



Universidad Autónoma del Estado de México

Facultad de Ciencias Políticas y Sociales

“Jóvenes Construyendo el Futuro, crónicas de una intervención exitosa destinada al fracaso”

TESIS

Que para obtener el título de
Licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública

PRESENTA

José Manuel Gutiérrez Becerra

Directora

Dra. Martha E. Gómez Collado

Toluca, Estado de México, Agosto de 2022.

Índice

Introducción.....	5
Metodología	11
Capítulo 1. Enfoque de Políticas públicas	12
1.1 Politics, Policy y Polity	12
1.2 Políticas Públicas	16
1.3 Gobernabilidad, Gobernanza y Políticas públicas.....	22
1.4 Proceso de Políticas públicas.....	25
1.5 Los tipos de agenda	29
1.6 Problemas públicos	33
1.7 Diseño de Políticas públicas	37
1.8 Implementación de Políticas públicas	40
1.9 Evaluación de Políticas públicas	45
1.10 Análisis de Políticas públicas	56
Capítulo 2. Ni estudiar ni trabajar, estigma y realidad de las juventudes mexicanas	68
2.1 La experiencia de ser joven	69
2.2 NiNis, decir mucho sin entender nada.....	71
2.3 Trayectorias de vida multivariadas.....	75
2.4 La estructura laboral y ocupacional de las juventudes mexicanas.....	88
Capítulo 3. Juventudes mexicanas entre la ocupación y la desocupación.....	100
3.1 Las juventudes ocupadas, ¿sinónimo de bienestar social?	106
3.2 Las juventudes desocupadas, ¿por qué?.....	115
Capítulo 4. Juventudes mexicanas al borde de la exclusión	125
4.1 Juventudes desesperanzadas.....	131
4.2 ¿Los verdaderos Ninis?	137
4.3 Juventudes sin un perfil claro	150
Capítulo 5. La definición de una agenda imprecisa.....	160
5.1 El Sistema Nacional de Planeación Democrática.....	161
5.2 Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024.....	164
5.3 Programa Sectorial de Trabajo y Previsión Social 2020-2024	175

Capítulo 6. Jóvenes Construyendo el Futuro, una problematización incompleta	189
6.1 Problemas con el problema.....	190
6.2 ¿Por qué y en qué falló la problematización?.....	216
Capítulo 7. Jóvenes Construyendo el Futuro, crónicas de la intervención	241
7.1 Una visión causal del diseño	242
7.2 Insumos.....	247
7. 2. 1 Marco normativo-operativo.....	247
7. 2. 2 Presupuesto	253
7. 2. 3 Estructura directivo-operativa.....	256
7. 2. 4 Centros de trabajo y Juventudes Aspirantes	260
7.3 Actividades	266
7.4 Productos	272
7. 4. 1 Capacitación.....	273
7. 4. 2 Seguro médico	277
7. 4. 3 Beca	282
7. 4. 4 Constancias y Mes 13	288
7. 5 Resultados e Impacto.....	293
7. 5. 1 Lo que el programa ha logrado	294
7. 5. 2 Un fin aún inalcanzable	298
Conclusiones.....	306
Anexos	315
Bibliografía	324

Introducción

Durante los últimos 50 años, los gobiernos mexicanos se han caracterizado por la inducción de políticas públicas y programas sociales a los que se dedican gran parte de los recursos estatales, y con los que se ha intentado establecer una relación de cercanía con la sociedad, una relación cimentada en un modelo asistencial cuyo objetivo transgeneracional ha sido disminuir las brechas de desigualdad social.

En el año 2018, México fue tierra del proceso electoral que vino a modificar nuestra forma de observar al poder, la llegada de Andrés Manuel López Obrador a la Presidencia no solo implicó un proceso de transición presidencial, sino que, a nivel político, ese momento representó el golpe más duro que han vivido los partidos políticos de México al observar que sus capacidades de hacer frente al nuevo proyecto de gobierno eran casi nulas y, más importante, su fuerza de incidencia social disminuía.

A nivel gubernamental, 2018 marcó el inicio de nueva forma de relacionamiento entre la autoridad pública y la sociedad mexicana; en el ideario de más de 30 millones de mexicanas y mexicanos se formó la posibilidad de alcanzar una relación de mayor cercanía, menos administrativa y más humana, en gran parte, por la imagen y personalidad propia del Presidente López Obrador.

La contundente victoria del proyecto Obradorista abrió la posibilidad de que se estableciera, sin grandes obstáculos políticos, una ruta de desarrollo alejada de los modelos anteriores, situación que favoreció para que el Presidente alcanzara un nivel de legitimidad social casi desconocido para México.

Este proyecto, también llamado “Cuarta Transformación”, enmarca la intención del gobierno por atender, de manera prioritaria, a los sectores que habían sido olvidados por las administraciones pasadas, entre estos, el que más causó revuelo por aparecer en la lista de prioridades fue un sector de la juventud, un sector que para la sociedad en general no ha merecido la atención ni del sector público ni del privado, las juventudes mexicanas que no estudian y no trabajan.

El Programa Jóvenes Construyendo el Futuro nació en los discursos del Presidente López Obrador mucho antes de llegar al cargo, y aunque en principio sí pudo haber formado parte del plan de campaña para captar los votos de la juventud, el discurso finalmente logró enmarcarse en un proyecto del gobierno con el que se ha buscado apoyar a que 2.3 millones de juventudes mexicanas logren transitar al mercado laboral, ensalzándose como uno de los programas prioritarios, y de los más criticados, de la 4T.

Tan pronto como inició el primer ejercicio fiscal de la nueva administración, los señalamientos al gobierno por causa y efecto del programa no se dejaron esperar, en el ideario colectivo no cabía la idea de que durante ese primer año se destinaran 40 mil millones de pesos para apoyar a estas juventudes, dinero que, según se decía, se podría usar para atender a personas que sí lo “merecieran”.

Desde entonces, el debate sobre el programa ha versado en señalamientos y críticas al gobierno por fomentar la desocupación de las juventudes, estar en contra de su educación y progreso, por la formación de un ejército de “inútiles” que solo servirán para que sigan votando por el partido político del Presidente; señalamientos que solo sirven para exponer el estigma que ha creado la sociedad mexicana para justificar la exclusión.

Pero la realidad es que la población juvenil, más allá del tipo de rol que esté desempeñando, está condicionada a cargar con el estigma que se ha construido para ella desde el momento en que, biológicamente, alcanza ciertos años de vida y está condicionada a ser socialmente señalada como culpable de la persistencia de condiciones de precariedad para sí misma y para el resto de la sociedad.

La investigación que se presenta ha buscado entrar en esta discusión sobre la participación de las juventudes mexicanas en el ámbito socioeconómico; para tal efecto, me he internado en la realización de un estudio que ayude a otras y otros, como me ayudo a mí, a comprender el complejo proceso de la juventud, la eventual transición a la adultez y como el gobierno busca intervenir en estos momentos de la experiencia biográfica de las juventudes. El punto de partida ha sido plantear como

hipótesis:

El Programa Jóvenes Construyendo el Futuro no constituye una política pública con la capacidad de resolver el problema de la doble exclusión -de la escuela y del trabajo- de las juventudes mexicanas, debido a que se diseñó con base en una perspectiva que no prioriza a las juventudes en sí mismas, sino su potencial macroeconómico como capital productivo, razón por la que el programa es una intervención unidimensional condicionada a paliar, coyunturalmente, los efectos de la exclusión socioeconómica de las juventudes, pero que no puede garantizar la extinción del estado de exclusión ni un potencial ingreso y/o retorno a él.

Con el propósito de llegar a comprobar tal hipótesis, con la investigación se buscó: **Estudiar el contexto de ocupación y empleo de las juventudes mexicanas durante el periodo 2018-2021 como un referente empírico para analizar el diseño del Programa Jóvenes Construyendo el Futuro y llegar a exponer las debilidades y limitaciones que tiene este para resolver el problema de la doble exclusión de las juventudes mexicanas; objetivo que ha sido logrado a cabalidad.**

Para ello, se identificó como de vital importancia llevar a cabo un estudio multidimensional que permitiera aproximarnos a diferentes campos de estudio que bien pueden entrelazarse, pero que mantienen particularidades insustituibles e irremplazables.

Derivado de ello, quise desagregar la discusión sobre el Programa Jóvenes Construyendo el Futuro en diversas partes que permitieran comprender el motivo de su origen, más allá del que ha intentado justificar la administración que encabeza el Presidente López Obrador, y observar la correspondencia entre lo hallado desde esta investigación y lo presentado por el gobierno de México; por ello, fue necesario el planteamiento de 3 objetivos específicos que finalmente se cumplieron:

1. Discutir la “experiencia” de la juventud, desde una perspectiva teórica multidisciplinaria, para reconocer a las juventudes como una población heterogénea y multidiversa que, debido a la interacción de factores macroestructurales con condiciones unipersonales, está expuesta a la experimentación de agencias biográficas vulnerables.
2. Estudiar el contexto de ocupación y empleo de las juventudes mexicanas para descubrir si el acrónimo *nini* puede tener alguna relación con las agencias biográficas de la población juvenil ocupada, desocupada y/o no económicamente activa.
3. Analizar el Programa Jóvenes Construyendo el Futuro, a través de los componentes que conforman su diseño, para identificar los aciertos y limitantes que ha tenido para resolver el problema de la doble exclusión de las juventudes mexicanas.

Como una hoja de ruta para guiar el recorrido, se planteó y respondió la siguiente pregunta general:

- ¿Qué tipo de intervención representa el Programa Jóvenes Construyendo el Futuro en el complejo problema de la doble exclusión de las juventudes mexicanas?

Para cumplir con los objetivos específicos, se buscó responder a:

- ¿Qué factores de la “experiencia” de ser joven en México influyen para la conformación de agencias biográficas vulneradas para afrontar los eventos de transición a la adultez?
- ¿Qué características presenta el contexto de ocupación y empleo que experimentan las juventudes mexicanas?
- ¿Por qué el Programa Jóvenes Construyendo el Futuro tiene limitantes para resolver las causas que provocan la exclusión, de la escuela y del trabajo, que experimenta una parte importante de las juventudes mexicanas?

El resultado son siete capítulos. En el primero, se abordan los elementos que forman

parte de una discusión que ha contribuido a la construcción teórica del enfoque de políticas públicas como un marco para el análisis de la forma en cómo la autoridad pública instrumenta estrategias de intervención para atender problemas públicos en el marco de las capacidades y recursos del Estado.

Durante el segundo, se aborda la discusión sobre la juventud y las expectativas socialmente esperadas sobre esta población como un sector “naturalmente” destinado a ser productivo bajo los cánones de un modelo económico que estandariza los perfiles de la juventud y promueve una oferta de mercado que es privativa de la heterogeneidad poblacional, condicionante por razones de género, precaria y limitativa bajo el argumento de la inexperiencia atribuida a la juventud.

Para el tercer y cuarto capítulo, se aborda el contexto de ocupación y empleo de las juventudes mexicanas dividiendo su análisis por el tipo de perfil ocupacional: Población Económicamente Activa y Población No Económicamente Activa.

En el quinto capítulo, la reconstrucción de la agenda de gobierno en que se suscribió el Programa Jóvenes Construyendo el Futuro permitió comprobar que el sesgo cronológico en la publicación del Plan Nacional de Desarrollo y los Planes Sectoriales de las dependencias de la Administración Pública Federal, indujo a que el primer año de operaciones del programa (2019) se iniciará en ausencia de un marco de referencia de las aspiraciones nacionales en materia de desarrollo, y de forma específica, en materia de empleo, con objetivos imprecisos y desarticulados sobre lo que se esperaba con el programa y con un marco de actuación acéfalo por cuanto no se tenía un problema público claramente identificado.

El sexto capítulo muestra un análisis sobre la problematización que se hace de la doble exclusión de las juventudes mexicanas como justificación para la creación del Programa Jóvenes Construyendo el Futuro, la construcción del problema público y las deficiencias que tuvo este proceso y que terminaron por condicionar el diseño del programa.

Finalmente, en el séptimo capítulo, se expone, a manera de crónica, el diseño

general del Programa Jóvenes Construyendo el Futuro a partir de una Teoría de Cambio con la que se buscó exponer la ausencia de relaciones de causalidad entre los elementos constituyentes del programa.

El resultado de esto ha sido la identificación de un subconjunto poblacional juvenil que ha sido excluido estructuralmente de las oportunidades de empleabilidad formales, y cuando no, se les ha orillado a construir alternativas propias en la informalidad que les deja desprovistos de seguridad social, aunque en la mayoría de los casos con ingresos similares a las juventudes empleadas en sectores formales.

Por otro lado, se identificó que la exclusión del mercado laboral agudiza roles de género que posicionan a las mujeres jóvenes en situaciones de particular vulnerabilidad; en relación a ello, se encuentra también que el Programa Jóvenes Construyendo el Futuro no dispone de un diseño sustentado en la perspectiva de género que permita abordar esta situación que constituye un problema público particular.

Asimismo, se ha logrado establecer que el Programa Jóvenes Construyendo el Futuro carece de perspectiva sobre las condiciones de vida y formación biográfica de las juventudes mexicanas, razón por la que sus componentes operativos y productos entregables son incapaces de generar un efecto positivo a largo plazo, situación que ocasiona que el programa esté limitado a ser una intervención reactiva para aminorar coyunturalmente los factores de la exclusión socioeconómica de las juventudes, pero no garantiza la extinción del estado de exclusión para las generaciones juveniles del presente ni las del futuro.

El aprendizaje más significativo con esta investigación es haber comprendido que construir el futuro debe ser una intervención en el pasado biográfico de las juventudes para evitar que se dificulte la vivencia del presente.

Metodología

En la búsqueda de encontrar un método de investigación que fuese compatible con la hipótesis, los objetivos y las preguntas de investigación, y que permitiera alcanzar los resultados esperados, priorice el enfoque cualitativo de la investigación en Ciencias Sociales para acercarme al objeto de investigación: El Programa Jóvenes Construyendo el Futuro, a través del método de la Teoría Fundamentada. Esta se eligió debido a que el Programa Jóvenes Construyendo el Futuro es una política pública “nueva” y de la que la información disponible ha estado limitada al tiempo mismo en que se mantiene en operación el programa.

Sin embargo, pese a esta condición del programa, el campo de ocupación y empleo de las juventudes y el abordaje sobre la población que no estudia y no trabaja es uno con algunos años más de ventaja, por lo que consideré viable utilizar una metodología flexible que me permitiera aproximarme a un objeto de investigación poco explorado a través del conocimiento desarrollado en un campo de estudio relacionado y llegar a realizar una suerte de comparación.

Por lo que hace a la recolección de información, consideré la normativa aplicable a los procesos de evaluación de diseño de programas sociales en México en los que se sugiere la investigación de gabinete, por ello, en la presente investigación se utilizó una técnica documental de muestreo de bola de nieve que, gracias a la flexibilidad del método elegido, permitió mantener abierta la captación de nueva información sobre la constante evolución que manifestó el objeto de investigación.

Gracias a ello fue posible captar información y datos actualizados, principalmente desde fuentes oficiales del gobierno mexicano, que finalmente fueron utilizados para observar, y posteriormente exponer, la ruta de evolución del Programa Jóvenes Construyendo el Futuro. En este proceso, la saturación teórica se alcanzó con la publicación de las Reglas de Operación del programa para el ejercicio fiscal 2022, cuya intención de observarles fue la de identificar los cambios que había podido materializar el programa después de la evaluación de diseño, el replanteamiento del diagnóstico y la primera aproximación a una evaluación de impacto del programa.

Capítulo 1. Enfoque de Políticas públicas

¿Qué son las políticas públicas y cómo las distinguimos? ¿Qué determina que una acción, programa o estrategia de gobierno se califique como política pública? ¿Es posible considerar que toda acción de gobierno es una política pública?; sin duda, las preguntas planteadas son un aliciente para analizar la manifestación del poder del Estado en el espacio público, con esto, quiero dar apertura a la exploración académica sobre el marco teórico que se ha desarrollado a lo largo de los años y en diferentes contextos sociopolíticos sobre el universo de las políticas públicas.

1.1 Politics, Policy y Polity

Existe una premisa detonante que da origen a los espacios de actuación tanto de la Ciencia Política como de la Administración Pública, como el nombre mismo de las disciplinas lo sugiere, parece haber dos grandes campos de análisis: el que estudia a la política como una ciencia; el que se enfoca en el análisis del quehacer gubernamental a través de la administración pública; sin embargo, esto sugeriría una posible desvinculación entre ambas, lo cual sería difícil de argumentar.

La idea de dos campos de análisis no es del todo imprecisa, en realidad si es posible hablar de estas disciplinas de manera independiente, pero no como contrapartes, sino como elementos complementarios de un todo. El punto de partida del análisis que se desarrollará en esta investigación parte de la acepción de *política*.

Las teorizaciones en torno a la definición de *política*, todas y cada, casi de manera inevitable, son parteaguas de interminables debates, pero, ¿por qué?, mi respuesta es que la política es un reflejo de la naturaleza humana y es por tal razón por la que hubo, hay y habrá tantas interpretaciones como ideas puedan tener las personas que habitan el mundo, incluidas aquellas que no tienen ningún tipo de referente “académico”.

Como reflejo del dinamismo humano, el término *política* puede alcanzar alguna definición genérica que constriña y reste complejidad a su significancia, pero la

comprensión de esta es, esencialmente, de carácter situacional en la que influye el momento, el espacio y el conocimiento propio del objeto; en este sentido, yo he llegado a la conclusión de asumir a la política como un fenómeno vivo al que hay que observar, analizar, interpretar e intentar explicar, esto, a razón de que necesitamos anteponer ciertos criterios de flexibilidad para estudiar un fenómeno que está marcado por el dinamismo de la perpetua interacción de las personas en el espacio público.

El ejercicio de reflexión sobre la política como un todo no es una tarea sencilla, al ser reflejo de la naturaleza humana constreñido en un fenómeno de análisis académico, este puede ser abordado desde múltiples enfoques según la condición contextual en que se manifieste; política pública es una de esas manifestaciones.

