de apoyos de programas sociales relevantes (como la obtención de becas para terminar la preparatoria, o la obtención de un espacio en Estancias Infantiles si la persona tiene niños a su cargo). En el subcomponente de entrenamiento socioemocional, los jóvenes recibirían capacitación en

¹ World Bank. 2009. "Mexico: Diagnostic of Target Population to Determine Actions that Increase Labor Market Performance of Urban Youth Living in Poverty". Washington, DC: The World Bank.

materia de ética laboral, preparación de solicitudes de empleo, simulación de entrevistas laborales, y otros temas relevantes.

- c) *La capacitación en aula, e in situ* - esta última, principalmente mediante pasantías en empresas.
- d) *La emisión de un certificado por parte de una universidad o tecnológico local*, validando que el joven logró aprobar los cursos y que cuenta con ciertas habilidades.
- e) *Servicios de Intermediación Laboral* (vinculación con bolsas de trabajo y ferias de empleo). Además, las empresas en las que los jóvenes realizarían pasantías, se comprometerían a contratar a al menos el 70% de éstos.

El programa estaría a cargo del IMJUVE, y las Instancias Ejecutoras serían universidades locales que cuenten con un historial de servicio comunitario y buena capacidad de concertación de actividades de servicio social. Las universidades seleccionarían a los mentores entre sus estudiantes; coordinarían la labor de éstos y el seguimiento de los beneficiarios a lo largo de todo el proceso, siendo responsables de dar informes periódicos al IMJUVE; canalizarían recursos a instancias de capacitación (tanto públicas como privadas) y emitirían los certificados. El IMJUVE se encargaría de entregar becas a los jóvenes (vía depósito en tarjetas de débito) y de coordinar el programa en general. La selección de oficios y temáticas de capacitación se haría localmente, mediante Comités en que estarían representadas las principales Cámaras de Comercio o Industriales, la Delegación de la STPS, la Secretaría del Empleo Estatal, y el IMSS. El programa proveería recursos para dar becas de transporte y sostenimiento a los jóvenes durante todo el proceso; pagaría la capacitación (tanto en el oficio específico, como en materia de entrenamiento socioemocional); y apoyaría financieramente a las universidades, a fines de que cuenten con un funcionario encargado de dar seguimiento, y puedan cubrir los costos derivados de la atención de los jóvenes y la emisión de certificados.

La inversión por beneficiario necesaria para operar el programa propuesto se estima en \$22,500 pesos (los detalles del presupuesto se muestran en el Anexo D). Tomando en cuenta que el Gobierno Federal ya se gasta alrededor de \$579 mil pesos en brindarle educación, salud, nutrición y apoyos de Oportunidades a un joven en situación de pobreza, desde su nacimiento hasta su graduación de la preparatoria, la inversión en este Programa sería marginal: menos de un 4% de lo ya invertido.² Dicha cantidad se invertiría en acciones que ya han demostrado su impacto, en estudios rigurosos, en programas similares ejecutados en países como Estados Unidos, Reino Unido, Colombia, Chile, Canadá y Argentina.

² El gasto acumulado en educación se calculó considerando el gasto federal en educación del 2008, traído a valor del 2010. Se consideró el gasto federal erogado por persona para la educación preescolar, primaria, secundaria y preparatoria. Los datos provienen de OCDE, 2008. El gasto acumulado en salud se calculó considerando el gasto federal anual en salud por persona por un total de 18 años. Los datos provienen de OCDE, 2008. Los apoyos acumulados para una persona beneficiaria del programa Oportunidades se calcularon como la suma de los apoyos de Alimentación, Educación, Infantil, Vivir Mejor y Jóvenes con Oportunidades que una persona puede recibir de los 0 hasta los 18 años. Los datos provienen del Programa Oportunidades, 2009.

Contenido

Antecedentes	x
Agracedimientos	xi
Introducción	1
1. Identificación del problema	2
2. Causas de la problemática	10
2.1. Limitado desarrollo de capital humano	10
2.1.1. Deserción escolar	10
2.1.2. Insuficiente capacitación en habilidades demandadas por el mercado	13
2.1.3. Falta de experiencia laboral valorada por el mercado.....	14
2.2. Limitaciones para participar en el mercado laboral formal	15
2.2.1. Desconexión entre habilidades ofertadas y demandadas	15
2.2.2. Desinformación sobre los mecanismos para buscar empleo.....	16
2.2.3. Ausencia de programas de capacitación integrales reconocidos por los empleadores	16
2.3. Limitaciones institucionales	17
2.3.1. Legislación laboral que causa rigidez en el mercado	17
3. Efectos de la problemática.....	19
3.1. Ingreso laboral insuficiente.....	19
3.2. Vulnerabilidad ante factores externos (carencia de seguro de salud, AFORE).....	20
3.3. Permanencia en la pobreza.....	21
4. Experiencias internacionales.....	22
4.1. Políticas Activas del Mercado Laboral.....	22
4.1.1. Objetivos de las ALMP.....	22
4.1.2. Formas de intervención comunes en las ALMP	22
4.1.3. Experiencias internacionales en materia de las ALMP.....	23
5. Políticas Activas de Mercado Laboral (ALMP) enfocadas en Jóvenes.....	25
5.1. Job Corps (Estados Unidos)	25
5.2. New Deal (Reino Unido).....	27
5.3. Jóvenes en Acción (Colombia).....	28
5.4. Chile Joven (Chile)	29
5.5. Programa Joven (Argentina).....	30
5.6. Canadian Job Entry Program (Canadá).....	31
5.7. Factores de éxito de las ALMP enfocadas a jóvenes.....	31
6. Experiencias nacionales	34

6.1.	El Sistema Nacional del Empleo	34
6.1.1.	Descripción y objetivos	34
6.1.2.	Herramientas para promover el empleo.....	34
6.2.	El Portal del Empleo	35
6.1.	El Programa de Apoyo al Empleo (PAE)	36
6.2.	El Programa Bécate	37
6.2.1.	Descripción y objetivos	37
6.2.2.	Los impactos del programa Bécate	38
7.	Propuesta de diseño.....	40
7.1.	Matriz de Marco Lógico.....	41
7.2.	Esquemas de Planeación y de Operación	45
7.3.	Cobertura y población objetivo.....	46
7.4.	Criterios de elegibilidad de los beneficiarios	47
7.5.	Tipos y montos de apoyo del programa.....	48
7.6.	Definición de actores relevantes.....	51
7.7.	Criterios de elegibilidad de otros actores	52
7.8.	Flujo monetario	53
8.	Presupuesto y estimación de costos	54
9.	Conclusiones.....	55
10.	Bibliografía	56
Anexo A - Marco de actuación de la propuesta		i
1.	Plan Nacional de Desarrollo	i
2.	Plan Institucional IMJUVE-Programa Nacional de la Juventud	i
Anexo B – Descripción detallada de la población joven en México.....		ii
1.	Población potencial.....	ii
2.	Caracterización.....	ii
2.3.1.	Educación	iv
2.3.2.	Ocupación.....	v
Anexo C – Mapas de distribución de la población de jóvenes urbanos en México		ix
Anexo D – Estimación de presupuesto.....		xiv
Anexo E – Lista de posibles indicadores de seguimiento.....		xvii
Anexo F – Seguimiento de los beneficiarios.....		xx
Anexo G – Programas vinculables		xxi

Acrónimos y abreviaturas

Becas a la Educación Media Superior	Becas EMS
Centro de Entrenamiento de Alta Tecnología	CENALTEC
Centros de Intermediación Laboral	CIL
Consejo Nacional de Población	CONAPO
Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social	CONEVAL
Encuesta de Demanda de Habilidades	EDH
Encuesta Nacional de Ingreso y Gasto de los Hogares	ENIGH
Encuesta Nacional de Ocupación y de Empleo	ENOE
Instituto Mexicano de la Juventud	IMJUVE
Instituto Mexicano del Seguro Social	IMSS
Instituto Nacional de Estadística y Geografía	INEGI
Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos	OCDE
Organización Internacional del Trabajo	OIT
Programa de Apoyo para el Empleo	PAE
Sistema Nacional de Empleo	SNE
Secretaría del Trabajo y Previsión Social	STPS
United States Agency for International Development	USAID

Lista de gráficas

Gráfica 1: Porcentaje de individuos en desocupación, 2005-2011, México	2
Gráfica 2: Porcentaje de empresas que afirman no encontrar al personal adecuado para cubrir sus vacantes	3
Gráfica 3: Composición de la población de jóvenes de México, por rangos de edad y lugar de residencia, México, 2011	4
Gráfica 4: Porcentaje de individuos en desocupación, por tamaño de la localidad, México, 2011 ...	4
Gráfica 5: Ingreso laboral mensual de la población de jóvenes ocupados	5
Gráfica 6: Tasa de participación de la población de jóvenes urbanos en el mercado laboral de México, por rangos de edad y sexo.....	6
Gráfica 7: Árbol de problemas	7
Gráfica 8: Gasto acumulado en educación, salud y nutrición	9
Gráfica 9: Tasa de asistencia a la escuela de la población menor a 30 años, por rangos de edad y lugar de residencia, México	10
Gráfica 10: Distribución de la población de jóvenes urbanos (14 a 29 años) en desocupación, por nivel de escolaridad y sexo, México	11
Gráfica 11: Porcentaje de asistencia a la escuela de la población urbana entre 14 y 24 años en México, por sexo, 2011	11
Gráfica 12: Porcentaje de mujeres entre 14 y 24 años que asisten a la escuela, por rangos de edad y el hecho de tener hijos, México, 2011	11
Gráfica 13: Causas de inasistencia escolar para jóvenes entre 15 y 19 años de edad, por edades, 2009 (Porcentaje - %)	12
Gráfica 14: Distribución de la población urbana ocupada en México, según el nivel de ingreso laboral, por rangos de edad (en porcentajes).....	19
Gráfica 15: Porcentaje de la población urbana ocupada en el sector informal, por rangos de edad, en México	20
Gráfica 16: Porcentaje de la población de jóvenes sin seguro de salud, por tamaño de la localidad, México, 2010.....	21
Gráfica 17: Ruta Crítica de un buen programa ALMP: la vinculación es clave.....	32
Gráfica 18: La matriz de marco lógico del Programa de Inclusión Laboral para Jóvenes	42
Gráfica 19: Flujos de Planeación y del Esquema de Operaciones.....	46
Gráfica 20: Administración de los recursos del programa	53

Gráfica 21: Gasto acumulado en educación, salud y nutrición con inversión adicional..... 55

Gráfica Anexo i: Distribución de las poblaciones nacional y urbana, por rangos de edad, México 2011 iii

Gráfica Anexo ii: Distribución de la población urbana, por rangos de edad, México 2011iii

Gráfica Anexo iii:iv

Gráfica Anexo iv: Nivel de educación terminado de la población de jóvenes urbanos, por rangos de edad y por sexo, México 2011 v

Gráfica Anexo v: Sector de actividad de la población de jóvenes urbanos ocupados, por rangos de edad y por sexo, México 2011vi

Gráfica Anexo vi: Distribución de la población de jóvenes pobres urbanos en condición de, pobreza por rango de edad y localidad, México 2010vii

Gráfica Anexo vii: Distribución de la población de jóvenes urbanos por rangos de edad y condición de pobreza del hogar donde viven, México 2010viii

Lista de tablas y mapas

Tabla 1: ¿Qué cosas son las que más te preocupan hoy en día?	8
Tabla 2: Distribución de beneficiarios de tres programas nacionales de becas a la educación/a la capacitación entre la población joven en situación de pobreza	14
Tabla 3: Calificación de México con respecto a algunos indicadores de rigidez laboral	18
Tabla 4: Principales resultados por tipo de intervención.....	23
Tabla 5: Resultados del Portal del Empleo 2008-2011	36
Tabla 6: Respuestas a la pregunta, “si crees que el gobierno puede hacer más para ayudarte, ¿qué acciones piensas que podrían ser las más útiles para que te apoyen a encontrar trabajo?”	41
Tabla 7: Criterios de elegibilidad de los posibles beneficiarios.....	47
Tabla 8: Resumen de Tipos y Montos de Apoyo ofrecidos por el programa	50
Tabla 9: Criterios de elegibilidad	52
Mapa i: Distribución geográfica de los jóvenes urbanos desocupados, por Estado, México 2011	x
Mapa ii: Incidencia geográfica de la desocupación en los jóvenes urbanos, por Estado, México 2011	xi
Mapa iii: Incidencia geográfica de los jóvenes urbanos que “no estudian y no trabajan”, por Estado, México 2011	xii
Mapa iv: Incidencia geográfica de la pobreza en los jóvenes urbanos, por Estado, México 2011 ...	xiii

Antecedentes

En 2011, la Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS) solicitó a USAID financiara la ejecución de una evaluación de los Talleres de Valores para la Empleabilidad – un esfuerzo que la dependencia estaba implementando como parte de la Estrategia Todos Somos Juárez, en la ciudad del mismo nombre. Los Talleres mencionados son un esfuerzo didáctico que tiene como objetivo generar en los participantes el interés de conseguir un empleo formal y permanecer en él a través de la vivencia de valores, que sirvan como promotores para prevenir la violencia y los delitos del orden común. A través de distintas dinámicas – como son las actividades en equipo, la observación de videos y el juego de roles – se tratan temas relativos a valores, anti-valores, relaciones interpersonales, plan de vida y carrera, violencia doméstica y adicciones. La intención es que los participantes delineen un plan de vida y se fijen metas de corto y mediano plazo; estas metas pueden involucrar la continuación de los estudios, el tomar cursos de capacitación técnica o profesional, buscar autoempleo, o bien la búsqueda de diversos proyectos de carácter personal y familiar.

La evaluación, ejecutada por Abt Associates, Inc. y C230 Consultores, S.C., encontró que si bien los Talleres tenían fortalezas importantes, solamente proveían – parcialmente – uno de los seis componentes que la literatura identifica como claves para lograr que un programa mejore la empleabilidad de los jóvenes urbanos en situación de pobreza. En línea con lo anterior, recomendó complementar el esfuerzo, buscando construir un programa integral de inclusión laboral para jóvenes.

La recomendación fue aceptada por la STPS, a través del entonces Secretario Javier Lozano y su Subsecretario Jaime Domingo López Buitrón. USAID aceptó financiar el diseño del nuevo programa, y el Instituto Mexicano de la Juventud (IMJUVE) aceptó cofinanciarlo. El presente documento contiene, precisamente, el diseño de un programa que – aprovechando la experiencia internacional, y basándose en un diagnóstico específico de las necesidades de la juventud mexicana – buscaría ayudar a las y los jóvenes del país a mejorar sus niveles de inserción en el mercado laboral, su permanencia en éste y a mejorar el ingreso que las y los jóvenes pueden obtener a cambio de su trabajo.

Agradecimientos

El desarrollo del presente documento estuvo a cargo de Christelle Marpaud, bajo la supervisión de Marco López-Silva, y con la asistencia de Amlin Charles y Esther Ongay.

El equipo de trabajo desea expresar su gratitud a los especialistas, organizaciones e instituciones que aportaron su valiosa colaboración en la construcción del presente documento, a través de su conocimiento, disponibilidad de tiempo y sugerencias. En especial, desea agradecer los valiosos comentarios del Programa de Competitividad de USAID, en especial de Tim Kessler y Ramiro Nava; así como las invaluable aportaciones del IMJUVE, a través de su Director General, Miguel Ángel Carreón, Jesús Caudillo y Manfred Celis.

Introducción

Los jóvenes son una porción significativa de la fuerza laboral del país. Su participación en el mercado de trabajo a través de un empleo formal, genera importantes beneficios: a nivel individual, el empleo contribuye al fomento de capacidades de desarrollo profesional, a una mejoría del nivel socioeconómico y a la construcción de un patrimonio, entre otros. A nivel de país, una fuerza laboral productiva promueve el desarrollo económico de la sociedad en su conjunto; el aumento de la movilidad social y la reducción de la pobreza.

Desafortunadamente, en la actualidad los jóvenes mexicanos enfrentan un serio problema de inserción, permanencia e ingreso laboral. En respuesta a este contexto, se propone la implementación de un Programa de Inclusión Laboral enfocado en mejorar el nivel de inserción, permanencia e ingreso laboral de los jóvenes urbanos de 14 a 29 años en situación de pobreza, que estudian o bien trabajan en condiciones de precariedad.

Para el diseño de este programa se hizo un diagnóstico del problema; se identificaron y se distinguieron sus causas. Por otra parte, se llevó a cabo una extensa revisión bibliográfica, analizando los programas de empleabilidad internacionales y nacionales más exitosos. Lo anterior permitió contar con un referente de las mejores prácticas en el tema de empleabilidad.

Finalmente, se elaboró una matriz de marco lógico y se definieron el objetivo general, la cobertura, la población objetivo, los criterios de apoyo y elegibilidad, los tipos y montos de apoyo, los actores involucrados en la planeación y operación del programa, así como las características de los componentes que lo integran; finalmente, se estimó un presupuesto preliminar.

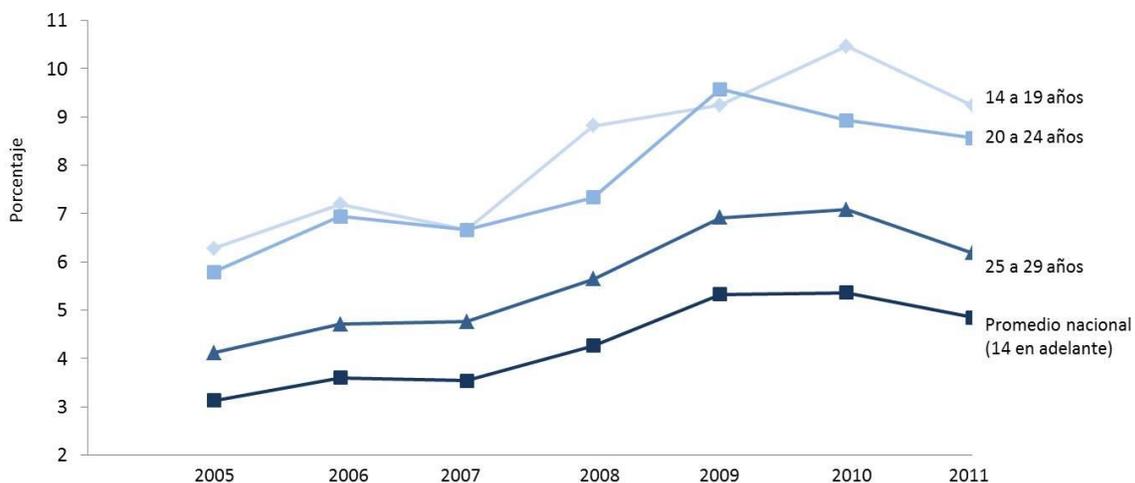
1. Identificación del problema

El nivel de desempleo juvenil en México resulta preocupante. De acuerdo con datos de la ENOE, en el 2011 la tasa de desempleo juvenil alcanzó el 8%, mientras que el promedio nacional se situó en 5%. Comparativamente, la tasa de desempleo para la población de 30 años o más apenas alcanzó los tres puntos porcentuales.³

Esta situación, en que los jóvenes resultan más afectados por el desempleo que el resto de la población, es común en muchas regiones del mundo, incluida América Latina: de acuerdo con datos de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), la tasa de desempleo juvenil latinoamericana se encuentra 8 puntos porcentuales por arriba de la tasa de desempleo adulta.⁴

Si se analiza la evolución reciente del problema de desempleo en México, se observa que éste se ha acentuado para todos los rangos de edad en los años recientes; sin embargo, los jóvenes son consistentemente el grupo más afectado. De 2005 a 2011, por ejemplo, el porcentaje promedio de desocupación de la población en general pasó de 3.2 a 4.8 puntos porcentuales (una diferencia de 1.6 puntos), mientras que para la población entre los 14 y los 19 la tasa aumentó poco más de 4 puntos (Gráfica 1). En general, la tasa de desocupación es menor para los grupos de mayor edad; es decir, el problema disminuye con la edad.

Gráfica 1: Porcentaje de individuos en desocupación, 2005-2011, México



Fuente: ENOE 2011-IV, cálculos propios.

En este contexto, algunos analistas sostienen que la alta tasa de desempleo juvenil se deriva simplemente del reciente estancamiento de las economías a nivel mundial, que ha contraído el mercado de trabajo formal y aumentado la dificultad de generación de nuevos empleos para todos

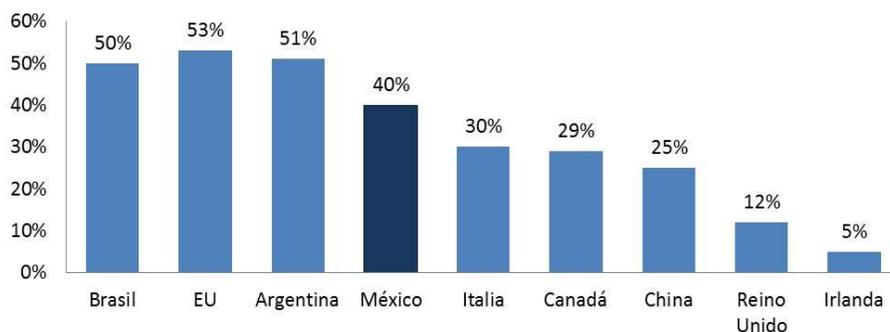
³ En el presente documento, la población de jóvenes se define como los jóvenes de 14 a 29 años de edad. La tasa de desempleo juvenil se calculó con datos provenientes de la ENOE, 2011-IV.

⁴ Organización Internacional del Trabajo (OIT). 2012. Trabajo Decente y Juventud en América Latina. Perú, Lima: OIT.

los grupos de edad.⁵ Sin embargo, la literatura en la materia demuestra que el alto nivel de desempleo juvenil tiene causas que van más allá de la escasa generación de empleos en general; en particular, se citan limitaciones en la formación de capital humano, problemas en la vinculación entre oferta y demanda laboral y la existencia de diversas limitaciones institucionales que afectan particularmente a la población joven.

A decir de los empleadores (ver Gráfica 2) cuando éstos buscan candidatos para ocupar las plazas de trabajo que ofrecen, encuentran solicitantes; sin embargo, las habilidades que éstos ofrecen no están alineadas con lo que el sector productivo necesita. Lo anterior indica que una parte probablemente sustancial del problema es la presencia de una desconexión entre las capacidades y conocimientos que ofrecen los jóvenes buscadores de empleo, y las demandas de los empleadores.

Gráfica 2: Porcentaje de empresas que afirman no encontrar al personal adecuado para cubrir sus vacantes



Fuente: Gascón, Verónica y López, Alejandra. "Sufren empresas falta de talento." Reforma, 3 de julio del 2012.

En cuanto a la concentración geográfica de esta problemática, los datos revelan que ésta se presenta primordialmente en zonas urbanas.⁶ La población mexicana es cada vez más urbana, y este fenómeno se manifiesta con mayor fuerza en la población joven: el 62.8% del total de la población de jóvenes de 14 a 29 años reside en áreas urbanas, mientras que el 14.6% habita áreas semiurbanas y el 22.6% vive en localidades rurales. Al desagregar el total de jóvenes en tres rangos de edad (14-19, 20-24 y 25-29 años), observamos que la distribución geográfica se mantiene para los tres grupos (Gráfica 3).

Por otra parte, al analizar el porcentaje de individuos en desocupación por tamaño de la localidad, se observa que la primera aumenta conforme crece la segunda. En efecto: las poblaciones con menos de 2,500 habitantes presentan un 3% de desocupación, en contraste con el 5.8% que se observa en las poblaciones con más de 100,000 habitantes (Gráfica 4).

⁵ Consejo Nacional de Población (CONAPO) (2010) "La situación actual de los jóvenes en México", CONAPO, Serie de documentos técnicos.

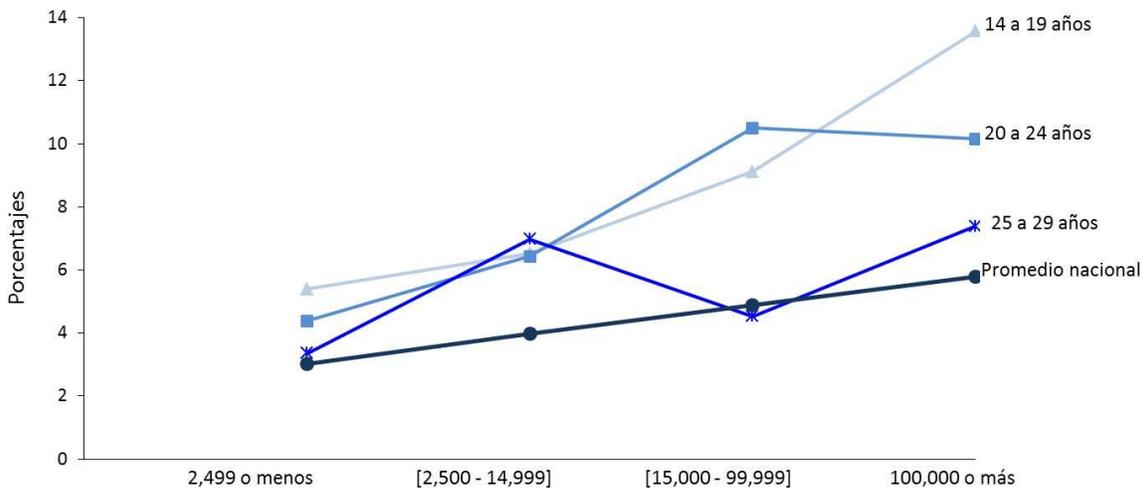
⁶ Para efectos de este documento, se ha definido una localidad como rural cuando cuenta con hasta 2,499 habitantes; semiurbana, entre 2,500 y 14,999 habitantes, y urbana si tiene 15,000 habitantes o más.

Gráfica 3: Composición de la población de jóvenes de México, por rangos de edad y lugar de residencia, México, 2011



Fuente: ENOE 2011-IV, cálculos propios.

Gráfica 4: Porcentaje de individuos en desocupación, por tamaño de la localidad, México, 2011



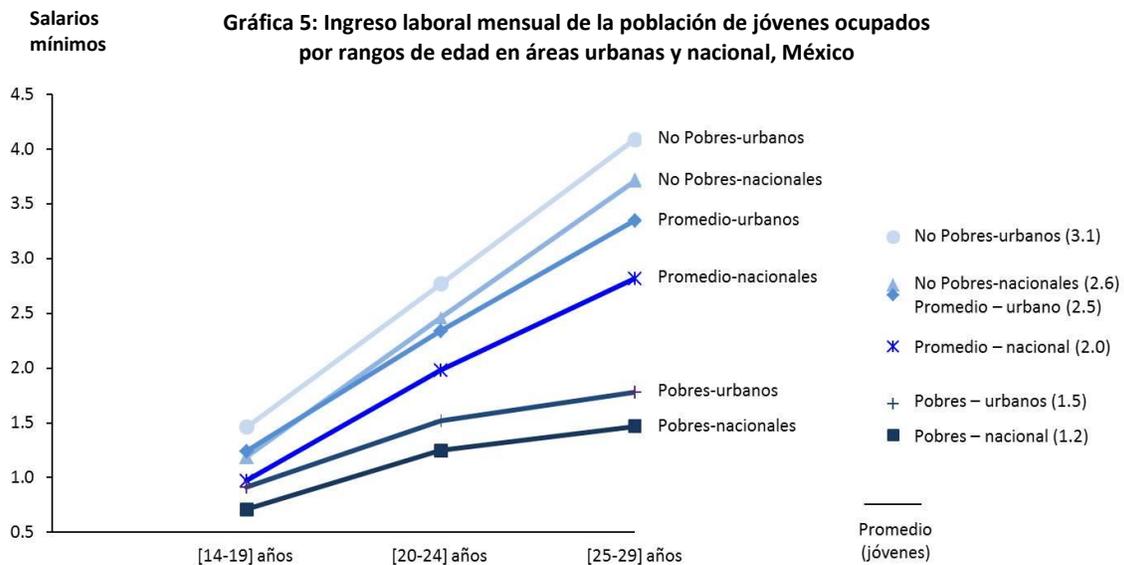
Fuente: ENOE 2011-IV, cálculos propios.

Por otra parte, según datos de la Encuesta Nacional de Ingreso y Gasto en los Hogares (ENIGH) 2010, la relación entre el ingreso laboral, la edad y el nivel socioeconómico muestra tres comportamientos que vale la pena subrayar (Gráfica 5). En primer lugar, como resulta lógico, el ingreso laboral de los jóvenes urbanos en situación de pobreza es significativamente inferior al promedio nacional y al de los jóvenes urbanos no pobres. En el 2010, el salario promedio mensual a nivel nacional equivalía a dos salarios mínimos; en contraste, el salario promedio para los jóvenes urbanos en situación de pobreza era de 1.5 salarios mínimos, mientras que el de los jóvenes urbanos no pobres se ubicaba en 3.1 veces el salario mínimo. En segundo lugar, existe una clara tendencia ascendente entre edad e ingreso laboral, que sugiere que variables como la experiencia laboral adquirida a lo largo de los años genera impactos positivos en el nivel de ingreso. Este resultado no es novedoso; diversos estudios (por ejemplo, Mincer, 1974 y Lemieux, 2003) han demostrado que los ingresos de una persona tienen relación con su nivel educativo y su experiencia laboral. En otras palabras, el capital humano tiene retornos económicos positivos. En

el caso específico de México, en el 2005, la rentabilidad de un año adicional de educación en el ingreso fue del 11%, y la de un año adicional de experiencia laboral fue de 3% (Ordaz, 2007).

Finalmente, la brecha entre el ingreso laboral de los jóvenes en situación de pobreza y el de los no pobres se va acentuando conforme aumenta la edad. Dicha observación nos sugiere la hipótesis de que la trayectoria de acumulación de capital humano de los jóvenes en situación de pobreza difiere significativamente de la de los jóvenes no pobres.

Por otra parte, diversos estudios han comprobado que existe una relación entre la pobreza del hogar y las posibilidades de inserción laboral. Lo anterior obedece a que conseguir empleo requiere tener acceso a redes sociales y mecanismos de intermediación, de los cuales los sectores más desfavorecidos de la población se encuentran excluidos.⁷



Fuente: ENIGH 2010, cálculos propios.

Dentro del grupo de jóvenes, las mujeres son las que enfrentan peores condiciones en el mercado laboral. En promedio, los jóvenes hombres de 14 a 29 años tienen una participación del 64%, contra un 43% en el caso de las mujeres (Gráfica 6). Las jóvenes madres frecuentemente recurren al autoempleo ante la necesidad de cubrir las obligaciones que implica tener una familia en procreación, situación que las expone a condiciones laborales más inestables y precarias.⁸

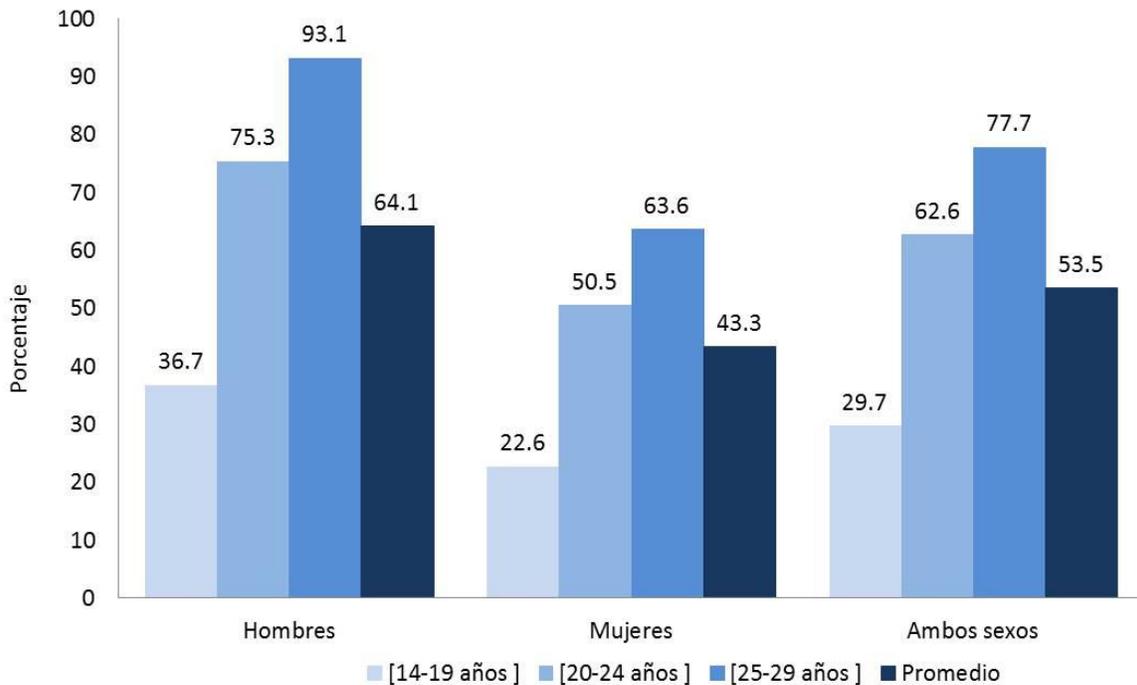
Adicionalmente, la brecha de género se acentúa a medida que la edad aumenta: la diferencia en la participación en el mercado laboral entre hombres y mujeres en el rango de 14 a 19 años es de un 14%, mientras que para el rango de 25 a 29 la brecha alcanza el 29%. Una explicación posible a este problema es que el mercado laboral castiga fuertemente a las personas que han salido del

⁷ Organización Internacional del Trabajo (OIT). 2012. Trabajo Decente y Juventud en América Latina. Perú, Lima: OIT.

⁸ Consejo Nacional de Población (CONAPO) (2010) "La situación actual de los jóvenes en México", CONAPO, Serie de documentos técnicos.

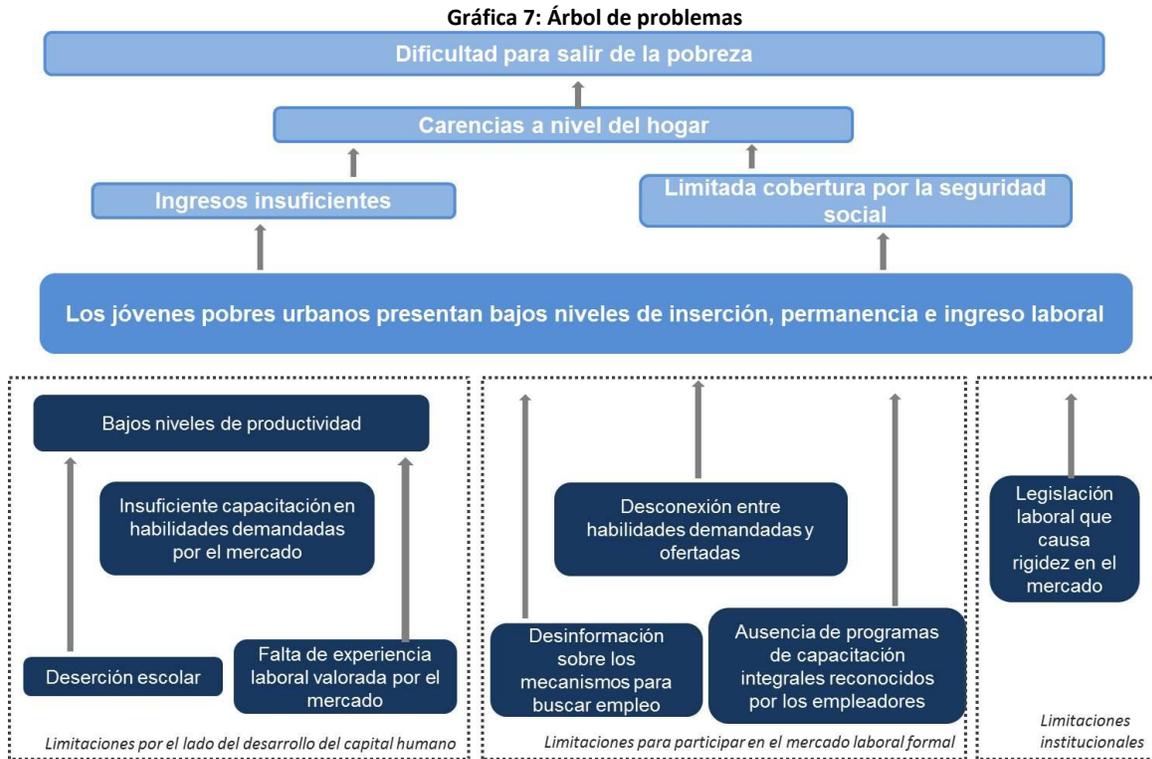
sistema: las mujeres que desean reincorporarse al mercado laboral después de varios años de estar fuera del mismo, encuentran muchas barreras para lograrlo.

Gráfica 6: Tasa de participación de la población de jóvenes urbanos en el mercado laboral de México, por rangos de edad y sexo



Fuente: ENOE 2011-IV, cálculos propios.

El análisis efectuado muestra, así, que existe un problema de bajos niveles de inserción, permanencia e ingreso laboral entre los jóvenes mexicanos, especialmente entre aquellos que habitan en localidades urbanas y que se encuentran en condición de pobreza. El siguiente esquema ilustra la problemática arriba descrita; presenta tres bloques de posibles causales y señala una serie de efectos derivados de la problemática del empleo en la población de jóvenes.



Fuente:Elaboración propia.

Es de resaltar que la problemática arriba señalada coincide con la opinión de los jóvenes, relativa a las situaciones que consideran de mayor preocupación en la actualidad. Una Encuesta de Percepción sobre el Mercado de Trabajo realizada en el 2012 por la OIT y Fundación IDEA muestra que “tener trabajo o un empleo adecuado” es la segunda preocupación más importante para los jóvenes, sólo rebasada por el problema de inseguridad (Tabla 1).⁹

⁹ Organización Internacional del Trabajo y Fundación IDEA. 2012. “Encuesta sobre la Percepción de las y los Jóvenes sobre el Mercado de Trabajo”. México.

La Encuesta telefónica se levantó de forma aleatoria a un total de 409 jóvenes entre 14 y 29 años, el marco muestral fueron todos los hogares a nivel nacional que cuentan con un número telefónico. Las encuestas se levantaron del 7 al 12 de junio de 2012.

**Tabla 1: ¿Qué cosas son las que más te preocupan hoy en día?
Encuesta de Percepción sobre el Mercado de Trabajo**

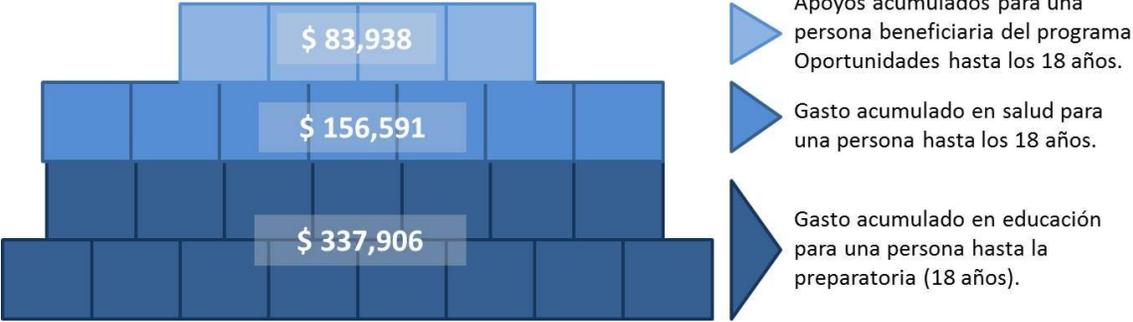
Preocupaciones	Nivel de importancia				
	1: Menos importante	2	3	4	5: Más importante
Problemas derivados del cambio climático	20%	13%	10%	12%	9%
Inseguridad	5%	9%	13%	20%	40%
Tener un trabajo o un empleo adecuado	9%	13%	17%	16%	15%
Poder independizarme	12%	17%	14%	12%	4%
Terminar mis estudios	10%	15%	14%	12%	12%
Apoyar económicamente a mi familia/mis hijos	12%	15%	20%	13%	11%
Divertirme	16%	6%	6%	5%	3%
La situación social del país	19%	15%	9%	13%	10%

Fuente: OIT (2012), Encuesta de percepción sobre el mercado de trabajo

Esta situación se presenta a pesar de la importante inversión que la sociedad mexicana – a través del Gobierno Federal – realiza durante décadas en sus nuevas generaciones. Si se suma la inversión reportada por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) en materia de educación y salud por persona, y los apoyos que un joven en situación de pobreza recibe del Programa Oportunidades, desde su nacimiento hasta su salida de la educación preparatoria, resulta una cifra de aproximadamente \$579 mil pesos.¹⁰ Resulta preocupante que los jóvenes egresen del sistema escolar para enfrentarse a oportunidades escasas de empleo, a pesar de la importante inversión realizada en ellos.

¹⁰ El gasto acumulado en educación se calculó considerando el gasto federal en educación del 2008, traído a valor del 2010. Se consideró el gasto federal erogado por persona para la educación preescolar, primaria, secundaria y preparatoria. Los datos provienen de OCDE, 2008. El gasto acumulado en salud se calculó considerando el gasto federal anual en salud por persona por un total de 18 años. Los datos provienen de OCDE, 2008. Los apoyos acumulados para una persona beneficiaria del programa Oportunidades se calcularon como la suma de los apoyos de Alimentación, Educación, Infantil, Vivir Mejor y Jóvenes con Oportunidades que una persona puede recibir de los 0 hasta los 18 años. Los datos provienen del Programa Oportunidades, 2009.

Gráfica 8: Gasto acumulado en educación, salud y nutrición



En las siguientes secciones se presentarán los datos que evidencian la existencia de tres causas principales, que explican la problemática antes descrita: limitaciones en el desarrollo de capital humano, limitaciones en la participación en el mercado laboral formal y limitaciones institucionales. En cuanto a sus efectos, el problema del empleo genera una importante falta de oportunidades laborales y desarrollo, que eventualmente se traduce en carencias a nivel hogar, las cuales terminan por atrapar a dichos jóvenes dentro de un círculo de pobreza.

2. Causas de la problemática

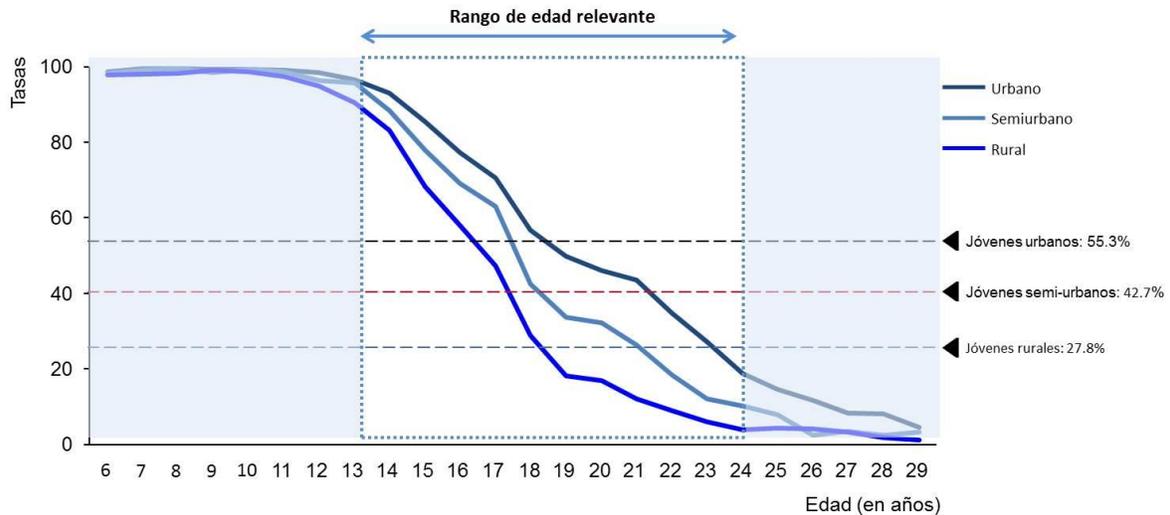
En esta sección se analizarán los factores que explican las limitaciones en la formación de capital humano y en la participación de los jóvenes en el mercado laboral. También se mencionarán brevemente las limitaciones institucionales a nivel de legislación laboral.

2.1. Limitado desarrollo de capital humano

2.1.1. Deserción escolar

La deserción escolar y el consecuente bajo nivel de escolaridad son un obstáculo para la incorporación de los jóvenes en el mercado laboral, en tanto que limitan su acumulación de capital humano. El bajo porcentaje de egresados de nivel secundaria en América Latina sugiere que una proporción importante de jóvenes no alcanza siquiera un umbral mínimo de acreditación de estudios que les facilite la entrada al mercado laboral. Como comenta Bassi et al. (2012): *“actualmente es mucho mayor el número de empleos en los que se exige el diploma de secundaria (incluso para aquellos de baja productividad y/o bajos salarios) como requisito mínimo para postular”*. En México, el problema de deserción escolar afecta a los jóvenes justamente a partir de la educación secundaria (Gráfica 9)

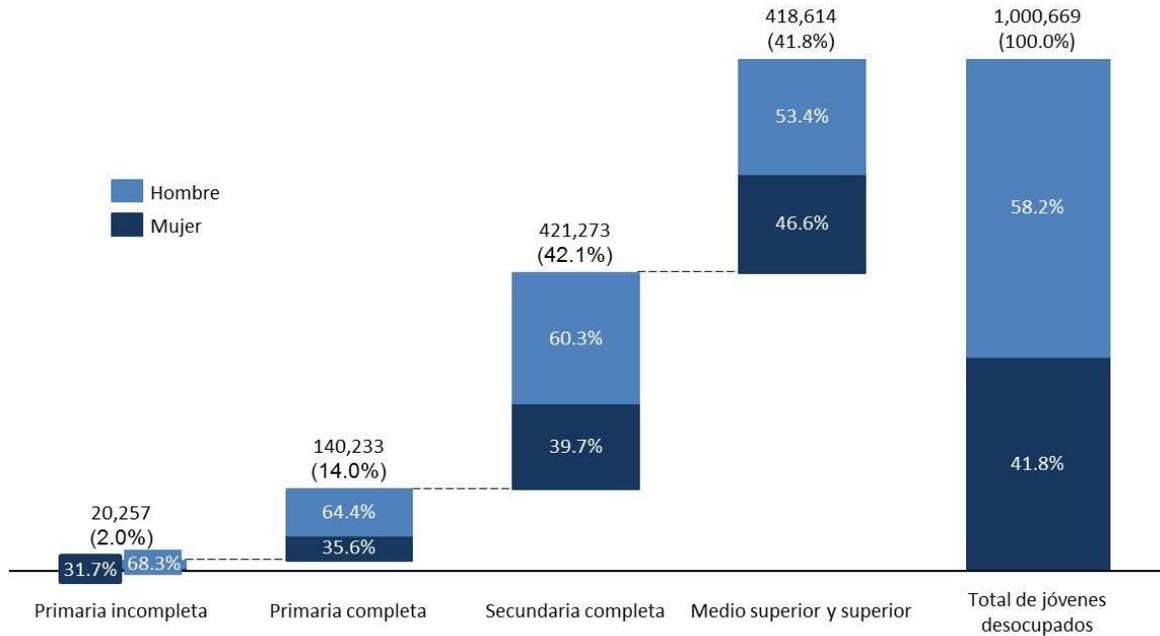
Gráfica 9: Tasa de asistencia a la escuela de la población menor a 30 años, por rangos de edad y lugar de residencia, México



Fuente: ENOE 2011-IV, cálculos propios.

Desafortunadamente, las condiciones del mercado laboral en México implican que la educación media y media superior no siempre garantiza la obtención de empleos. Como puede observarse en la Gráfica 10, casi la mitad de los jóvenes desocupados (41.8%) cuentan con niveles de educación media y superior.

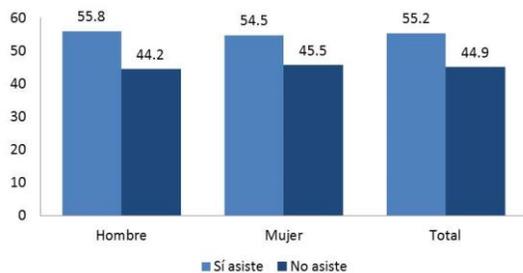
Gráfica 10: Distribución de la población de jóvenes urbanos (14 a 29 años) en desocupación, por nivel de escolaridad y sexo, México



Fuente: ENOE 2011-IV, cálculos propios.

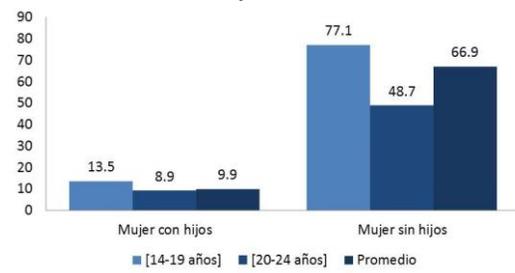
Por otra parte, la inasistencia escolar afecta ligeramente más a las mujeres que a los hombres, y el margen aumenta cuando las mujeres tienen hijos. El porcentaje de mujeres entre 14 y 24 años que no asiste a la escuela es poco más de un punto porcentual mayor que la inasistencia de los hombres en el mismo grupo de edad (Gráfica 11); la tasa de inasistencia escolar de las mujeres con hijos entre 14 y 19 años es más del 60% mayor a las de las mujeres sin hijos. La diferencia en el grupo de 20 a 24 años es menor, pero es también notoria (Gráfica 12).

Gráfica 11: Porcentaje de asistencia a la escuela de la población urbana entre 14 y 24 años en México, por sexo, 2011



Fuente: ENOE 2011-IV, cálculos propios.

Gráfica 12: Porcentaje de mujeres entre 14 y 24 años que asisten a la escuela, por rangos de edad y el hecho de tener hijos, México, 2011

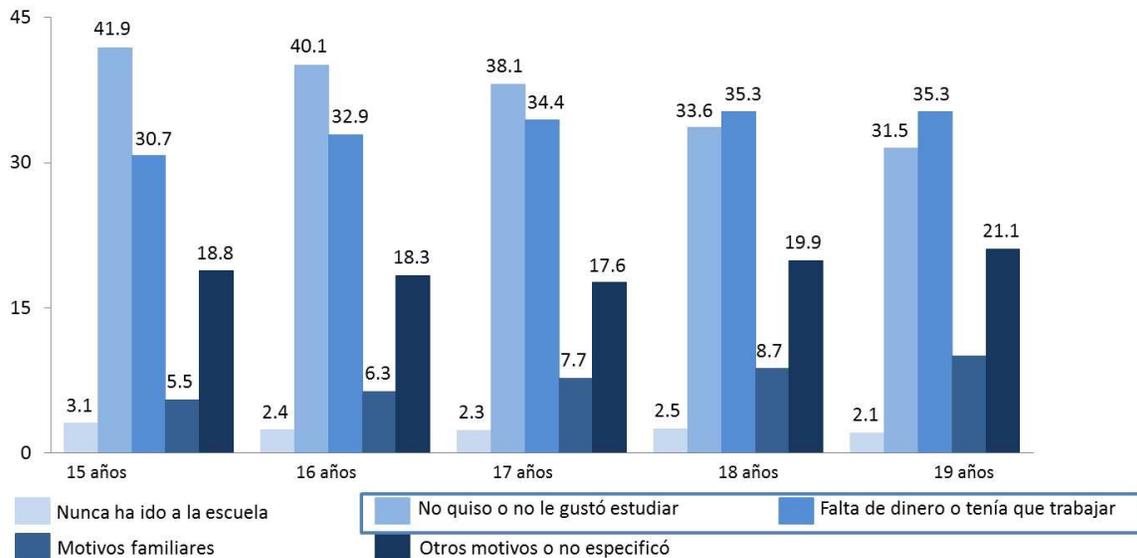


Al retirarse pronto del sistema educativo, los jóvenes se enfrentan a un obstáculo adicional: no cuentan con la experiencia suficiente para compensar su bajo nivel de estudios. Ante esta situación, y como lo comenta Bassi “[...] los jóvenes terminan vinculándose a actividades informales, inestables, mal remuneradas y sin prestaciones, como alternativa a permanecer cesantes”.¹¹

La combinación de estos factores coloca a los jóvenes en una situación de vulnerabilidad laboral, por la falta de seguridad social y porque la rotación en este tipo de empleos es mayor que en los empleos formales. Además, los jóvenes que entran al sector informal tienen menores probabilidades de adquirir herramientas valoradas en el mercado, lo que dificulta el resto de su trayectoria profesional.

El hecho de que los estudios sean una inversión en capital humano que es rentable en el mediano y largo plazo (Rojas et al., 2010), pero que los jóvenes enfrentan limitaciones económicas en el corto plazo, es una de las principales causas de la deserción escolar. En efecto, un estudio del 2009 realizado por la Secretaría de la Educación Pública muestra que la necesidad de trabajar y el desinterés en los estudios son las dos razones más importantes que empujan a los jóvenes de 15 a 19 años a abandonar el sistema escolar (Gráfica 13). Desafortunadamente, al verse obligados a atender sus requerimientos de hoy, los jóvenes que cortan su desarrollo educativo comprometen el desempeño que tendrán mañana en el mercado laboral.

Gráfica 13: Causas de inasistencia escolar para jóvenes entre 15 y 19 años de edad, por edades, 2009 (Porcentaje - %)



Fuente: Subsecretaría de Educación Media Superior, con base en el Censo 2000.

¹¹ Bassi, Marina, et al. (2012). Desconectados. Habilidades, educación y empleo en América Latina. BID, México.

2.1.2. *Insuficiente capacitación en habilidades demandadas por el mercado*

Las empresas tienen incentivos naturales para capacitar a los trabajadores en aquellas tareas específicas a la producción de los bienes o servicios que éstas proveen y que no puedan ser utilizadas en otras empresas. Se requieren ciertas regulaciones (obligaciones mínimas de capacitación) para asegurar que las firmas decidan invertir en habilidades generales, que los empleados pueden aprovechar en futuros empleos¹².

En este sentido, los jóvenes desempleados están en desventaja respecto a las personas empleadas. Al estar desempleados, no pueden recibir capacitación laboral por parte de un empleador, y con el tiempo, este rezago se incrementa, porque las firmas prefieren contratar a personas con mayores habilidades para el trabajo. La implicación lógica de esta situación es que los jóvenes desempleados encuentran mayores barreras de entrada al mercado laboral formal, generando un círculo vicioso donde el desempleo disminuye las posibilidades de capacitación de los jóvenes y dicha carencia hace más difícil que consigan un empleo.

Existen algunos programas sociales que, entre sus objetivos, buscan promover la formación de capital educativo (general o específico); por ejemplo, Oportunidades brinda becas hasta el nivel preparatoria. El programa de Becas para la Educación Media Superior, por su parte, apoya el mismo concepto; Bécate apoya la provisión de servicios de capacitación para el trabajo. Sin embargo, estos programas tienen una cobertura relativamente baja y enfocada, por lo general, en las zonas rurales (ver Tabla 2). El programa con mayor cobertura es Oportunidades, aunque su alcance en zonas urbanas es mucho menor. La cobertura de jóvenes mayores de 20 años es prácticamente nula por parte de Oportunidades y del programa de Becas a la Educación Media Superior (Becas EMS), porque ambos finalizan sus apoyos cuando los beneficiarios concluyen los estudios de preparatoria.¹³

¹²Bassi, Marina, et al. (2012). Desconectados. Habilidades, educación y empleo en América Latina. BID, México.

¹³ El estudio calcula los porcentajes de cobertura medidos en porcentaje de la población joven de 16 a 35 años que vive en situación de pobreza. También se asume que no existe un empalme de beneficiarios para los tres programas mencionados.