En este sentido, política pública se puede concebir un elemento de la política que forma parte e interactúa con muchos otros elementos que, a su vez, forman parte del mismo fenómeno del cual es posible decir que existe en diferentes dimensiones, las cuales son un mecanismo para entender un fenómeno de tan diversas manifestaciones, estas, de alguna forma, son ajenas a la contextualización del fenómeno político, sin que esto implique que el contexto no tenga ningún tipo de influencia, se trata casi de un algoritmo para el análisis político ante cualquier contexto.

Pedro Alfonso Sánchez (2016), por ejemplo, reflexiona sobre cómo la política se generalizó en el siglo XVI para hacer referencia a los asuntos del Estado, pero recupera la idea sobre las dimensiones de la política, especialmente como una cualidad del mundo angloparlante en el que se suele plantear tres perspectivas del término: *Polity* como una referencia a la estructura; *Politics* en función del proceso y; *Policy* en relación a la intervención del Estado sobre las relaciones sociales, dicho de otro modo, esta última es la que engloba al universo de las políticas públicas.

La dimensión *Polity* hace referencia a una estructura, esta representa la forma de organización que adquiere un Estado, como por ejemplo una Monarquía o una República, las cuales, independientemente de su forma, requieren de una forma de

organización que les permita transformar el poder en acciones, y la forma en cómo sucede esto da pie a la siguiente dimensión.

Politics, como proceso, es una acepción genérica para referirse a un sistema político, esta representa las condiciones en las cuales se da el “juego” del poder, no por el poder, ya que esto, en todo caso, se referiría específicamente a un sistema electoral, en cambio, el juego del poder se refiere tanto a cómo se juega por obtener el poder como a la forma en que el poder mismo desarrolla su juego; en esencia, *Politics* hace referencia al marco de conductas y procesos que se desarrollan al interior de un Estado.

Policy, que es la dimensión en que se enmarcan las políticas públicas, hace referencia al cambio y a las situaciones de gobernabilidad que resultan de la actividad política, es decir, se hace alusión a un conjunto de respuestas u omisiones basadas en el poder que ofrece el Estado a través de sus instituciones y de su organización con las condiciones del sistema político (Sánchez, 2016).

Pero es importante recordar que la existencia de estas tres dimensiones no significa que las manifestaciones del fenómeno político sean unidimensionales y ajenas a las otras, en realidad, cualquier manifestación del fenómeno político coexiste e interactúa perpetuamente con las circunstancias particulares de cada dimensión ya que estas están determinadas por su interdependencia y no sería posible analizar un fenómeno de manera aislada, sino que eventualmente habría que considerar aquellos factores de las dimensiones en que no se manifiesta de manera directa, pero que ejercen cierto grado de influencia, aunque por la naturaleza de la investigación, le prestaré especial atención a la dimensión de Polity.

La dimensión *Polity* nace como resultado de un simposio que tuvo lugar en la Universidad de Stanford en 1951 llamado Lerner-Laswell en el que se discutió sobre la *Policy Sciences*; la importancia de este simposio es la aparición de las Políticas públicas, dentro de la Ciencia Política, como parte de la evolución y el creciente interés de las Ciencias Sociales por el estudio de la acción pública en el período de la posguerra (Sánchez, 2016).

Antes de la Policy Sciences o Ciencias de Políticas, la Ciencia Política y la Administración Pública no consideraban como parte de sus estudios los procesos mediante los que las autoridades tomaban decisiones, esta situación generó una ventana de oportunidad que fue considerada como una nueva ciencia para algunas personas y como disciplina para otras, pero que tenían el objeto de conocer el proceso de toma de decisiones del gobierno (Sánchez, 2016).

Harold Lasswell, considerado el fundador de la Ciencia de Políticas, fue uno de los primeros analistas de la relevancia que las matemáticas tenían cuando se aplicaban a las Ciencias Sociales. En plena Guerra Fría, intentó generar un marco analítico para potenciar la influencia de las matemáticas con la intención de usarlo para ayudar a resolver los problemas fundamentales del hombre en sociedad, en un entorno complicado que buscaba preservar los valores del individualismo democrático ante la amenaza del Comunismo, dicho de otro modo, Lasswell promovía la utilización de los recursos, en especial los intelectuales, con la más sabia economía (Arellano y Blanco, 2013: 22).

Esta situación, dados los procesos y resultados de las decisiones que se tomaban en el gobierno, encendieron el imaginario de Lasswell quien se determinó en formular y desarrollar un nuevo campo de estudio, de naturaleza multidisciplinaria, que tuviera como propósito analizar las acciones con las que el gobierno atendía las situaciones de conflicto que le afectaban, así como estudiar y rediseñar los procesos mediante los que se tomaban las decisiones y llevaban a actuar de determinada manera, para hacerlos mejores, aunque no en tiempo, sino en efectividad por cuanto se buscaba ampliar el impacto que tuvieran las decisiones tomadas.

Ciencia de Políticas fue la propuesta inicial del modelo de Lasswell, esta era un conjunto de diferentes disciplinas que se ocuparon de explicar los procesos mediante los que el gobierno tomaba decisiones y estas se traducían en acciones, así como localizar datos y elaborar interpretaciones relevantes para los problemas públicos de un período determinado (Arellano y Blanco, 2013: 23).

Finalmente, el campo de estudio se consolidó, aunque no como un nuevo campo científico, sí como una rama de la Ciencia Política que, por su objeto, representó el espacio idóneo para abonar a la nueva disciplina marcos de referencia respecto a la formación y distribución del poder en un Estado y la operacionalización de este, profundizó en sus horizontes de estudio y esto llevó a que se concentrara en los factores de poder que determinan la manera en que los gobiernos operan cuando deben resolver un problema, es decir, en el análisis sobre los procesos de lo que hoy conocemos como Políticas públicas.

1.2 Políticas Públicas

La definición de Política pública atiende a diversos factores ya que, en la caracterización de estas, influyen diversas variables como el contexto en que se perciben, el tipo y nivel de conocimiento, así como la experiencia de quien las define, personalmente añadiría que un determinante en lo que se pueda comprender como política pública es la madurez social y ciudadana de quien argumenta sobre el tema, entendiendo esto último como la experiencia y el aprendizaje adquirido de la interacción y participación en los asuntos relacionados con su condición de sujeto de derechos y obligaciones como parte de un sistema social, político, económico y cultural.

En relación con el argumento anterior, una de las críticas más frecuentes a los estudios de Ciencias Sociales es la existencia de numerosas interpretaciones sobre un mismo asunto, lo que conlleva a que se complique la convergencia que pudiera fortalecer a los argumentos que empleamos en la cotidianeidad de nuestros potenciales campos de estudio.

La concepción de políticas públicas parte de una idea que no debe olvidarse, la génesis del concepto versa sobre la premisa de que este es uno solo y debe definirse como tal.

Cuando el término es separado y se aborda a partir de la definición de sus componentes, el resultado sugiere una aproximación a la relación entre política y

poder, y público con social, resultando una analogía que sugiere a las políticas públicas como un mecanismo que permite la interacción entre el Estado y la sociedad en su perpetua convivencia.

Un primer acercamiento con el concepto de políticas públicas es el que argumenta Boneti (2017) en su obra *Las políticas públicas por dentro* en la que expresa que estas son el resultado de la dinámica del juego de fuerzas que se establece en el ámbito de las relaciones de poder, las cuales determinan un conjunto de acciones atribuidas a la institución estatal y definen los rumbos de la intervención administrativa del Estado en la realidad social.

En este concepto, destaca la atribución que se otorga a las instituciones del Estado como las exclusivas diseñadoras y operadoras de intervenciones en la sociedad; sin embargo, una de las características de los hacedores de políticas públicas consiste en su capacidad para distinguir los momentos en que la institución estatal debe intervenir o no.

Por otro lado, Kraft y Furlong¹ señalan que una política pública es un curso de acción que el Estado toma en respuesta a problemas sociales, por lo que las políticas públicas no reflejan únicamente los valores más importantes de la sociedad, sino que también muestran el conflicto entre los valores y cuáles de estos se consideran de mayor prioridad en una decisión.

En esta concepción, se hace alusión a dos elementos que confluyen para la existencia de políticas públicas. El primero de estos es la existencia de problemas y la responsabilidad del Estado para intervenir en la resolución de estos, empero, no se expresa la forma en la que puede intervenir o que parte de él es la que lo hace.

La existencia de un conjunto de valores determina que una parte de la sociedad puede verse en situaciones donde las directrices que rigen su convivencia entran

¹ Como se citó en Olavarría, 2007: 16.

en crisis e inducen incertidumbre dentro del grupo, cuando este escenario se cumple, Kraft y Furlong ² sugieren que el Estado puede generar cursos de acción para intervenir y redireccionar a esa fracción del cuerpo social.

Un hecho en el que se debe hacer énfasis es la posibilidad que tiene la autoridad estatal para tomar dos rumbos de acción distintos, como apunta Thomas Dye ³, las políticas públicas son el reflejo de lo que el Estado decide hacer o no hacer; pero esta idea no debe centrarse en “hacer o no hacer”, ya que esto le resta carácter a las políticas públicas, en realidad esta decisión es la última que se toma, al menos teóricamente, una vez que se ha agotado un proceso de diagnóstico sobre una situación que es manifiesta de afectar negativamente la experiencia social de las y los miembros del Estado.

Ante este escenario al que potencialmente se enfrentan las instituciones del Estado, en nuestra concepción de política pública debemos considerar lo que apunta Jenkins ⁴ sobre que una política pública hace referencia a un conjunto de decisiones interrelacionadas que son tomadas por un actor o grupo de estos, respecto a la selección de metas y medios para alcanzarlas en situaciones específicas.

Esto último se apuntala con lo que expresa Olavarría (2007) sobre que la mayoría de las políticas públicas involucran una serie de decisiones, algunas de las cuales pueden ser inadvertidas antes que deliberadas, pero, acumulativamente, estas decisiones constituyen una política pública.

Que sean decisiones inadvertidas o deliberadas, únicamente es el reflejo de la autoridad estatal para decidir sobre lo que se puede considerar como la mejor alternativa de intervención, aunque en esta postura debe haber un alto grado de precaución, es importante apuntar las diferencias entre las facultades del Estado y las capacidades de las instituciones del Estado.

² Como se citó en Olavarría, 2007.

³ Como se citó en Olavarría, 2007.

⁴ Como se citó en Olavarría, 2007.

Por un lado, el Estado posee facultades exclusivas, mismas que habilitan una serie de capacidades para instrumentar estrategias de intervención que resultan de procesos de análisis y decisión en los que se considera la importancia de los valores públicos compartidos para tomar un curso de acción que dé cuenta de su responsabilidad con la preservación y/o modificación del *statu quo*; en cambio, las instituciones del Estado tienen capacidades que les son atribuidas con el propósito de democratizar los espacios de toma de decisión.

En esta distinción, es importante retomar el argumento de Birkland ⁵ en el que se va más allá del debate sobre la fuente de las políticas públicas al apuntar que, aun entre los expertos, no existe un consenso para la definición del término, por lo que considera que es más importante identificar que la política pública se hace en nombre del público, que si generalmente son iniciadas e instrumentadas por los gobiernos, esto no restringe la posibilidad de que también lo puedan hacer actores del sector privado o la sociedad organizada; de hecho, el factor de lo público no está sujeto al origen de la política, sino que es pública porque la decisión de política se hace para intervenir en aquellos aspectos que se comparten colectivamente.

Olavarría (2007), sugiere entonces la consideración de diferentes tipos de aproximaciones conceptuales en el desarrollo del análisis de políticas. La primera de ellas es la de carácter Formal-Institucional en la que política pública se entiende como la decisión de una autoridad legítima; por otro lado, la aproximación Técnico-Racional se orienta a identificar aquella alternativa que maximice el bienestar social, el análisis de políticas, entonces, busca explicar la conducta humana desde la racionalidad económica y lo que se pretende con ello es sustentar las decisiones de la autoridad pública en una serie de argumentos formulados a partir de un proceso de instrumentación técnica que, con base en evidencia, dote de racionalidad el rumbo de acción elegido.

Además de los expuestos, Olavarría (2007) también expone el enfoque de aproximación política en el que se da muestra de cómo surgen las demandas por

⁵ Como se citó en Olavarría, 2007: 17

intervenciones de la autoridad a partir de intereses que son volátiles. Este enfoque hace relevante que, sobre todo, las políticas públicas son parte de un intenso proceso político de confrontación de intereses en el que se existen una serie de elementos constantes:

- Para que haya una política pública debe haber una decisión o conjunto de decisiones que emanen de una autoridad;
- Esas decisiones siguen un proceso preestablecido para transformarse en iniciativas de política pública;
- La caracterización del problema identificado que requiere la intervención de la autoridad pública hace necesario el aporte de la aproximación Técnico-Racional;
- Tanto a la par del proceso como posterior a la definición de la política pública hay un proceso político en que diversos actores externan sus intereses y buscan que los contenidos concretos de la política incorporen y satisfagan esos intereses.

Entendido esto, las políticas públicas son más que un crisol en que las personas que comprenden sus instrumentos de operación intentarán educar a otras para unificar una correcta y concreta solución, como parte de lo público, la política pública es objeto de un proceso de discusión en que se enfrentan y compiten intereses que se confrontan a la evidencia y terminan por ser objeto de la constante rendición de cuentas (Arellano y Blanco, 2013).

De esta manera, es posible retomar definiciones, como la de Arellano y Blanco (2013), en las que se concibe a la política pública como el resultado de aquellas decisiones y acciones legítimas de gobierno que se genera a través de procesos abiertos y sistemáticos de deliberación entre grupos, ciudadanos y autoridades con el fin de resolver, mediante instrumentos específicos, las situaciones definidas como problemas públicos.

Lo expuesto, de acuerdo con Aguilar ⁶, evidencia el componente democrático de las políticas públicas al vincularlas con la permanente y abierta participación de diferentes sectores para con las decisiones de acción pública, dicho esto, sería erróneo asumir que las políticas son un monopolio del gobierno y no considerar que estas son y resultan de una actividad compartida que requiere el trabajo permanente de gobernantes y gobernados.

En este sentido, Arellano y Blanco (2013) sugieren la idea de la interacción de actores para la elaboración de políticas públicas refiriéndose, por un lado, a la forma en cómo se definen los problemas que han de llegar a una agenda en la que se analizan los posibles cursos de acción para que el gobierno determine rutas de intervención donde sea posible instrumentar estrategias y disponer de recursos para atender tal problema.

Por otro lado, Meny y Thoenig ⁷ señalan que una política pública es el resultado de la actividad de una autoridad investida de poder público y de legitimidad gubernamental, por lo que se podría afirmar que el estudio de las políticas públicas no es otra cosa que el estudio de la acción de las autoridades públicas en el seno de la sociedad.

Al respecto, Meny y Thoenig⁸ señalan que existen tres momentos en los que la acción pública debe satisfacer la condición de legitimidad. El primer momento se señala como *legitimidad de origen*, que es cuando la acción proviene de una autoridad cuyo poder fue dado por la ciudadanía mediante el voto libre, universal y secreto.

El segundo momento, que se señala como *legitimidad de medios*, es en el que se hace referencia al logro de un acuerdo social respecto de los instrumentos válidos y adecuados para resolver problemas específicos. Finalmente, el tercer momento denominado como *legitimidad de fin último u objetivo*, es cuando la acción

⁶ Como se citó en Arellano y Blanco, 2013.

⁷ Como se citó en Arellano y Blanco, 2013.

⁸ Como se citó en Arellano y Blanco, 2013.

determinada en el momento previo busca, efectivamente, favorecer el interés público por encima de los intereses privados, lo cual no implica que estos queden excluidos.

Es importante señalar que no toda acción de gobierno es una política pública, se tratan, en todo caso, de un grupo particular de decisiones y acciones que poseen ciertas características, Arellano y Blanco (2013) mencionan algunas:

- Son llevadas a cabo por autoridades públicas legítimamente constituidas;
- Surgen como respuesta a una situación entendida como un problema que afecta el interés público, por lo que debe resolverse empleando recursos gubernamentales;
- Se materializan mediante mecanismos concretos, privilegiando el interés de la comunidad por encima de los intereses particulares.

Lo anterior, tiene como supuesto fundamental la discusión y acuerdo entre el gobierno y la ciudadanía respectó de qué debe resolverse, mediante tales mecanismos para lograr determinados efectos esperados. Así, al decantarse por alguna alternativa, se están abandonando otras y al escoger un método de solución se están dejando otros de lado, por lo que estos procesos de decisión y “no decisión” son también muy importantes.

Finalmente, propongo concebir a las políticas públicas como aquellas decisiones y acciones de la autoridad pública que se generan a través de un proceso abierto y sistemático de deliberación entre grupos con intereses específicos que buscan, en mayor o menor medida, negociar algún tipo de intervención del Estado con el fin de resolver, mediante instrumentos específicos, las situaciones construidas y definidas como problemas públicos.

1.3 Gobernabilidad, Gobernanza y Políticas públicas

Gobernabilidad y Gobernanza representan un antes y un después no oficial del análisis de la acción de gobierno, su vinculación con Política pública deviene de la

desmitificación del protagonismo del Estado en el desarrollo de la vida pública; si bien, son conceptos diferenciados, estos tres guardan una relación de existencia similar al de las dimensiones de política que anteriormente se abordaron.

¿Por qué un antes y un después? Guillermo Jiménez (2008) señala la intención de estos conceptos por demostrar la transformación de la función del gobierno en un contexto de complejidad social, por lo que, con el correr del tiempo, ha resultado imperiosa la transformación de los enfoques tradicionales de la Ciencia Política, de esta manera, hoy se señalan dos grupos de teorías: las tradicionales sobre el Estado y las teorías contemporáneas del Estado.

Mientras que en el grupo tradicional el análisis se centraba en el control del poder político, el control del territorio y la población, la naturaleza e intervención del Estado, las relaciones políticas y la prestación de servicios; en el grupo de las teorías contemporáneas surgen nuevas preocupaciones en torno al estudio de las relaciones Estado-sociedad, la legitimidad del poder político, la ciudadanía y la esfera pública, los procesos de formación e implementación de políticas públicas y el tema de la gobernabilidad (Jiménez, 2008).