Tabla 2: Distribución de beneficiarios de tres programas nacionales de becas a la educación/a la capacitación entre la población joven en situación de pobreza

	Total de la población en situación de pobreza	SEDESOL		SEP		STPS		Porcentaje total de los tres programas
		% de la población atendida por Oportunidades		% de la población atendida por BECAS-EMS		% de la población atendida por Bécate		
Rural								
Mujeres								
16-20 años	1,06,984	204,787	19.0%	23,357	2.2%			21.2%
21-25 años	794,988		0.0%	128	0.0%			0.0%
26-25 años	1,573,657		0.0%	14	0.0%			0.0%
Hombres								
16-20 años	868,616	205,04	23.7%	15,712	1.8%			25.5%
21-25 años	512,755		0.0%	111	0.0%			0.0%
26-25 años	1,173,085		0.0%	7	0.0%			0.0%
Urbano								
Mujeres								
16-20 años	1,300,815	133,676	10.3%	105,265	8.1%	24,377	1.9%	20.2%
21-25 años	1,024,578		0.0%	614	0.1%	26,061	2.5%	2.6%
26-25 años	1,998,661		0.0%	67	0.0%	86,009	4.3%	4.3%
Hombres								
16-20 años	1,126,239	126,607	11.2%	65,316	5.8%	16,811	1.5%	18.5%
21-25 años	844,270		0.0%	447	0.1%	15,291	1.8%	1.9%
26-25 años	1,496,626		0.0%	25	0.0%	57,339	3.8%	3.8%

Fuente: World Bank. Mexico: Diagnostic of Target Population to Determine Actions that Increase Labor Market Performance of Urban Youth Living in Poverty. Washington, DC, World Bank, 2009.

Además de lo anterior, el porcentaje de trabajadores que han recibido capacitación en el país es muy reducido: de acuerdo con una investigación de la STPS y del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), únicamente el 15.8% de la población económicamente activa ha recibido algún curso de capacitación.¹⁴

Finalmente, es necesario considerar que, de acuerdo con los resultados de un estudio del Banco Mundial realizado con datos de la ENOE 2009, existen dos subgrupos de la población para quienes la probabilidad de capacitarse es muy baja: las mujeres pobres con hijos y las personas pobres casadas o divorciadas.¹⁵

2.1.3. Falta de experiencia laboral valorada por el mercado

Como se mencionó anteriormente, la experiencia laboral es una variable que impacta significativamente en el nivel de ingreso de una persona. Para el caso mexicano, en el 2005, la rentabilidad de un año adicional de educación en el ingreso fue del 11% y de un año adicional de experiencia laboral fue de 3% (Ordaz, 2007). Esto significa que mientras más experiencia laboral tenga una persona, mayor su probabilidad de percibir un mejor salario. En este sentido, los

¹⁴ World Bank. 2009. "Mexico: Diagnostic of Target Population to Determine Actions that Increase Labor Market Performance of Urban Youth Living in Poverty". Washington, DC: The World Bank.

¹⁵ La población de la muestra incluye a la población de 16 a 35 años que viven en localidades urbanas y que cuenta con un nivel de ingreso del hogar por debajo de la línea de pobreza moderada. Las probabilidades se estimaron con base en una regresión lineal con datos de la pregunta: "¿Cuántas horas dedicó la semana pasada a estudiar o a cursos de capacitación?" (World Bank, *Ibid*)

jóvenes se encuentran una vez más en desventaja, debido a que no cuentan con mucha experiencia laboral, y en general no pueden conseguirla si no son empleados por alguna organización. Además, esta desventaja es mayor para los jóvenes en situación de pobreza, que generalmente tienen menores niveles educativos (Ordaz, 2007).

2.2. Limitaciones para participar en el mercado laboral formal

2.2.1. Desconexión entre habilidades ofertadas y demandadas

Tradicionalmente, la literatura ha abordado el problema del desempleo juvenil enfocándose en las limitaciones existentes en la formación de capital humano de los jóvenes y específicamente en los bajos niveles de educación. Sin embargo, el diagnóstico del problema es incompleto si no se analizan otros factores, como la demanda insatisfecha de habilidades específicas por parte de los empleadores. Un estudio elaborado por el BID en el 2010 con datos recolectados a través de la Encuesta de Demanda de Habilidades (EDH) a 1,200 organizaciones en Argentina, Chile y Brasil busca entender las razones de dicha desconexión. Las conclusiones más sobresalientes indican que:

- a) Las destrezas que usualmente demandaban las empresas han cambiado en las últimas décadas.

El estudio muestra que, para realizar las ocupaciones tradicionalmente demandadas (como oficinista, vendedor, prestación de servicios u operador técnico), más del 50% de las empresas requiere hoy de un perfil más especializado que en el pasado. El estudio argumenta que parte de este cambio se debe a que los avances tecnológicos de las últimas décadas permiten que las tareas rutinarias sean ejecutadas por sistemas computacionales, y ahora, las empresas demandan de los empleados mayor creatividad, habilidades para la resolución de problemas y destrezas de comunicación.

- b) Las empresas actuales demandan más habilidades socioemocionales que habilidades de conocimiento.

Como parte de la Encuesta de Demanda de Habilidades arriba mencionada, el estudio pidió a las empresas asignar un puntaje a distintas habilidades, en función de su importancia en el proceso de contratación. En promedio las empresas asignaron 55 puntos a las habilidades socioemocionales, aproximadamente 30 a las habilidades de conocimiento y sólo 15 a las específicas. Desafortunadamente, las habilidades socioemocionales son difíciles de medir en el momento de la contratación, y al estar vinculadas con el entorno socioeconómico de los individuos, es complicado suplir su carencia a través de programas de capacitación ofrecidos por las mismas empresas.¹⁶

¹⁶ Bassi, Marina, et al. (2012). Desconectados. Habilidades, educación y empleo en América Latina. BID, México.

2.2.2. *Desinformación sobre los mecanismos para buscar empleo*

Otra de las razones que explica la desconexión entre empleadores y buscadores de empleo es que, para ambos actores, el compartir la información necesaria para lograr un encuentro adecuado entre oferta y demanda, resulta costoso y complejo. En efecto: para cubrir sus vacantes, las empresas tienen que invertir recursos para anunciarlas, revisar solicitudes, realizar entrevistas, etc. Para los jóvenes, es necesario invertir tiempo y recursos para realizar la búsqueda de puestos vacantes que se adecúen a sus intereses y a sus perfiles profesionales; concertar y asistir a entrevistas, etc.

En este sentido, se ha comprobado que contar con un mayor conocimiento sobre los canales apropiados para buscar empleo antes de iniciar la búsqueda de éste, ayuda significativamente a que la transición entre la escuela y el mundo laboral sea más eficiente. Algunos estudios han encontrado que al brindar información a los estudiantes de las escuelas secundarias sobre las alternativas laborales demandadas y sus correspondientes retornos, muchos jóvenes cambian su decisión con respecto a qué tipo de trabajo buscar al concluir sus estudios.¹⁷ La ausencia de este proceso de información y de capacitación en herramientas para buscar empleo es una de las razones que explica la desconexión existente entre empleadores y los jóvenes buscadores de empleo.

2.2.3. *Ausencia de programas de capacitación integrales reconocidos por los empleadores*

La literatura ha demostrado que un programa de inclusión laboral tiene mayor probabilidad de generar impactos significativos en sus beneficiarios si incluye seis elementos: capacitación teórica, práctica y de desarrollo de habilidades socioemocionales; servicios de asistencia personalizada, servicios de intermediación laboral, un sistema de incentivos para el sector productivo (subsidio al salario para beneficiarios que están inscritos en pasantías, durante la duración de éstos), y un esquema de vinculación entre gobierno, sociedad civil y sector empresarial.¹⁸

En México no existe un programa integral que incorpore todos estos componentes. Los programas existentes, operados principalmente por la Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS) a través del Servicio Nacional del Empleo (SNE) se centran en diversos aspectos de la búsqueda de empleo, como son la capacitación, la vinculación con el sector productivo, la orientación vocacional o los subsidios al empleo; sin embargo, no existe un programa que englobe tales apoyos. El programa más completo en este sentido es Bécate, ya que incorpora algunos de los factores de éxito de un programa de inclusión laboral, sin embargo carece de servicios personalizados de asesoría social y de intermediación laboral, entre otros elementos que la literatura identifica como clave para

¹⁷ Ibid.

¹⁸ World Bank, 2009. "Mexico: International Experiences in Labor Policy and Labor Training Programs for the Youth". Washington, DC: The World Bank. El capítulo cinco del presente documento brinda información más detallada, relativa a los elementos que debe incluir un programa exitoso de promoción del empleo para jóvenes.

ayudar efectivamente a los jóvenes, como es la provisión de tutorías especializadas, o la formación de habilidades socioemocionales.¹⁹

Al mismo tiempo, falta una mayor vinculación con la industria y el sector empresarial, para que los programas se ajusten a las necesidades específicas de los empleadores.²⁰ Dicha vinculación permitiría que el contenido de los cursos de capacitación se adecúe a los requerimientos de las empresas y, al mismo tiempo, que la capacitación práctica se realice en los centros de trabajo donde los jóvenes podrían comenzar su vida laboral.

Finalmente, la gran mayoría de los programas de apoyo al empleo no cuentan con evaluaciones de impacto, lo que limita una estimación puntual de los efectos de los programas en la formación de capital humano, en el ingreso laboral y en empleo en general en el largo plazo.²¹

2.3. Limitaciones institucionales

2.3.1. Legislación laboral que causa rigidez en el mercado

La rigidez de la legislación laboral en México es un tema que ha sido abordado desde diferentes perspectivas. Una presentación amplia del tema rebasaría los alcances del presente trabajo, por lo que aquí se presenta un muy breve panorama al respecto.

En opinión de diversos analistas, la legislación laboral actual de nuestro país no promueve un aumento de la productividad laboral. Debido a que los esquemas de salario y despido son rígidos, las empresas cuentan con menores incentivos para la creación de empleos formales.²²

Para ilustrar este punto, resulta interesante recurrir a un estudio del Banco Mundial, en que se diseñó un Índice de Rigidez Laboral con base en cuatro variables: dificultad de contratación, rigidez en los horarios, dificultad de despido y costo de despido en semanas de salario. La siguiente tabla muestra que en tres de los cuatro indicadores, la posición de México se ubica por arriba del promedio y por arriba de algunos países latinoamericanos como Colombia y Chile.

¹⁹ Las características del programa Bécate se analizarán en la sección de Programas Nacionales de Empleabilidad.

²⁰ Bassi, Marina, et al. (2012). Desconectados. Habilidades, educación y empleo en América Latina. BID, México.

²¹ Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL). 2007. *Informe de la Evaluación Específica de Desempeño 2010-2011 del Programa de Apoyo al Empleo*. México: CONEVAL.

²² Jara, Marcelo de la, et al (2006) "An evaluation of training for the unemployed in Mexico" Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

Tabla 3: Calificación de México con respecto a algunos indicadores de rigidez laboral

	México	Colombia	Chile	E.E.U.U.
Dificultad de contratación (Promedio mundial: 30)	33	11	33	0
Rigidez en los horarios (Promedio mundial 26)	20	20	0	0
Dificultad de despido (Promedio mundial: 28)	70	0	20	0
Costo de despido en semanas de salario (Promedio mundial: 49)	52	59	52	0

Fuente: World Bank. 2009b. Doing business 2010. Reforming through difficult times.

<http://www.doingbusiness.org/~media/GIAWB/Doing%20Business/Documents/Annual-Reports/English/DB10-FullReport.pdf>.

En este sentido, la literatura ha recomendado reducir la complejidad en los procesos de contratación o de despido para promover la creación de un mayor número de empleos. Se ha mostrado que los países con mayores porcentajes de empleo informal tienen a su vez mayor rigidez en su regulación laboral. Al enfrentarse con dificultades en contrataciones y despidos, muchos empleadores optan por contrataciones en el sector informal. Desafortunadamente, cualquier cambio en la legislación laboral es complejo, porque existe una tradición jurídica en la que los elementos de rigidez laboral se instauraron con la intención de proteger a los trabajadores del abuso de los empleadores, y de proporcionar una red de seguridad en caso de pérdida repentina del empleo. Los últimos intentos de reforma laboral no han logrado crear las condiciones necesarias para aumentar la productividad ni la flexibilidad laboral necesaria.²³

²³ Garza, Enrique de la (2006). Los proyectos de reforma laboral de la UNT y del CT-CCE. En *La Situación del Trabajo en México*. UAM, México.

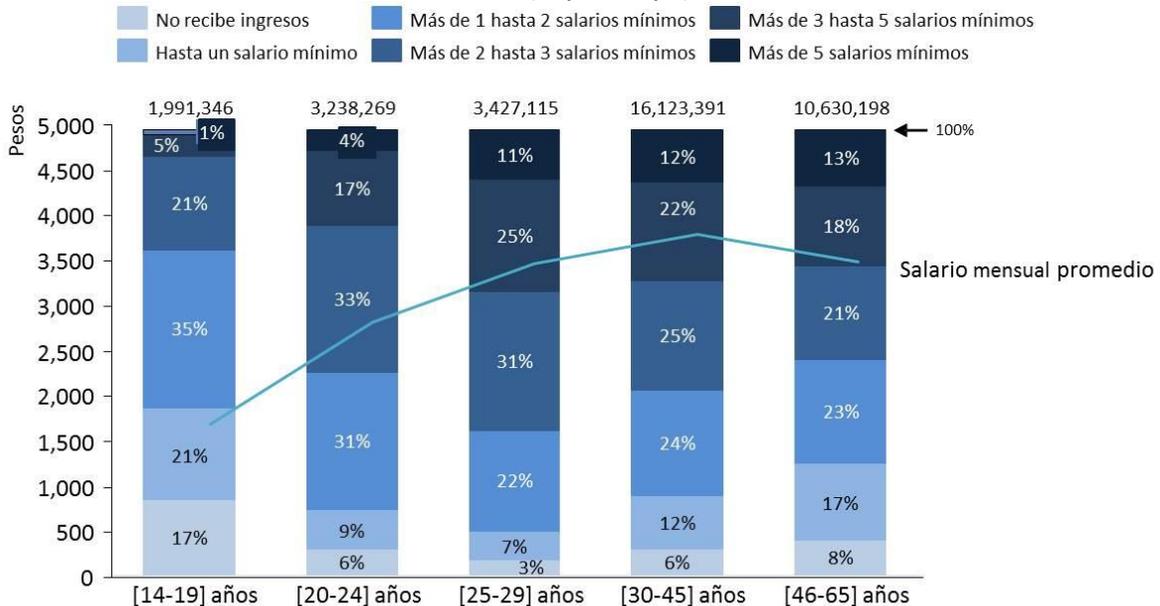
3. Efectos de la problemática

Las causas señaladas en la sección anterior tienen importantes implicaciones en el desempeño laboral presente y en el nivel de ingreso futuro de los jóvenes, en particular de los que viven en situación de pobreza. En su conjunto, estos factores se traducen en una incapacidad para generar ingresos suficientes por medio del trabajo, así como en una situación de vulnerabilidad ante factores externos. Dichos efectos, a su vez, contribuyen a perpetuar el círculo vicioso de la pobreza en el mediano y largo plazo.

3.1. Ingreso laboral insuficiente

Un bajo nivel de acumulación de capital educativo, y de experiencia laboral, se traducen en el tiempo en una evolución pobre de la carrera salarial. En México no existen encuestas panel (es decir, que sigan a un mismo grupo de personas a lo largo del tiempo) con duración suficiente para analizar la carrera salarial de las personas a lo largo de varias décadas, por lo cual no es factible realizar un análisis puntual de la problemática; sin embargo, sí es factible comparar el nivel promedio de ingresos de distintos segmentos de edad en un mismo momento en el tiempo. Como puede apreciarse en la siguiente gráfica, el ingreso laboral promedio apenas se duplica entre el grupo de edad de 14-19 y el de 30-45; a partir de los 46, incluso se reduce un poco.

Gráfica 14: Distribución de la población urbana ocupada en México, según el nivel de ingreso laboral, por rangos de edad (en porcentajes)

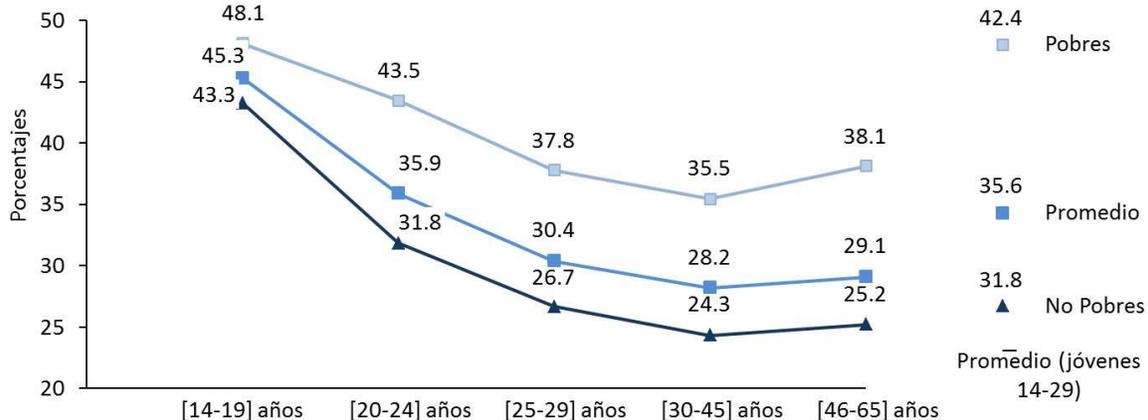


Fuente: ENOE 2011-IV.

3.2. Vulnerabilidad ante factores externos (carencia de seguro de salud, AFORE)

Ante las necesidades económicas inmediatas, muchos jóvenes tienen que optar por dejar el sistema educativo de forma temprana e incorporarse al mercado laboral. Desafortunadamente, al entrar al mercado laboral, el 45.3% de los jóvenes terminan trabajando en el sector informal. El Consejo Nacional de Población (CONAPO) informó hace un par de años que en el 2009 cuatro de cada diez jóvenes ocupados reportaba no contar con ninguna prestación.²⁴ Cabe señalar que los adolescentes trabajadores presentan, en este sentido, peores condiciones laborales que los adultos jóvenes, ya que mientras 64.6% de los primeros no cuenta con ninguna prestación en el trabajo, en los adultos jóvenes esto ocurre sólo entre el 27%.²⁵ Los datos de la ENIGH 2010 muestran que más del 65% de los jóvenes urbanos ocupados no contaba con un mecanismo de ahorro para el retiro (AFORE o SAR).

Gráfica 15: Porcentaje de la población urbana ocupada en el sector informal, por rangos de edad, en México



Nota: Se considera en el sector informal a todos los jóvenes ocupados que no cuentan con seguro médico (Seguro Popular, IMSS, ISSSTE, PEMEX, Marina, Defensa, seguro privado, etc.).

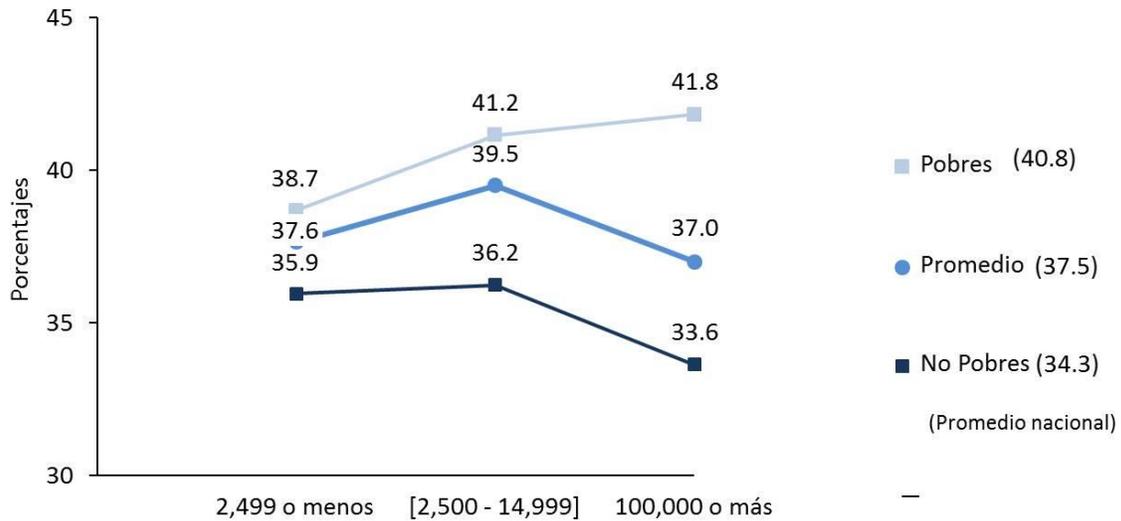
Fuente: ENIGH 2010, cálculos propios.

La falta de cobertura de seguridad social lleva aparejada una falta de cobertura de servicios médicos y protección ante riesgos de salud. Para el año 2010, el CONEVAL estimó que alrededor del 37% de los jóvenes urbanos no contaba con cobertura de seguro de gastos médicos (cifra que coincide con la de los jóvenes latinoamericanos en general²⁶). Los jóvenes urbanos en situación de pobreza son aún más afectados, dado que cerca del 42% de ellos padece esta carencia, contra 34% de los jóvenes urbanos no pobres (Gráfica 16).

²⁴ Consejo Nacional de Población (CONAPO) (2010) "La situación actual de los jóvenes en México", CONAPO, Serie de documentos técnicos.

²⁵ Consejo Nacional de Población (CONAPO) (2010) "La situación actual de los jóvenes en México", CONAPO, Serie de documentos técnicos.

²⁶ Organización Internacional del Trabajo (OIT). 2012. Trabajo Decente y Juventud en América Latina. Perú, Lima: OIT.

Gráfica 16: Porcentaje de la población de jóvenes sin seguro de salud, por tamaño de la localidad, México, 2010

Fuente: ENIGH, 2010.

La falta de cobertura en materia de riesgos de salud y discapacidad, atención médica y retiro, tiene importantes implicaciones en el desarrollo de las personas, ya que la ocurrencia de eventos en esas dimensiones (como una enfermedad grave) trae consigo gastos catastróficos que difícilmente pueden sufragar. Estos eventos y los gastos que traen consigo, pueden descarrilar totalmente la carrera laboral de las personas; mermar su capacidad de generar ingresos, y por tanto las posibilidades de formar un patrimonio.

3.3. Permanencia en la pobreza

Cuando los factores arriba mencionados no son atendidos de manera apropiada, se dificulta la salida de los jóvenes de la pobreza. Un deficiente capital humano debilita su vínculo con el mercado de trabajo y dificulta la generación de recursos para su propio desarrollo. Es decir, el escenario anterior plantea una trayectoria sistémica de vulnerabilidad social en la que causas y consecuencias se determinan mutuamente y se reproducen a través del tiempo.²⁷

Como consecuencia de estos mismos factores, en América Latina la movilidad social es baja (sobre todo en los extremos de la distribución del ingreso) y lo mismo sucede con la movilidad educacional. Además, esta baja movilidad va de la mano de cierta exclusión social; de un reducido acceso a la educación superior y de discriminación en el mercado de trabajo.²⁸

²⁷ Ibid.

²⁸ Organización Internacional del Trabajo (OIT). 2012. Trabajo Decente y Juventud en América Latina. Perú, Lima: OIT.

4. Experiencias internacionales

4.1. Políticas Activas del Mercado Laboral

Previo al análisis de experiencias internacionales en materia de promoción del empleo para jóvenes, resulta interesante conocer el marco de política pública en que este tipo de programas se inserta: las Políticas Activas del Mercado Laboral (ALMP por sus siglas en inglés).

Las ALMP son intervenciones que buscan mejorar la integración al mercado laboral de las personas, a través de programas de subsidio al salario, contratación directa, capacitación, intermediación o creación de empresas. Generalmente se enfocan en grupos particulares que presentan dificultades para incorporarse al mercado laboral, como son: los jóvenes, los adultos mayores, las mujeres y las personas discapacitadas (Morrison, 2003).

4.1.1. Objetivos de las ALMP

En general, las Políticas Activas de Mercado Laboral persiguen cinco objetivos principales (Betcherman et al., 2000):

- Promover la eficiencia en los mercados laborales;
- Reducir desequilibrios estructurales en los mercados laborales (por ejemplo, desbalances entre las capacidades de la población y las habilidades demandadas por las empresas);
- Moderar las fases económicas recesivas, corrigiendo el desempleo cíclico;
- Incrementar la productividad a través de la mejora de las capacidades de la población; y
- Apoyar a los grupos vulnerables.

4.1.2. Formas de intervención comunes en las ALMP

Las formas de intervención más comunes son (Rodríguez, 2007):

- Programas de capacitación. Buscan incrementar el capital humano a través de programas de formación de habilidades, como son los cursos de idiomas, de computación, herramientas técnicas, entre otros.
- Servicios públicos de empleo o vinculación laboral. Estos programas ofrecen asistencia a los buscadores de empleo a través de servicios de bolsa de trabajo, información de vacantes, asistencia en la preparación de curriculum vitae y recomendaciones para entrevistas laborales.
- Subsidios al empleo. Existen dos formas de intervención en esta modalidad: la primera es a través de programas de incentivos para motivar a los empleadores privados a crear empleos (a través de subsidios salariales y/o créditos a la creación de nuevas empresas). La segunda forma de intervención es la creación directa de empleos – permanentes o temporales – a través del sector público.

Cabe señalar que es común que un programa ALMP combine distintas formas de intervención, buscando con ello aumentar las probabilidades de éxito y brindar un servicio integral a la población objetivo.

4.1.3. Experiencias internacionales en materia de las ALMP

Los estudios más amplios y detallados disponibles a la fecha en materia de ALMP, son dos: uno desarrollado en 2003 por el BID (Morrison, 2003) y otro ejecutado por el Banco Mundial (2009b) a solicitud de la SEDESOL. Dichos estudios sintetizan los resultados de múltiples evaluaciones de impacto de distintos tipos de programas implementados en contextos diversos (países desarrollados y en vías de desarrollo, así como latinoamericanos y europeos).

La siguiente tabla muestra los principales resultados conocidos a la fecha.

Tabla 4: Principales resultados por tipo de intervención

Tipo de intervención		Contexto en el que se desarrollan los programas			
		Países desarrollados	Países en vías de desarrollo	Países latinoamericanos	Países europeos
Fuente de información		Betcherman et al. (2004)		Kluve (2007)	
Servicios públicos de empleo o vinculación laboral		Efectivos en la reducción de desempleo y aumento salarial	Efectivo en la reducción de desempleo y aumento salarial	No es efectivo debido al empleo informal.	Por lo general efectiva en la reducción del desempleo
Programas de capacitación y entrenamiento	Para desempleados	Por lo general efectivos en la reducción del desempleo, pero ambigua en los efectos salariales	Efectivos en la reducción de desempleo y aumento salarial	Por lo general efectivos en la reducción del desempleo, pero ambigua en los efectos salariales	Efectos mixtos (algunos programas tienen resultados positivos y otros negativos)
	Para jóvenes	No hay efectos, excepto en el programa JobCorps (USA)	No hay evaluaciones disponibles	Por lo general, efectivos en la reducción del desempleo	
Subsidio al empleo	Incentivos a empresas	Por lo general, no son eficaces (en términos de aumentar el empleo o los salarios)	No son efectivos (en términos de aumentar el empleo o los salarios)	Efectivos en la reducción del desempleo (no se ha evaluado para salarios)	Por lo general efectivos (pero efecto reducido por los efectos de sustitución)
	Creación de empleos	Por lo general, no son eficaces (en términos de aumentar el empleo o los salarios)	No son efectivos (en términos de aumentar el empleo o los salarios)	Efectivos en la reducción del desempleo (no se ha evaluado para salarios)	Por lo general no efectiva

Fuente: Elaboración propia.