En este contexto es que surge el análisis sobre los diferentes fenómenos dentro del espectro gubernamental, por un lado, la gobernabilidad correspondiente en mayor medida al espacio de las teorías tradicionales que argumentan en torno a las cualidades del Estado como principal objeto de investigación y, por otro lado, la gobernanza, encaminada al análisis de los nuevos retos que enfrenta la organización gubernamental y cómo hacerles frente con sus capacidades, muchas veces limitadas.

Governability o Gobernabilidad es un término que se acuñó en América en 1975 con el informe de la Comisión Trilateral sobre el estado de las democracias en países desarrollados, este alude a la capacidad institucional del gobierno para superar las crisis y mantener el equilibrio y la legitimidad, pero, sobre todo, como la capacidad de respuesta del aparato público-político ante las demandas y problemáticas sociales (Jiménez, 2008).

Destaca una situación que merece ser comentada. El entendimiento del Estado como el ente rector de la vida pública es a lo que se llama gobernabilidad, en este espacio de análisis se toman como manifestaciones del fenómeno político la forma en cómo el Estado dirige los rumbos de la sociedad mediante la acción de gobierno, teniendo como premisa esto, el Estado es el rector de la vida pública y sus capacidades son suficientes, omitiendo del análisis los procesos para resolver los problemas de la sociedad.

La transformación que se invoca, de acuerdo con Aguilar (2007), se explica por la pérdida de capacidades, facultades, poderes y alcances del gobierno en asuntos centrales de interés general a consecuencia de las transformaciones políticas, económicas y sociológicas que ocurrieron hacia finales del siglo XX sobre las que el gobierno no tenía control total ni determinante.

En este sentido, la democratización de los regímenes políticos y la instauración progresiva del Estado de derecho y de la ley como marco vinculante de los poderes públicos, hacia finales del siglo, fueron resolviendo los cuestionamientos principales en torno al sujeto de gobierno, la legitimidad de su cargo y actuación; sin embargo, surge una nueva cuestión, cabía la posibilidad de que los gobernantes legítimos pudieran no gobernar y haciendo discutible su competencia directiva, por lo que el problema deja de ser el gobierno en el sentido de gobernante, ahora es la acción de gobernar, la gobernanza (Aguilar, 2007).

La democratización de los regímenes redirecciona los análisis hacia la efectividad de las capacidades directivas de los gobernantes, en el nuevo contexto, la eficacia de gobernar implica componentes científico-técnicos y no solo los institucionales de cargo y actuación (Aguilar, 2007). En ocasiones de crisis, el gobierno se mostró factor de desgobierno, de ahí que el análisis se enfoque en el proceso de gobierno, dicho de otro modo, en la capacidad directiva de gobierno y en la importancia del componente científico-tecnológico-organizativo-gerencial e imprescindible que representaba la administración pública.

Gobernanza, entonces, representa la existencia de un proceso de dirección de la

sociedad que ya no es equivalente a la sola acción directiva del gobierno, ahora requiere de una nueva relación entre gobierno y sociedad que no puede ser la de mando y control dadas las condiciones de independencia política de los actores sociales (Aguilar, 2007).

La gobernanza es efectiva cuando la gobernabilidad se ejerce con responsabilidad. No son enfoques distintos, sino complementarios y necesarios para comprender la transformación de la gestión gubernamental. El análisis de estos, desde el enfoque de políticas públicas, permite observar la influencia de este último para fortalecer el proceso de reorientación del análisis del gobierno.

Cuando la Ciencia de Políticas concentró su análisis en el proceso de toma de decisiones de la autoridad pública, tomó la esencia de la gobernanza como premisa y variable, lo que permitió observar en la acción de gobernar la insuficiencia de la autoridad omnímoda, para así ampliar esa visión a la de un proceso directivo que se consolidó en la conformación de una nueva relación entre gobernantes y gobernados en que los problemas públicos solo pueden ser atendidos en un marco democrático de corresponsabilidad de gestión.

1.4 Proceso de Políticas públicas

Las políticas públicas, entendidas como intervenciones de la autoridad pública para atender situaciones que se han convertido en problemas públicos, a través del empleo de recursos para la instrumentación de estrategias que permitan generar impactos en la resolución de dicho problema, son parte de un proceso de fases específicas que permiten observar la forma en cómo las instituciones del Estado participan para la formulación de estas.

“El proceso de generación de políticas públicas ocurre frente a un contexto de disputa arrojada por la apropiación de los recursos públicos o de regulación que atienden a una demanda social o un interés común” (Boneti, 2017:29).

Este primer acercamiento con la idea del ciclo de políticas públicas plantea la

premisa de que las políticas públicas son generadas como parte de un proceso que se desarrolla en el contexto de un conflicto en el que la demanda social por la afección común es un determinante que exige la intervención de la autoridad para regular la situación que genera crisis.

Boneti (2017), sugiere que en el proceso de decisión de políticas públicas existen agentes de poder que son esas personas que poseen facultades de decisión sobre esta situación, se apunta que estos agentes no son necesariamente representantes del pueblo, sino que son aquellos que mantienen las reglas del juego, el dominio de la política, el capital, etcétera.

Esta situación nos recuerda el argumento democrático descrito anteriormente en el que se señala la existencia de actores que influyen en la formulación de políticas de públicas, y con base en el punto aquí mencionado, se complementa con ese mismo argumento ampliando el panorama diciendo que aquellos que intervienen en la elaboración de políticas mantienen ciertos intereses que influyen en la definición de los rumbos de acción de la autoridad estatal.

Es posible afirmar, entonces, que la participación de diversos actores en la elaboración de políticas se determina por el grado de afección que pueda existir hacia los intereses de estos actores en ese proceso y deciden participar con ese poder de decisión para influir en las determinaciones de la autoridad pública, y que, si se les va a afectar con la decisión final, sea lo menos posible o que puedan resultar beneficiados de la intervención de la autoridad estatal.

Boneti (2017), en referencia al ciclo de políticas, afirma que estas tienen una trayectoria burocrática después de ser creadas, en esta, las políticas se someten a diferentes instancias en las que pueden sufrir modificaciones hasta que llega la etapa de operatividad para la que fueron formuladas. Asimismo, sugiere que los burócratas son los técnicos responsables de transformar las políticas en proyectos de intervención en la realidad social.

En virtud de lo anterior, este sector requiere de especial atención porque su poder

en la definición de políticas suele ser omitido y la realidad es que el poder político que ejercen puede igualarse al de los agentes definidores de las políticas públicas, ya que se presentan de forma significativa, incluso construyendo nuevos rumbos a las acciones pensadas en el ámbito de una política pública.

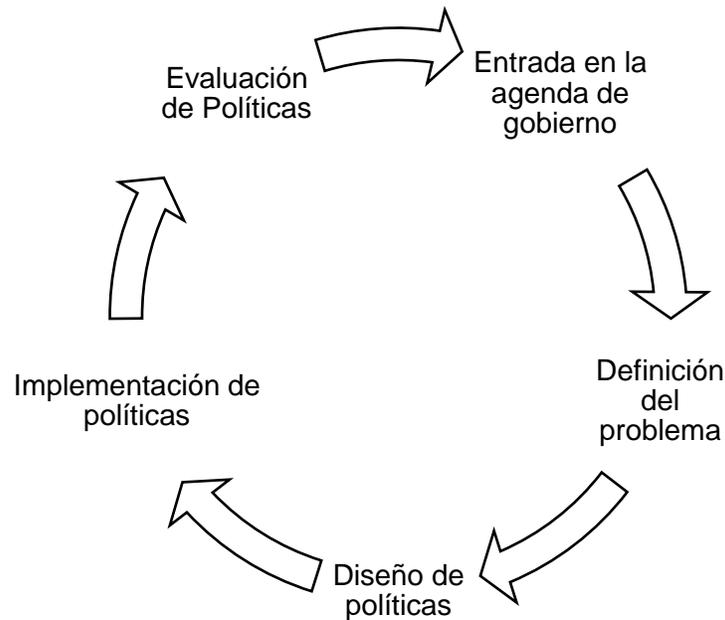
Ahora bien, el tipo de intervención del Estado en la realidad social, el tiempo de impacto que provoca en esa realidad, los beneficios que produce y a quién beneficia, es construido durante el entero de su trayectoria, desde el momento de su elaboración hasta operación, asumiendo importancia decisiva en la formulación de ese carácter la correlación de fuerzas sociales involucradas. Cabe recordar, como afirma Boneti (2017), que una política pública siempre es generada de un hecho político y que este la acompaña cuando los burócratas se ocupan de instrumentarla mediante procesos administrativos que llevan a su operación.

Boneti (2017) concluye su análisis sobre el ciclo de políticas afirmando que, como resultado de una correlación de fuerzas sociales, se parte del supuesto de que estas nacen del contexto de la sociedad civil y que, en cualquier etapa, desde la elaboración hasta su ejecución, una política pública despierta conflictos de intereses en los que diferentes poderes son accionados para ganar espacio en la toma de decisiones; acá el punto de análisis sería identificar cuáles son los grupos sociales que están representados por las políticas públicas.

Por otro lado, Arellano y Blanco (2013) en sus apuntes sobre política pública y democracia, describen que este proceso constituye un ideal teórico que se ha construido para analizar a las políticas en una forma detallada, desagregándolas en una serie de pasos que permiten observar su formulación y desarrollo para destacar aspectos particulares de cada una de las etapas.

Al respecto, desarrollan una propuesta sobre el ciclo de políticas a fin de establecer un orden causal que es el que determina el tránsito de una política por las diferentes instancias del aparato estatal, esta propuesta se muestra a continuación

Ilustración 1. Ciclo de políticas públicas



Fuente: Elaboración propia con base en Arellano, D.; Blanco, F. (2013). Políticas públicas y Democracia. Distrito Federal, México: Instituto Federal Electoral.

La fragmentación del entero teórico-conceptual de políticas públicas permite analizar a estas como un proceso en sí mismo que se complementa de etapas que encausan una situación definida como un problema que requiere la atención e intervención de la autoridad pública, a través de los espacios burocráticos donde se habrán de diseñar e instrumentar estrategias que se habrán de implementar en el espacio público y que, con la aplicación de instrumentos de evaluación, será posible determinar el impacto que logró la intervención de la autoridad en la consecución de objetivos de control y regulación de la interacción colectiva.

Sin embargo, hay que tener claridad respecto a que el ciclo o proceso de políticas públicas no implica la obligatoriedad en la existencia de un procedimiento específico y cronológicamente secuencial con base en las etapas descritas, sino que estas denotan los componentes lógicamente necesarios e interdependientes de toda política, integrados como un proceso y de ninguna manera como eventos sucesivos y realmente inseparables (Aguilar, 1993).

Pese a los diversos cortes analíticos y las múltiples interpretaciones terminológicas, gran parte de los estudiosos del desarrollo de la política coinciden en sostener que los integrantes necesarios e interrelacionados de toda política son: la existencia de una determinada situación problemática para cuya modificación, en el sentido deseado, se elige un determinado curso de acción que produce ciertos resultados más o menos diferentes a los deseados y, en consecuencia, obliga a revisar el curso de acción elegido.

1.5 Los tipos de agenda

Aguilar Villanueva (1993), argumenta que las relaciones cotidianas entre la sociedad y el estado toman forma de problemas y soluciones principalmente, de necesidades y satisfactores, primordialmente, y el Estado es concebido como el encargado de resolver los problemas que suscitan en esa permanente interacción; sin embargo, no todos los problemas logran con la misma facilidad y certeza formar parte del temario de los asuntos prioritarios del gobierno.

De acuerdo con Arellano y Blanco (2013), los problemas requieren de una formulación o de una argumentación que los presente ante la opinión pública como cuestiones con implicaciones negativas que deben ser resueltas por o con ayuda del gobierno.

Estas ideas destacan la necesidad de que los problemas deben ingresar en un espacio donde se capte la atención de la autoridad estatal para ser atendidos, este es la *Agenda de Gobierno*, que se entiende como el conjunto de problemas, demandas, cuestiones y/o asuntos que los gobernantes han seleccionado y ordenado como objetos de su acción y, más propiamente, como objetos sobre los que han considerado o decidido que deben actuar (Aguilar, 1993).

Sin embargo, la existencia de una situación que afecta los valores socialmente compartidos no garantiza un acceso directo e inmediato a la agenda de gobierno ya que esta se determina no únicamente por el grado de afección que una situación pueda generar, sino que los problemas son sujetos de análisis por parte de la

autoridad pública que, para incluirlos en la agenda de gobierno, debe decidir si son administrativamente viables para asignar insumos de toda naturaleza, técnicamente factibles para atender con las capacidades institucionales con las que se cuenta y políticamente rentables de ser resueltos, después de todo, las políticas públicas son la representación del Estado y de que este está presente e interactúa con la sociedad en el espacio público.

El proceso de elaboración de la agenda es el momento en que el gobierno decide intervenir o no hacerlo sobre un asunto determinado, se trata de la decisión que compromete o no a un gobierno a actuar y, en consecuencia, a poner o no en marcha a toda su maquinaria de información (Aguilar, 1993: 27-28).

La elaboración de la agenda de gobierno contempla dos perspectivas, el revestimiento político y el administrativo. Políticamente versa sobre la existencia de un ámbito que es producto de las libertades de un sistema político, este ámbito cumple con la función de mediar entre la sociedad y el Estado a través de diversos mecanismos tales como el diálogo, donde los individuos y organizaciones buscan transformar sus intereses y necesidades en asuntos generales de interés y utilidad para la autoridad pública (Aguilar, 1993).

Siguiendo a Aguilar (1993), la formación de la agenda de gobierno permite ver quiénes son los que, efectivamente definen y justifican los problemas públicos, cuáles grupos y organizaciones tienen la fuerza de trasladar las cuestiones sociales al espacio prioritario del gobierno, pero, sobre todo, revela la estructura de poder que domina efectivamente la hechura de una política.

En la perspectiva administrativa, la formación de agenda es determinante en la medida que permite identificar las decisiones sobre asuntos y prioridades que le dan dirección a un gobierno, y determinan el éxito o fracaso de este último (Aguilar, 1993).

La determinación de prioridades para un gobierno, a través de la formación de agenda, permite observar que estos, en todo momento, al captar situaciones

susceptibles de ser atendidas por la autoridad estatal, se enfrentan a un escenario de carácter binario en el que pueden decidir entre intervenir o no hacerlo. De esto hay que apuntar que no toda decisión de un gobierno se convierte en una política pública, y no toda situación sintomática de crisis pública es susceptible de atenderse mediante políticas públicas.

“El arte del ejecutivo consiste en no decidir sobre cuestiones que no son pertinentes, en no decidir prematuramente, en no adoptar decisiones que no puedan llevarse a cabo, en no tomar decisiones que corresponden a otros” (Aguilar, 1993: p. 28).

En el proceso de análisis de los problemas, la delimitación de causas para la comprensión de efectos y la determinación de objetivos en el tránsito de una situación no deseada a un problema público permite observar que “los gobiernos a veces fallan involuntariamente en actuar, dejando de lado asuntos importantes perdiendo oportunidades de intervención por los costos de oportunidad resultantes” (Aguilar, 1993: 28).

Los estudios sobre problemas públicos e intervención estatal han permitido determinar la existencia de espacios donde los problemas suelen escalar peldaños hasta la luz de la opinión pública. El primero de ellos es el que ya se ha desarrollado anteriormente en referencia a la agenda de gobierno; precedente a esta, existe otro espacio que es la ruta para seguir de toda situación de crisis susceptible de ser atendida mediante una política pública.

Aguilar (1993), expone que en el ámbito público ocurre que situaciones, sucesos, problemas, percepciones y necesidades que tienen lugar circunscrito en la vida privada y grupal, se transforman en demandas y cuestiones que pretenden poseer la naturaleza de cuestión pública y ser de significación para el orden, la soberanía y la prosperidad del Estado.

A este proceso es lo que se denomina Agenda Sistémica, esta está conformada por todas aquellas situaciones que los miembros de una comunidad consideran merecedores de atención por parte de la autoridad estatal; sin embargo, estas son

demandas que devienen de la idealización de lo que el gobierno debería hacer para garantizar la existencia de un estado de armonía en la vida pública. Los argumentos sobre estas necesidades son los que se perciben desde la cotidianidad de la vida grupal.

El objetivo primordial de este tipo de agenda es alcanzar la esfera de prioridades del gobierno, es decir, entrar en la agenda de gobierno donde los hacedores de políticas determinan la susceptibilidad de las demandas para formular intervenciones que no contravengan la estabilidad de la administración gubernamental, sobre todo en términos políticos.

Hay una agenda de los ciudadanos, del estado o del sistema político, que puede preceder y determinar la agenda del gobierno o ser inducida por las preocupaciones y prioridades existentes en el espacio público, las cuales que pueden empatar con las suscritas en la agenda de gobierno o diferir de ella en mayor o menor grado. Los nexos y las inconexiones entre las agendas son propios de las relaciones entre sociedad y Estado (Aguilar, 1993: 31).

La distribución e interacción de las dos agendas plantea dos órdenes de cuestiones teóricas. El primero relativo a la agenda sistémica que busca saber cómo determinados asuntos y problemas logran expandirse, obtener visibilidad y consenso general y alcanzar la calidad de problema público. El segundo orden, relativo a la agenda del gobierno, busca saber cómo determinados asuntos y problemas, logran obtener la atención de políticos y funcionarios y ser aceptados como objetos de su intervención (Aguilar, 1993).

La decisión gubernamental de introducir en la agenda asuntos de orden público depende del diagnóstico oportuno que le permita identificar al propio gobierno si este se encuentra en una oportunidad de elección favorable, es decir, si las cuestiones y demandas son tratables o no. Lo anterior se señala en alusión a la posibilidad de que muchas veces los gobiernos fallan involuntariamente al actuar dejando de lado asuntos importantes y perdiendo oportunidades de intervención (Aguilar, 1993).