Como se puede observar, los programas de capacitación y entrenamiento para jóvenes en países de América Latina han mostrado resultados alentadores. El programa estadounidense JobCorps también ha mostrado buenos resultados. En cambio, diversas intervenciones evaluadas en países europeos han mostrado resultados mixtos.

El siguiente capítulo se enfoca en programas ALMP orientados específicamente a mejorar la inserción y desempeño laboral de la población joven.

5. Políticas Activas de Mercado Laboral (ALMP) enfocadas en Jóvenes

El presente capítulo sintetiza la información disponible relativa a seis programas ALMP²⁹ para el empleo de jóvenes en distintos países del mundo. Esta información resulta útil para diseñar un programa que, al retomar las lecciones aprendidas, pueda tener un mayor impacto en la solución del problema que busca resolver.

5.1. Job Corps (Estados Unidos)

Descripción del programa

El programa JobCorps es la intervención pública más ambiciosa en materia de capacitación para jóvenes en desventaja en Estados Unidos. JobCorps proporciona un paquete integral de servicios que incluye:

- Asesorías y entrenamiento en “habilidades socioemocionales” que permiten a los jóvenes tener un mejor y correcto desenvolvimiento en la búsqueda de trabajo;
- La provisión de entrenamiento teórico y práctico en algún oficio específico, con más de 75 opciones a nivel nacional;
- La inserción en prácticas profesionales; y
- Servicios de intermediación para la búsqueda de empleo.

JobCorps es un programa intensivo que requiere que los jóvenes cambien su residencia a Centros de Desarrollo especialmente diseñados para el programa y en los cuales, además de alojamiento, se les proporciona alimentación, atención médica y dental.

A diferencia de la generalidad de los programas de corte laboral, que son usualmente implementados por las autoridades estatales y municipales, JobCorps es administrado directamente por el gobierno federal, a través del Departamento del Trabajo.

Población Objetivo

El programa busca atender a jóvenes de entre 16 y 24 años que viven en comunidades con altos índices de violencia y con pocas oportunidades de trabajo. Para ser considerados elegibles, los jóvenes deben demostrar rezagos en su formación académica y laboral, mostrar potencial y la actitud apropiada para participar en el programa.

Proceso de provisión de servicios

Los servicios que otorga el programa están divididos en tres etapas:

1. Los jóvenes interesados presentan una solicitud de admisión en los centros comunitarios locales afiliados al programa. Los funcionarios que implementan el programa determinan si los solicitantes son elegibles o no. Los jóvenes aceptados son asignados a un Centro de

²⁹ Se estudian cinco casos a profundidad, y uno adicional a grandes rasgos, debido a que no se encontró el mismo nivel de información.

Desarrollo que puede estar localizado en una ciudad distinta a la de residencia del solicitante.

2. En los Centros de Desarrollo, los jóvenes reciben cursos vocacionales, de formación académica, asesoría para la creación de currículos y preparación de entrevistas de trabajo, entre otros. Cada Centro tiene vinculación con empresas en que los jóvenes realizarán prácticas; con el objeto de que los cursos vocacionales satisfagan las necesidades de las empresas, éstas participan en su diseño. Además, algunas empresas solicitan cursos específicos para que los jóvenes puedan adaptarse con mayor facilidad a las vacantes concretas existentes. A los jóvenes que no han concluido estudios de preparatoria o que muestran algún tipo de rezago educativo se les brinda apoyo adicional para cerrar la brecha existente. Tras recibir entrenamiento en el salón de clases, los jóvenes realizan prácticas profesionales en alguna de las empresas con las que el Centro tiene vinculación.
3. En la última etapa, el programa busca colocar a los jóvenes beneficiarios en una plaza de trabajo ofrecida por alguna de las empresas vinculadas al Centro o bien, los apoya para su ingreso en cursos adicionales de entrenamiento. Los jóvenes pueden acceder a los servicios de búsqueda de trabajo hasta seis meses después de haber concluido el programa.

Resultados de evaluaciones

El programa fue sujeto a una evaluación de impacto rigurosa, realizada por Schochet (2008), que contó con grupos de tratamiento y de control. La evaluación encontró que el programa tiene un impacto significativo en todos los aspectos que busca promover. Por ejemplo, el 93% de los jóvenes beneficiarios se inscribió en cursos educativos o de capacitación en los cuatro años siguientes a su paso por el programa, en comparación con el 70% de los jóvenes no beneficiarios. Los primeros terminaron recibiendo mil horas más de educación o entrenamiento que los segundos, lo que equivale a un año más de educación preparatoria.

El programa también tuvo impacto en materia de ingreso: los participantes tuvieron salarios 12% mayores que los que no formaron parte del programa (la diferencia promedio fue de \$1,150 dólares anuales). Similarmente, la tasa de empleo para los participantes fue del 81%, en contraste con un 79% observado en el grupo de control. Además, el programa logró disminuir las tasas de arrestos por delincuencia, así como de encarcelamiento: los beneficiarios presentaron una incidencia de arrestos del 29% versus 33% para el caso de los no participantes.

Cabe puntualizar que las características del programa lo hacen considerablemente costoso: se invierten alrededor de \$20,000 dólares por participante. Sin embargo, JobCorps es el único programa en Estados Unidos que ha demostrado tener efectos notables para este segmento de la población.

5.2. *New Deal (Reino Unido)*

Descripción del programa

El “New Deal for Young People” (“Nuevo Trato para la Gente Joven”) se creó en enero de 1998. Se derivó de reformas que buscaron ejercer un monitoreo más cercano de los beneficiarios del seguro de desempleo (Van Reenen, 2003) y está dirigido a jóvenes que buscan recibir pagos de dicho seguro.

Una de las características principales del programa es que ofrece en un mismo lugar (un Centro de Atención) un paquete integral de servicios que incluye el pago y monitoreo del seguro de desempleo, diversas opciones de cursos o trabajo temporal y asistencia en la búsqueda de un empleo permanente.

Proceso de provisión de servicios

La etapa inicial, llamada “Gateway”, dura hasta cuatro meses y se limita a una búsqueda intensiva de trabajo. Después de dicho periodo, quienes no consiguieron empleo entran en una segunda etapa denominada “Options”. En esta segunda etapa, el participante puede elegir entre:

- Ingresar a un programa de educación y capacitación de tiempo completo, enfocado en la adquisición de habilidades básicas;
- Colocación en una plaza de trabajo subsidiada por el gobierno; o
- Ingresar a una plaza de voluntario en el sector sin fines de lucro.

Los participantes tienen que elegir alguna de las opciones para seguir recibiendo ayuda gubernamental. Pasado cierto plazo, si no han conseguido un empleo, vuelven a la etapa inicial para recibir apoyo adicional en su búsqueda.

Población Objetivo

Jóvenes entre 18 y 24 años.

Resultados de Evaluaciones

Van Reenen (2003) realizó una evaluación experimental (con grupos de tratamiento y control) del programa New Deal. Los resultados deben ser tomados con cautela, ya que pueden haber estado sesgados por diversas razones de carácter técnico. La evaluación encontró que el programa aumentó el empleo neto: los beneficiarios tuvieron una probabilidad 20% mayor de encontrar empleo que los no participantes. Además, encontró que el programa parece ser costo-eficiente, es decir, que el valor económico de los beneficios recibidos por los participantes superan los costos de su operación.

5.3. Jóvenes en Acción (Colombia)

Descripción del programa

El programa Jóvenes en Acción fue creado por el gobierno colombiano en 2001 como respuesta a una de las mayores recesiones que había enfrentado el país. El programa fue desarrollado con financiamiento del Banco Mundial y del Banco Interamericano de Desarrollo y se puso en marcha junto con los programas Familias en Acción y Empleo en Acción.

El programa tiene una duración de 6 meses, divididos en dos etapas: la primera implica entrenamiento teórico (en salón de clases) y la segunda consiste en entrenamiento in-situ (en un trabajo específico). Ambas fases están enfocadas en desarrollar habilidades prácticas y aplicables.

Las instituciones públicas y privadas que brindan la capacitación son seleccionadas de acuerdo con varios criterios: solvencia económica, calidad de los instructores y capacidad de colocar a los participantes en pasantías con empresas con las que se tenga vinculación.

Las instituciones reciben un pago a precios de mercado por cada participante colocado; los beneficiarios reciben un subsidio de 2.2 dólares al día (tres dólares en el caso de mujeres con hijos) para solventar gastos de transporte u otros gastos relacionados con el programa.

Población Objetivo

Jóvenes en Acción está dirigido a pobres urbanos: personas entre 18 y 25 años que pertenecen a los dos estratos socioeconómicos más bajos. Entre 2002 y 2005, el programa benefició a ochenta mil jóvenes en las siete ciudades más grandes del país (la mitad de la población a la que va dirigido) y utilizó 70 millones de dólares para este fin.

Resultados de Evaluaciones

En 2007 se realizó una evaluación rigurosa del programa, con grupos de control y tratamiento (Attanasio, et al., 2008). La evaluación encontró que los beneficiarios tuvieron mejor suerte en el mercado laboral que los no participantes. En especial, se encontraron efectos positivos en las mujeres, que mostraron mayores probabilidades de conseguir un trabajo, con un salario superior (alrededor de 18% más alto), además de lograr trabajar más días y con horarios más largos (en alrededor de 11%); también mostraron mayor probabilidad de contar con beneficios laborales o un contrato por escrito. En cuanto a los hombres, los salarios fueron sólo 8% más altos para quienes participaron en las capacitaciones, pero su probabilidad de encontrar trabajo en el sector formal se duplicó.

Se encontró que el programa es eficiente y genera beneficios importantes para los participantes en términos de sueldo y prestaciones laborales. Un resultado muy interesante fue que los impactos en el salario y la empleabilidad estuvieron positivamente correlacionados con la duración de la capacitación in-situ, pero no con la del entrenamiento teórico. Es decir: a mayor cantidad de horas de entrenamiento en el lugar de trabajo, mayores fueron los ingresos y la

empleabilidad de los beneficiarios; las horas de entrenamiento teórico no afectaron los resultados. En función de lo anterior, la evaluación sugirió reducir el tiempo de entrenamiento en aula a cambio de mayor tiempo en la práctica.

5.4. Chile Joven (Chile)

Descripción del programa

En 1991 Chile se encontraba en un proceso de expansión económica, que trajo consigo una mayor demanda laboral por parte de las empresas; sin embargo, el 13% de los jóvenes se encontraba desempleado. Preocupado por la situación, el gobierno chileno creó el Programa Chile Joven con la finalidad de brindar herramientas a los jóvenes en desventaja, aumentar su capital humano y brindarles la oportunidad de incorporarse con mayor facilidad al mercado laboral. Los cursos y pasantías fueron diseñados de acuerdo al impacto potencial en la productividad.

El programa tiene tres diferentes tipos de apoyo:

1. *Capacitación y Entrenamiento Laboral en Empresas.* Los beneficiarios participan en cursos intensivos de formación profesional donde adquieren conocimientos y habilidades para desempeñarse en el sector productivo. Al concluir 250 horas de capacitación, son asignados a un puesto para realizar una pasantía de tres meses, durante la cual se les otorga un apoyo económico que sirve para cubrir los costos de transporte. Además se otorga un incentivo económico a las empresas que permiten a los jóvenes realizar su pasantía.
2. *Habilitación para la creación de Microempresas Agrícolas y Forestales.* Los beneficiarios de esta modalidad son jóvenes que buscan trabajar de forma independiente o crear una empresa propia. El curso consta de una capacitación en oficios y en administración que representa, en total, aproximadamente 250 horas. Los beneficiarios desarrollan un proyecto productivo y son vinculados a una red de apoyo para obtener financiamiento, donde reciben apoyo técnico hasta la primera comercialización.
3. *Aprendizaje Alternado.* Esta modalidad busca combinar el aprendizaje en el aula con el entrenamiento en la empresa. Las clases representan entre 340 y 420 horas y el entrenamiento en la empresa va de seis meses a un año. Durante este periodo, el beneficiario cuenta con un contrato de plaza fija en la empresa.

Población Objetivo

Chile Joven apoya jóvenes entre 15 y 24 años de edad que no han estudiado formalmente más allá del nivel de la escuela secundaria, que están desempleados y que provienen de familias de bajos ingresos.

Resultados de Evaluaciones

En 2004, Cristian Aedo condujo una evaluación de impacto al Programa. Los principales resultados fueron que la inserción al mercado laboral de los jóvenes aumentó en 26%, siendo mayor para mujeres que para hombres. Además de esto, se observó una diferencia significativa en los ingresos

percibidos por los beneficiarios del programa entre los hombres jóvenes y las mujeres adultas, únicamente. Asimismo, el impacto estimado en empleo del Programa fue estadísticamente significativo para las mujeres adultas únicamente (Banco Mundial, 2009b).

5.5. Programa Joven (Argentina)

Descripción del programa

El “Programa Joven” en Argentina ofrece una experiencia educativa junto con capacitación para el trabajo. El Ministerio del Trabajo es el encargado de su funcionamiento.

El programa está dividido en dos fases con cursos de 14 a 20 semanas que alcanzan 200 horas. La primera se denomina “fase de conocimiento técnico”, dura entre 6 y 12 semanas y en ella se provee de entrenamiento escolar a través de instituciones de capacitación elegidas por medio de un proceso de licitación con estándares internacionales. Dichas instituciones son también las encargadas de identificar a las empresas que aceptarán a los participantes en la segunda etapa del programa. La segunda fase o fase de “práctica” dura ocho semanas y consiste en un entrenamiento práctico en empresas privadas. La selección de las empresas se basa en las características de las mismas, el equipo de trabajo, la infraestructura y las tareas destinadas a los pasantes.

Además del entrenamiento, los participantes del Programa Joven reciben un subsidio adicional para transporte, material para la capacitación, servicios médicos, libros, ropa y un apoyo especial para las madres con hijos pequeños.

Población Objetivo

El programa se dirige a jóvenes provenientes de hogares de bajos recursos, mayores de 16 años y que no han concluido los primeros nueve años de educación formal. Se dirige especialmente a desempleados, subempleados, inactivos o gente sin experiencia laboral.

Resultados de Evaluaciones

Aedo y Núñez realizaron una evaluación del programa en 2001 y encontraron que el impacto del programa parece ser satisfactorio. Sin embargo, los autores desarrollaron su estudio en el momento más grave de la crisis económica argentina y por ello, consideran que las condiciones del mercado laboral tuvieron mayor incidencia en el éxito del programa que el diseño del mismo. También encontraron que el Programa Joven aumentó en 10 puntos porcentuales la probabilidad de encontrar empleo para el grupo de las mujeres adultas. El programa es uno de los más caros de la región (2,000 dólares por beneficiario) y los beneficios no parecen cubrir la inversión (Puerto, 2007).

5.6. Canadian Job Entry Program (Canadá)

En el reporte “Employment Outlook” de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE, 1993) se reportaron los resultados de una evaluación cuasi-experimental efectuada al programa de inserción laboral “Job Entry Program” de Canadá. Desgraciadamente, no se cuenta con mayores datos relativos a las características del programa; sin embargo, es interesante notar que la evaluación efectuada al mismo documentó que los participantes que únicamente se capacitaron en el salón de clases no registraron mejores resultados – en inserción al mercado laboral y nivel de ingresos – que sus contrapartes, mientras que los beneficiarios que recibieron capacitación in-situ (prácticas profesionales) sí mostraron mejores resultados. La evaluación también reporta que los efectos parecen ser más efectivos entre los hombres jóvenes que entre las mujeres del mismo segmento poblacional (Dar et al, 1999).

5.7. Factores de éxito de las ALMP enfocadas a jóvenes

La revisión de las experiencias internacionales en materia de entrenamiento laboral para jóvenes permiten extraer importantes lecciones relativas a los elementos que funcionan – y lo que no – en este tipo de intervenciones.

En este sentido, el Banco Mundial (2009b), ha concluido que para que un programa de este tipo tenga éxito, debe contar con los siguientes componentes:

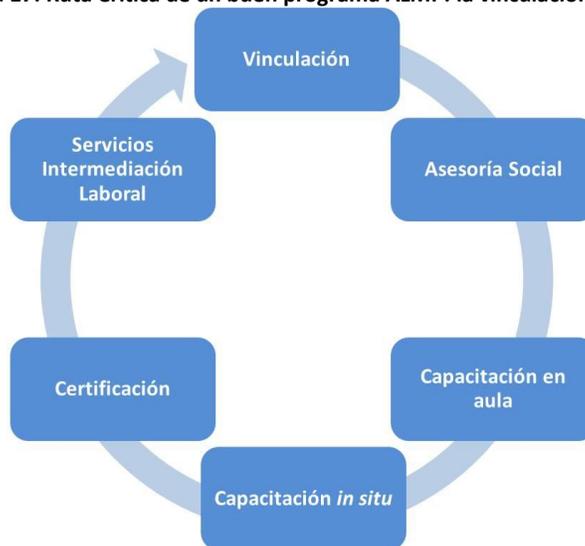
1. Servicios de Asesoría Social. Este componente se refiere a la provisión de servicios de tutoría en “*soft skills*”, es decir, el desarrollo de habilidades socioemocionales que compensen las desventajas relativas al entorno socio-económico de los beneficiarios. Debe incluir la realización de un diagnóstico social por beneficiario (relativo a su situación familiar, capacidades e intereses); la identificación de las necesidades específicas de capacitación y la tutoría a lo largo del programa (que debe incluir temas relativos a ética de trabajo). Un ejemplo de experiencia exitosa en esta dimensión es el programa JobCorps de EU.
2. Entrenamiento en el salón de clases. En esta fase, como se desprende de la experiencia del Programa Joven de Argentina, debe otorgarse un máximo de 600 horas de clases teóricas (en salón de clases). Dadas las condiciones de limitación económica de los jóvenes pobres urbanos, es importante que el programa facilite los materiales escolares necesarios, y otorgue apoyos (becas) para manutención y transporte.
3. Entrenamiento in-situ. Una adecuada vinculación con las empresas, que permita a los beneficiarios hacer pasantías para plazas de trabajo específicas, ha demostrado ser un elemento clave para el éxito de este tipo de programas. Como lo ha demostrado el programa Jóvenes en Acción en Colombia, realizar prácticas en un contexto real no sólo permite la aplicación de los conocimientos teóricos adquiridos, sino que las prácticas en sí están positivamente correlacionadas con el incremento en salarios y las posibilidades de encontrar un empleo. Durante el período de entrenamiento in-situ, el caso argentino

revela que es necesario que el programa otorgue una beca de transporte. También debe considerarse la posibilidad de otorgar subsidios al sueldo de los pasantes de modo que las empresas no enfrenten el 100% de los costos laborales, toda vez que un porcentaje determinado de los jóvenes no son contratados al final del proceso.

4. Servicios de intermediación. Una vez concluida la capacitación, debe culminarse el trabajo de “*soft skills*”, entrenando a los jóvenes para buscar empleo, comportarse adecuadamente en una entrevista de trabajo y preparar un *currículum vitae*. Posteriormente, se deben brindar servicios de vinculación laboral (bolsa de trabajo, portales en línea para vincular oferta y demanda de empleo) aprovechando a las empresas en que se han realizado prácticas.
5. Certificación. Es importante que al concluir el curso de capacitación, los jóvenes obtengan algún tipo de certificado que les permita distinguirse e incorporarse con mayor facilidad al mercado laboral. La credibilidad del certificado (que a su vez se basa en la credibilidad del programa) es clave para que los beneficiarios puedan tener movilidad laboral y aprovechar a plenitud el potencial de los apoyos recibidos.

Asimismo, el desarrollo de cada uno de estos componentes debe realizarse en un orden lógico y que permita hacer uso de los elementos que se construyen para potenciarlos al futuro y el alcance de los objetivos de cada programa. La Gráfica 17 ilustra una ruta crítica que las ALMP pueden seguir para incrementar su eficacia.

Gráfica 17: Ruta Crítica de un buen programa ALMP: la vinculación es clave



Fuente: Elaboración propia.

Por último, es muy importante resaltar que el éxito en la implementación de los componentes anteriores requiere un intercambio de información efectivo entre los diseñadores e implementadores del programa y el sector productivo. La articulación entre las necesidades de las

empresas y las acciones de capacitación permite que los beneficiarios encuentren un trabajo más fácilmente y que los empleadores consigan la fuerza laboral que demandan

6. Experiencias nacionales

6.1. El Sistema Nacional del Empleo

6.1.1. Descripción y objetivos

El SNE es una iniciativa de la STPS creado en 1978. Su objetivo principal es “atender de manera gratuita y personalizada los problemas de desempleo y subempleo en México”³⁰. Para lograr este objetivo, brinda a la población servicios de información, vinculación y orientación ocupacional; así como apoyos económicos y de capacitación; además de instrumentar estrategias de movilidad laboral interna y externa, y acciones de atención emergente. Los servicios del SNE son provistos por oficinas operadas por los Gobiernos Estatales, y co-financiadas entre éstos y la STPS.

6.1.2. Herramientas para promover el empleo

- **Bolsa de Trabajo:** La bolsa de trabajo del SNE permite, a través del Portal del Empleo, la vinculación entre los empleadores y los buscadores de empleo. Además de esto, está asociada con bolsas de trabajo externas, como Bumeran y Manpower, entre otras. En el mes de abril del 2012, contaba con 230 mil ofertas.
- **Talleres para buscadores de empleo:** Se desarrollan conforme a dos modalidades: a) Talleres en línea, para abordar temas de procesos de reclutamiento y selección de personal; y b) Talleres presenciales, con sesiones prácticas de grupo conducidas por uno o más consejeros de empleo, quienes guían y abordan temáticas referentes a las fuentes de información de vacantes, el proceso de la entrevista de empleo, el llenado de la solicitud de trabajo y la integración del currículum vitae, los instrumentos de evaluación del aspirante y la toma de decisiones.
- **Ferias de Empleo:** Las "Ferias de Empleo" son eventos organizados por la Secretaría para ofrecer a los empresarios acceso a un número considerable de solicitantes de diferentes perfiles y características laborales para cubrir sus requerimientos de personal.
- **Portal del Empleo:** El portal del empleo está dirigido a empleadores, estudiantes, recién egresados, adultos mayores y personas con discapacidad. El portal ofrece la oportunidad de contar con un espacio personalizado para publicar y administrar ofertas laborales tanto para empleadores como para buscadores de empleo. Asimismo ofrece a los jóvenes servicios de orientación vocacional y sugerencias para incursionar de manera satisfactoria en el mundo laboral.
- **Servicio Nacional de Empleo por Teléfono:** Existe un número local en la Ciudad de México y un número gratuito (01800) en el cual se atienden las dudas de los buscadores de empleo.
- **El Observatorio Laboral:** El Observatorio Laboral (www.observatoriolaboral.gob.mx) es un servicio público de información sobre las características, tendencias y comportamiento de las principales profesiones y ocupaciones más representativas del mundo del trabajo, que

³⁰ Domínguez, Donaciano, “El Servicio Nacional del Empleo y el Portal del Empleo 2.0” (presentado dentro del Foro Nacional “Trabajo decente para jóvenes”, Ciudad de México, México, 19 de abril de 2012).

la STPS pone a disposición de estudiantes y trabajadores para que tomen decisiones mejor informadas sobre su futuro laboral.

- **Kioscos de información:** Son 66 módulos informáticos de autoservicio con acceso a internet que facilitan la consulta inmediata de las vacantes que se publican en el Portal de Empleo. A través de estos módulos las personas tienen acceso de forma gratuita a los siguientes servicios: búsqueda, consulta e impresión de las ofertas de trabajo que se publican en el Portal del Empleo, e inscripción a listas de correo electrónico para recibir notificaciones sobre ofertas de empleo.
- **Centros de Intermediación Laboral:** Es un programa del SNE que tiene como objetivo proporcionar herramientas de apoyo a las personas en su búsqueda y contacto con las oportunidades de empleo. Los Centros de Intermediación Laboral (CIL) son módulos de servicio ubicados en las principales oficinas del SNE equipados para el apoyo integral de los procesos de vinculación laboral. Funcionan bajo un enfoque de autoayuda.
- **Periódico de Ofertas de Empleo:** Es una publicación de la STPS y el SNE que tiene la finalidad de ampliar las opciones de oportunidades de trabajo que se ofrecen en el Portal del Empleo de una manera sencilla y accesible. El periódico de ofertas de empleo del SNE se edita quincenalmente en todas las entidades federativas del país a través de las oficinas del organismo.
- **Revista Informativa:** Es una publicación que tiene la finalidad de divulgar entre las empresas e instituciones relacionadas con el empleo y la capacitación, información sobre las características y el funcionamiento de los mercados laborales.

De todos los programas operados a través del SNE, los únicos que parecen contar con evaluaciones externas o un sistema de monitoreo de resultados son el Portal del Empleo, y Bécate.

6.2. El Portal del Empleo

El Portal del Empleo se creó en 2008 como un instrumento permanente, único y virtual que facilita el encuentro entre la oferta y demanda de trabajo a nivel nacional, aprovechando las nuevas tecnologías de la información y de la comunicación. Es una herramienta de vinculación laboral, en la cual los buscadores de empleo pueden consultar en línea cerca más de 200 mil vacantes en todo el país (empleos formales). Las empresas pueden registrar sus requerimientos de personal y encontrar los perfiles requeridos. Además, en un sitio en Internet (www.empleo.gob.mx) reúne toda la información del tema laboral para el uso de buscadores de empleo, empresas, gobierno e investigadores.

Desde 2008, ha recibido más de 125,244,806 visitas con un promedio de 88,568 visitas diarias. El Portal ha logrado una tasa de colocación de 17.8% en promedio desde su creación colocando a más de 1,055,161 buscadores de empleo (véase Tabla 5).

Tabla 5: Resultados del Portal del Empleo 2008-2011

Concepto	2008	2009	2010	2011	Total
Solicitantes de empleo registrados	966,794	1,352,617	1,688,801	1,714,540	5,722,752
Plazas vacantes registradas	1,547,132	1,554,431	2,186,110	2,760,681	8,048,354
Solicitantes postulados a vacantes	662,905	1,566,056	1,753,360	1,933,625	5,915,946
Solicitantes colocados en un empleo	127,457	234,908	314,933	377,863	1,055,161
Empresas totales registradas	n. d.	98,530	123,620	149,996	372,146
Salario promedio mensual ponderado (vacantes)	5,759.7	7,407.9	7,990.3	6,756.4	6,978.6
Salario promedio mensual simple (vacantes)	5,626.4	4,843.6	4,760.8	4,730.8	4,990.4
Tasa de colocación respecto a solicitantes	13.2	17.4	18.6	22.0	18.4
Tasa de colocación respecto a postulados	19.2	15.0	18.0	19.5	17.8

Fuente: Domínguez, Donaciano, “El Servicio Nacional del Empleo y el Portal del Empleo 2.0” (presentado dentro del Foro Nacional “Trabajo decente para jóvenes”, Ciudad de México, México, 19 de abril de 2012).

6.1. El Programa de Apoyo al Empleo (PAE)

El Programa de Apoyo al Empleo (PAE) está constituido por un conjunto de políticas activas del mercado de trabajo implementadas y financiadas por la STPS cuya operación es responsabilidad de los SNE en las entidades federativas. La población potencial y la población objetivo del Programa son “los buscadores de empleo (desempleados o subempleados) y los empleadores con vacantes disponibles”. El diseño del PAE surge en respuesta a la limitada vinculación entre oferentes y demandantes en el mercado laboral como una de las causas del desempleo..

Con objeto de mejorar la vinculación entre la oferta y la demanda laboral, el Programa ofrece productos diferenciados de acuerdo a las características y necesidades de sus poblaciones objetivo y a los mercados laborales. Estos productos comprenden servicios de información y orientación sobre el mercado laboral, cursos de capacitación para el trabajo, y apoyos económicos para la asistencia a los cursos, la búsqueda de empleo y el traslado a regiones del país con vacantes disponibles. El Programa se ejecuta a través de ocho subprogramas: Bécate, Portal del Empleo, Vinculación Presencial, Empleo Formal, Movilidad Laboral Interna, Repatriados Trabajando, Fomento al Autoempleo y Fomento al Autoempleo 2G.

A pesar de que el PAE cuenta con diagnósticos sobre el desempleo y subempleo, no tiene estudios que caractericen y analicen la desarticulación entre demanda y oferta laboral a nivel nacional, regional o estatal. Esta situación limita su capacidad de generar herramientas específicas que puedan responder a las demandas laborales de cada región. Del listado de sus subprogramas el Bécate es el ofrece una serie de servicios más amplios. En la siguiente sección se describirán detalladamente los componentes de Bécate así como sus impactos.

6.2. El Programa Bécate

6.2.1. Descripción y objetivos

Bécate (Becas de Capacitación para el Trabajo) es un programa de la STPS creado en 2007 como un subprograma del PAE. Su objetivo principal es “*apoyar a personas que requieren capacitarse para facilitar su colocación o permanencia en un empleo o el desarrollo de una actividad productiva por cuenta propia*”.³¹ La población objetivo de Bécate son las mujeres y hombres de 16 años o más, desempleadas o subempleadas que requieran adquirir o reconvertir su calificación o habilidades laborales para facilitar su colocación en un puesto de trabajo o el desarrollo de una actividad por cuenta propia; así como trabajadores que se encuentran en suspensión temporal de las relaciones de trabajo para mantener su empleo.

Sus objetivos más importantes son:

- **Combatir el desempleo:** En esta dimensión, Bécate busca contribuir a generar condiciones en el mercado de trabajo que incrementen las posibilidades de inserción de la población desempleada y subempleada del país en una actividad productiva formal.
- **Capacitar a los buscadores de empleo:** El programa busca capacitar a personas desempleadas o subempleadas, mediante su incorporación a cursos de capacitación de corto plazo para el trabajo que les permitan adquirir o fortalecer sus conocimientos, habilidades y destrezas laborales y con ello posibilitar su acceso a un empleo o el desarrollo de una actividad productiva por cuenta propia.
- **Proveer de fuerza laboral confiable a las empresas:** A través del Bécate, las empresas que no encuentran el personal capacitado con las competencias laborales requeridas para el desempeño de un puesto de trabajo, pueden capacitar a la población buscadora de empleo de acuerdo con sus requerimientos y en base al desempeño que muestren durante el proceso de capacitación, contratarles con la seguridad de que incorporan a un elemento capaz, comprometido y confiable para el desarrollo futuro de la empresa.

Para lograr dichos objetivos, el programa Bécate cuenta con cinco modalidades que atienden a necesidades específicas de los buscadores de empleo:

- **Capacitación Mixta:** Se dirige a desempleados de 16 años o más y se imparte a petición de empresas que requieren personal capacitado en una actividad o puesto específico y que están dispuestas a facilitar sus instalaciones para que en ellas se lleve a cabo el curso de capacitación. Son esencialmente prácticos y orientados a la adquisición, fortalecimiento o reconversión de habilidades laborales que les permita favorecer su colocación en un

³¹ Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS). 2010b. Reglas de Operación del Programa de Apoyo al Empleo para el ejercicio 2011. *Diario Oficial de la Federación*, 29 de diciembre. http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5172992&fecha=29/12/2010.

puesto de trabajo. Es importante señalar que las empresas adquieren el compromiso de contratar el 80 % de los egresados de los cursos de capacitación.

- **Capacitación en la Práctica Laboral:** Se orienta a desempleados, recién egresados de los niveles técnico o profesional, que requieran adquirir experiencia laboral. La práctica se imparte a los beneficiarios en las empresas con el fin de facilitar su inserción en el mercado de trabajo. Los beneficiarios que concluyen su capacitación, reciben una constancia que acredita los conocimientos adquiridos en la empresa y que valida su experiencia laboral.
- **Capacitación para el Autoempleo:** Se dirige a desempleados o subempleados que de forma individual o grupal, están interesados en desarrollar una actividad productiva por cuenta propia.
- **Vales de Capacitación:** Se orienta a desempleados que enfrentan dificultades para insertarse al mercado laboral y requieren actualizar, mejorar y/o reconvertir sus competencias, habilidades y/o destrezas laborales. Los cursos se imparten en instituciones educativas y la OSNE (Unidad Administrativa del SNE en cada Entidad Federativa) promueve el acceso de los beneficiarios a prácticas laborales en empresas interesadas en participar en la modalidad, con la finalidad de incrementar sus posibilidades de contratación.
- **Capacitación a trabajadores en Suspensión Temporal de Labores:** Apoya a trabajadores que se encuentren en suspensión temporal de las relaciones de trabajo, mediante su incorporación a cursos de capacitación técnica y/o de carácter transversal, que les permita fortalecer sus conocimientos y habilidades laborales. En esta modalidad es necesario que se acredite que la Junta de Conciliación y Arbitraje aprobó o autorizó la suspensión temporal de las relaciones de trabajo y que exista el interés de las partes para participar en esta modalidad.

6.2.2. Los impactos del programa Bécate

La Evaluación de Impacto 2010 realizada al Programa Nacional de Empleo por el Colegio de México, señala los siguientes hallazgos:

- Sobre el PAE, de manera general, la evaluación concluye que el Programa tiene amplia cobertura y opera en todas las entidades, y su población objetivo está bien definida. En general los subprogramas (incluido Bécate) han tenido una tendencia positiva en apoyo al empleo y sus metas han sido rebasadas.
- Para todas las modalidades de Bécate se encontraron efectos positivos en el ingreso para los beneficiarios en los tres semestres (2008, 2009-I) evaluados, a las 13 y 26 semanas después de la capacitación.
- Los mejores efectos se encontraron en las modalidades de Capacitación Mixta y Capacitación en la Práctica Laboral. La modalidad de Capacitación Productiva (ya extinta) también tuvo resultados positivos en los tres semestres. Los efectos en ingreso para las

otras dos modalidades (Vales de Capacitación y Capacitación al Autoempleo), fueron positivos pero moderados.

- Bécate aumentó el ingreso de sus beneficiarios; el efecto promedio en el grupo de tratamiento fue de \$1,150 mensuales.
- Sin embargo, también se encontró que es necesario integrar evaluaciones de impacto más actualizadas, que permitan análisis recientes y oportunos, es decir, que proporcionen un referente importante a la dinámica y funcionamiento del Programa, no sólo del subprograma Bécate sino también de los otros subprogramas que componen el PAE.³²
- Finalmente, resalta que un presupuesto más estable y creciente sería recomendable para tener una base de alcance de metas ya que su variación impacta directamente a la cobertura.

Desafortunadamente, Bécate no es un programa que pueda atender las necesidades específicas de los jóvenes. Como se concluyó en el capítulo anterior, la experiencia internacional indica que, para tener impacto en asistir a los jóvenes en su inserción al mercado laboral, un programa debe contener seis elementos: servicios de asesoría social, vinculación con el sector productivo, capacitación en salón de clases, capacitación in situ, certificación y servicios de intermediación laboral. Bécate sólo cuenta con cuatro de ellos; adicionalmente, el contenido de esos cuatro no fue diseñado para atender las necesidades específicas de las y los jóvenes, sino que fue pensado para la población en general.

³² Los subprogramas que integran el PAE son: Portal del Empleo, Vinculación Presencial, Empleo Formal, Bécate, Movilidad Laboral Interna, Repatriados Trabajando, Fomento al Autoempleo y Fomento al Autoempleo 2G.

7. Propuesta de diseño

El Programa de Inclusión Laboral que se propone en el presente documento de trabajo tiene como objetivo **promover la inserción y el ingreso laboral, así como la permanencia en el empleo de jóvenes urbanos en situación de pobreza**. Para alcanzar dicho objetivo el programa ofrecerá una serie de servicios que buscarán corregir dos problemas: la insuficiente dotación de capital humano y la desconexión existente entre la oferta y demanda laboral.

Específicamente, **el programa ofrecería a sus beneficiarios seis componentes de servicios: actividades de vinculación, servicios de asesoría personalizada, capacitaciones teóricas y prácticas en habilidades demandadas por los empleadores, servicios de intermediación laboral y una certificación que valide la terminación del programa**. Se espera que los beneficiarios reciban dicha secuencia de servicios durante un periodo de seis meses.

Para promover la participación de los beneficiarios a lo largo del programa, éstos recibirán una serie de apoyos como **becas de manutención, de transporte y un subsidio al salario** para los beneficiarios que estén inscritos en pasantías en empresa como parte de las capacitaciones prácticas.

Concretamente, los componentes se han diseñado pensando en que sean instrumentos que respondan a necesidades específicas de los jóvenes. Los servicios provistos atacarían las tres acciones que éstos consideran que el gobierno debería emprender para ayudarlos a encontrar un empleo: herramientas de aprendizaje y adquisición de experiencia, servicios de intermediación laboral y pasantías (ver Tabla 6). Los servicios de capacitación proveerían “programas de aprendizaje y adquisición de experiencia laboral”, los servicios de intermediación laboral los expondrían a las “bolsas de trabajo” existentes y las pasantías en empresa generarían un sistema de “incentivos para que las empresas contraten a un cierto porcentaje de los jóvenes” pasantes (Tabla 6).

Tabla 6: Respuestas a la pregunta, “si crees que el gobierno puede hacer más para ayudarte, ¿qué acciones piensas que podrían ser las más útiles para que te apoyen a encontrar trabajo?”

Acciones	Nivel de importancia			Componentes del Programa que resuelven los problemas:
	1	2	3 Más importante	
Programas de aprendizaje y adquisición de experiencia laboral	26%	18%	19%	Capacitación teórica y práctica Servicios de Intermediación Laboral
Bolsas de trabajo	16%	26%	29%	
Ferías de empleo	20%	23%	10%	
Oportunidades de pasantías o prácticas	14%	12%	6%	Pasantías en Empresa
Programas de desarrollo de competencias profesionales	11%	8%	8%	
Incentivos para que las empresas contraten jóvenes	16%	14%	29%	
Otras	1%	1%	1%	
Ninguna	1%	0%	1%	

Fuente: OIT (2012), Encuesta de percepción sobre el mercado de trabajo

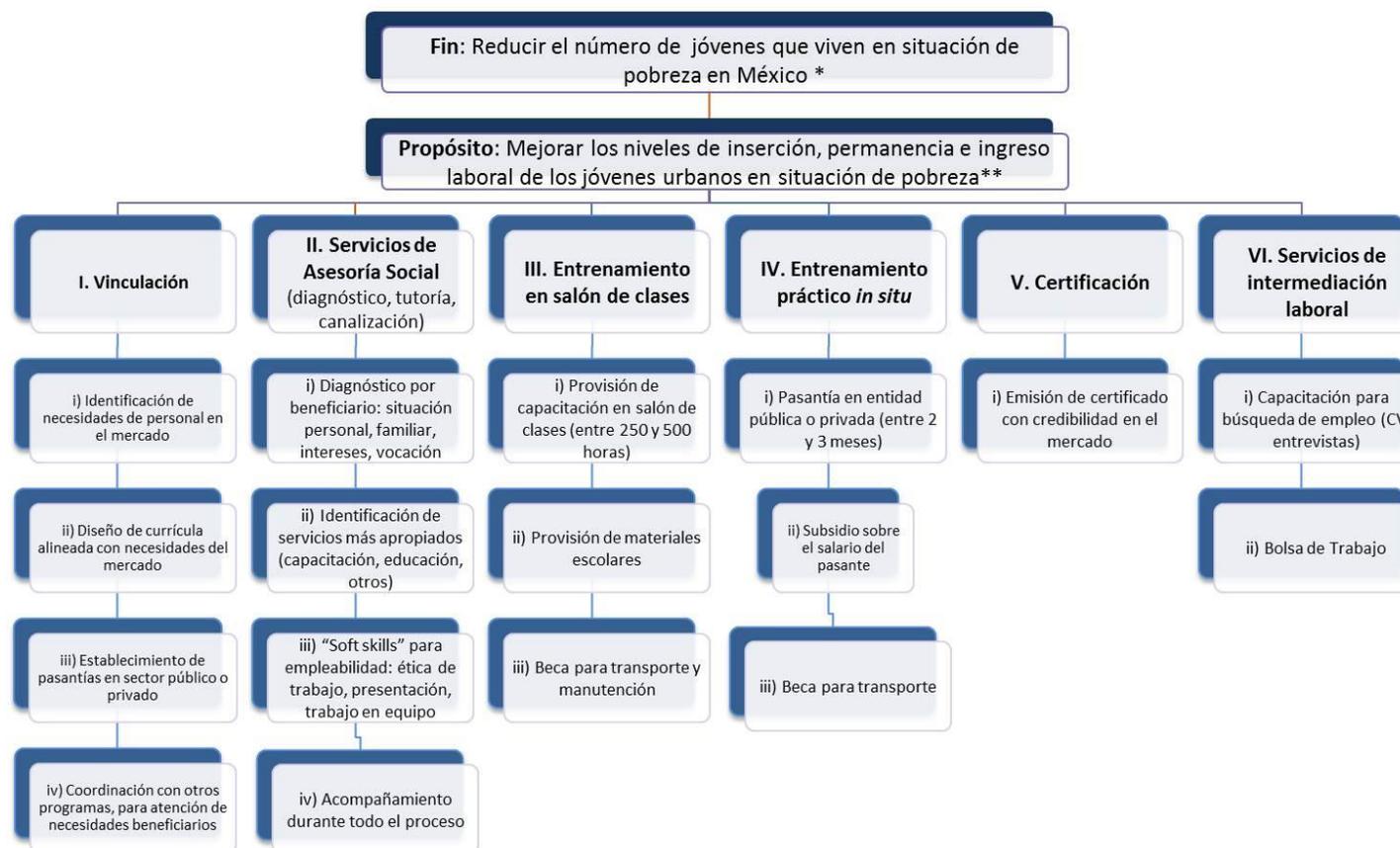
En cuanto a la implementación del programa, ésta tendría dos etapas principales. En la primera fase, definida como la fase de planeación operativa, se seleccionaría a los actores operativos, se definirían los contenidos de los cursos de capacitación, el número de pasantías disponibles y se seleccionarían a los beneficiarios. La segunda fase, la de operación, correspondería a la etapa en la que los beneficiarios del programa recibirían los servicios provistos por el programa.

La operación del programa involucraría a distintos actores seleccionados durante la etapa de planeación como la Instancia Ejecutora, las Empresas Participantes, las Organizaciones de Capacitación y las Vinculación. Más adelante, se describirán las responsabilidades de cada uno así como sus criterios de elegibilidad.

7.1. Matriz de Marco Lógico

Para visualizar el diseño conceptual del programa, es útil emplear la metodología conocida como Matriz de Marco Lógico (MML). Esta herramienta parte del supuesto de que cualquier programa ejecuta una serie de Actividades para ofrecer a sus beneficiarios una serie de productos o servicios, que en la metodología se conocen como Componentes. A su vez, la provisión de estos Componentes busca conseguir un Propósito – que corresponde a la solución del problema específico. Por último, la consecución del Propósito contribuye al logro de un Fin, que es una meta de carácter nacional para cuyo alcance es necesaria la colaboración de varios programas.

La MML del Programa de Inclusión Laboral se muestra en la siguiente Gráfica, en dónde se especifican los seis Componentes (actividades de vinculación, servicios de asesoría social, entrenamiento teórico, entrenamiento práctico, servicios de intermediación laboral y certificación), el Propósito y el Fin del Programa. En la siguiente sección se definirán los contenidos de cada Componente.

Gráfica 18: La matriz de marco lógico del Programa de Inclusión Laboral para Jóvenes³³

Fuente: Elaboración propia.

³³ El Fin del programa responde al Objetivo 1, del eje 3 del Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 que establece la necesidad de "Reducir significativamente el número de mexicanos en condiciones de pobreza con políticas públicas que superen un enfoque asistencialista, de modo que las personas puedan adquirir capacidades y generar oportunidades de trabajo". Por otra parte, el Propósito del programa responde a la estrategia 19.2, que establece "Ampliar las oportunidades de acceso y permanencia de los jóvenes en el sistema educativo al incorporar las tecnologías de la información y comunicación, así como promover su inserción laboral a través del fomento de competencias y habilidades para el empleo, autoempleo y empleabilidad. (Gobierno Federal de México, 2007). El fin y el propósito deberán modificarse de acuerdo con el nuevo Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018.

1. Vinculación

Las actividades de vinculación se desarrollarán en varias etapas. Su meta principal es fomentar el intercambio de objetivos e información para construir una conexión efectiva entre los jóvenes buscadores de empleo y los empleadores. En dichas actividades estarán incluidos todos los actores del programa, aunque primordialmente se espera que la vinculación principal sea con las Empresas Participantes.

- Durante el proceso de planeación, los objetivos de las actividades de vinculación son:
 - Definir los oficios demandados por el mercado laboral local, con la participación del sector productivo.
 - Definir la curricula de los cursos de capacitación teóricos y prácticos, tomando en cuenta las necesidades específicas de los empleadores locales.
 - Definir el número de pasantías que las Empresas Participantes ofrecerán a los beneficiarios del programa que cumplan con el perfil profesional requerido por las Empresas.
 - Confirmar el compromiso de las Empresas que ofrecerán pasantías, de contratar al 70% de los pasantes interesados que hayan concluido el proceso de capacitación y que cumplan con el perfil profesional requerido por las Empresas, mismo que se definió durante el proceso de planeación.
- Durante la fase de operación se establecerán reuniones de vinculación para que las Instancias Ejecutoras estén autorizadas para auxiliar a los beneficiarios en su inscripción a iniciativas o programas sociales ya existentes que complementen las herramientas adquiridas para insertarse en el mercado laboral (ver mayor información al respecto en el Anexo G).

2. Servicios de Asesoría Social

Estos servicios tienen el objetivo de proveer de un diagnóstico personalizado de cada beneficiario que definirá si la persona regresa al sistema escolar o bien se integra al sistema de capacitación ofrecido por el programa. La atención será sumamente individualizada y será responsabilidad de un mentor capacitado por la Instancia Ejecutora.

El mentor proveerá servicios de tutoría personalizada que incluirán:

- Un diagnóstico social por beneficiario (relativo a su situación familiar, capacidades e intereses). Este diagnóstico tendrá como objetivo principal detectar si la mejor alternativa para cada joven es regresar al sistema educativo, o bien optar por recibir capacitación.
- La identificación de las necesidades específicas de capacitación de cada joven.
- La asesoría en “*soft skills*” (desarrollo de habilidades socioemocionales que compensen las desventajas relativas al entorno socio-económico), que será ofrecida en conjunto con las Organizaciones de Capacitación.

- La vinculación (a manera de ventanilla única autorizada) con programas complementarios, como el Programa de Becas para la Educación Media Superior, o el Programa de Estancias Infantiles (en el caso de beneficiarias madres). Ello requerirá de la firma previa de un convenio con las Secretarías responsables de estos programas (por ejemplo, la SEP y la SEDESOL), a efectos de que éstas permitan que los mentores funjan como auxiliares en la inscripción de beneficiarios, así como para que éstos puedan tener preferencia en las listas de espera que existieren (Anexo G).
- Cada mentor será responsable de otorgar los servicios de asesoría social a 132 beneficiarios a lo largo de 6 meses, garantizando aproximadamente 8 horas de asesoría personalizada por beneficiario. (*Ver sección de presupuesto y Anexo D*).
- Tutoría y seguimiento personalizado a lo largo del programa.

3. Capacitación teórica, práctica y pasantías

La capacitación laboral es un elemento clave en el éxito de un programa de fomento al empleo porque permite corregir deficiencias en la formación de conocimientos o bien capacitar en alguna habilidad demandada por el mercado. El programa incluiría la impartición de clases teóricas y prácticas sobre temas definidos con anterioridad por el Comité de Vinculación que respondan a las necesidades del mercado laboral. Sus características serían las siguientes:

- La capacitación teórica se impartirá por las Organizaciones de Capacitación en sus propias instalaciones, o en las de la Instancia Ejecutora. Se estima que tenga una duración de 250 a 500 horas.
- La capacitación práctica tendrá lugar en las instalaciones de las Organizaciones de Capacitación o de las Empresas Participantes. Se estima que tenga una duración de dos a tres meses.
- Las Empresas Participantes tendrán la posibilidad de ofrecer pasantías a los beneficiarios del programa que muestren interés, que hayan concluido con los procesos anteriores de capacitación y que cumplan con el perfil profesional requerido por las Empresas. Se estima que tenga una duración de dos meses.
- El programa otorgará un subsidio equivalente a un salario mínimo (\$62.33 por día, zona A) por mes a los beneficiarios interesados que hayan sido aceptados para realizar pasantías en Empresas, durante el período de la pasantía. La Empresa que recibe a los pasantes deberá comprometerse a contratar al 70% de los jóvenes interesados que pasaron por la pasantía y concluyeron el proceso de capacitación.

4. Certificación

En la sección de Diagnóstico del presente documento se describió que existe un problema importante de desconexión entre la oferta y la demanda laboral, que se debe parcialmente a la falta de sistemas de certificación que faciliten a los empleadores identificar a los solicitantes que cuentan con las habilidades que sus plazas de trabajo requieren. Para corregir esta situación, el Programa contará con un proceso de Certificación que avale la obtención de los servicios del

programa y que sea reconocido por el sector productivo. El certificado será otorgado por la Instancia Ejecutora.

5. Servicios de Intermediación Laboral

Una vez concluidas las etapas de asesoría social, de capacitación y de pasantía (para ciertos beneficiarios), los mentores de la Instancia Ejecutora ofrecerán a los jóvenes un taller sobre herramientas para buscar empleo que los capacitará en la búsqueda de bolsas de trabajo o de portales del empleo en línea, el desarrollo de un curriculum vitae y la preparación de una entrevista entre otros. Finalmente, dependiendo del perfil de los beneficiarios, los mentores vincularán a ciertos beneficiarios con las Empresas Participantes del programa o bien con otros programas sociales (Anexo G).

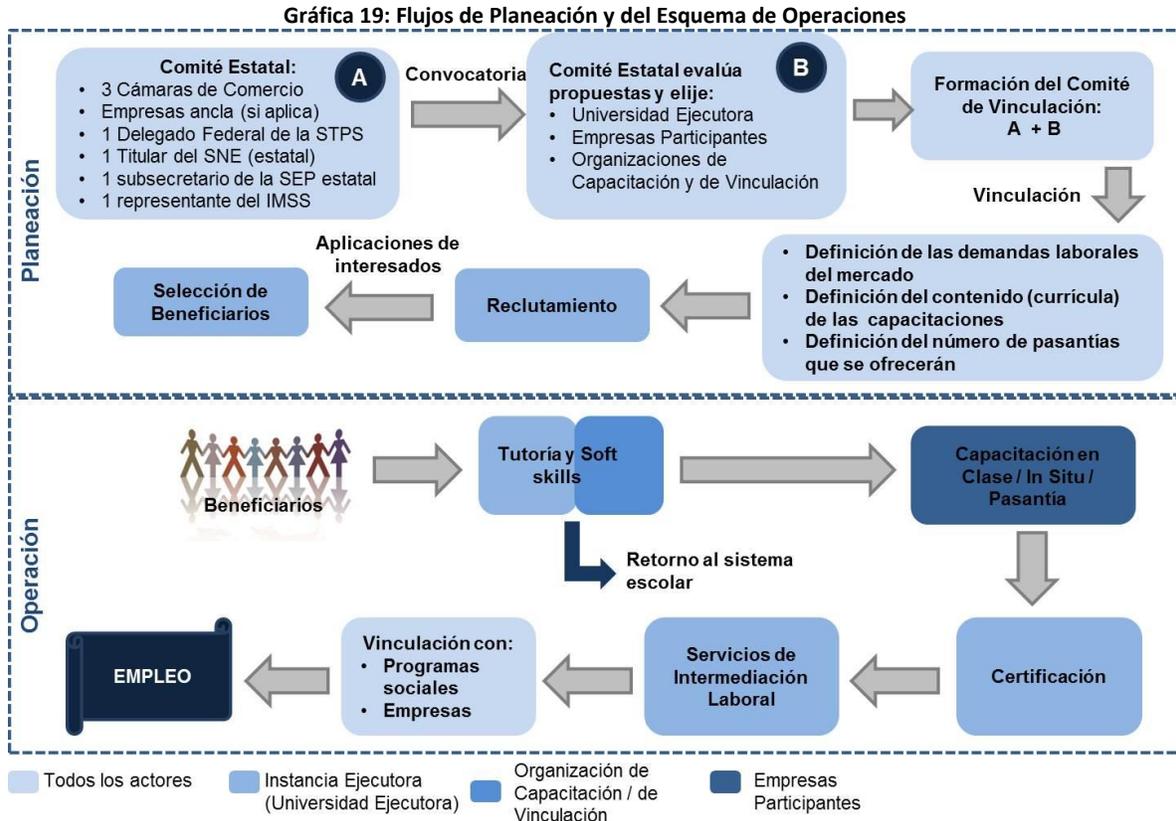
7.2. Esquemas de Planeación y de Operación

Como se mencionó anteriormente, el programa se desarrollaría en dos fases principales: planeación y operación. Cada etapa estaría integrada por diferentes actores y responsabilidades.

El proceso de planeación tendrá como objetivo seleccionar a los actores involucrados en la operación del programa y definir el contenido y la estructura de las capacitaciones teórica, práctica así como el esquema de pasantías. Como primer paso, se conformará un Comité Estatal integrado por Cámaras de Comercio, Empresas Ancla y representantes de las Dependencias de Gobierno relevantes. Dicho Comité recibirá y evaluará las postulaciones de las Organizaciones interesadas en participar en la operación del programa. Al final de este proceso se seleccionarán a: la Instancia Ejecutora, las Organizaciones de Capacitación y Vinculación así como a las Empresas Participantes. Una vez seleccionadas dichas Organizaciones, se sumarán al Comité Estatal y formarán el Comité de Vinculación que se encargará de definir la currícula de los cursos de Capacitación, y el número de pasantías que las Empresas Participantes ofrecerán. Una vez definidos estos contenidos, se iniciará el reclutamiento de jóvenes interesados en recibir los apoyos del programa que concluirá en la selección de los beneficiarios.

El proceso de operación iniciará con la conformación del grupo de beneficiarios previamente seleccionado que recibirá en primera instancia los servicios de asesoría Social en donde los mentores de la Instancia Ejecutora harán un diagnóstico de sus necesidades de capacitación y les brindarán seguimiento personalizado así como capacitación en temas de desarrollo socioemocional. Posteriormente, los beneficiarios recibirán Capacitación Teórica en temas definidos por el Comité de Vinculación y que respondan a las necesidades del sector productivo. A esta Capacitación, se le sumará una Capacitación Práctica principalmente entendida como pasantía ofrecida por las Empresas Participantes. Una vez concluidas las etapas de Capacitación, los beneficiarios recibirán un Certificado emitido por la Instancia Ejecutora como prueba que valide la obtención de ciertas habilidades y herramientas. Finalmente, los mentores ofrecerán a los jóvenes un taller sobre herramientas para buscar empleo y los orientarán hacia bolsas de trabajo, ferias de empleo entre otros. Adicionalmente, el 70% de los beneficiarios interesados y que hayan concluido las pasantías serán contratados por las Empresas Participantes. Una vez

concluidas todas las etapas, se espera que los beneficiarios hayan adquirido herramientas que les permitan mejorar su condición laboral. A continuación se muestra un diagrama que ilustra las dos etapas del programa, así como los actores involucrados.



Fuente: Elaboración propia.

7.3. Cobertura y población objetivo

El Programa buscará atender a la población de jóvenes de 14 a 29 años en situación de pobreza que vivan en localidades urbanas, que no estén estudiando y/o trabajen en situaciones de precariedad.