La idea general de este apartado es poner en la mesa de análisis que la intervención de la autoridad estatal para atender a una situación potencial de crisis, no se da de manera fortuita o como un asunto accidental; la canalización de los problemas es producto de un proceso complejo y estructurado, tal y como apunta Aguilar (1993), quien refiere la dependencia de una cuestión determinada de la convergencia apropiada de agentes, problemas, soluciones y oportunidades de elección, para que esta se coloque exitosamente en la agenda, enfatizando siempre en que los comportamientos de las condiciones mencionadas son virtualmente inciertos.

1.6 Problemas públicos

La intervención de un Estado, a través de las políticas públicas, no puede comprenderse como una acción cotidiana, no todas las decisiones tomadas desde los poderes del Estado son políticas públicas y tampoco todas las políticas públicas son generadas a propósito de una decisión estatal; es decir, los mecanismos para la creación de políticas públicas evolucionaron al igual que la complejidad de las demandas sociales.

Sería erróneo afirmar tajantemente que las políticas públicas se generan desde un poder omnímodo; este planteamiento no busca restar trascendencia a los procesos de toma de decisiones, el objetivo es replantear el proceso de decisión para generar una política pública.

En la literatura clásica sobre políticas públicas existe un elemento preeminente que determina la cualidad referida anteriormente. El decidir actuar o no sobre determinada situación, marcaba el inicio de la política pública sin considerar la capacidad de la ciudadanía para legitimar sus demandas como merecedoras de la aplicabilidad de los recursos del Estado para su atención.

En principio, la instancia que determina la necesidad de formular una intervención por parte del Estado es la existencia de un Problema Público. Estas situaciones, más que delimitaciones temáticas, geográficas, competenciales o prioritarias, representan construcciones metodológicas que permiten la identificación de los

medios a través de los cuales es posible darles atención.

Estas situaciones difícilmente son atendidas de manera espontánea y aleatoria, en principio, porque no todas las situaciones que acontecen dentro de la vida social pueden ser denominadas problemas públicos; por otro lado, estos representan áreas a las que deben asignarse recursos y destinarles espacios específicos de atención, por lo que resulta un tanto controversial obligar al Estado a atender todas y cada una de las demandas que se le puedan generar.

En cambio, el Estado, de manera natural, dispone de un espacio, como una especie de radar, en el que se colocan aquellas situaciones y/o demandas que representan potenciales espacios de atención estatal. La forma en la que se define un problema es un factor clave en su inserción en la agenda y viceversa (Casar y Maldonado, 2008: 4).

Decir que no todos los eventos de la vida pública del país requieren del diseño de políticas públicas para su atención tampoco quiere decir que se les reste responsabilidad a las instituciones del Estado, lo único que se argumenta es que hay una serie de características y condiciones que un acontecimiento de la vida pública debe cumplir para entrar en la esfera competencial de atención de la institución del Estado por excelencia, el gobierno.

Primeramente, para que un problema pueda ser considerado como problema público hay que definir que es un problema, o al menos cuales son las situaciones que pueden determinarse como tal. En referencia a ello, Aguilar (1993) plantea que estos son elaboraciones humanas, por lo que los problemas de la política deben considerarse como construcciones sociales que plasman ciertas concepciones particulares de la realidad. La atención, definición y tratabilidad del problema son componentes determinantes del proceso por el cual el problema alcanza el carácter de algo sobre lo que se debe actuar.

En relación con la agenda sistémica, Olavarría (2007) argumenta que el origen de un problema público puede estar, a su vez, en la expresión de una necesidad que

surge desde la base social y se consideran como tal cuando los grupos con influencia y capacidad de movilizar actores de poder, consideran que la situación que surge de la base social no es aceptable y que es necesaria una intervención de política pública para remediarla. Por ello es por lo que la finalidad de toda política pública es resolver o aminorar el problema público que aborda, estableciendo de esta forma una relación indisoluble entre problema público y política pública.

Arellano y Blanco (2013) determinan que, para que una situación sea definida como problema o como condición, hay que decidir si se le puede o debe mejorar. Las situaciones insatisfactorias se perciben como condiciones cuando se acepta que los esfuerzos por resolverlas son inútiles o incluso contraproducentes.

Asimismo, establecen dos premisas sobre las que se construye la agenda gubernamental, la primera es que no toda situación es un problema y la segunda, no todo problema es público. Esto implica un proceso de discusión de valores respecto de lo que se puede considerar como un problema público, dicho de otro modo, se trata de una definición de las prioridades sociales a través de cuestiones que debe atender el gobierno.

Olavarría (2007) apunta que la comprensión del problema se manifiesta, primeramente, con la simple y ambigua identificación general del mismo. Políticamente, la viabilidad de una iniciativa aumenta cuando la convocatoria de respaldo aumenta en favor de la causa que puede ser reivindicativa; en este punto, la precisión respecto de los alcances del problema reduce las motivaciones para involucrarse en un proceso de política pública, en ese sentido, la identificación de un problema en el argot político implica el reconocimiento de una situación que necesita ser atendida.

Asimismo, Olavarría (2007) hace extensivo su análisis sobre la existencia de tres características que distinguen a los problemas públicos de cualquier otro tipo de demanda, estos son: a) interdependencia de los problemas; b) subjetividad en la identificación del problema; c) los problemas públicos son dinámicos.

Por cuanto hace a la premisa de la interdependencia de los problemas, hay un punto de convergencia entre todos los que se catalogan como problemas públicos, este punto es la autoridad estatal en primer lugar, las condiciones y características de los problemas que alcanzan la agenda gubernamental, empatan en la necesidad de que la autoridad estatal los determine como situaciones susceptibles de ser intervenidas con la instrumentación de los recursos del aparato estatal.

La posibilidad de identificar un problema atiende al proceso de definición de este, es decir, los problemas públicos se construyen con información para la formulación de políticas basadas en la evidencia que den los argumentos para racionalizar el proceso de toma de decisiones cuando este se encamina a diseñar cursos de intervención.

“No todas las situaciones son igualmente valoradas como problemas públicos por los múltiples actores sociales, hay valoraciones de algunos que triunfan sobre las de otros (políticamente hablando) para merecer la acción gubernamental” (Arellano y Blanco, 2013: 26-27).

En términos del dinamismo de los problemas públicos hay que entender, sobre todo, la condición de que los problemas son enteramente construcciones sociales o bien, situaciones que han sido fraguadas al tenor mismo de la dinámica de la vida grupal.

El ciclo de políticas públicas hace permisible abordar un mismo problema en diferentes momentos. Desde la entrada del problema a la agenda de gobierno, las características de este son unas que probablemente no sean las mismas cuando la estrategia formulada para intervenir comience a implementarse; la evaluación de políticas públicas considera este factor de los problemas y por ello sugiere diferentes tipos de evaluación que van desde analizar el proceso de la formulación de la política, hasta cuando esta se ha implementado y analizar el impacto que ha tenido el problema para reformular la intervención a partir de las nuevas dimensiones y condiciones de la situación atendida.

De acuerdo con Arellano y Blanco (2013), estas tres características nos conducen

a la definición del problema, que es el proceso mediante el cual un problema, aceptado como público y colocado en la agenda, es estudiado en términos de sus probables causas, componentes y consecuencias. Se trata de comprender la naturaleza del problema con el fin de proponer soluciones acordes con el objetivo de impactar positivamente sobre la situación considerada como negativa.

La definición del problema es un contraste de evidencias en favor y en contra de cada una de las perspectivas para determinar el inicio y la culminación de un problema, identificar sus causas, señalar sus efectos y diseñar un marco de análisis para la atención de este desde diversos enfoques.

La definición del problema público es apenas el momento en el que la autoridad estatal identifica y delimita una situación sobre la que, después de un proceso de confrontación de intereses y argumentos políticos, ha tomado la decisión de intervenir, para lo cual, ha de encargar a los hacedores de políticas formular alternativas de intervención a partir de la construcción del problema público.

1.7 Diseño de Políticas públicas

En este momento del proceso es la persona profesional de las políticas quien toma el papel más trascendente puesto que se le ha determinado la tarea de diseñar, para la autoridad pública, un amplio panorama de posibles respuestas y cursos de acción en los que se dimensionen las capacidades de la autoridad y la disponibilidad de recursos para atender un problema público.

El diseño de políticas, en términos de Arellano y Blanco (2013), es la formulación de la estrategia que se seguirá para intentar resolver el problema en su contexto particular, entendiendo por estrategia el conjunto de instrumentos coherentemente integrados, así como las restricciones que estos enfrentarían, dicho de otro modo, se trata de establecer una relación entre los medios manipulables y los objetivos alcanzables dadas las condiciones de su entorno.

De acuerdo con Kraft y Furlong⁹, el diseño de la política hace referencia a la cuidadosa consideración del papel que desempeñaran los organismos públicos y la población para la que se implementará la política; por otro lado, Birkland¹⁰ señala el diseño de la política como el proceso en el que las políticas son delineadas a través de análisis técnicos y procesos políticos.

Olavarría (2007) plantea la formulación de políticas públicas como la evaluación de los posibles cursos de acción para resolver el problema público identificado. La búsqueda de la solución es un proceso complejo y sujeto a una amplia variedad de presiones y contingencias. El planteamiento de propuestas no solo se centra en las opciones de factibilidad técnica, sino también dan relevancia a las que son potencialmente posibles de implementar desde las consideraciones políticas, económicas, de oportunidad y similares.

En este sentido, el trabajo del analista de políticas es muy específico al estar enfocado en la comprensión de una situación, hecho que ha de producir la información que permitirá generar un diseño efectivo de política pública. Durante este proceso, las y los analistas acuden a marcos conceptuales que explicitan las causas que podrían producir o contribuir al problema y las conexiones con otros fenómenos, aunado a ello, el instrumental técnico proveniente de las disciplinas científicas abona al diseño de las propuestas (Olavarría, 2007).

Las preguntas ¿cuál es el problema?, ¿por qué esa situación es un problema?, ¿qué consecuencias negativas genera?, ¿a quiénes afecta?, ¿cómo ha evolucionado el problema?, ¿cuál es su estado actual? y ¿qué ocurriría si no se interviene?; son imprescindibles de una respuesta en el ejercicio reflexivo del analista de políticas, además del análisis contextual, en términos institucionales, políticos, económicos, sociales y culturales, aportar antecedentes sobre las intervenciones al problema resulta efectivo para la formulación de las alternativas de intervención (Olavarría,

⁹ Como se citó en Olavarría, 2007.

¹⁰ Como se citó en Olavarría, 2007.

2007) .

De acuerdo con Olavarría (2007), el diseño y/o formulación de políticas se enfrenta a un escenario de restricciones, mismas que pueden estar determinadas por el problema mismo, el contexto institucional y el proceso político. Durante el proceso de formulación de las propuestas existen dos tipos de restricciones, las sustantivas y las procedimentales o institucionales:

- Restricciones sustantivas, que son propias de la situación que se desea enfrentar dado que son las características del problema y sus causas las que determinan las dificultades para abordarlo y resolverlo;
- Restricciones institucionales, que tienen que ver con las leyes, reglamentos y los procedimientos involucrados para tomar la decisión sobre la propuesta e implementarla.

Por otro lado, Munger¹¹ señala que estas restricciones pueden ser políticas u organizacionales y estas hacen referencia a la aceptación que ellas tengan en otros actores del proceso de la política pública. El mérito técnico puede ser insuficiente ante el juego de negociación política.

Olavarría (2007) apunta que existen criterios para tipificar las propuestas que se generen, uno de estos criterios es tipificarlas de acuerdo con sus aportaciones sustantivas al *statu quo*. Majon¹² señala que existen propuestas que involucran pequeños cambios de políticas existentes, estas se califican como propuestas incrementales, otras pueden significar cambios sustanciales de las políticas vigentes y serán calificadas como alternativas radicales.

Pero la formulación de políticas no concluye cuando se desahogan todas las propuestas, sino que posterior a ello estas entran en un proceso de confrontación, esencialmente político, en el que algunas serán descartadas ante la incapacidad de

¹¹ Como se citó en Olavarría, 2007.

¹² Como se citó en Olavarría, 2007.

superar las restricciones sustantivas, institucionales o políticas (Olavarría, 2007).

Finalmente, Olavarría (2007) propone un último paso en el diseño de la política: la elección de instrumentos para operacionalizar la alternativa elegida. Estos son definidos como los elementos que los diseñadores de la propuesta de política disponen para que los implementadores y/o la población objetivo hagan algo que de otra manera no harían, argumentando que la elección de estos está determinada por las capacidades organizacionales e institucionales del organismo público que va a implementar la intervención.

En resumen, el diseño de políticas públicas es un proceso interdependiente a la integración de la agenda de gobierno con problemas definidos como públicos cuya atención es asumida y sectorizada a las instituciones del gobierno para que después de una etapa de trabajo técnico-investigativo en la que se comprenda y caracterice el problema, sea posible definir rutas opcionales de acción que serán sometidas a discusión y revisión para optar por aquella que conduzca a un mejor resultado, resolviendo, aminorando o conteniendo el problema, dependiendo de cuál escenario satisfaga mejor los intereses en juego.

1.8 Implementación de Políticas públicas

Potencialmente, este es el espacio de mayores riesgos para la alternativa de intervención elegida. La implementación de políticas públicas es la etapa del proceso de políticas en la que la estrategia que ha sido instrumentada con los recursos de la autoridad estatal para atender una situación que se incorporó a la agenda gubernamental como problema público, se operacionaliza en el espacio público.

Arellano y Blanco (2013) hacen referencia a la implementación como la instrumentación técnica operativa que permitirá a las organizaciones encargadas de implementar la política, contar con las herramientas que, a través del empleo de las capacidades organizacionales, echarán a andar los supuestos planteados en el diseño de la política para intervenir en la resolución de un problema público.

La implementación es el espacio dónde la definición de un problema público que ha sido sometido a un proceso de toma de decisiones se enfrenta a la realidad para la que fueron formuladas las alternativas de intervención en el diseño de la política; la maquinaria de la autoridad estatal, en este momento, opera abiertamente para generar impacto en el espacio público de intervención.

Sobre esta fase del proceso, Rubio (2013) expone que esta puede observarse como un proceso que se desencadena una vez que el diseño de estas ha terminado y se ponen en marcha recursos humanos, materiales y financieros para llevarlas a cabo, los cuales pretenden cumplir con los objetivos planteados por ellas de la mejor manera posible. Es, a partir de los argumentos anteriormente descritos, que en esta etapa del ciclo de políticas comienza a hablarse de sistemas de control para supervisar y asegurar el cumplimiento de la política, entre mayores sean estos sistemas, más probabilidades de éxito se tendrá en la implementación de esta.

Rubio (2013) analiza la divergencia que existe entre agendas y metas, argumenta que esta diferencia deviene exponencialmente de la existencia de un gran número de actores involucrados, aunado a esto, los retos de coordinación y comunicación complican la acción conjunta.

No debe perderse de vista el hecho de que la realidad a intervenir con la política elegida es una que está determinada por la conducta humana toda vez que la dinámica de la vida grupal es un reflejo mismo de las rutinas que las personas establecen a partir del conflicto entre pasiones y raciocinio.

Rubio (2013) refiere la existencia de instituciones informales, es decir, las reglas no escritas, costumbres y tradiciones, que son condiciones más difíciles de cambiar en comparación con las instituciones formales tales como los reglamentos y las leyes, en esta idea, se retoma de manera implícita lo que se concibe como el principal objetivo de toda política pública que es modificar conductas de interacción.

Asimismo, Rubio (2013) señala una idea bastante controversial en la que expresa que hasta las políticas bien diseñadas y bien intencionadas salen mal cuando se

realizan esfuerzos para ejecutarlas en contextos sociales, económicos y políticos que son hostiles al cambio; esta situación contraviene en todo sentido la definición y caracterización del problema público y el diseño de alternativas de intervención, no es posible dimensionar ambientes hostiles al cambio cuando existe una demanda que ha trascendido espacios para llegar a una agenda sistémica y alcanzar la esfera de la agenda de gobierno.

No parece concebible la premisa de que una política no sea exitosa por un ambiente hostil, en ese sentido, el monitoreo y la evaluación toman importancia puesto que a partir del diagnóstico sobre las fallas que se presentaron permitirá reformular todo o algún punto específico sobre el proceso de políticas, desde la etapa de definición del problema recuperando información que pudo ser sesgada, hasta el diseño en el que no se consideraron todos los factores de riesgo que podría enfrentar la instrumentación de cualquiera de las propuestas de intervención generadas, incluso con el análisis de las dimensiones de impacto que pudieron generar los recursos dispuestos para atender el problema público.

Retomando la implementación de políticas, diversos autores apuntan a la existencia de tres grandes modelos, considerados hoy como clásicos en el análisis de políticas, para la implementación. Rubio (2013) retoma tres modelos de los cuales apunta lo siguiente:

El *Modelo Top-down*, es aquel en el que tanto diseño como implementación de políticas, son controlados de forma centralizada, en la cima de la pirámide jerárquica de la autoridad estatal, situación que no permite la injerencia de los burócratas locales, hablando de las dimensiones espaciales y territoriales jurisdiccionales del espacio público, más que para llevar a cabo su ejecución final. Esto es, la implementación de políticas atiende a una lógica de verticalidad donde la cabeza de la pirámide es la que direcciona el curso de acción (Rubio, 2013).

El segundo modelo, denominado *Bottom-up*, es en el que diseño e implementación se realizan predominando las decisiones y acciones tomadas por la base de la pirámide administrativa, conformada precisamente por los burócratas locales. La

implementación es vista como un proceso que fluye a partir de lo generado por la base hacia los niveles superiores de la pirámide administrativa (Rubio, 2013).

Los modelos *Híbridos* de implementación de políticas son los que incorporan elementos de los dos anteriores, es decir, la implementación fluye de manera colaborativa a lo largo y ancho de todos los niveles administrativos que forman parte del proceso de políticas en sus diferentes etapas (Rubio, 2013).

De este último modelo, mucho más relacionado con la idea de la democratización de procesos, se retoma precisamente, en primer lugar, el reconocimiento que debe existir por parte de los responsables de la implementación de la existencia de una gama de actores con intereses, capacidades y recursos diferentes, que pueden ser determinantes en la consecución de los objetivos del diseño de la política. Este reconocimiento ayudará a los implementadores a reconocer en esa gama potenciales aliados y no hostiles detractores de la intervención.

Por otro lado, los modelos híbridos, atienden a las nuevas condiciones de una configuración distinta del mundo en las redes de interacción social. De esta manera, la implementación de políticas a través de modelos híbridos permite dimensionar nuevos espacios y rutas, considerar otro tipo de factores que confluyen en una exitosa implementación.

La descentralización del poder, a partir de la concepción del modelo posburocrático, apunta a la necesidad de reformar los procesos administrativos y abrir estos a la participación activa de los miembros del sistema. Cabe apuntar una dimensión de participación en la que esta no se da de manera simbólica, sino como un mecanismo para que, en la formulación de alternativas de intervención, la autoridad estatal considere las condiciones propias del entorno social que ha expresado síntomas de una situación que afecta los valores públicos compartidos.

Rubio (2013), también destaca la existencia del enfoque gerencialista en la implementación de políticas, el cual tiene como objetivo la eficiencia y la efectividad de las políticas por medio de dos tipos de autorregulación, los controles micro y

macro, los cuales van dirigidos a mejorar la capacidad de respuesta del gobierno de manera específica o general.

Los controles micro son los que pretenden mejorar la capacidad de respuesta de los administradores públicos a las demandas ciudadanas, mientras que los controles macro tienen como fin modificar el contexto organizacional de la prestación de servicios públicos mediante el fomento de la competencia y soluciones retomadas del mercado (Rubio, 2013).

En el análisis de Rubio (2013), se hace hincapié en la capacidad para dimensionar adecuadamente el margen de las capacidades institucionales con las que cuenta la autoridad pública para hacer cumplir los objetivos planteados para la política instrumentada para atender el problema público identificado.

Debe realizarse un acertado análisis de los factores que confluyen para la implementación de políticas, de entre estos, Rubio (2013) destaca algunos que asevera pueden hacer más implementables las políticas; claridad de objetivos, teorías causales más robustas que ataquen lo más directamente posible las raíces del problema, el dotar a la política de los recursos necesarios y sistemas de incentivos fuertes que detonen los cambios deseados en el comportamiento de los actores involucrados, así como una mejor coordinación entre los mismos y el diseño de escenarios que permitan adaptar con flexibilidad la política conforme se lleva a cabo.

En suma, la implementación de políticas es el proceso de echar a andar una idea. Una vez que se agotó un proceso exhaustivo de comprensión y caracterización del problema, formulación de propuestas y elección de rutas de acción, la opción identificada como la más adecuada para abordar un problema debe accionarse en el espacio público, lo que implica ser sometida a prueba ya que hay muchas cosas que en el diseño se pudieron omitir, pero que en el momento de implementación se descubra que tenían mayor importancia que otras o, en cambio, no sean tan trascendentes como se pensaba, por eso la implementación de políticas es riesgosa, porque implica llevar a cabo una idea que podría no funcionar como se

pensó debido a que se debe llevar a cabo en un ambiente que difícilmente se puede controlar.

1.9 Evaluación de Políticas públicas

La evaluación de políticas públicas es un espacio paradigmático ya que se suscitan grandes debates sobre este proceso, pero hay una gran coincidencia entre quienes han abordado el tema y es que la evaluación de políticas es un espacio limitadamente explorado y muy poco aprovechado por los tomadores de decisión, situación que ha limitado los alcances de sus productos.

Lo expuesto, representa la importancia de la evaluación de políticas, los alcances de sus productos, aunque limitados, han llevado a considerar la posibilidad de convertir, lo que aún se considera como una práctica, en un campo disciplinar específico o una subdisciplina de la Ciencia Política.

Aquella noción del proceso o ciclo de políticas que permite la deconstrucción de este en momentos específicos, aunque todos ellos con grandes posibilidades de generar diferentes productos que contribuyen al análisis de políticas, permite observar también que el “momento” de la evaluación es el que más ha evolucionado en la historia reciente de las políticas públicas.

Posterior a la “creación” de la Ciencia de Políticas, pareció suscitarse una especie de estancamiento disciplinar pues las preguntas que motivaron sus estudios sobre el gobierno habían sido respondidas ya, y con el tiempo, las cada vez más complejas interacciones sociales, pusieron en evidencia la utilidad de la disciplina.

En este sentido, Bouzas (2005) expone la existencia de tres etapas que retratan la trayectoria de la evaluación de políticas públicas: 1) El impulso; 2) El declive; 3) El resurgimiento.

El período de impulso se da en la década de los 60's y buena parte de los años 70's debido a las fuertes inversiones en materia de evaluación sustentadas en la favorable iniciativa legislativa, presupuestaria e institucional, además de una

ferviente euforia de los académicos por la utilidad práctica de las Ciencias Sociales.

El declive se debió a factores económicos aunados a un cambio en la ideología en la gestión pública que contribuyeron a restar popularidad a las unidades encargadas de la evaluación que llegaron, incluso, a ser consideradas como una amenaza. Derivado de esto, los académicos se replegaron a los debates teóricos que entorpecieron el desarrollo y perfeccionamiento de las bondades de la evaluación (Bouzas, 2005).

Con una renovada confianza en las capacidades operativas de la administración pública, hacia mediados de los 90's se logró situar nuevamente en primer plano el interés por la evaluación gracias a la creencia de que una comprensión más flexible de la organización y los procesos administrativos podría potenciar la eficiencia y elevar el rendimiento de la autoridad acorde con las expectativas de la ciudadanía (Bouzas, 2005).

La evaluación de políticas se puede analizar desde dos grandes enfoques que develan la existencia de un cambio de paradigmas que permite comprender los sentidos que tomó la práctica evaluativa en ambos casos, por lo que antes de definir la evaluación de políticas, es necesario comprender estos dos momentos.

Bouzas (2005) refiere dos momentos históricos de la evaluación definidos por las funciones y la utilidad en el marco del proceso de políticas públicas. La visión tradicional sugiere a la evaluación como un proceso cardinal orientado a sustentar los procesos decisorios. El segundo momento considera la evaluación como una función de gestión que aporta valor a la actividad administrativa por sus características sumativas o formativas.

Dado que la evaluación demanda incrementar la participación de los grupos de interés en el diseño y ejecución de las intervenciones públicas, el cambio de paradigma entre la evaluación como fase única y final del ciclo de políticas y la evaluación como un proceso transversal y herramienta de acompañamiento con enfoques y metodologías para cada etapa del proceso de políticas para mejorar la

calidad de la intervención, representa el primer punto de análisis para dimensionar el problema que fundamenta esta investigación (Luna, 2014).

En el sector público, la evaluación suele vincularse a la identificación de las transformaciones generadas a partir de las políticas y programas públicos. Como sugiere Ballart ¹³, la evaluación en el sector gubernamental puede abarcar todas las esferas del ciclo de una política o programa, desde su concepción hasta su impacto, pasando por su implementación u operación.

Por lo anterior expuesto, es importante señalar que el concepto ha evolucionado paulatinamente para abarcar todas las fases de la política a fin de identificar e implementar acciones de mejora, no solo cuando los productos, servicios o acciones fueron ejecutados o hasta que es posible medir resultados o impactos, sino en etapas puntuales y bien definidas en todas las fases del ciclo de políticas que permitan reorientar los cursos de una acción.

Lo anterior apunta a la premisa de que la evaluación no sólo analizará si la intervención efectuada fue efectiva o no, sino que también ha de proporcionar información para determinar si es la alternativa más adecuada y si existen elementos para prever que logrará sus objetivos.

El Banco Mundial¹⁴ define a la evaluación como una apreciación sistemática y objetiva de un proyecto, programa o política en curso o concluido, comprendiendo su diseño, puesta en práctica y resultados, con el objetivo de determinar la pertinencia y logro de los objetivos planteados, así como la eficiencia, eficacia, impacto y sostenibilidad.

Por otro lado, el Banco Interamericano de Desarrollo¹⁵ concibe a la evaluación como un proceso sistemático, metódico y neutral que hace posible el conocimiento de los

¹³ Como se citó en SHCP, 2020a. Diplomado Evaluación de Políticas y Programas Públicos. 2a edición.

¹⁴ Como se citó en SHCP, 2020a. Diplomado Evaluación de Políticas y Programas Públicos. 2a edición

¹⁵ Como se citó en SHCP, 2020a. Diplomado Evaluación de Políticas y Programas Públicos. 2a edición

efectos de una iniciativa, relacionándolo con las metas propuestas y los recursos utilizados.

Aunado a las anteriores, Arellano y Blanco (2013) describen que la evaluación tiende, de manera clara, un puente entre la efectividad propia de las políticas públicas y la democracia ya que, por un lado, está íntimamente ligada, no solo con la implementación a la que ha de volver constantemente, sino con todo el ciclo de políticas por cuanto permite ajustarlas o modificarlas, incluso desde la definición primera del problema.

Dado que la evaluación es una cuestión de apreciación, esta requiere, como el resto de las etapas, de la argumentación basada en evidencias para lograr persuadir respecto de lo que se evalúa y con qué fin, lo que constituye un resultado o desempeño aceptable (Arellano y Blanco, 2013).

Para fines de esta investigación, la evaluación de políticas públicas se entenderá, como expone Salcedo (2011), como una investigación con el rigor metodológico de las Ciencias Sociales para valorar el origen, diseño, gestión, implementación y los efectos netos de la acción pública con el objeto de establecer una relación causa-efecto para mejorar las prácticas gubernamentales, apoyar la toma de decisiones y las futuras decisiones sobre la generación de nuevas políticas públicas.

La evaluación tiene una variedad de modelos y tipos que son el reflejo de la complejidad de la acción pública, sus objetivos e interpretaciones. Roth (2009), propone el planteamiento de tres preguntas clave para introducirse en el tema: ¿Cuándo se evalúa?, haciendo referencia al momento del proceso de políticas en que se desarrollará la evaluación; ¿Para qué y qué se evalúa?, para precisar las finalidades de la evaluación y determinar el objeto a evaluar y el tipo de evaluación y; ¿Quién evalúa?, cuestionando así, la posición de los evaluadores en el proceso.

Tradicionalmente se distinguen tres momentos dónde es posible realizar la evaluación. La evaluación que se realiza antes de la acción comúnmente conocida como evaluación *ex ante a priori* o *de factibilidad*, la que acompaña el proceso de

implementación conocida como evaluación *concomitante* o *transversal* y la evaluación que se realiza posteriormente a la ejecución de la intervención conocida como evaluación *ex post* (Roth, 2009).

La evaluación *ex ante*, señala Roth (2009), consiste en la realización de un análisis de política antes de la implementación con el fin de proyectar los posibles efectos de esta. En este sentido, representa un instrumento prospectivo y de apoyo a la decisión en función de eficacia, impacto previsible e impacto en otras políticas, algunas de las más comunes son:

- Estudios de impacto legislativo;
- Evaluación de proyectos de desarrollo;
- Evaluación de impacto en infraestructura;
- Estudios de impacto ambiental.

Roth (2009) describe que la evaluación *concomitante* tiene por objetivo controlar el buen desarrollo de los procedimientos previstos, así como permitir la detección de problemas y realizar los ajustes necesarios, se trata entonces de un ejercicio de monitoreo de las actividades de implementación de la intervención pública.

Rossi y Freeman¹⁶ exponen tres elementos que orientan este tipo de evaluación:

- Los alcances de la intervención en torno a la población objetivo;
- La consistencia de los productos de la política con las especificaciones de su diseño;
- Si los recursos están siendo bien invertidos o si se requiere de nuevos para la consecución de los objetivos de la política.

Finalmente, la evaluación *ex post* es la que busca analizar los efectos de una política toda vez que ha concluido su implementación con la finalidad de obtener información, conocimientos y aprendizajes para decisiones futuras (Torres-Melo y

¹⁶ Como se citó en Torres-Melo y Santander, 2013.

Santander, 2013).

Desde la posición de Roth (2009), reflexionar sobre los objetivos de un proceso de evaluación es un acto indispensable ya que de la identificación de su finalidad se procederá a determinar el tipo que mejor se adapte a esta. De las más conocidas y útiles distinciones se diferencia la evaluación en función de dos finalidades principales:

- Endoformativa, cuando el objetivo es informar a los involucrados en la intervención para mejorar y transformar una intervención;
- Sumativa o recapitulativa, cuando la finalidad es informar a involucrados o externos a la política para sustentar sus opiniones y discursos en torno a esta.

Otra distinción sobre los modos de evaluación es la tipología que desarrolla Cardozo (2006), mismo que se expone en la siguiente tabla:

Tabla 1. Tipos de evaluación

Tipo de evaluación	En qué consiste
De objetivos	Analiza la definición de estos
De pertinencia	Vincula los objetivos de la política con el problema que sustenta su origen
De coherencia	Relaciona objetivos con los medios para alcanzarlos
De contexto	Revisa las condiciones en que se originó la política, los procesos de interacción de ésta y su entorno
De medios o insumos	Analiza la cantidad y calidad de los recursos empleados y su disponibilidad en el tiempo y forma establecidos
De proceso	Revisa los mecanismos de transformación de insumos en resultados
De resultados o productos	Aprecia los productos y/o resultados de la actividad evaluada
De eficacia	Verifica el cumplimiento de los objetivos con los resultados obtenidos

De metas	Analiza lo logrado en comparación de los planeado
De efectos	Mide las consecuencias de los resultados
De impacto	Analiza el impacto por efectos atribuibles a la política sobre la problemática que se pretende resolver
De satisfacción	Determina el grado en que la población considera resuelto el problema

Fuente: Adaptado de Cardozo, M. (2006). La evaluación de políticas y programas públicos. El caso de los programas de desarrollo social en México. Miguel Ángel Porrúa. México.

La última interrogante corresponde al papel de los encargados de la evaluación. Roth (2009) supone que la problemática de cualquier tipo de evaluación se distingue por la posición y el papel de quienes evalúan, por ello propone tres modalidades de evaluación, estas se exponen a continuación:

Tabla 2. Modalidades de la evaluación de políticas públicas

Tipo de evaluación	Participantes	Objetivos
Externa (heteroevaluación)	Expertos externos y personal especializado	<ul style="list-style-type: none"> • Realizar diagnósticos objetivos; • Auditoría; • Control de gestión.
Mixta (pluralista o múltiple)	Expertos externos, ejecutores de la política y beneficiarios	Mejorar la acción mediante procesos de diálogo y aprendizaje colectivo
Interna (autoevaluación)	Ejecutores y beneficiarios	Aprendizaje colectivo, auto planeación y participación.

Fuente: Adaptado de Torres-Melo, J; Santander, J. (2013). Introducción a las políticas públicas. Conceptos y herramientas desde la relación entre Estado y ciudadanía. Bogotá.

La importancia de estas distinciones está en recalcar que la evaluación y los resultados no dependen solamente de la técnica utilizada, del nivel o tipo ni del momento, sino que el papel adoptado por los agentes evaluadores determina el resto del proceso (Torres-Melo y Santander, 2013).

Sobre lo anterior, también destaca la idea planteada por Salcedo (2011), quien

concibe a la evaluación de políticas como una tarea de las Ciencias Sociales, razón por la que está basada en la racionalidad de los postulados, objetividad de los datos y en los métodos de análisis, pero es imperante no olvidar que esta se realiza en un contexto político; por lo tanto, se debe tener en cuenta que lo que se evalúa es producto de decisiones políticas, que los resultados pueden ser utilizados a priori porque la evaluación en sí misma representa una postura política que expone una visión de los problemas públicos, sanciona la implementación de las intervenciones y valora los impactos de la acción de gobierno.

Por consiguiente, quien evalúa no debe perder la brújula y debe mantener presente que su trabajo debe concluir con la generación de recomendaciones útiles para contribuir al diseño o la ejecución de las políticas. Para asegurar esta utilidad, sugiere Salcedo (2011), se deben precisar cuatro consideraciones:

- Que las preocupaciones y preguntas de los usuarios de la evaluación estén contenidas en el programa de revisión;
- Que las recomendaciones sean productos de evidencias y pruebas sistemáticas rigurosas y objetivas del momento que se analiza del proceso de políticas;
- Las recomendaciones deben ser pertinentes, idóneas y dirigidas a la práctica mediante la propuesta de cursos de acción con carácter prospectivo;
- Que el proceso problema-curso de acción sea tan evidente que resulte en conclusiones casi indiscutibles.

La evaluación, entendida como un proceso de investigación aplicada de tendencia multidisciplinaria, realizada mediante la aplicación de un método sistemático, cuyo objetivo es conocer, explicar y valorar una realidad para aportar elementos al procesos de toma de decisiones, invariablemente se enfrenta a problemas que dejan ver, nuevamente, que la evaluación no es un asunto meramente técnico, sino un asunto político que resulta de la correlación de las fuerzas de los actores involucrados (Cardozo, 2006).

Salcedo (2011) considera que existen una serie de factores que obstaculizan la práctica evaluativa, expone 4 principales:

- La ambigüedad de los objetivos. Algunas políticas presentan un alto grado de confusión, algunas parecen declaraciones políticas en busca de una opinión pública favorable más que escenarios alcanzables y una política que no cuenta con objetivos precisos, unívocos y estables escapa de toda posibilidad de evaluación;
- Inexistencia de sistemas de indicadores clave generalmente aceptados. La imprecisión de los objetivos, inexperiencia de las y los servidores públicos en la utilización de los indicadores y la carencia en los medios que podrían poner a funcionar los sistemas de información y agilizar el trabajo con información en tiempo real, son algunos elementos que contribuyen a generar esta situación;
- Resistencia a la medición de resultados. Este escenario aparece en algunos países cuyo nivel de eficiencia es tan bajo que la introducción de instrumentos de medición de desempeño se ve como una gran amenaza;
- Desconfianza de la competencia de las y los evaluadores. En ocasiones, las expectativas de las y los operadores de la política en el trabajo de las y los evaluadores son precarias en función de que sus recomendaciones no pasan más allá del sentido común salpicado de datos duros.

Amén de lo hasta aquí expuesto, resultan grandes confusiones de las que me interesa abordar dos en particular. La asunción de que la evaluación de políticas y programas es lo mismo y la evaluación de políticas como un fin en sí misma.