Dicha población objetivo se definió como resultado de la consideración de los siguientes datos analizados en la sección de Diagnóstico:

- El 63% de los jóvenes de 14 a 29 años se concentra en localidades urbanas.
- En promedio, el desempleo juvenil se observa como un problema más agudo en las zonas urbanas que en las zonas rurales.
- Existe una importante disparidad en el ingreso laboral de los jóvenes en situación de pobreza en comparación con los jóvenes no pobres. En efecto, en zonas urbanas el ingreso laboral promedio de los jóvenes no-pobres es más del doble del de los pobres (3.1 contra 1.5 veces el salario mínimo).

- El 38% de los jóvenes urbanos subordinados y asalariados de entre 14 y 29 años no cuentan con prestaciones laborales lo que les genera mayor vulnerabilidad social y por otra parte limita su acceso a programas de capacitación laboral.

Se definirán como grupos poblacionales “especiales” a:

- Las mujeres con hijos porque tres cuartas partes de los jóvenes urbanos que ni trabajan ni estudian son mujeres y porque las mujeres con hijos tienen mayor probabilidad de no asistir a la escuela que las mujeres sin hijos.
- Las personas casadas o divorciadas porque cuentan con menor probabilidad de recibir capacitación.

7.4. Criterios de elegibilidad de los beneficiarios

Para recibir los apoyos del programa, los posibles beneficiarios deberán comprobar que presentan cuatro condiciones específicas que los hacen elegibles. En la siguiente tabla (Tabla 7) se enumeran las cuatro condiciones a demostrar, sus criterios, así como los requisitos correspondientes que los beneficiarios deberán presentar.

Tabla 7: Criterios de elegibilidad de los posibles beneficiarios

Condición a demostrar	Criterio de Elegibilidad	Justificación del Criterio	Requisito que demuestra el cumplimiento del Criterio
Beneficiarios Regulares			
Ser joven.	Tener entre 14 y 29 años de edad.	Para entrar en el rango de edad relevante.	Presentar identificación oficial (o acta de nacimiento) en original y copia.
Residir en una zona urbana.	Residir en una localidad con una población mayor o igual a 15,000 habitantes.	Para entrar en la zonificación relevante.	La Unidad Responsable verificará la clasificación de la localidad de acuerdo con el catálogo ENCEL del INEGI.
Estar en condición de pobreza.	Ser beneficiario del programa social Oportunidades.	La medición de la condición de pobreza de un individuo requiere de un proceso costoso y de una metodología compleja. Para efectos de simplificación del proceso y para disminuir las responsabilidades de los operadores del programa, proponemos utilizar la pertenencia al programa Oportunidades como demostración de la condición de pobreza.	Presentar copia del formato F1 de Oportunidades, donde aparezca el joven o al menos uno de los padres. La Unidad Responsable verificará con Oportunidades la información presentada.
No estar estudiando o trabajar en condiciones de precariedad.	Estar interesado en recibir los apoyos del programa.	Verificar las condiciones de precariedad en el empleo y la no inscripción escolar es una tarea compleja. Se propone asumir que si un joven está interesado en el programa, es porque no cuenta con alternativas (de estudio o trabajo) más atractivas.	Llenar y entregar una solicitud proporcionando la siguiente información: <ul style="list-style-type: none"> • Datos personales • Escolaridad • Experiencia laboral • Intereses profesionales

Beneficiarios Especiales			
Ser joven.	Tener entre 14 y 29 años de edad.	Para entrar en el rango de edad relevante.	Presentar identificación oficial (o acta de nacimiento) en original y copia.
Ser madre con hijos	Tener uno o más hijos de entre 1 a 14 años de edad.	Para entrar en la definición de un grupo poblacional especial que requiere mayores apoyos para recibir capacitación laboral.	Presentar las actas de nacimiento en original y copia de los hijos.
Ser una persona casada o divorciada	Ser una persona que demuestre su estado civil ya sea de casada o divorciada.	Para entrar en la definición de un grupo poblacional especial que requiere mayores apoyos para recibir capacitación laboral.	Presentar acta en original y copia de matrimonio o de divorcio.
Residir en una zona urbana.	Residir en una localidad con una población mayor o igual a 15,000 habitantes.	Para entrar en la zonificación relevante.	La Unidad Responsable verificará la clasificación de la localidad de acuerdo con el catálogo ENCEL del INEGI.
Estar en condición de pobreza.	Ser beneficiario del programa social Oportunidades.	La medición de la condición de pobreza de un individuo requiere de un proceso costoso y de una metodología compleja. Para efectos de simplificación del proceso y para disminuir las responsabilidades de los operadores del programa, proponemos utilizar la pertenencia al programa Oportunidades como demostración de la condición de pobreza.	Presentar copia del formato F1 de Oportunidades, donde aparezca el joven o al menos uno de los padres. La Unidad Responsable verificará con Oportunidades la información presentada.
No estar estudiando o trabajar en condiciones de precariedad.	Estar interesado en recibir los apoyos del programa.	Verificar las condiciones de precariedad en el empleo y la no inscripción escolar es una tarea compleja. Se propone asumir que si un joven está interesado en el programa, es porque no cuenta con alternativas (de estudio o trabajo) más atractivas.	Llenar y entregar una solicitud proporcionando la siguiente información: <ul style="list-style-type: none"> • Datos personales • Escolaridad • Experiencia laboral • Intereses profesionales

Fuente: Elaboración propia.

Para efectos de operación del programa, se clasificarán a los solicitantes en dos grupos:

- Regulares: los solicitantes que hayan cumplido con los criterios generales de elegibilidad.
- Especiales: los solicitantes que sean mujeres con hijos, personas casadas o divorciadas y que hayan cumplido con los criterios de elegibilidad del programa.

7.5. Tipos y montos de apoyo del programa

Para dotar a los beneficiarios de los incentivos adecuados para asegurar su incorporación y participación permanente, el programa ofrecerá una serie de apoyos monetarios, como becas de manutención, de transporte y un subsidio al salario (para los beneficiarios inscritos en las pasantías de empresa) durante el tiempo que dure el programa.

La estimación de los montos de apoyo se basó en los montos que ofrece el Programa Bécate, por ser un programa afín que atiende el problema de la falta de capacitación laboral.

- **Beca de manutención regular:** se estimó tomando como base el monto mínimo que otorga Bécate que representa un salario mínimo mensual. Por simplificación se consideró el salario mínimo mensual de la zona A que equivale a \$ 62.33 por un promedio de 30.4 días al mes, es decir: \$ 1,895.
- **Beca de manutención especial:** se refiere a la beca de manutención que se otorgará a los beneficiarios especiales descritos en la sección 6.2: las mujeres con hijos y las personas casadas o divorciadas. Se determinó que la beca de manutención especial otorgaría un monto de apoyo 35% mayor al de la beca regular, es decir un total de \$ 2,558 al mes.
- **Beca de transporte:** se utilizó el mismo monto de apoyo que otorga Bécate a sus beneficiarios, es decir \$ 350 al mes por beneficiario durante un máximo de seis meses.
- **Apoyo para otorgar una remuneración mensual a los mentores de la Instancia Ejecutora:** se fijó en un salario mínimo mensual de la zona A que equivale a \$ 1,895.
- **Subsidio sobre el salario del pasante:** se determinó que el subsidio equivaldría a un salario mínimo mensual de la zona A que equivale a \$ 62.33 por un promedio de 30.4 días al mes, es decir: \$ 1,895.

Por otra parte, para ofrecer los componentes de capacitación y certificación a los beneficiarios, el programa contemplará una serie de servicios que se detallan a continuación. En cuanto al cálculo de los costos de capacitación, dado que el programa busca promover una mayor conexión entre el sector productivo y los buscadores de empleo, resulta complicado sugerir un estimado de los costos de capacitación a nivel nacional (puesto que cada región tendrá requerimientos de capacitación específicos de acuerdo con las características de su economía local). Para simplificar el proceso, se utilizaron datos correspondientes a los costos que implican distintas temáticas de capacitación provistas por el Centro de Entrenamiento de Alta Tecnología (CENALTEC) en Ciudad Juárez.³⁴

- **Curso de capacitación teórica y práctica:** se consideró el costo máximo y el costo promedio de los cursos de capacitación ofrecidos por el CENALTEC en el 2012.
- **Capacitación en habilidades socioemocionales:** se estimó que su valor representaría el costo mínimo de los cursos ofrecidos por el CENALTEC.
- **Capacitación en herramientas de búsqueda de empleo:** se fijó como el 18% del costo mínimo de los cursos ofrecidos por el CENALTEC.

Otros costos se estimaron como sigue:

- **Monto de apoyo para actividades de operación de los mentores de la Instancia Ejecutora:** se definió un monto de \$300 por beneficiario.
- **Certificación:** se estimó como el costo mínimo de un listado de 20 procesos de certificación de estudios de distintas universidades públicas y privadas del país.

³⁴ A solicitud de la iniciativa privada de Ciudad Juárez, el Gobierno del Estado, a través de la Secretaría de Desarrollo Industrial y en coordinación con la SEP, en el año 2000, se estableció el CENALTEC como una institución que ofrece programas y cursos de capacitación a personal técnico en áreas específicas que demanda la industria.

A continuación se describen los tipos y montos de apoyo que el programa ofrecería a los beneficiarios regulares y especiales del programa.

Tabla 8: Resumen de Tipos y Montos de Apoyo ofrecidos por el programa

Componente	Tipo de apoyo	Monto neto (pesos)	Periodicidad	Periodo máximo	Monto otorgado a:	Comentarios
Vinculación	Apoyo para el pago de un encargado de seguimiento	\$ 17,046	Mensual	6 meses	Funcionario de Seguimiento, dentro de la Instancia Ejecutora	La percepción ordinaria bruta mínima de un Jefe de Departamento (Nivel O, 2011) .
Servicios de Asesoría Social	Apoyo para mentores	\$ 1,895	Mensual	6 meses	Los mentores de la Instancia Ejecutora	Lo equivalente a un salario mínimo (\$62.33 zona A) por mes.
Servicios de Asesoría Social	Apoyo para la operación de las actividades de mentoría (por beneficiario)	\$ 300	Semestral	1 semestre	La Instancia Ejecutora	Lo estimado de gastos en materiales para el desarrollo de las actividades de los mentores.
Servicios de Asesoría Social	Capacitación en habilidades socioemocionales (por beneficiario)	\$ 1,400	Semestral	1 semestre	La Empresa de Capacitación	El costo mínimo de los cursos de capacitación ofrecidos por el CENALTEC.
Entrenamiento en salón de clases	Beca de manutención regular	\$ 1,895	Mensual	4 meses	Los beneficiarios regulares	Lo mínimo que ofrece Bécate: lo equivalente a un salario mínimo por (\$62.33 zona A) mes.
Entrenamiento en salón de clases	Beca especial de manutención	\$ 2,558	Mensual	4 meses	Los beneficiarios que sean mujeres con hijos, personas divorciadas o casadas	Un 35% más del monto de la beca de manutención regular.
Entrenamiento en salón de clases	Beca para transporte	\$ 350	Mensual	6 meses	Los beneficiarios	El monto equivalente a lo que ofrece Bécate como beca de transporte.
Entrenamiento práctico <i>in situ</i>	Beca de Pasantía Regular	\$ 1,895	Mensual	2 meses	Los beneficiarios regulares	Lo equivalente al salario mínimo (\$62.33 zona A) por mes.
Entrenamiento práctico <i>in situ</i>	Beca especial de Pasantía	\$ 2,558	Mensual	2 meses	Los beneficiarios que sean mujeres con hijos, personas divorciadas o casadas	Un 35% más sobre el monto de la Beca de Pasantía regular
Entrenamiento en salón de clases y práctico <i>in situ</i>	Capacitación teórica y práctica (por beneficiario)	Máximo de \$15,000 si el promedio para la localidad no rebasa \$ 4,300	Semestral	1 semestre	Las Empresas de Capacitación o de Vinculación	El costo máximo y el costo promedio de los cursos de capacitación ofrecidos por el (Centro de Entrenamiento de Alta Tecnología) CENALTEC.
Certificación	Certificación (monto por beneficiario)	\$ 250	Semestral	1 semestre	La Instancia Ejecutora	El costo mínimo de una muestra de 20 trámites de certificación emitidos por universidades de México.
Servicios de intermediación laboral	Capacitación en herramientas de búsqueda de empleo (por beneficiario)	\$ 250	Semestral	1 semestre	Los mentores de la Instancia Ejecutora	El 18% del costo mínimo de capacitación ofrecido por el CENALTEC.

Fuente: Elaboración propia.

7.6. Definición de actores relevantes

Como se mencionó anteriormente, el programa se desarrollaría en dos fases principales: planeación y operación. Ambas etapas cuentan con la participación de distintos actores, a continuación se describen sus funciones y responsabilidades.

- **El Comité Estatal.** Esta figura administrativa tendrá como principal responsabilidad revisar las postulaciones y elegir a las organizaciones que fungirán como Instancias Ejecutoras, Empresas Participantes y Organizaciones de Capacitación o de Vinculación. Estará integrado por: tres Cámaras de Comercio del Estado, un Delegado Federal de la STPS, el titular del SNE en el Estado, un subsecretario de la Secretaría de Educación del Estado y un representante del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS). Además, si es posible, se invitará a las empresas ancla de la región para asegurar una mayor representación del sector productivo. El número de integrantes deberá ser siempre impar.
- **El Comité de Vinculación.** Una vez concluida la etapa de selección de los actores arriba mencionados, se sumarán al Comité Estatal: un representante de la Unidad Responsable, un representante de la Instancia Ejecutora, un representante de cada Empresa Participante, un representante de la Organización de Capacitación y un representante de la Organización de Vinculación. Dicho Comité será el encargado de organizar las diferentes actividades de vinculación en las que se definirá el contenido de las capacitaciones y los oficios a ofrecer durante las pasantías. El número de integrantes deberá ser siempre impar.
- **Las Instancias Ejecutoras.** Su responsabilidad principal es hacerse cargo de la operación en campo del programa; recibirán recursos para cubrir sus gastos, administrarán los recursos destinados a otros actores (ej: capacitación), atenderán a los beneficiarios, y reportarán avances. Serán Universidades locales, públicas o privadas, con experiencia previa en actividades de vinculación con la comunidad (*community outreach*) y que cuenten con un área específica que pueda hacerse cargo de la operación (selección y supervisión de Mentores; contratación de cursos, etc). Las Instancias Ejecutoras serán seleccionadas por el Comité Estatal, previa convocatoria abierta.
- **Organizaciones de Capacitación.** Se espera que sean empresas privadas u organizaciones públicas dedicadas a la provisión de servicios de capacitación teórica y/o práctica, así como en entrenamiento socioemocional. Dichas organizaciones serán seleccionadas por el Comité Estatal, con base en los requerimientos de capacitación manifestados por las empresas participantes.
- **Empresas(s) Participante(s).** Son empresas del sector productivo, que participarán en la selección de los oficios o temáticas de capacitación, en el diseño de los curriculums; que ofrecerán pasantías profesionales a los beneficiarios del programa (siempre que cumplan con el perfil requerido por la Empresa) y garantizarán la contratación de al menos el 70% de los jóvenes al final del proceso. Dichas empresas serán seleccionadas por el Comité Estatal.

- **Organizaciones de Vinculación.** Se espera que sean organizaciones públicas o privadas dedicadas a la provisión de servicios de colocación y reclutamiento (por ejemplo, Manpower o Rand). Dichas organizaciones serán seleccionadas por el Comité Estatal y formarán parte del Comité de Vinculación por su conocimiento del mercado laboral y de las habilidades demandadas por los empleadores. Dependiendo del contexto, es posible que las organizaciones de vinculación funcionen como Organizaciones de Capacitación.

7.7. Criterios de elegibilidad de otros actores

Las organizaciones e instituciones interesadas en participar como actores en la operación del programa deberán cumplir con ciertas características para ser elegibles por el Comité Estatal. A continuación se presentan los criterios y los requisitos que deberán ser comprobados para cada tipo de actor.

Tabla 9: Criterios de elegibilidad

Criterios de elegibilidad	Requisitos
Para las Instancias Ejecutoras:	
1. Demostrar interés en participar y demostrar que se cuenta con un proyecto de vinculación y reclutamiento con la comunidad.	a) Postular como Universidad Ejecutora del programa. b) Presentar documentación que demuestre que ha ejecutado con anterioridad un proyecto de vinculación y servicio a la comunidad (community outreach).
2. Demostrar que la organización cuenta con planes de estudios acreditados por la Secretaría de Educación Pública (SEP).	a) Demostrar que se cuenta con el Reconocimiento de Validez Oficial de Estudios (RVOE) que es el acto de la autoridad educativa que incorpora un plan y programas de estudio que un particular imparte, o pretende impartir, al sistema educativo nacional.
3. Presentar un plan operativo acorde con los objetivos y requisitos del programa.	a) Presentar un plan de reclutamiento de posibles beneficiarios. Podrá asociarse con organizaciones de la sociedad civil en caso de que se requiera. b) Demostrar que cuenta con la capacidad de formar mentores responsables de ofrecer los servicios de "Asesoría Social". c) Presentar un cronograma anual de operaciones.
4. Reconocimiento del sector privado y productivo de la región.	a) La postulación debe ser avalada al menos por una Cámara Empresarial del Estado.
Para las Organizaciones de Capacitación o de Vinculación:	
1. Demostrar interés en participar y demostrar que se cuenta con un proyecto de capacitación que responde a las demandas de la oferta laboral de la región.	a) Presentar un proyecto de capacitación laboral en clase y práctico (in-situ) que responda a las necesidades del mercado laboral. b) La postulación deberá ser avalada por al menos una Cámara Empresarial del Estado.
2. Demostrar experiencia de capacitación de al menos 250 personas en los últimos 3 años.	a) Mostrar evaluaciones de los alumnos con respecto a la calidad de los cursos de capacitación ofrecidos.
3. Demostrar que se cuenta con la capacidad de mejorar las habilidades profesionales.	a) Presentar, (en caso de que existan datos) evaluaciones o cartas de satisfacción de empresas que hayan utilizado los servicios de capacitación o de vinculación.
Para las Empresas Participantes:	
1. Demostrar interés en participar y demostrar que se cuenta con un proyecto de capacitación que responde a las demandas de la oferta laboral de la región.	a) Presentar un proyecto de capacitación laboral en práctica que responda a las necesidades específicas de los empleadores.
2. Compromiso de generar un cierto número de empleos para la población objetivo.	a) Comprometerse a ofrecer empleos al 80% de los jóvenes pasantes que concluyan el programa y que cumplan con el perfil profesional definido por la empresa durante el proceso de planeación.

Fuente:Elaboración propia.

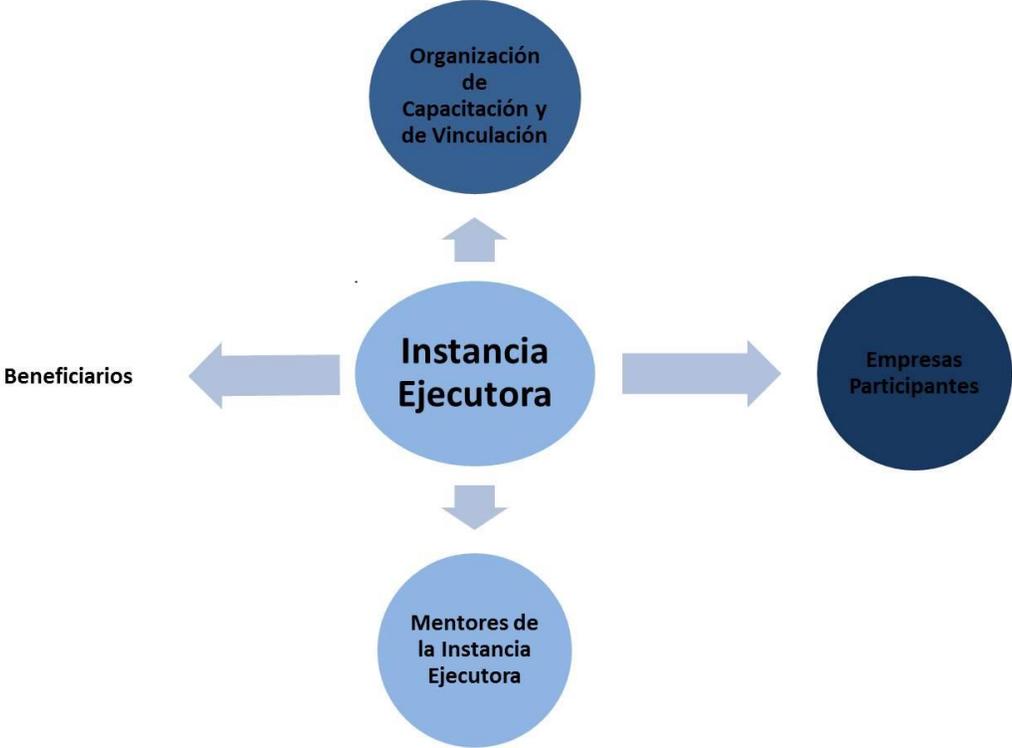
7.8. Flujo monetario

Anteriormente se describió el flujo de operaciones del programa que muestra la secuencia de implementación de todos los componentes junto con sus actores responsables. El esquema siguiente ilustra la administración y distribución de los apoyos y recursos monetarios del programa.

La Instancia Ejecutora es el actor que centralizará todos los recursos monetarios, con excepción de la administración de las Becas de Manutención y de Transporte, que serán otorgadas directamente por el Gobierno Federal a los beneficiarios, a través de transferencias electrónicas a cuentas de débito.

En este sentido, la Instancia Ejecutora será la encargada de administrar y asignar los recursos para los beneficiarios, las Organizaciones de Capacitación y de Vinculación, las Empresas Participantes y los mentores que brindarán los servicios de Asesoría Social. A su vez, será responsable de monitorear el seguimiento de todos los beneficiarios (Anexo F) para identificar su trayectoria dentro y fuera del programa así como de monitorear el uso de los recursos monetarios. Para cumplir con este objetivo, el programa contratará a un Funcionario de Seguimiento que será el responsable de dichas tareas.

Gráfica 20: Administración de los recursos del programa



Fuente: Elaboración propia.

8. Presupuesto y estimación de costos

Como se mencionó anteriormente, dadas las necesidades de capacitación específicas de cada región, resulta complicado sugerir un presupuesto para la operación del programa a nivel nacional. Sin embargo, para simplificar el proceso, se decidió estimar los costos de capacitación usando como referencia al CENALTEC (que opera en Chihuahua) como Organización de Capacitación. Por otra parte, se consideró un 7% del total para gastos administrativos.

La estimación del presupuesto necesario se hizo con base en los siguientes supuestos:

1. Se asumió que, en la primera etapa de implementación, el Programa buscaría atender al 10% de la población objetivo, calculada en alrededor de 2 millones de jóvenes. Por lo tanto, el Programa buscaría atender a 200 mil jóvenes.
2. Cada beneficiario recibe atención del programa durante 6 meses.
3. El padrón de beneficiarios cuenta con un 70 % de beneficiarios regulares y un 30% de beneficiarios especiales.
4. El 70% de los beneficiarios realizan pasantías en empresas.
5. Del total de pasantes, el 70% recibirá un subsidio al salario regular y un 30% recibirá un subsidio especial.
6. Cada mentor dedica 8 horas de atención personalizada a cada beneficiario a lo largo de la duración del programa.
7. Se estima una contratación de 1,515 mentores, los cuales atenderán a 132 beneficiarios cada uno.³⁵

El desglose del presupuesto se presenta en el Anexo D. De forma general, se estima que operar el programa atendiendo a 200,000 beneficiarios, costaría aproximadamente \$4.5 mil millones de pesos, es decir \$ 22,500 por beneficiario. Comparativamente, el presupuesto del programa se sitúa entre el programa de Chile Joven y el programa Joven de Argentina, lo que resulta adecuado dado que el tamaño de la economía de México se asemeja más a los casos de Chile o de Argentina, que a los casos de Colombia, Perú, o República Dominicana.

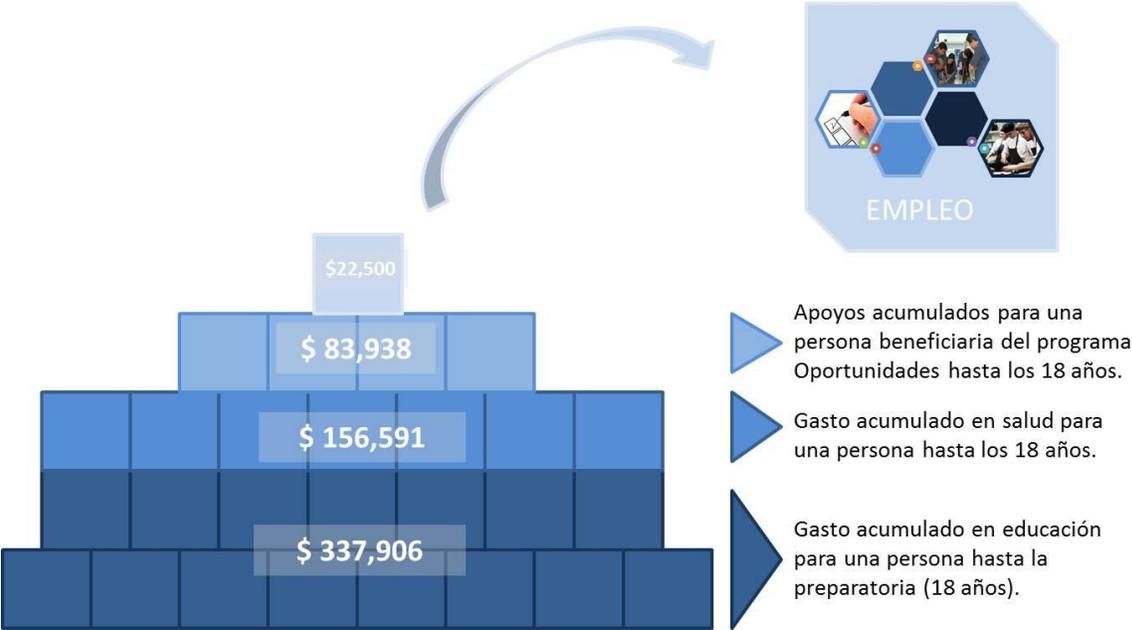
³⁵ Para llegar a este resultado, se calculó que cada mentor trabajará un total de 1,056 horas a lo largo del programa. Considerando que cada mentor dedicará 8 horas de atención a cada beneficiario, entonces se asignarán 132 beneficiarios (1056/8) a cada mentor. El presupuesto estimado es para un total de 200,000 beneficiarios, lo que indica que será necesario contratar a 1,515 mentores (200,000/132) para atender a dicho número de jóvenes en el programa.

9. Conclusiones.

En el presente documento se demostró la existencia de un problema de particular relevancia: los jóvenes mexicanos presentan dificultades para insertarse en el mercado laboral, permanecer en él, y obtener ingresos apropiados por su trabajo. Posteriormente, presentó las lecciones aprendidas de programas en otros países del mundo que buscan resolver el problema y, con base en lo anterior, planteó el diseño de un programa específico para México.

La implementación de este programa tendría un costo que no es trivial, ascendiendo a aproximadamente \$22,500 por joven beneficiario. Sin embargo, dicha inversión es marginal si se la compara con los desembolsos que realiza el gobierno federal para dar educación, salud, nutrición y apoyos de Oportunidades a un joven en situación de pobreza, desde su nacimiento hasta su graduación de la preparatoria, y que se estima en \$579 mil pesos (Gráfica 21)

Gráfica 21: Gasto acumulado en educación, salud y nutrición con inversión adicional



Aumentar en un 4% la inversión en los jóvenes mexicanos, en acciones que ya han demostrado su impacto – en países como Estados Unidos, Reino Unido, Colombia, Chile, Canadá y Argentina – tendría un efecto importante en su capacidad para superar la condición de pobreza, y en consecuencia, tendría también efectos en el nivel de desarrollo económico del país.