De la taxonomía de la práctica evaluativa, uno de los elementos que mayor confusión genera es el objeto por evaluar, de estos es posible distinguir tres: Evaluación de proyectos; Evaluación de programas; Evaluación de políticas públicas.

María Bustelo (2001) realiza una primera distinción enfocándose en el objeto de

evaluación. La evaluación de unidades bien acotadas, con objetivos, actividades, recursos y un calendario más o menos definido, pudiendo ser estos los servicios, las medidas, proyectos, programas o planes. En cambio, la evaluación de políticas apunta hacia unidades que representan realidades “amorfas”, esta enfatiza en procesos, decisiones y cursos de acción en los que interviene la autoridad investida de poder público para abordar un problema.

En cuanto a la aplicación, la evaluación de programas se vincula con la mejora y control de responsabilidades internas, mientras que la evaluación de políticas hace hincapié en el conocimiento general que permita tomar decisiones fundamentadas; en síntesis, la evaluación de programas es la base y contribuye a la evaluación de políticas (Bustelo, 2001).

Algunas otras distinciones entre estas dos corrientes de evaluación se presentan en la siguiente tabla:

Tabla 3. Evaluación de políticas públicas y evaluación de programas públicos

Dimensiones	Evaluación de políticas	Evaluación de programas
Objeto de estudio	Decisiones, procesos, cursos de acción	Planes, programas, proyectos, servicios
Agente evaluador	Analistas de políticas	Consultores externos y responsables internos
Aplicación	Sustentar los procesos de toma de decisiones	Perfeccionar el programa, control de gestión
Metodología	Flexibilidad metodológica	Flexibilidad metodológica
Tiempos	Temporalidad imprecisa, aunque debe reflejar el carácter dinámico de la política	Temporalidad ajustada. Generalmente se desarrolla de forma anual conforme a los sistemas de evaluación presupuestal

Fuente: Adaptado de Bustelo, M. (2001). La evaluación en el marco de análisis de políticas públicas en Salcedo, R. (comp.). Evaluación de políticas públicas. pp. 185-252. México. Siglo Veintiuno.

En la literatura sobre evaluación se habla en general de un objeto genérico que da por hecho la igualdad entre políticas y programas y no se menciona el establecimiento de procedimientos distintos para objetos diferentes. Aguilar Villanueva (2008) revela que, aunque la política pública se integra por programas, estos conceptos ni siquiera provienen del mismo mundo. El término programa es

del mundo de la presupuestación en el que se da por hecho la existencia de una política pública por lo que no le interesa conocer del proceso social y político por el que ciertos hechos sociales se transformaron en problemas públicos.

De hecho, Aguilar (2008) expone que, en muchos estados, la política pública no es una actividad que disponga, de manera directa, de recursos públicos, son realidades abstractas que existen en tanto forman parte de un discurso, amén de ello, los programas que integran la política y que esta determina, son los que aparecen en las cuentas públicas y son objeto de auditoría porque representan el modo racional de ordenar los componentes de las acciones de gobierno.

Finalmente, Mauricio Merino (2009) menciona que, en ocasiones, tras la lectura de algunos trabajos sobre evaluación, se podría llegar a pensar que la evaluación va en riesgo de convertirse en un catálogo de metodologías que compiten por construir verdades a modo de quien las ha diseñado y acaban por abandonar sus propósitos; evaluaciones resultado de ejercicios intelectuales más o menos sofisticados y complejos que se imponen a la postre sobre el objeto evaluado.

Contra ello, evaluar no debe ser una cuestión mecánica para establecer parámetros y resultados que nadie verá ni utilizará, ni tampoco una condición para preservar la vigencia de ciertas oficinas públicas, sino que es una cuestión ética por cuanto representa una valoración, ética porque esto es indispensable para que las políticas ameriten ese adjetivo de públicas. Evaluar, entonces, se convierte en un ejercicio fundamental para revisar la coherencia de las políticas consigo mismas, con los valores que invocan y con los medios que emplean (Merino, 2009).

Aunque la evaluación de políticas es un campo de conocimiento poco explotado en sus alcances y bondades por su relativa "juventud" como subdisciplina de la Ciencia Política, representa un vasto campo de oportunidades para analizar la acción de gobierno desde distintas perspectivas, con diferentes objetos para diversas finalidades; su gran desarrollo y prominente exploración ha llevado a ampliar los horizontes de esta investigación aplicada por su capacidad de adaptación única a innovadores instrumentos metodológicos.

Enfoques como el Big Data y la Ciencia de Datos para aprovechar los flujos de información masivos, apoyan la orientación de nuevos argumentos en torno a mejorar las capacidades de decisión del Estado para atender los problemas de un espacio público con demandas más complejas día tras día, con capacidades organizativas y de ejercer presión más desarrolladas ante autoridades que parecen, cada día, están más distantes de la realidad y menos preparadas para comprenderla.

1.10 Análisis de Políticas públicas

Uno de los aspectos que mayor comprensión requiere en el debate sobre políticas públicas es concebir que la idea de un proceso secuencial apenas representa la construcción de un modelo lógico-causal que permita identificar y estudiar los componentes que han encauzado la transición de un problema público a una decisión que se ejecutará mediante instrumentos de política pública como programas, planes de acción, estrategias y/o proyectos.

En la realidad es difícil encontrar acciones de política pública esquematizadas de tal forma que se proyecten en etapas de un ciclo o proceso; esto es tarea de las y los analistas de políticas, realizar investigación que permita identificar el desarrollo de los procedimientos que pudieran traducirse o proyectarse en forma de un ciclo o proceso lógica y coherentemente secuencial, interdependiente y causal

Tamayo¹⁷ identifica al análisis de políticas como el conjunto de técnicas, conceptos y estrategias que provienen de distintas disciplinas. Es un proceso de investigación para la acción cuyo objetivo es ayudar al tomador de decisiones a responder las preguntas que orienten para que su decisión se transforme en una solución. El análisis de políticas, entonces, implica todo el proceso y también puede concentrarse en aspectos específicos; invariablemente los resultados del análisis son afectados por los valores, la capacidad técnica, los intereses y el grado de formación de las y los analistas que filtran la realidad a través de aspectos que les

¹⁷ Como se citó en Bañón y Carrillo, comps., 1997.

son inherentes.

Dicho así, el concepto de política pública es inseparable de la noción de análisis de políticas puesto que la política no existe en la realidad, al menos no como tal, lo que existe es la intervención del analista que otorga un sentido a la multitud de decisiones y comportamientos de los actores involucrados en el proceso de la política; la riqueza del análisis, en tanto, es la posibilidad que genera para integrar y ordenar de manera lógica esto último (como se citó en Bañón y Carrillo, comps., 1997).

Olavarría (2007) expone que en el trabajo de análisis de políticas se acude a un conjunto de métodos, técnicas y herramientas profesionales útiles para comprender, caracterizar y expresar cómo se configura una situación que ha sido identificada como *problema público*, sus posibles causas y/o la interdependencia con otras situaciones conflictivas.

Originalmente, Lasswell¹⁸ propuso dos tipos de enfoques para el análisis de políticas públicas: Los que generan conocimiento en el proceso de política pública y los que generan conocimiento del proceso de proceso de política pública. Al respecto, Aguilar (2008) sugiere que el análisis de política pública implica, básicamente, dos operaciones:

- Definir con precisión las realidades empíricas específicas que representan o integran la situación social deseada que ha sido establecida como objetivo de la acción de gobierno;
- Definir, con base en información, razonamiento y cálculo las acciones que se consideran idóneas para producir la realidad que integran el objetivo, esto con la finalidad de señalar la política legalmente correcta, mejor costo-eficiente, administrativamente factible y políticamente viable.

Para llegar a esto, se requiere la aplicación de conocimientos técnicos y visión

¹⁸ Como se citó en Torres-Melo y Santander, 2013.

política del problema para dar respuesta a una serie de preguntas que permitan generar información de utilidad en la interpretación de las diferentes fases del proceso de políticas (como se citó en Bañón y Carrillo, comps., 1997).

Aguilar (2008) apunta que el análisis de políticas ha de consistir en revisar críticamente la información, el razonamiento y el cálculo que sustentó la decisión y el diseño de una política; por consiguiente, el analista procederá a averiguar los elementos que estructuraron la forma que tomó la política, por lo que buscará identificar las creencias valorativas y científico-técnicas de la sociedad y gobierno, pues son estas las que determinaron que la expectativa sobre un problema público pudiera instrumentarse mediante acciones y recursos, transformándose en una política pública finalmente.

La tarea del análisis apunta Martínez (1995), se despliega a lo largo de las diferentes etapas de la política, pudiendo tener como finalidad orientar la acción pública, revisar la ejecución de la política o evaluar los resultados e impactos, en esencia, el propósito del análisis de políticas es llegar a perfeccionar la propia política.

Para realizar análisis de políticas debe considerarse que, irremediablemente, este supone una descripción, una explicación, previsión y una evaluación. Entre las principales características del análisis de políticas destaca su enfoque multidisciplinario.

Olavarría (2007) comenta que, dado que los problemas son multidimensionales e interdependientes, el análisis requiere del aporte de una gran variedad de disciplinas para comprender adecuadamente los problemas e identificar las posibles intervenciones que los resolverían o aminorarían; en torno a esto, algunos elementos que justifican la ejecución del análisis son:

- El análisis de políticas permite comprender y caracterizar una situación susceptible de ser problema público, además, permite identificar las condiciones sociales, económicas, políticas y culturales que se relacionan con tales situaciones. También permite comprender cómo, por qué y en qué

condiciones surgen las respuestas del sistema político, cómo son procesadas y develar el vínculo entre tipos de problemas, tipos de demandas y tipos de soluciones.

- El análisis contribuye a la asesoría profesional de los actores que participan en el proceso de la política pública, a través de este es posible dar respuesta a preguntas prácticas cómo: ¿Qué es lo mejor que se podría hacer para abordar el problema dadas las condiciones existentes? ¿Cuál es el mejor resultado que se puede lograr al abordar el problema con las condiciones existentes?
- Mediante el análisis se apoya y promueve la participación de la ciudadanía en las diversas etapas del proceso de políticas ya que se propicia un escenario donde hay más información disponible sobre los problemas que aborda la autoridad y sobre las alternativas de intervención que se han considerado, permitiendo así expresar sus puntos de vista sobre estos puntos enriqueciendo el debate de políticas.
- La justificación primigenia es que el análisis permite influir sobre las decisiones de política pública. Al identificar alternativas de intervención, el proceso mismo ayudará a determinar cuáles deben ser consideradas y cuáles descartadas.

Thomas Dye¹⁹ reconoce que hay una gran variedad de aprendizajes producto del análisis de políticas, pero para ser concretos lo resumiré así: el análisis de políticas provee una descripción de la situación abordada mediante la política, esto nos permite identificar y establecer la correspondencia entre el problema identificado y la política instrumentada que, a la vez, aportará elementos de juicio para informar acerca de las consecuencias generadas por la política, sea esa la adecuada o no para el problema identificado.

Pero el analista de políticas también es considerado un actor político dentro del proceso de la política, por tanto, es una personalidad que constantemente debe

¹⁹ Como se citó en Olavarría, 2007.

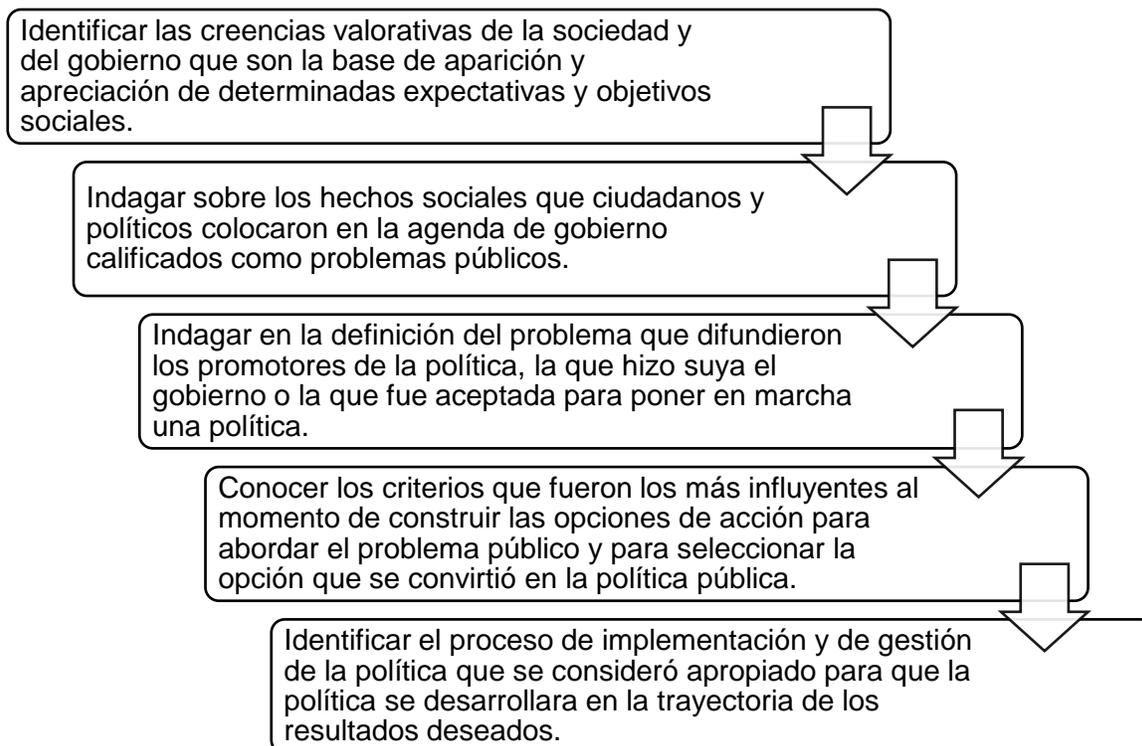
tomar decisiones y entre las de mayor trascendencia está la de elegir qué estudiar sobre las políticas.

Müller²⁰ contempla, para la construcción del objeto de estudio sobre políticas, la existencia de tres grandes núcleos de preguntas que han de orientar la investigación. La primera se relaciona con el origen de las políticas y se busca responder cómo nacen, cómo se deciden y cómo se transforman las políticas. El segundo núcleo contempla los cuestionamientos sobre los procesos de implementación de políticas, en este se indaga sobre el funcionamiento del aparato estatal. Finalmente, se considera necesario indagar sobre los impactos de las políticas en la sociedad cuestionando sobre cómo la implementación de una política ha ayudado para resarcir el tejido social que, en principio, fue el origen fundamental de la política.

Aguilar (2008) propone un marco de referencia para el análisis de políticas con el propósito de orientar y facilitar el acceso a la corrección, mejora y/o descarte de una política. Aunque el análisis no está obligado a considerar todas y cada una de las operaciones que integran la política pública, se confía en que el analista metodológicamente entrenado y políticamente advertido es capaz de proceder selectivamente para observar algunas operaciones en lugar de otras, según el contexto de las decisiones gubernamentales y los propósitos del análisis. El modelo es el siguiente:

²⁰ Como se citó en Jaime et. al., 2013.

Ilustración 2. Marco para el análisis de políticas públicas.



Fuente: Elaboración propia con base en Aguilar, L. (2008). Marco para el análisis de las políticas públicas.

Sobre el primer espacio de indagación, Aguilar (2008) comenta que las creencias valorativas de la ciudadanía y gobierno proyectan objetivos y futuros que se consideran valiosos por lo que ameritan ser realizados en un determinado plazo de tiempo, se entiende, entonces, que las referencias valorativas prescriben los objetivos sociales que ordenan con frecuencia las acciones que los gobiernos habrán de priorizar. Al entender que la política pública es el resultado de un proceso social y político en el que diversos actores comparten información y confrontan intereses, en este espacio es donde se define lo que el gobierno formulará como plan de acción para dirigir a la sociedad en un plazo de tiempo específico.

El plan de gobierno (Plan Nacional de Desarrollo en el caso de México) enuncia las convicciones valorativas que resultan de las aspiraciones y propuestas de la ciudadanía, así como de la visión que el gobierno tiene de su acción directiva, es decir, la agenda de gobierno. Este plan, se convierte en la matriz política de la que se desprenden las políticas, con base en ello, el analista cuenta con los medios para

validar o invalidar los objetivos y acciones de política pública al mostrar su compatibilidad o no con el sistema valorativo que sustentan las instituciones políticas y sociales (Aguilar, 2008).

El segundo momento identificable, en palabras de Aguilar (2008), está orientado a reconstruir el llamado *proceso de formación de la agenda de gobierno* mediante el cual una situación social es construida progresivamente en problema público y objeto de una política pública, la consideración de esto permitirá a la persona analista descubrir los errores, omisiones, restricciones y, en su caso, las imposiciones que puedan explicar la determinación por ciertas acciones en lugar de otras.

La mayor demanda de las capacidades del analista de políticas se concentra en la indagación sobre la definición del problema, la identificación de los componentes y las causas de este, ante ello, las y los analistas tendrán la oportunidad de pronunciarse sobre la corrección o incorrección de la definición del problema que sustentó la decisión sobre la que se estructuró una política pública (Aguilar, 2008).

Sobre la corrección o incorrección, el análisis puede tomar dos rutas, Aguilar (2008) apunta que la primera de estas se refiere a la comparación entre definición y explicación del problema de política y las hipótesis explicativas que generan las comunidades científicas con el objetivo de vislumbrar si existe una brecha y las dimensiones de esta que den pie a realizar las modificaciones convenientes.

La segunda ruta es aquella que propicia que la persona analista de políticas muestre la existencia de otras opciones de definición y explicación del problema de política definido y que podrían haberse asumido como susceptibles de ser las que orienten una intervención de la autoridad por estar dentro del marco de valores públicos compartidos.

Para conocer los criterios que influyeron en la construcción de opciones de intervención, es necesario hacer énfasis en averiguar el criterio que dominó en el análisis y que orientó la decisión, puesto que resulta crucial para entender el

comportamiento de la política.

El punto débil no se encuentra en defectos de información o conocimiento, sino en la parcialidad del criterio preferencial del que se valieron las autoridades para tomar cierta decisión; “La renovación o innovación de una política alternativa depende, ante todo, de la posibilidad de desnudar, criticar y modificar el principio del análisis y diseño de la política” (Aguilar, 2008: 18).

Finalmente, Aguilar (2008) plantea que, de haber sido correctos el análisis del problema público y la selección de la acción, de suscitarse problemas y develarse efectos adversos, estos aparecerán en la etapa *post decisional*, en la comunicación, operación y gestión de la política. En este caso, la observación del analista se enfocará en la estructura administrativa, la distribución de la autoridad y división de trabajo de la organización a la que se le asignó la implementación de la política.

Asimismo, la observación debe realizarse sobre la política misma, si hay una adecuada división y delimitación de competencias, el establecimiento de especificaciones y estándares de actividad para los participantes, el diseño de una secuencia operativa o si se omitió, dejó de comunicar o no se precisó la existencia de un programa de acción con indicadores de responsables y tiempos (Aguilar, 2008).

Es importante recordar que el modelo de análisis funciona como un todo, por la interdependencia de sus elementos, pero también permite aislar los espacios, puesto que estos no representan una fase, sino un proceso en sí mismo. El análisis de políticas se valora por cuanto representa la posibilidad de ofrecer conocimiento durante el proceso y hacia el final del proceso; quizá de esta virtud es que nace su constante confusión con la evaluación de políticas públicas.

Análisis y evaluación de políticas públicas tienen sentidos distintos, aunque esto no los hace enfoques opuestos, en realidad son procesos interdependientes por su objeto de estudio y productos en la medida que analizar, esencialmente, nos conduce a evaluar una política en busca de la perfectibilidad de esta.

La diferencia radica en el carácter de estos procesos, mientras que el análisis es un ejercicio de naturaleza prospectiva por cuanto se enfoca en efectos probables, estimaciones y/o proyecciones, la evaluación atiende a un proceso retrospectivo en tanto se refiere a aspectos mensurables como los efectos ocurridos o que están ocurriendo derivados de la intervención pública.

Otro aspecto importante que requiere precisión es que no hay una cronología específica para el desarrollo de estas actividades; a diferencia de que no deben superponerse conceptualmente, cronológicamente ambas pueden ocurrir en diferentes momentos del proceso de políticas, incluso puede darse la idea de que un análisis puede ocurrir en las mismas modalidades que la evaluación, todo depende del propósito particular que se buscó con esta.

A manera de cierre de este capítulo, la extensa discusión teórica no tiene únicamente el sentido de exponer las entrañas de este campo de estudio, además de ello, es una guía con la que buscó llevar a la práctica un proceso análisis de políticas que, como anteriormente mencioné, inevitablemente me habrá de conducir a la evaluación de esta, en este caso particular se trata del Programa Jóvenes Construyendo el Futuro.

Este programa inició operaciones el 10 de enero de 2019, fecha en que fueron publicados los *Lineamientos para la operación del Programa Jóvenes Construyendo el Futuro* cuyo objetivo inicial fue “Integrar a jóvenes en actividades de capacitación en el trabajo y así dotarles de herramientas para una vida mejor” (STPS, 2019a).

El sentido de este marco teórico, entonces, ha sido plantear la perspectiva fundamental desde la que se habrá de analizar el programa, pero como se advirtió en múltiples ocasiones, el análisis no es un proceso unidimensional para abordar una serie de procesos porque las políticas públicas no son creadas ni con un recetario y una política pública no se puede analizar solo desde esa perspectiva, sino que analizar toda política pública requiere de la aproximación a esta desde el problema que pretende resolver.

Haber disertado sobre tipos de agenda, proceso de políticas, evaluación y análisis ha sido el primer paso de un complejo proceso que nos llevará, esencialmente, a llevar a la realidad lo que en la teoría hemos supuesto que se lleva a cabo, al mismo tiempo esto nos permitirá observar la resistencia que puede tener la teoría al confrontarse con la realidad.

Haber concebido a las políticas públicas como aquellas decisiones y acciones legítimas de la autoridad pública que se generan a través de un proceso abierto y sistemático de deliberación entre grupos con intereses específicos que buscan, en mayor o menor medida, negociar algún tipo de intervención del Estado con el fin de resolver, mediante instrumentos específicos, las situaciones definidas y construidas como problemas públicos.

Y, por otro lado, a la evaluación y al análisis de políticas como complejos procesos de investigación multidisciplinar aplicada que, en el marco de políticas, programas y proyectos, pueden ser ejecutados y deben ser adaptados a las condiciones del objeto de valoración y análisis mediante criterios previamente establecidos, teniendo múltiples propósitos, entre ellos: dotar de confianza y racionalidad los procesos de toma de decisiones, propiciar el uso de la evidencia científica como un factor que contribuye al desarrollo social y fortalecer los ejercicios de rendición de cuentas en un esquema de corresponsabilidad del fortalecimiento de la democracia.

Todo esto, revela los rasgos de complejidad teórica que debieron ser comprendidos para poder dotar de un sentido y propósito al análisis del Programa Jóvenes Construyendo el Futuro, pero ahora, tratar de indagar sobre los componentes del programa no sería posible sin antes aproximarse al objeto mismo donde se identificó la existencia de un problema.

Y digo antes porqué la hipótesis en la que se sostiene esta investigación es clara al señalar que el Programa Jóvenes Construyendo el Futuro se sustentó en una perspectiva que prioriza el potencial macroeconómico como capital productivo que pueden representar las juventudes que se encuentran sin estudiar y sin trabajar, por ello, antes de analizar el programa es importante, para los objetivos de esta

investigación, conocer la situación sobre la que el programa quiso intervenir.

Además de ello, es importante considerar el contexto de esta investigación y es que, aunque esto no implique un alcance deseado de la misma, no se puede perder de vista los múltiples efectos que la pandemia por la Covid-19 ha tenido en las sociedades del mundo. En razón de ello, hay que hacer un desarrollo un poco más general a través de otra pregunta ¿Cuál es el papel del análisis y de la evaluación en tiempos de pandemia?

Partamos de la siguiente idea: “La evaluación de políticas públicas fortalece a la democracia porque ofrece información que empodera a los ciudadanos al aumentar su comprensión por la labor de sus gobiernos” (Miyar y Ángeles, 2019, párr. 8).

A la luz de esta interpretación, la evaluación y el análisis tienen una estrecha relación con la generación de conocimiento que permitirá vincular a la sociedad con el seguimiento de las acciones gubernamentales que inciden directa o indirectamente en su vida; aquí el primer indicio de la relación de la evaluación con el contexto de crisis por la pandemia.

Romero y Gonzáles (2020) comentan que, ante una crisis que exige respuestas públicas eficaces por la urgencia de atender problemas, y no convencionales por la presencia de un problema emergente, se requieren tomar decisiones oportunas, por lo que analizar y evaluar debe considerarse como un eje de actuación medular para identificar las características de los problemas, garantizar la congruencia de las intervenciones y generar los datos y la información suficiente para enfrentar una nueva realidad.

Otro de los efectos de la pandemia por la COVID-19 ha sido el del incremento de información falsa en circulación y que, hoy más que nunca, está al alcance de todas y todos, pues la necesidad de estar conectado a la red de internet para continuar en activo en las rutinas escolares, de trabajo, incluso sociales, nos ha vuelto sujetos de alcance de una gran cantidad de datos que distorsionan la realidad; al respecto Tania de Garza y Alonso de Erice (2020) exponen que la desconfianza se ha vuelto

un vicio de actuación, pues ni la población confía en los datos del gobierno y el gobierno desconfía de cualquier dato que no coincida con los suyos.

En estas circunstancias, es crucial que las diferentes acciones de gobierno puedan ser monitoreadas y que los resultados puedan ser evaluados; la información y la evidencia son fundamentales para saber si las respuestas de los gobiernos funcionan, para qué y en qué medida. En un contexto de alto grado de incertidumbre y de urgencia, el papel de la evaluación se torna crucial (Pérez, 2020).

Por otro lado, el análisis del Programa Jóvenes Construyendo el Futuro tiene un contexto particular marcado por un nuevo paradigma de la política social en que los hallazgos deben ser aprendizajes para todas y todos, y deben servir como base para entender cuál es el nuevo rol de la evaluación para la nueva política social. En un contexto que exige uso racional de recursos limitados, garantía de resultados, evidencia de su funcionamiento y procesos permanentes de perfeccionamiento para combatir el agravamiento de problemas sociales y económicos (Romero y González, 2020).

Ante esta situación que no es particular de México, pero que en nuestro país tiene importantes aspectos que han remarcado los matices de la diversidad de condiciones de vida de la sociedad, la evaluación y el análisis deben convertirse en aliados, no solo de los académicos que asumen su importancia, sino también de aquella población que aún desconoce los beneficios de estos procesos. Desarrollar ejercicios de análisis y evaluación más veces y de mejor forma, ayudará a la acción de gobierno que, en un contexto de incertidumbre, puede garantizar o afectar de manera directa e indirecta, la vida de las y los miembros de la sociedad.

Capítulo 2. Ni estudiar ni trabajar, estigma y realidad de las juventudes mexicanas

Etiquetar como “ninis” a las juventudes que en un momento determinado de su vida no encajan con las visiones *adultocráticas* sobre el uso del tiempo y asunción de roles socialmente “productivos”, debiera considerarse como el indicio de la incompreensión que fomenta la aberración a las trayectorias de vida multivariadas que están definidas por la multiplicidad de restricciones con las que interactúan las personas en el espacio público, particularmente las juventudes.

El acrónimo “nini” es segregativo, machista, performativo, discriminatorio, clasista, sensacionalista, amarillista, restrictivo, aparatoso, escandalizador y cuantos adjetivos “descalificativos” más se puedan encontrar; desde este punto quisiera señalar como errónea su reproducción en cualquier tipo de discurso, oficial, académico o coloquial.

Habiendo realizado una exhaustiva inmersión en los estudios que se han realizado en torno al fenómeno de la desocupación de las juventudes, que, en todo caso, es la exclusión de estas, he encontrado un campo de acción amplio, complejo y multidimensional al que buscaré aproximarme.

En el presente capítulo propongo desarrollar una aproximación teórica al fenómeno de la doble exclusión -de la escuela y del trabajo- de las juventudes mexicanas. Al ser de una complejidad multifactorial, es necesario desarrollar un análisis desagregado que permita observar distintas variables, tanto en independencia como en interacción, de tal forma que sea posible observar que la situación de “desocupación” de las juventudes es un fenómeno transitorio que está determinado por factores como la familia, el contexto de desarrollo social, el acceso a la escolaridad, condiciones macroeconómicas del mercado, y la libertad individual para tomar decisiones que, a la vez, está condicionada y restringida por un contexto de limitadas opciones, por lo que más que libertad de decisión se torna en la oportunidad de descalificar y culpabilizar a las juventudes por “elegir” trayectorias de vida prescritas por factores ajenos a su albedrío.

El propósito central es otorgar un próximo referente, dentro de la investigación, para el análisis del diseño del programa y que, a la par, sea posible generar diversos análisis que resulten de la contrastación entre lo aquí analizado y el abordaje que hace el propio programa.

2.1 La experiencia de ser joven

El contexto en el que se desarrollan las juventudes en México se caracteriza por la multiplicidad de realidades y condiciones que se derivan de los rasgos multiculturales y condiciones que constituyen a la nación mexicana. Partiendo de esta idea, la primera advertencia que se debe realizar es sobre la heterogeneidad natural de la población joven, por lo que hacer una aproximación a sus condiciones de vida implica realizar consideraciones más allá del rango etario y las correspondencias socialmente construidas entre edad y ocupación.

Para introducir, planteó desarrollar un breve análisis conceptual sobre el término juventud, a efecto de develar sus rasgos multi-identitarios y posteriormente, ahondar el asunto de las juventudes que no estudian ni trabajan, que no son lo que se dice ni son todas las que se dice, pero que enfrentan una serie de graves problemas que no se han expuesto a la luz pública.

La UNESCO reconoce que “la experiencia de ser joven” varía según las regiones del planeta e incluso dentro de las demarcaciones nacionales, pues son un grupo heterogéneo y en constante evolución. Debido a esto es que muchos de los trabajos que abordan el tema de la juventud quedan sujetos a las posibilidades de los datos disponibles sobre las edades poblacionales, las interpretaciones en torno al rango etario juvenil suelen variar en rangos de 12 a 24 años, de 14 a 24 años, e incluso de 15 a 29 años (Márquez, 2018).

De acuerdo con el *Diccionario Crítico de las Ciencias Sociales*²¹, las estructuraciones que suponen una división de derechos y deberes en todo grupo

²¹ Como se citó en Márquez, 2018.

social difieren enormemente unas de otras, en ese sentido, la categoría de *jóvenes* no constituye un grupo social específico ni una categoría homogénea que agrupa a individuos que no comparten más que la edad; la noción de juventud discrepa dependiendo el contexto y la cultura en que se desenvuelven las personas.

Maritza-Urteaga²², menciona tres características necesarias de considerar para entender el concepto de juventud:

- La categoría de juventud se construye a través de los juegos de reglas que prescriben y proscriben las acciones sociales de los miembros de esta categoría; debe comprenderse desde la forma en cómo la juventud está determinada por distintos marcos de interpretación según la cultura y el momento histórico de pertenencia;
- La juventud es una variable de análisis social, por lo que no puede estar separada de otras variables que le darán especificidades tales como clase, religión, etnia, género, etcétera;
- Es necesario situarla en prácticas de los propios actores, por lo que requiere visualizarla en interacción con las y los demás miembros de la sociedad.

Se advierte, entonces, que la juventud es un grupo poblacional sumamente complejo de abordar, sea conceptual o empíricamente; etariamente no pasaría de constreñir y definir rangos, pero la juventud es más que su edad, hace más de treinta años Bourdieu²³ expuso que solo un abuso del lenguaje podía reunir bajo el concepto de juventud a universos sociales que no tienen prácticamente nada en común, por lo que la juventud, en esencia, es una construcción y elemento de ordenación social (Navarrete, Padrón y Silva, 2017).

En este sentido, la juventud es un sector poblacional con múltiples identidades que son influidas tanto por lo material como por lo simbólico, lo cultural, lo socioeconómico, la dimensión de género, lo político, lo étnico, lo religioso y otros

²² Como se citó en Márquez, 2018.

²³ Como se citó en Navarrete, Padrón y Silva, 2017.

ámbitos que se entrelazan, entrecruzan y se conjugan permanentemente. Como ciclo de vida, esta “etapa” implica transiciones durante las que las y los participantes se ven presionados por las normas sociales impuestas para cumplir ciertos roles como prerrequisito para ingresar a la adultez, porque la conjunción entre la edad social y biológica va mostrando con los años, y también a partir del contexto de pertenencia, que hay una edad para determinado tipo de responsabilidad social (Navarrete, Padrón y Silva, 2017).

Por tanto, ser joven es una experiencia individualizada de la influencia de elementos macrosociales que llegan a definir, de manera diferenciada, las trayectorias de vida de las personas. Aunque se reconoce el valor que tienen las categorías etarias y demás factores psicofisiológicos con que se delimita la etapa de juventud, estas no pueden ser el único elemento para tomar en cuenta al determinar las condiciones de vida de las personas, sino que se deben considerar aquellos otros elementos que abonan características y personifican la experiencia de ser joven, experiencia que se puede manifestar en múltiples formas, y una de las menos comprendidas y más estigmatizadas es la de ser un mal llamado *nini*.

2.2 NiNis, decir mucho sin entender nada

Fundamentalmente, el mal uso del acrónimo *nini* es erróneo por cuanto engloba una diversidad de situaciones que pretenden dejar en claro algo que las juventudes no están haciendo y deberían hacer, al usarlo, se asume con gran pretensión saber lo que es mejor para las juventudes y que, aparentemente, estas ignoran.

Usar esta palabra es hacer mucho y nada a la vez, implica, sobre todo, un intento por homogeneizar diferentes tipos de roles y trayectorias de vida. Tornarolli (2016) sostiene que el atractivo principal de ese acrónimo es su sencillez, pero hay que entender que no todas las juventudes que no estudian y tampoco trabajan se encuentran en una situación de vulnerabilidad y tampoco todas las juventudes en situación de vulnerabilidad no estudian y tampoco trabajan.

En principio, el origen del acrónimo presenta un debate sobre su uso como concepto

aparatoso para designar a las juventudes rechazadas, desertoras del sistema escolar o su acentuación en el desempleo, lo cierto es que solo un repertorio conceptual muy bien desarrollado puede ofrecer las precisiones que permitan estimar quiénes y cuántos son a efecto de clarificar la orientación de políticas públicas (Negrete y Leyva, 2013: 93).

Negrete y Leyva (2013) exponen que la problemática con la indefinición de la palabra nini tiene dos percepciones, la que está ligada al concepto de trabajar y la que da por hecho que las personas no saben tomar decisiones, a causa de esto pareciera que las juventudes que no estudian ni trabajan no saben lo que hacen, o mejor dicho, lo que no hacen, no interactúan con su circunstancia, sino que básicamente son víctimas de ella, y si deciden, lo hacen de forma irracional o contra sus propios intereses.

De esto último, la interpretación más clara es la que indica una situación sintomática de dudas, imprecisiones e incertidumbre sobre el futuro deseado por falta de conciencia en el análisis de su realidad próxima, a la que se puede sumar la ausencia de oportunidades y/o habilidades y conocimientos que les permitan generarse las oportunidades inexistentes o aprovechar las escasas; sin embargo, el peor de los casos es el que representa ser víctima de su circunstancia, es decir, los procesos de exclusión social.

En México, el uso de esta palabra se popularizó en 2010 cuando el entonces Rector de la UNAM, José Narro Robles, señaló como una vergüenza que en el país hubiera 7.5 millones de jóvenes con esa característica (Márquez, 2018); sin embargo, estos juicios, a pesar de originarse en puestos de alta jerarquía política y académica, resultaron notables por su carencia de sustento, ocultada a menudo por los reflectores que ensalzan a ciertos discursos que convierten una idea personal en un comentario colectivo.