10. Bibliografía

Bassi, Marina, et al. (2012). *Desconectados. Habilidades, educación y empleo en América Latina*. BID, México.

Centro de Entrenamiento de Alta Tecnología (CENALTEC). 2012. *Descripción institucional*. Ciudad Juárez, México: CENALTEC.

Consejo Nacional de Población (CONAPO) (2010) “La situación actual de los jóvenes en México”, CONAPO, Serie de documentos técnicos.

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL). 2007. *Informe de la Evaluación Específica de Desempeño 2010-2011 del Programa de Apoyo al Empleo*. México: CONEVAL.

C230 Consultores. 2011. *Evaluación de los Talleres de Valores para la Empleabilidad de Ciudad Juárez*. México: USAID.

Domínguez, Donaciano, “El Servicio Nacional del Empleo y el Portal del Empleo 2.0” (presentado dentro del Foro Nacional “Trabajo decente para jóvenes”, Ciudad de México, México, 19 de abril de 2012).

Fundación IDEA. 2011. *Evaluación transversal: políticas y programas para el desarrollo de la juventud*. México: Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA)/Instituto Mexicano de la Juventud (IMJUVE).

Garza, Enrique de la (2006). Los proyectos de reforma laboral de la UNT y del CT-CCE. En *La Situación del Trabajo en México*. UAM, México.

Gascón, Verónica y López, Alejandra. “Sufren empresas falta de talento.” *Reforma*, 3 de julio del 2012.

Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos. 2007. *Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012*. México: Presidencia de la República.

Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). 2010. *Encuesta Nacional de Ingreso y Gasto de los Hogares (ENIGH)*. México: INEGI.

Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). 2011. *Encuesta Nacional de Ocupación y de Empleo (ENOE)*. México: INEGI.

Instituto Mexicano de la Juventud (IMJUVE). 2008. *Programa Nacional de la Juventud (2008-2012)*. México: Secretaría de Educación Pública (SEP).

Jara, Marcelo de la, et al (2006) “An evaluation of training for the unemployed in Mexico” Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

Morrison, Andrew, 2003. "Políticas Activas de Mercado Laboral: Experiencias Recientes en América Latina, el Caribe y los países de la OCDE", BID, Departamento de Desarrollo Sustentable.

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OECD). 2010. Labour force statistics by sex and age: indicators. http://www.oecd-ilibrary.org/employment/data/labour-market-statistics/labour-force-statistics-by-sex-and-age-indicators_data-00310-en.

Organización Internacional del Trabajo (OIT). 2012. *Trabajo Decente y Juventud en América Latina*. Perú, Lima: OIT.

Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS). 2010a. Manual de Procedimientos del Programa de Apoyo al Empleo. México: STPS.

Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS). 2010b. Reglas de Operación del Programa de Apoyo al Empleo para el ejercicio 2011. *Diario Oficial de la Federación*, 29 de diciembre. http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5172992&fecha=29/12/2010.

World Bank. 2009. "Mexico: Diagnostic of Target Population to Determine Actions that Increase Labor Market Performance of Urban Youth Living in Poverty". Washington, DC: The World Bank.

World Bank. 2009b. Doing business 2010. Reforming through difficult times. <http://www.doingbusiness.org/~media/GIAWB/Doing%20Business/Documents/Annual-Reports/English/DB10-FullReport.pdf>.

World Bank. 2012. The Labor Market Story Behind Latin America's Transformation. http://siteresources.worldbank.org/LACINSPANISHEXT/Resources/Perspectivas_2012.pdf.

Anexo A - Marco de actuación de la propuesta

El Programa propuesto tiene como marco y contribuye al alcance de las metas del Plan Nacional de Desarrollo 2006-2012 y del Plan Nacional de Juventud que a continuación se mencionarán. Será necesario ajustar esta alineación una vez que la nueva Administración Federal emita los documentos de planeación correspondientes al periodo 2013-2018.

1. *Plan Nacional de Desarrollo*

El Fin del programa descrito en la Matriz de Marco Lógico responde al Objetivo 1, del eje 3 del Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 que establece la necesidad de “Reducir significativamente el número de mexicanos en condiciones de pobreza con políticas públicas que superen un enfoque asistencialista, de modo que las personas puedan adquirir capacidades y generar oportunidades de trabajo”. A su vez, el Propósito del programa responde a la estrategia 19.2, que establece “Ampliar las oportunidades de acceso y permanencia de los jóvenes en el sistema educativo al incorporar las tecnologías de la información y comunicación, así como promover su inserción laboral a través del fomento de competencias y habilidades para el empleo, autoempleo y empleabilidad” (Gobierno Federal de México, 2007). Por otra parte, se sugiere que el Fin y el Propósito deberán modificarse de acuerdo con el nuevo Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018.

En respuesta al Plan Nacional de Desarrollo arriba mencionado, el Programa de Inclusión Laboral para Jóvenes Urbanos en Situación de Pobreza espera contribuir a la necesidad de generar capacidades y nuevas oportunidades de empleo para el segmento de jóvenes más afectado por el problema del desempleo o del empleo precario. En efecto, el programa contará con herramientas de desarrollo humano al brindar o mejorar las habilidades profesionales, y con herramientas para reducir la desconexión entre oferta y demanda laboral al brindar los servicios de asesoría social y de intermediación laboral.

2. *Plan Institucional IMJUVE-Programa Nacional de la Juventud*

Dos de los objetivos del Plan Nacional de Juventud 2008-2012 del IMJUVE son: “promover la empleabilidad de las y los jóvenes” y “promover los derechos laborales de las y los jóvenes y su incorporación y permanencia en el mercado laboral en condiciones de equidad”.³⁶ Estos mismos objetivos son comunes a los establecidos por el programa de inclusión laboral que busca alcanzarlos al mejorar la dotación de capital humano de los jóvenes urbanos en situación de pobreza y mejorar la vinculación con el sector productivo del país.

³⁶ Instituto Mexicano de la Juventud (IMJUVE). 2008. *Programa Nacional de la Juventud (2008-2012)*. México: Secretaría de Educación Pública (SEP).

Anexo B – Descripción detallada de la población joven en México

En esta sección se presentan las características del programa de promoción de ahorro para los jóvenes.

1. Población potencial

1.1. Definición y dimensionamiento

Con base en la descripción que se hizo del diagnóstico del problema, se observa que el problema de la limitada inserción, permanencia e ingreso laboral afecta particularmente a los jóvenes de 14 a 29 años que no estudian y si trabajan lo hacen en situaciones de precariedad. Se estima que aproximadamente 13 millones de jóvenes se encuentran en esta situación.

2. Caracterización

A continuación se presenta un análisis de las características demográficas, geográficas y socioeconómicas de la población potencial.

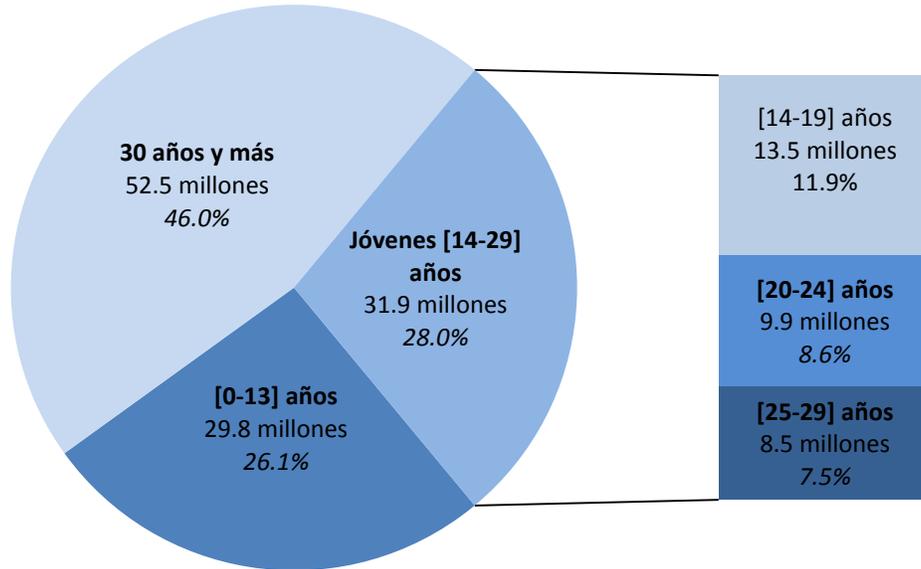
2.1. Dinámica poblacional

Actualmente, México atraviesa la transición demográfica conocida como “bono demográfico” durante la cual la población en edad laboral (entre 15 y 64 años) rebasa a la población económicamente dependiente (menores de 15 y mayores de 64). Este periodo se define como una oportunidad para impulsar el crecimiento económico a través de una población económicamente activa productiva.

No obstante, para un adecuado aprovechamiento de este “bono”, es necesario contar con políticas enfocadas en generar capital humano productivo, oportunidades laborales y un entorno social y económico estable, incluyendo aquellas políticas que fomenten entre los jóvenes la acumulación de capital. Por dicha razón, es muy importante promover la adquisición de habilidades que corresponda a las demandas de los empleadores y una activa participación de los jóvenes en el mercado laboral.

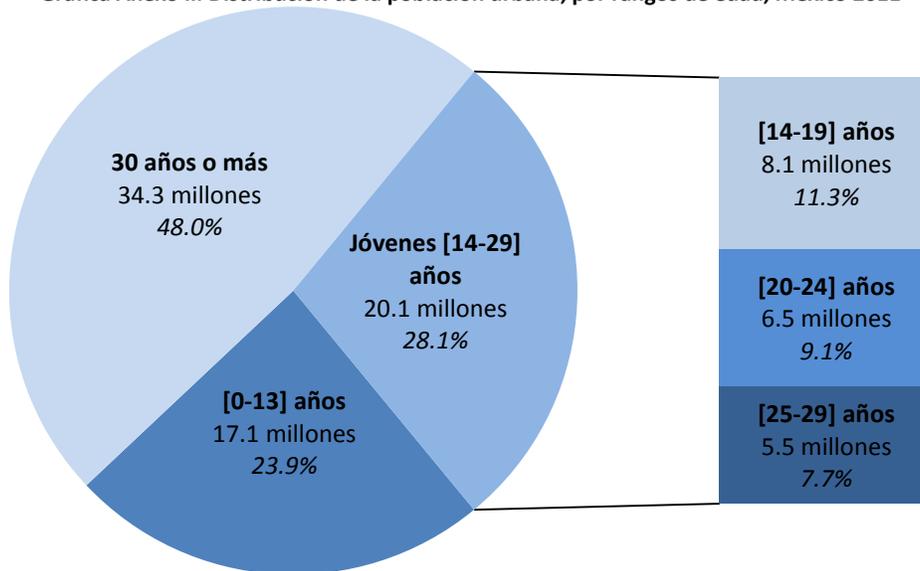
La Gráfica Anexo i muestra la distribución por rangos de edad de la población total y la Gráfica Anexo ii muestra la población urbana de México para el año 2011.

Gráfica Anexo i: Distribución de las poblaciones nacional y urbana, por rangos de edad, México 2011



Fuente: Elaboración propia con base en la ENOE 2011-IV.

Gráfica Anexo ii: Distribución de la población urbana, por rangos de edad, México 2011



Fuente: Elaboración propia con base en la ENOE 2011-IV.

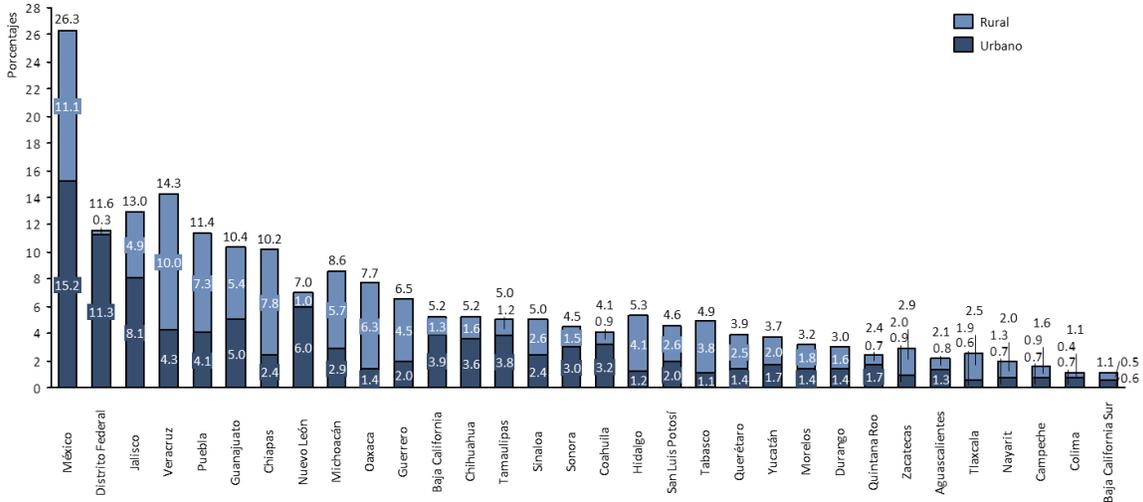
2.2. Distribución geográfica

Como ocurre con la población en general, la mayoría de los jóvenes en nuestro país (63%) habita en zonas urbanas, es decir en comunidades de 15 mil habitantes o más (20 millones). En las zonas rurales habitan 11.9 millones de jóvenes de 15 a 29 años.

Al analizar la distribución de este grupo de edad por entidad federativa, se observa que tan sólo tres estados concentran más de 50% de la población de jóvenes: el estado de México, el Distrito

Federal y Jalisco. Asimismo, en estas tres entidades reside 34.6% de la población de jóvenes urbanos del país, lo que equivale a alrededor de 7 millones de jóvenes.

Gráfica Anexo iii:



Fuente: Elaboración propia con base en la ENOE 2011-IV.

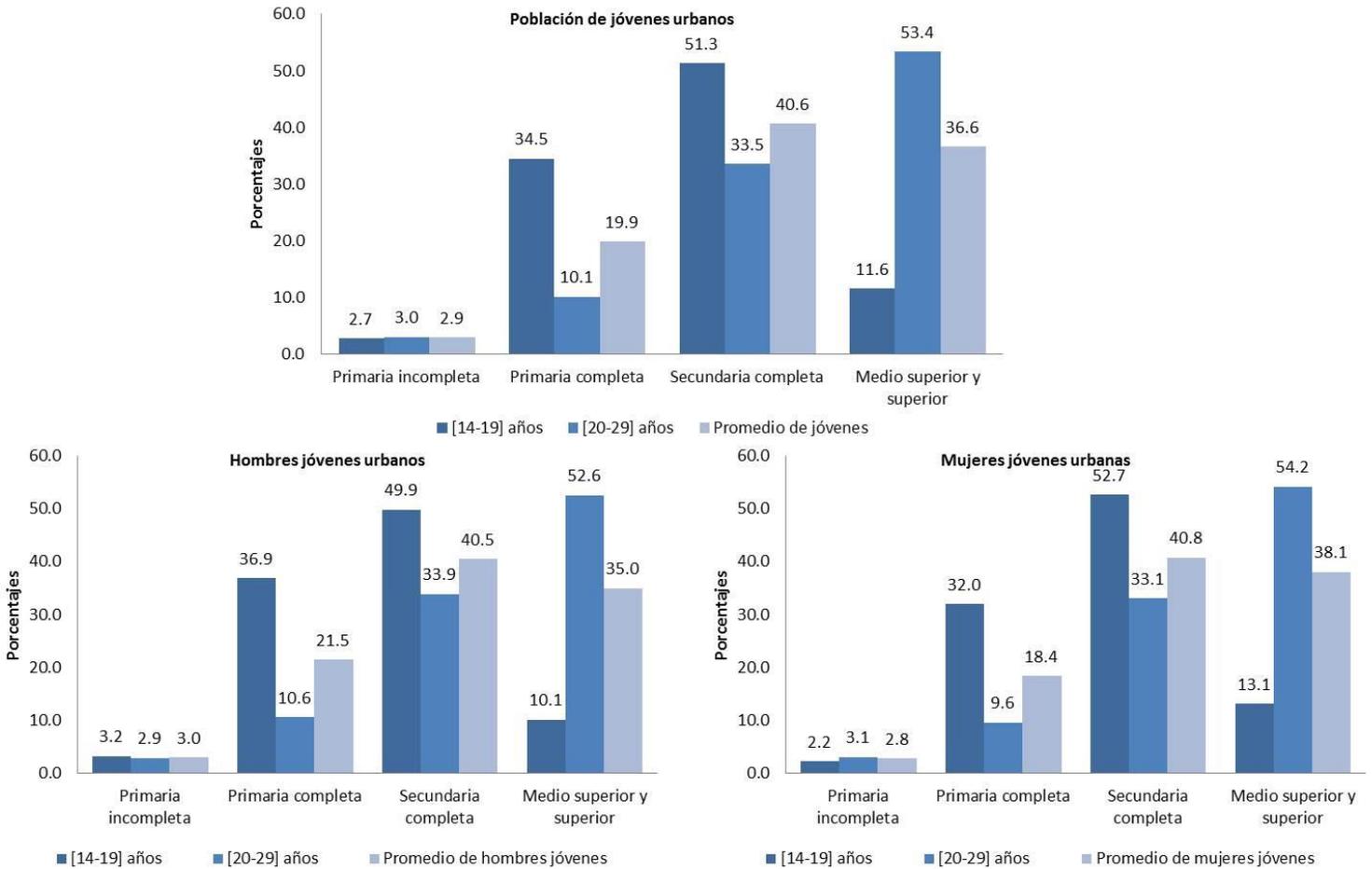
2.3. Educación y ocupación

2.3.1. Educación

Como se muestra a continuación, el 37% de los jóvenes urbanos han cursado al menos el nivel de educación Media Superior, con una de diferencia de 3 puntos porcentuales a favor de las mujeres jóvenes (38% contra 35% de los hombres jóvenes). Se observa también que más del 40% de los jóvenes sólo ha completado el nivel de la secundaria.

Del grupo de jóvenes urbanos entre 14 y 19 años, más del 62% ha completado el nivel de la secundaria y cerca del 12% ha cursado al menos la preparatoria. En cuanto a los de 20 a 29 años, más del 86% cuentan con el nivel de la Secundaria completado y 53% cursan al menos el nivel de la preparatoria.

Gráfica Anexo iv: Nivel de educación terminado de la población de jóvenes urbanos, por rangos de edad y por sexo, México 2011



Fuente: Elaboración propia con base en la ENOE 2011-IV.

Cabe señalar que la interrupción de los estudios puede ocasionar que los jóvenes se vean obligados a aceptar empleos con bajas remuneraciones y con limitada cobertura de seguridad social. El primer empleo puede ser determinante en el futuro laboral de los jóvenes, pues afecta directamente su nivel de ingreso y, consecuentemente, su capacidad de enfrentarse a eventuales choques futuros.

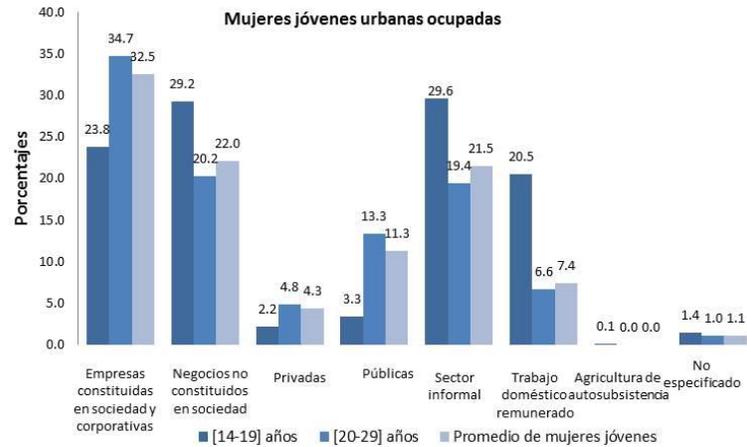
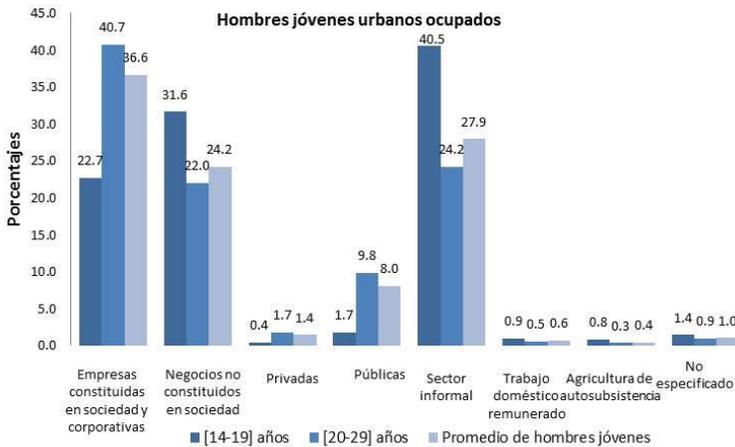
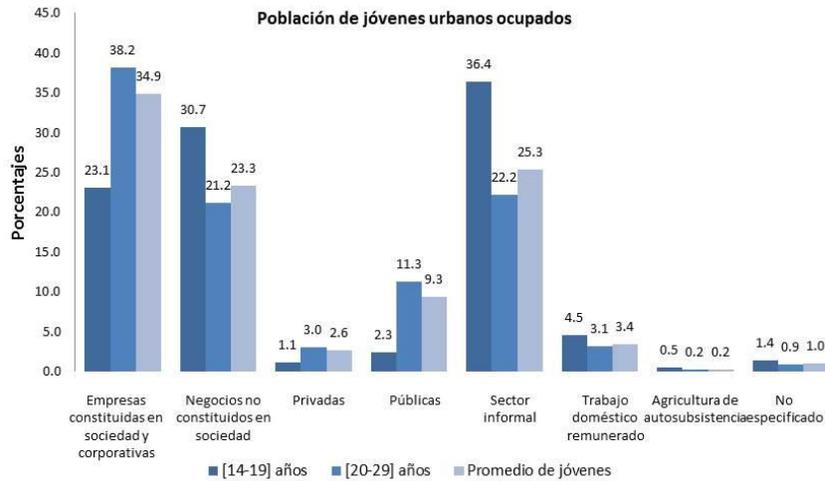
2.3.2. Ocupación

Relacionado con el sector de actividad, los jóvenes urbanos ocupados se concentran principalmente en las empresas constituidas en sociedad y corporativas (35%), el sector informal (25%) y los negocios (23%). Por lo general, las mismas tendencias de colocación se observan cuando se analizan las subcategorías de hombres y mujeres jóvenes urbanos.

Se observa una mayor incidencia de la informalidad en los jóvenes entre 14 y 19 años (36.4% contra 22.5% para los de 20 a 29 años). Alrededor de 4.5% de este rango de edad se dedica al

trabajo doméstico. Los jóvenes que tienen entre 20 y 29 años de edad tienen mayor presencia en los negocios y empresas constituidos en sociedad (cerca del 54%).

Gráfica Anexo v: Sector de actividad de la población de jóvenes urbanos ocupados, por rangos de edad y por sexo, México 2011



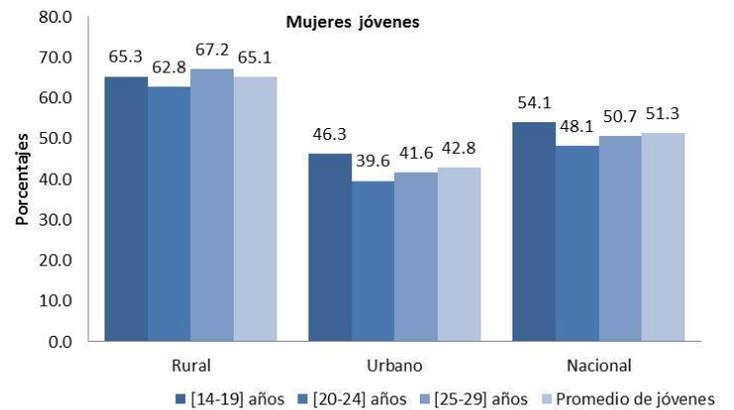
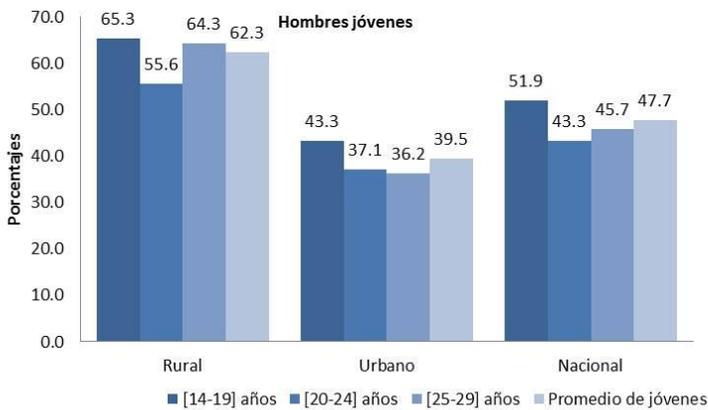
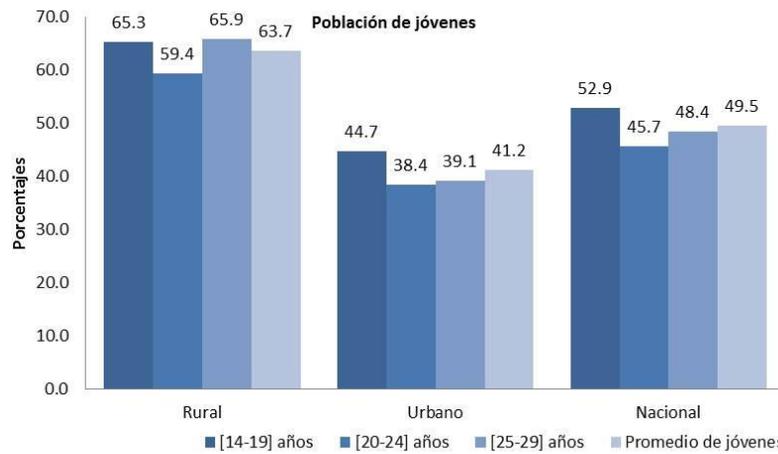
Fuente: Elaboración propia con base en la ENOE 2011-IV.

2.4. Situación de pobreza

El nivel de ingreso del hogar y de los individuos determina la capacidad de invertir en una educación, capacitación laboral y en la formación de capital humano en general. Para los jóvenes que viven en situación de pobreza, la acumulación de capital representa un reto mayor debido a sus bajos ingresos. Además, la situación de desventaja en la que se encuentran los obliga a incurrir en gastos imprevistos constantemente. Esto implica que los jóvenes en situación de pobreza son más vulnerables ante factores externos o periodos de crisis, por lo que tienen una mayor necesidad de obtener un empleo y mantenerlo.

Las cifras de la ENIGH 2010 muestran que la mitad de la población de jóvenes vive en condición de pobreza. En las localidades de 15 mil habitantes o más, más del 41% de la población de jóvenes se encuentra afectado por este fenómeno. Cuando se analiza la incidencia de la pobreza en los distintos rangos de edad, se observa que la pobreza afecta a una mayor proporción de jóvenes entre 14 y 19 años (cerca de 45%) y alrededor del 39% de los jóvenes entre 20 y 29 años de edad. Por otra parte, las mujeres jóvenes se sitúan 3 puntos porcentuales por arriba de la incidencia observada en los hombres jóvenes urbanos (42.8% contra 39.5% de los hombres).

Gráfica Anexo vi: Distribución de la población de jóvenes pobres urbanos en condición de pobreza, por rango de edad y localidad, México 2010



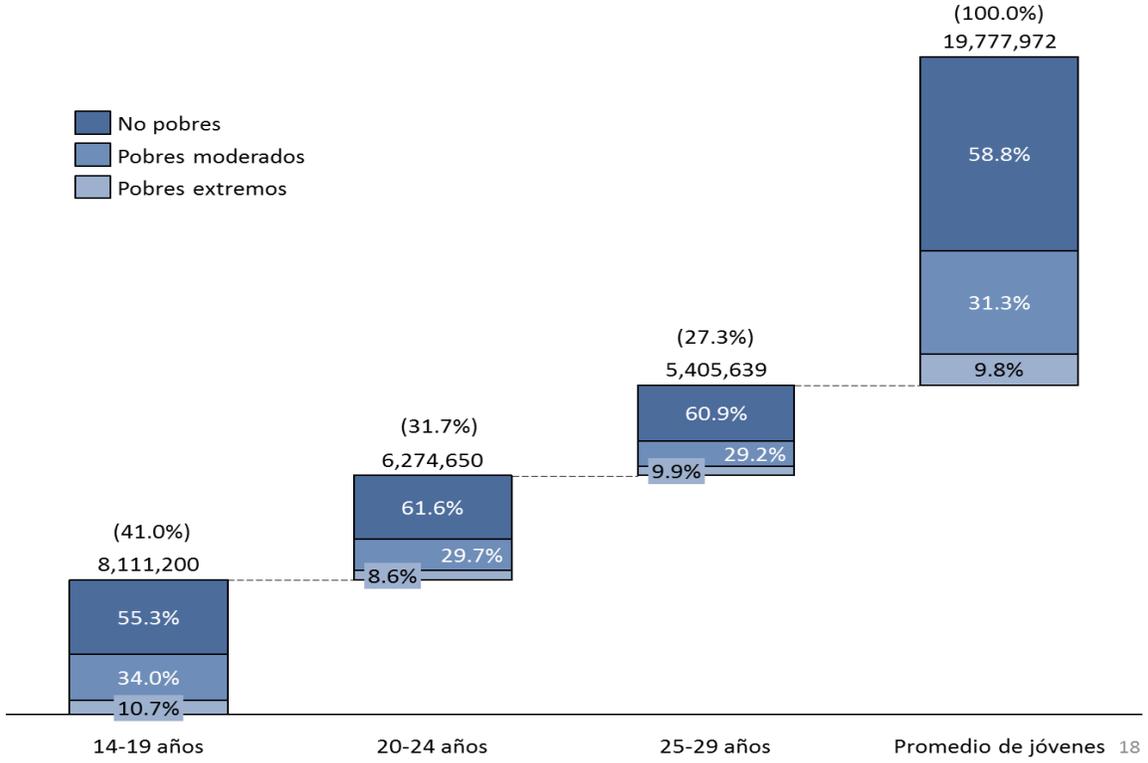
Fuente: Elaboración propia a partir de ENIGH 2010.

No obstante, el fenómeno de la pobreza incide con mayor profundidad en los jóvenes que residen en áreas rurales del país (cerca del 64%). Dado que el actual programa se enfocará en zonas urbanas (localidades de 15 mil habitantes o más), a continuación se presenta la distribución de los jóvenes urbanos de acuerdo con su condición de pobreza.

La población de los jóvenes urbanos se encuentra distribuida de la siguiente manera de acuerdo con su condición de pobreza: 58% no viven en pobreza, mientras el 41% restante presenta las características de pobreza moderada (31%) y pobreza extrema (10%). Consecuentemente, dicha

distribución nos indica que alrededor de 8 millones de jóvenes urbanos viven en situación de pobreza.

Gráfica Anexo vii: Distribución de la población de jóvenes urbanos por rangos de edad y condición de pobreza del hogar donde viven, México 2010



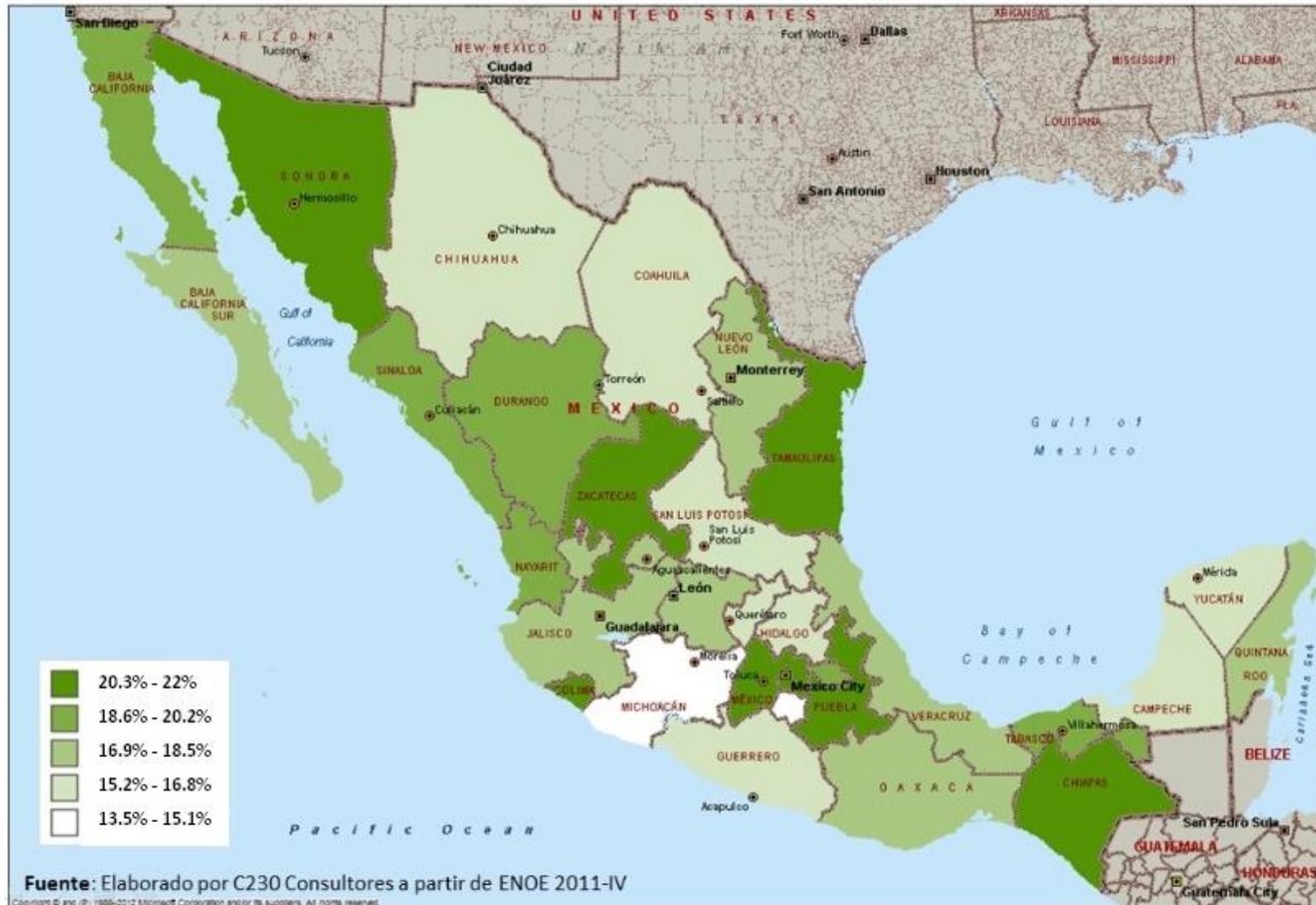
Fuente: Elaboración propia con información de la ENIGH 2010.

Anexo C – Mapas de distribución de la población de jóvenes urbanos en México

Mapa i: Distribución geográfica de los jóvenes urbanos desocupados, por Estado, México 2011



Mapa ii: Incidencia geográfica de la desocupación en los jóvenes urbanos, por Estado, México 2011



Mapa iii: Incidencia geográfica de los jóvenes urbanos que “no estudian y no trabajan”, por Estado, México 2011



Mapa iv: Incidencia geográfica de la pobreza en los jóvenes urbanos, por Estado, México 2011



Anexo D – Estimación de presupuesto

Para la elaboración de la estimación presupuestal, se partió de los siguientes supuestos, para un programa piloto:

1. El piloto buscará atender a un 10% de la población objetivo.
2. Cada beneficiario es atendido durante de 6 meses.
3. El padrón de beneficiarios cuenta con un 70% de beneficiarios regulares y un 30% de beneficiarios especial.
4. El 70% de los beneficiarios realizan pasantías en empresas.
5. Del total de pasantes, el 70% recibirá un subsidio al salario regular y un 30% recibirá un subsidio especial.
6. Se estima una contratación de 1,515 mentores, los cuales atenderán a 132 beneficiarios cada uno.

Total 10% Población Objetivo	
\$ 4,512,925,302.96	
Total por participante	Total en USD
\$22,564.63	\$1,694.04
Total mensual por participante	
\$3,760.77	

Composición de beneficiarios		
Número de beneficiarios		En % del total
140,000	Regulares	70%
60,000	Especiales (madres, personas casadas o divorciadas)	30%
200,000	Total	100%

Concepto	Costo	Número de Personas	Duración (meses)	Costo total	Comentarios
Beca de Manutención Regular (mes)	\$ 1,895	140,000	4	\$1,061,105,920	Lo mínimo que ofrece Bécate: lo equivalente a un salario mínimo por día (\$62.33 Zona A) trabajado por mes
Beca de Manutención Especial (mes)	\$ 2,558	60,000	4	\$613,925,568	Un 35% más del monto de la beca de manutención regular
Beca de Transporte (mes)	\$ 350	200,000	6	\$420,000,000	El monto equivalente a lo que ofrece Bécate como beca de transporte
Salario Mensual de Mentores (mes)	\$ 1,895	1,515	6	\$17,225,745	Lo equivalente a un salario mínimo por día (\$62.33 Zona A) trabajado por mes
Apoyo Operaciones de Mentores	\$ 300	200,000	NA	\$ 60,000,000	Lo estimado de gastos en materiales para el desarrollo de las actividades de los mentores

Concepto	Costo	Número de Personas	Duración (meses)	Costo total	Comentarios
Capacitación Habilidades Socioemocionales	\$ 1,624	200,000	NA	\$ 324,800,000	El costo mínimo de los cursos de capacitación ofrecidos por el CENALTEC
Salario del funcionario de seguimiento (mes)	\$17,046	1	6	\$ 102,278	El salario promedio de una jefe de departamento a nivel federal (Nivel O, 2011)
Capacitación Teórica y Práctica	\$ 4,988	200,000	NA	\$ 997,600,000	El costo promedio de los cursos de capacitación ofrecidos por el CENALTEC
Capacitación Herramientas de Búsqueda de Empleo	\$ 290	200,000	NA	\$ 58,000,000	El 25% del costo mínimo de capacitación ofrecido por el CENALTEC
Subsidio Regular al Salario de Pasantes (mes)	\$ 1,895	98,000	2	\$ 371,387,072	Lo equivalente a un salario mínimo por día (\$62.33 Zona A) trabajado por mes
Subsidio Especial al Salario de Pasantes (mes)	\$ 2,558	42,000	2	\$ 214,873,949	
Certificación	\$ 290	200,000	NA	\$ 58,000,000	El costo mínimo de una muestra de 20 trámites de certificación emitidos por universidades en el país
Gastos de Operación (7% del presupuesto total)				\$ 315,897,073	
Total				\$ 4,512,815,327	
IVA incluido					
Subtotales de costos por asignación del recurso					
Beneficiarios				\$ 2,095,031,488	
Instancia Ejecutora				\$ 509,130,517	
Empresa Participante				\$ 586,261,021	
Organización de Capacitación				\$ 997,600,000	
Organización de la Vinculación				\$ 324,800,000	

Variables		
Programa y beneficiarios	Duración del programa (meses)	6
	Porcentaje de beneficiarios con pasantía	70%
	Número de beneficiarios totales	200,000
Salario mensual	Salario mínimo Zona A	\$ 62.33
	Horas laborales al día	8
	Días laborales al mes	22
	Días al mes	30.40
	Salario mensual del funcionario de seguimiento	\$ 17,046.25
Apoyos y capacitaciones	Beca transporte (mensual)	\$ 350
	Costo promedio capacitación (por beneficiario)	\$ 4,300
	Capacitación habilidades socioemocionales (por beneficiario)	\$ 1,400
	Capacitación herramientas de búsqueda de empleo (por beneficiario)	\$ 250
	Apoyo operaciones de mentores (por beneficiario)	\$ 300
	Certificación	\$ 250
Número de mentores	Número de horas por beneficiario	8
	Horas totales trabajadas por mentor	1056
	Beneficiarios por mentor	132
	Número de mentores necesarios	1515
Otros	Porcentaje adicional beca	35%
	IVA	16%
	Tipo de cambio (al 13/07/2012)	13.32
Presupuesto total antes de gasto total		\$ 4,197,020,532

Anexo E – Lista de posibles indicadores de seguimiento

Nivel	Resumen Narrativo	Nombre del Indicador	Método de Cálculo	Unidad de Medida	Frecuencia de Medición	Medios de Verificación
Fin	Reducir el número de jóvenes que viven en situación de pobreza en México	Proporción de jóvenes mexicanos que vive en situación de pobreza	(Número de jóvenes de 14 a 29 años en situación de pobreza en México en el año t/Número total de jóvenes de 14 a 29 años en México en el año t)*100	Porcentaje	Bianual	La Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH)
	Reducir el número de jóvenes que viven en situación de pobreza en México	Tasa de desocupación de los jóvenes de 14 a 29 años pobres urbanos de México	(Número de jóvenes de 14 a 29 años pobres urbanos en desocupación de México en el año t/Número de jóvenes activos de 14 a 29 años de México en el año t)*100	Porcentaje	Bianual	La Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH)
Propósito	Mejorar los niveles de inserción, permanencia e ingreso laboral de los jóvenes urbanos que viven en condición de pobreza en el mercado laboral	Proporción de inserción laboral de los jóvenes de 14 a 29 años pobres urbanos del grupo de tratamiento con respecto al grupo de control	(Porcentaje de jóvenes de 14 a 29 años pobres urbanos del grupo de tratamiento que fueron contratados por un nuevo empleador en el año t/Porcentaje de jóvenes de 14 a 29 años pobres urbanos del grupo de control que fueron contratados por un nuevo empleador en el año t)	Proporción	Un año en específico	La Evaluación de Impacto del Programa de Inclusión Laboral para Jóvenes Urbanos en Situación de Pobreza
	Mejorar los niveles de inserción, permanencia e ingreso laboral de los jóvenes urbanos que viven en condición de pobreza en el mercado laboral	Proporción de permanencia en el empleo de los jóvenes de 14 a 29 años pobres urbanos del grupo de tratamiento con respecto al grupo de control	(Porcentaje de jóvenes de 14 a 29 años pobres urbanos del grupo de tratamiento que permanecieron por un año o más en el nuevo empleo en el año t/Porcentaje de jóvenes de 14 a 29 años pobres urbanos del grupo de control que permanecieron por un año o más en el nuevo empleo en el año t)	Proporción	Un año en específico	La Evaluación de Impacto del Programa de Inclusión Laboral para Jóvenes Urbanos en Situación de Pobreza

Nivel	Resumen Narrativo	Nombre del Indicador	Método de Cálculo	Unidad de Medida	Frecuencia de Medición	Medios de Verificación
Propósito	Mejorar los niveles de inserción, permanencia e ingreso laboral de los jóvenes urbanos que viven en condición de pobreza en el mercado laboral	Proporción de ingreso laboral de los jóvenes de 14 a 29 años pobres urbanos del grupo de tratamiento con respecto al grupo de control	(Porcentaje de jóvenes de 14 a 29 años pobres urbanos del grupo de tratamiento que incrementaron su ingreso laboral en el año t/ Porcentaje de jóvenes de 14 a 29 años pobres urbanos del grupo de control que incrementaron su ingreso laboral en el año t)	Proporción	Un año en específico	La Evaluación de Impacto del Programa de Inclusión Laboral para Jóvenes Urbanos en Situación de Pobreza
	Servicios de Asesoría Social	Porcentaje de jóvenes beneficiarios que concluyeron el módulo de asesoría social	(Número de jóvenes beneficiarios que concluyeron el módulo de asesoría social en el semestre t/ Padrón activo de beneficiarios en el semestre t)*100	Porcentaje	Semestral	Informe semestral de indicadores del Programa de Inclusión Laboral para Jóvenes Urbanos en Situación de Pobreza generado por la Instancia Ejecutora
Componente	Servicios de Asesoría Social	Porcentaje de jóvenes beneficiarios que retornaron al sistema escolar después de haber concluido el módulo de asesoría social	(Número de jóvenes beneficiarios que concluyeron el módulo de asesoría social y reingresaron al sistema escolar en el semestre t/ Padrón activo de beneficiarios en el semestre t)*100	Porcentaje	Semestral	Informe semestral de indicadores del Programa de Inclusión Laboral para Jóvenes Urbanos en Situación de Pobreza generado por la Instancia Ejecutora
Componente	Capacitación en Salón de Clases	Porcentaje de jóvenes beneficiarios que concluyeron la capacitación en clases	Número de jóvenes beneficiarios que concluyeron las capacitaciones en salón de clases en el semestre t/ Padrón activo de beneficiarios en el semestre t)*100	Porcentaje	Semestral	Informe semestral de indicadores del Programa de Inclusión Laboral para Jóvenes Urbanos en Situación de Pobreza generado por la Instancia Ejecutora
Componente	Capacitación Práctica in-situ	Porcentaje de jóvenes beneficiarios que concluyeron las capacitaciones in-situ	(Número de jóvenes beneficiarios que concluyeron las capacitaciones in-situ en el semestre t/ Padrón activo de beneficiarios en el semestre t)*100	Porcentaje	Semestral	Informe semestral de indicadores del Programa de Inclusión Laboral para Jóvenes Urbanos en Situación de Pobreza generado por la Instancia Ejecutora

Nivel	Resumen Narrativo	Nombre del Indicador	Método de Cálculo	Unidad de Medida	Frecuencia de Medición	Medios de Verificación
Componente	Servicios de Intermediación Laboral	Porcentaje de jóvenes beneficiarios que concluyeron el módulo de servicios de intermediación laboral	(Número de jóvenes beneficiarios que concluyeron el módulo de servicios de intermediación laboral en el semestre t/Padrón activo de beneficiarios en el semestre t)*100	Porcentaje	Semestral	Informe semestral de indicadores del Programa de Inclusión Laboral para Jóvenes Urbanos en Situación de Pobreza generado por la Instancia Ejecutora
Componente	Certificación	Porcentaje de jóvenes beneficiarios que recibieron la certificación otorgada por la Universidad Ejecutora	(Número de jóvenes beneficiarios que fueron certificados por la Universidad Ejecutora en el semestre t/Padrón activo de beneficiarios en el semestre t)*100	Porcentaje	Semestral	Informe semestral de indicadores del Programa de Inclusión Laboral para Jóvenes Urbanos en Situación de Pobreza generado por la Instancia Ejecutora
Componente	Vinculación	Porcentaje de jóvenes beneficiarios referidos a otros programas institucionales	(Número de jóvenes beneficiarios que fueron referidos a otros programas institucionales en el semestre t/Padrón activo de beneficiarios en el semestre t)*100	Porcentaje	Semestral	Informe semestral de indicadores del Programa de Inclusión Laboral para Jóvenes Urbanos en Situación de Pobreza generado por la Instancia Ejecutora
Componente	Vinculación	Porcentaje de jóvenes beneficiarios que fueron contratados por un empleador después de recibir los beneficios del programa	(Número de jóvenes beneficiarios que fueron contratados en el semestre t/Padrón de beneficiarios que fueron certificados en el semestre t)*100	Porcentaje	Semestral	Informe semestral de indicadores del Programa de Inclusión Laboral para Jóvenes Urbanos en Situación de Pobreza generado por la Instancia Ejecutora
Evaluación	Deserción del programa	Porcentaje de jóvenes beneficiarios que desertaron del programa	(Número de jóvenes beneficiarios que desertaron del programa en el semestre t/Padrón inicial de beneficiarios del semestre t)*100	Porcentaje	Semestral	Informe semestral de indicadores del Programa de Inclusión Laboral para Jóvenes Urbanos en Situación de Pobreza generado por la Instancia Ejecutora

Anexo F – Seguimiento de los beneficiarios

Con el objetivo de monitorear y estimar los resultados del programa de inclusión laboral a largo plazo, sugerimos construir un sistema de seguimiento de beneficiarios una vez que hayan concluido con las diferentes etapas del programa.

Una posibilidad es incorporar el Sistema Informático (SILA) desarrollado por el IMJUVE como herramienta que permite darle seguimiento a los beneficiarios del “Programa para la Inserción Social y Laboral de Jóvenes en Condiciones de Riesgo y Vulnerabilidad”.³⁷ La recolección de los datos de seguimiento puede lograrse a través de encuestas semestrales o anuales aplicadas a los beneficiarios del programa. Dicho sistema permitiría generar los indicadores siguientes:

- Atención inicial
 - Flujo diario, semanal y mensual, desglosado por sexo y grupo de edad
 - Municipio de residencia de jóvenes atendidos
 - Plan de acción acordado (por número de servicios y tipo de servicio)
 - Número de deserciones por componente del programa
- Servicios prestados (por mes, desglosado por sexo y grupo de edad):
 - Servicios de asesoría social
 - Capacitación en herramientas socioemocionales
 - Capacitación teórica
 - Capacitación práctica
 - Pasantías profesionales
 - Certificación
 - Servicios de intermediación laboral
 - Vinculación con empleadores u otros programas sociales
- Trayectoria laboral
 - Beneficiarios que recibieron una oferta laboral después del programa
 - Beneficiarios que iniciaron un nuevo empleo
 - Duración de los beneficiarios en el nuevo empleo
 - Tiempo sin empleo después del programa
 - Ingreso laboral después del programa
 - Características del empleo obtenido
 - Otra información relevante

³⁷ Documento Rector del Programa para la inserción social y laboral de jóvenes en condiciones de riesgo y vulnerabilidad, IMJUVE, 2010.

Anexo G – Programas vinculables

Dependiendo de sus características, durante la asesoría social o al final del programa, los beneficiarios podrían servirse del apoyo de otros programas sociales existentes para hacer más sencilla su entrada al mercado laboral o su retorno al sistema educativo. La siguiente tabla presenta una breve lista de programas que podrían ser útiles, sin pretender abarcar todas las posibilidades.

Programa	Descripción	Posibles beneficiarios
Programa de Becas Prepárate³⁸ (SEMS)	Contribuir a que un número mayor de jóvenes puedan efectuar estudios de nivel medio superior de alta calidad. Estudios en línea.	Jóvenes menores de 21 años que: Hayan realizado el examen de ingreso a la educación media superior con resultado satisfactorio; y a pesar de eso, no hayan podido ingresar a una de las escuelas que escogieron como opciones por falta de lugares disponibles; Cuenten con certificado de secundaria con promedio mínimo de 7.0; No hayan participado al Programa en años anteriores; No estén recibiendo becas educativas a través de otros programas gubernamentales.
Programa de Becas³⁹ (SEP)	Contribuir a la ampliación de oportunidades educativas, a través de en la entrega de apoyos económicos a las y los alumnos, para que puedan permanecer en el sistema educativo.	Ser de nacionalidad mexicana; Ser menor de 21 años, excepto para becas de las modalidades de pasantía y de emprendedores que deberá ser menor de 25 años; No estar recibiendo una transferencia monetaria en calidad de beca educativa para el mismo concepto a través de otro programa gubernamental; Provenir de familias cuyo ingreso mensual per cápita se encuentre por debajo de la línea pobreza patrimonial establecida por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL); Llenar debidamente el formato de solicitud de beca, durante los periodos indicados en la misma.
Programa Nacional de Becas y Financiamiento de Educación Superior (PRONABES) (SEP)	Favorecer el egreso de jóvenes en condiciones económicas adversas que cursen programas de educación superior, mediante el otorgamiento de becas. A través del otorgamiento de apoyos económicos a las y los alumnos inscritos en Educación Superior, que pertenezcan a familias con bajos recursos al momento de cursar este nivel de estudios. Y por medio de la facilitación del acceso de las y los alumnos beneficiarios a sistemas de tutoría, al fin de propiciar la terminación oportuna de sus estudios superiores.	Estudiantes de Universidades Públicas que cursen estudios de Técnico Superior Universitario, de Licenciatura o de Profesional Asociado (carreras cortas de hasta tres años), que provengan de familias cuyo ingreso familiar es igual o menor a tres salarios mensuales mínimos. En la selección de beneficiarios se da prioridad a las y los alumnos que tienen mayor necesidad económica; a los que provengan de comunidades indígenas o marginadas; y a los que se encuentren inscritos en el Programa Oportunidades.

³⁸ Esta Iniciativa tiene cobertura únicamente en la Ciudad de México y el Área Metropolitana de la Ciudad de México.

³⁹ A partir del ejercicio fiscal 2009, integra al Programa Nacional de Becas de Apoyo a Estudiantes en Educación Media Superior, el Programa Nacional de Becas para la Retención de Estudiantes de Educación Media Superior y el Programa Nacional de Becas de Excelencia Académica en Educación Media Superior.

Programa	Descripción	Posibles beneficiarios
Programa Becas de Apoyo a la Educación Básica de Madres Jóvenes y Jóvenes Embarazadas (PROMAJOVEN) (SEP)	Contribuir a la reducción del rezago educativo mediante el otorgamiento de becas a niñas y jóvenes en situación de vulnerabilidad agravada por el embarazo y la maternidad temprana.	Adolescentes en contexto y situación de vulnerabilidad, de estado civil indistinto que sean madres o se encuentren en estado de embarazo, cuya edad de ingreso al Programa esté comprendida entre los 12 y 18 años 11 meses de edad, que deseen iniciar, continuar, permanecer y concluir sus estudios de educación básica, en el sistema escolarizado, no escolarizado u otro sistema educativo público disponible en las entidades federativas. Como casos de excepción, las adolescentes menores de 12 años que sean madres o se encuentren embarazadas, podrán tener acceso a los beneficios del Programa, siempre que cumplan con los demás requisitos establecidos en las reglas de operación del mismo.
Estancias infantiles (SEDESOL)	Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras es un Programa que apoya a las madres que trabajan, buscan empleo o estudian y a los padres solos con hijos o niños bajo su cuidado entre 1 y hasta 3 años 11 meses de edad (un día antes de cumplir los 4 años) y entre 1 y hasta 5 años 11 meses de edad (un día antes de cumplir los 6 años) en caso de niños o niñas con alguna discapacidad.	Las madres/padres jóvenes que trabajan, buscan empleo o estudian.
Atención a la Demanda de Educación para Adultos (SEP/INEA)	Ofrecer a personas de 15 años o más, que se encuentren en condición de rezago educativo, servicios educativos gratuitos de alfabetización, primaria y secundaria con el Modelo de Educación para la Vida y el Trabajo (MEVyT); así como servicios de acreditación y certificación de los conocimientos y aprendizajes en esos niveles para contribuir a disminuir las desigualdades en las oportunidades educativas entre grupos sociales. Los apoyos que ofrece el Programa a la población beneficiaria son gratuitos, pero no son de carácter económico. El programa cuenta con un enfoque de inclusión a indígenas.	Población del país en rezago educativo, de 15 años o más, que no sabe leer o escribir, o que no tuvo o tiene la oportunidad de cursar y concluir su educación primaria y/o secundaria.
Programa Nacional de Emprendedores (SE)	El Programa Nacional de Emprendedores tiene como objetivo promover e impulsar en los mexicanos la cultura y el desarrollo empresarial para la creación de más y mejores emprendedores, empresas y empleos. Con los apoyos otorgados por este programa integral, los emprendedores pueden desarrollar su idea empresarial, incubar el proyecto e incluso, en los casos financieramente viables, encontrar apoyo económico para empezar su empresa. El programa cuenta con una serie de programas a los cuales los beneficiarios del pueden ser referidos. Algunos ejemplos son los siguientes: <ul style="list-style-type: none"> • Asesoría Financiera PyME. • Centros México Emprende. • Programa Capital Semilla. • Programa de Financiamiento para Emprendedor a través de la Banca Comercial • Programa de Incubadoras, entre otros. 	