Así, sin mucha información y con gran atención mediática, juventudes con muy diferentes actividades fueron etiquetadas y etiquetados como ninis y consignados como parte de un latente problema social en el que, al no estar matriculados en la

escuela ni aportar monetariamente a la economía familiar -al menos no aparentemente- se volvían una carga económica, no solo para su familia, sino para la sociedad en general (Aguayo, Mancha y Rangel, 2013).

En el estado del arte sobre las discusiones en torno a la palabra y sus implicaciones, existen conclusiones que son constantes, tales como las que afirman que etiquetar a las juventudes en esta “categoría” implica invisibilizar el trabajo doméstico, desarrollado principalmente por mujeres jóvenes como efecto de la reproducción de roles de género y división sexual del trabajo; pero una de las hipótesis más reveladoras es la que señala que ser nini no es una decisión, sino el resultado de la confluencia de múltiples factores que han influido en la trayectoria de vida de una persona hasta colocarla en tal situación, por lo que no estudiar y no trabajar es más el resultado de antecedentes de precariedad en el desarrollo y difícilmente una decisión o voluntad individual.

Otro de los elementos que resaltan es la afirmación de que las juventudes que no estudian y no trabajan se encuentran en situaciones que son transitorias, es decir, no son condiciones permanentes o que se prolonguen por largos periodos de tiempo, esto ha llevado incluso a cuestionarse sobre cuánto tiempo de “desocupación” debería considerarse para que las juventudes sean consideradas como ninis.

Empero, el estado del arte sobre las juventudes que no estudian y no trabajan se compone, de manera general, por análisis que asumen a esta población como un contingente que comparte esta doble exclusión -de la escuela y del trabajo-, pero son pocas las discusiones que se atreven a hablar del cómo es que una persona joven llega a tal escenario (Escoto y Navarrete, 2014).

La realidad sobre la invención de la “categoría” ni estudia ni trabaja guarda una estrecha relación con la normatividad performativa²⁴ en las transiciones por las

²⁴ El uso de este término representa una analogía entre la construcción social de un papel único de participación juvenil en el espacio público y los argumentos en torno a los estudios Queer que, de acuerdo con Butler (1999), están desencadenados por la premisa de que el género se construye

etapas de vida, por lo que entrar en esta condición se aprecia como esa especie de limbo en el que quedan las juventudes que no logran con “éxito” transitar de la juventud a la adultez.

Sin embargo, lo que hay que entender es que no es posible hablar de una única forma de transición, no solo de la juventud a la adultez, sino de manera general, pero en este caso particular habría que considerar, tal como exponen Mora y de Oliveira (2014), que el paso a la adultez basado en la conclusión escolar y la inserción en el mercado laboral no ocurre necesariamente, y si ocurre, no sucede de igual forma para todas y todos, ya que esto depende de factores que, en su mayoría, son ajenos a la decisión y voluntad de las y los individuos y que pueden retrasar, adelantar o eliminar esa transición.

La heterogeneidad que caracteriza a las juventudes impacta en diversos fenómenos que las definen como colectivo, uno de ellos es la transición a la vida adulta, la cual ha dejado de ser esa tradicional estructura lineal de transición definida por secuencias culturalmente establecidas y socialmente reproducidas, para ceder paso a nuevas formas de hacerse adulto; en la actualidad, no necesariamente se sigue un ciclo escuela-trabajo-matrimonio-familia, sino que se amplían las posibilidades del entrelazamiento de procesos diferenciados según la persona, su trayectoria de vida y las condiciones del contexto con que interactúa (Bermúdez-Lobera, 2014).

Desde esta perspectiva, no es posible hablar de que las juventudes que no estudian y no trabajan como un fenómeno homogéneo, de acuerdo con el *enfoque de curso de vida*, la experiencia de la juventud no es una situación estática con únicamente dos opciones posibles (estar ocupado o desocupado), esta perspectiva intenta

culturalmente, no como un resultado causal del sexo, sino en el contexto de un sistema de jerarquía sexual que potencia las diversidades para aprovecharlas como desigualdades.

En torno a la *performatividad del género*, Butler (1999) plantea que lo que consideramos como el género, en esencia, se construye a través de la sexualidad normativa, por lo que se plantea la existencia de una crisis enfática sobre la comprensión de las diversidades y de que la subversión del género no tiene que ver con la sexualidad o la práctica sexual.

Esta idea, entonces, deconstruye la posibilidad de una relación causal o estructural entre género y sexualidad, hecho que permite analizar la posibilidad de la ambigüedad del género como una intervención para reprimir o desviar la práctica sexual no normativa y conservar la normativa; caso similar al de la relación edad biológica-rol social.

develar que la juventud no es solo el tránsito a la adultez, en cambio, reconoce una serie de situaciones, eventos, trayectorias y roles que pueden vivir las juventudes, hecho que permite observar la existencia de distintas formas de integración a la vida adulta.

De esta forma, es posible desmitificar esa añeja concepción de que la población juvenil que no estudia y no trabaja carece de atributos y son una carga económica y lastre social para la población con que interactúan de manera directa e indirecta. En realidad, la aproximación a este fenómeno sigue en construcción, por lo que requiere ser abordado desde una perspectiva amplia sobre los procesos de transición a la adultez y considerando la heterogeneidad de las juventudes que se colocan en diferentes situaciones de ocupación y adoptan uno u otro rol dependiendo de las trayectorias de vida que han cursado (Bermúdez-Lobera, 2014).

2.3 Trayectorias de vida multivariadas

Mora y de Oliveira (2014) manifiestan que la dialéctica del tiempo permite desentrañar conexiones entre las experiencias vividas en el pasado con las vivencias en curso y las experiencias previsibles en el futuro, esto permite construir una visión no lineal del tiempo en el curso de vida de tal forma que es posible considerar un conjunto de diferentes momentos ubicados en el tiempo, pero interrelacionados entre sí, mismos que determinan el itinerario biográfico de las personas.

Asimismo, exponen que el proceso de transición a la vida adulta constituye un proceso de cristalización de desigualdades sociales que puede ejercer gran influencia en los acontecimientos futuros en la vida de las juventudes dejando, muchas veces, huellas indelebles en sus biografías. Aunado a esto, el *principio del momento-sincronización*²⁵ establece que la ocurrencia de un evento puede tener repercusiones diferenciadas de acuerdo con el momento del curso de vida en que

²⁵ Como se citó en Mora y de Oliveira, 2014.

acontece y a las circunstancias de vida con que se interactúa.

Ahora, estas desigualdades sociales que se cristalizan en el proceso de transición a la adultez marcan un proceso diferenciado dando lugar a transiciones vulnerables, las cuales, de acuerdo con Saraví²⁶, son aquellas donde las juventudes con más desventajas sociales y económicas y con menos capital humano, quedan en situaciones de riesgo, exclusión e incertidumbre.

De acuerdo con Escoto y Navarrete (2014), esta bifurcación en las transiciones, identificada por quiebres, alargamientos o superposiciones en la forma de desarrollarse, está asociada a espacios de pobreza y desigualdad, también vinculada, a la vez, con una limitada estructura de oportunidades, problemas del mercado de trabajo y a la incapacidad del sistema educativo para retener a las juventudes en las aulas.

La importancia del estudio de las transiciones por las diferentes etapas de vida es que estas se constituyen como un aspecto fundamental en la generación de experiencias para las juventudes, ya que contribuyen a la configuración de prácticas, la creación de aspiraciones, la formulación de expectativas y el despliegue de las diferentes estrategias que adoptan las juventudes ante la vinculación con las estructuras sociales y las formaciones culturales (como se citó en Navarrete, Padrón y Silva, 2017).

Por otro lado, de Hoyos, Rogers y Székely (2016) exponen que existen diferentes factores que determinan la posibilidad de que las juventudes lleguen a un punto en sus vidas en el que no estudien y tampoco trabajen, por lo que no se puede dejar de considerar cuán problemático puede ser el tema; en este sentido, Urteaga y Moreno (2020), señalan que el enfoque de juventud sociocultural, integrado a partir de una mirada interdisciplinaria en la que confluyen la sociología, la antropología, la psicología social y los estudios culturales, pone énfasis en la presencia y participación social de las juventudes, mejor observadas en la pluralidad que

²⁶ Como se citó en Escoto y Navarrete, 2014.

permite analizarles como entes en proceso de crecimiento y como agentes activos en la creación e intervención de la realidad.

En este sentido, Negrete y Leyva (2013) mencionan la importancia de conceder a las juventudes la posibilidad conceptual de conducir su propia vida y no solo tomarles como objetos sobre los que actúan múltiples factores que les vuelven víctimas de sus circunstancias, dicho de otro modo, ignorarles como agentes e ignorar el tipo de agencia que conduce su vida puede llevar a malinterpretaciones sobre los diferentes factores que determinan su estancia en determinado estado de participación social.

Aunado a lo expuesto, el concepto de *agencia*, de acuerdo con Elder²⁷, refiere a cómo las personas construyen su propio curso de vida por medio de las elecciones y acciones que toman, considerando las oportunidades y restricciones que derivan de su situación histórica y social.

Mora y de Oliveira (2014), por otro lado, argumentan que el tipo de agencia, dicho de otro modo, el control efectivo y la capacidad de decisión y acción que las juventudes ejercen sobre sus vidas se lleva a cabo teniendo en cuenta los recursos disponibles y potencialmente accesibles en su entorno donde las barreras sociales e institucionales limitan y pueden llegar a impedir la concreción de sus elecciones, planes y acciones.

De esta forma, es posible determinar que el tipo de agencia en que las juventudes no estudian y no trabajan, depende no solo de circunstancias actuales particulares, sino también de decisiones anteriores y expectativas sobre el futuro, esto implica que el hecho de no tener en cuenta información sobre el pasado puede llevar a malas interpretaciones que conduzcan a respuestas de política equivocadas (de Hoyos, Rogers y Székely, 2016).

Para evitar un camino errado, de Hoyos, Rogers y Székely (2016) sugieren que se

²⁷ Como se citó en Mora y de Oliveira, 2014.

debe comprender que las juventudes, cuando se posicionan en tipos de agencia donde no estudian y no trabajan, la causa puede ser que el mercado laboral no esté facilitando la acumulación de capital humano, pero también es posible que los patrones culturales y las normas de la comunidad en la que interactúan las personas así lo determinen, tal es el caso de las personas que se ocupan en tareas domésticas, sea por imposición de roles de género, división sexual del trabajo o matrimonios precoces y embarazos adolescentes, situaciones que afectan principalmente a la población de mujeres jóvenes.

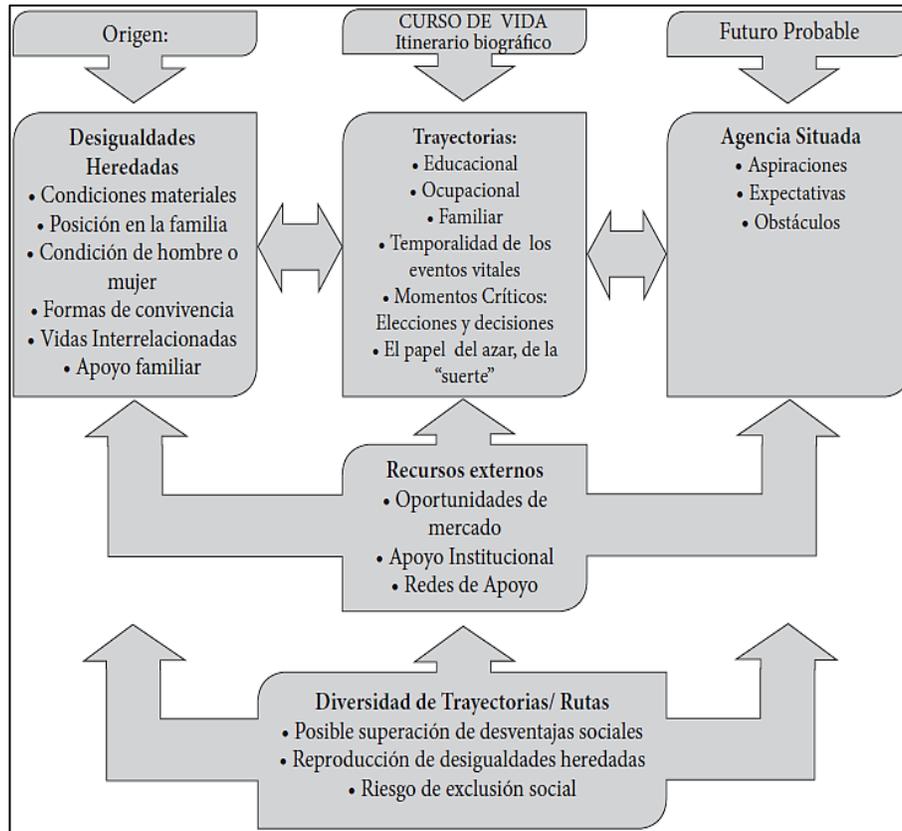
Esta consideración del origen social como un elemento clave en la explicación de las oportunidades y restricciones que enfrentan las personas a lo largo de sus vidas cuenta con una larga tradición en la sociología, por ejemplo, el *principio de vidas interrelacionadas* sugiere que hay un carácter relacional de los individuos al llamar la atención sobre los núcleos de interacción social en que están inmersos que, por lo general, se constituyen en torno a la proximidad socio-territorial, tejiendo vidas interconectadas y constituyendo redes sociales que modulan la influencia de los eventos macrosociales sobre sus vidas; de esta forma, las condiciones materiales de existencia y las formas de convivencia muestran que las familias, como ámbito de interacción, socialización, apoyo emocional y manutención cotidiana, juegan un papel central en el itinerario biográfico de las juventudes, pues suelen ser la principal fuente de recursos a su disposición (Mora y de Oliveira, 2014).

Para explicar esto de una mejor manera, aunque no menos compleja, Mora y de Oliveira (2014) modelaron, a partir de un ejercicio de sistematización y análisis de relatos de vida de juventudes mexicanas que experimentaron privaciones sociales severas durante su niñez y/o adolescencia, un esquema analítico que permite identificar y comprender la articulación de factores sociales que favorecen la reproducción, acentuación o superación de desventajas sociales entre las juventudes a partir del enfoque de curso de vida.

El resultado es un modelo que surgió de diferentes líneas de estudio que permiten observar cómo la convergencia de distintos elementos puede apoyar a plantear

distintas rutas hipotéticas de vida (Mora y de Oliveira, 2014); el modelo es el siguiente:

Ilustración 3. Modelo para el análisis de la incidencia de múltiples factores en el curso de vida de las juventudes



Fuente: Recuperado de Mora, M.; de Oliveira, O. (2014). Los caminos de la vida: Acumulación, reproducción o superación de las desventajas sociales en México.

La hipótesis que sustenta al modelo analítico plantea que la ausencia de políticas públicas redistributivas capaces de garantizar el ejercicio de las normas básicas de ciudadanía social, aunado al pobre desempeño de los mercados de trabajo, han propiciado la acumulación y reproducción de desventajas sociales en juventudes de estratos socioeconómicos bajos, arrojando como resultado itinerarios biográficos marcados por la exclusión social (Mora y de Oliveira, 2014).

En ese contexto, para Mora y de Oliveira (2014) surge la inquietud por comprender cómo las juventudes que han vivido situaciones de pobreza intentan “salir adelante

en la vida”²⁸, identificar los obstáculos que enfrentan, los recursos que movilizan, las decisiones que toman y la ocurrencia de eventos sociodemográficos que van moldeando de manera diferenciada sus vidas. Gracias al análisis sobre el interjuego entre las constricciones estructurales y la agencia humana fue posible plantear la clasificación de itinerarios biográficos en tres rutas de vida:

- El camino de superación de las desventajas de origen. En esta se distinguen dos senderos distintos:
 - La superación por medio de la escolaridad;
 - La superación vía la inserción laboral protegida.
- La vía de reproducción de dichas desventajas. Esta se materializa en trayectorias biográficas laboralmente erráticas y precarias o por medio de la reproducción de las desigualdades de género ligadas a la unión matrimonial que confina la vida de algunas mujeres en el ámbito doméstico;
- La ruta donde las juventudes enfrentan el riesgo de exclusión social. Esta también se divide en dos senderos:
 - El primero es en el que las juventudes, después de haber protagonizado conductas de transgresión social, parecen haber encontrado una posible vía de reversión de la exclusión por medio de apoyo institucional, este sendero representa la promesa de la integración social;
 - En el segundo sendero y más crítico, las juventudes han quedado atrapadas en situaciones de pauperización crónica y la exclusión da lugar a comportamientos que cuestionan las formas de convivencia social y legitiman prácticas que las contravienen, tales como condiciones de calle y adicciones.

²⁸ Mora y de Oliveira (2014) mencionan que esta expresión es la más usada por las personas de quienes recuperaron los relatos de vida de los que surge el modelo de análisis que proponen. Esta idea de “salir adelante” consiste en lograr una situación laboral, social y familiar que permita llevar una vida al margen de las desventajas sociales que han acumulado a causa de la inseguridad laboral, la desprotección social y la incertidumbre de un futuro incierto aunado a la ausencia de un mínimo vital de tranquilidad; significa, entonces, el logro de una condición de vida que posibilita afrontar con recursos efímeros la lucha por la convivencia cotidiana.

El modelo propuesto por Mora y de Oliveira (2014) representa potenciales rutas de vida que están determinadas por decisiones, eventos, roles y restricciones que suceden a lo largo de la vida de las juventudes. Este plantea la existencia de un eje temporal que distingue entre el origen familiar que remite al pasado, el itinerario biográfico que transcurre del pasado al presente y el futuro probable que enlaza el presente con el futuro.

Dentro del origen familiar se consideran las posibles ventajas y desventajas sociales heredadas, esto es, las condiciones materiales de existencia, la posición de las juventudes en la familia, la socialización diferenciada por sexo, las formas de convivencia familiar, la noción de vidas interrelacionadas y los recursos familiares al alcance.

Esto puede ayudar a comprender cómo es que cuando en el hogar predomina la solidaridad, la familia ejerce influencia en la orientación del curso de vida, tornándose en un factor de protección frente a las tendencias de exclusión social; sin embargo, cuando lo frecuente es el conflicto, la violencia, el abuso sexual y/o el abandono, la familia se convierte en un factor que alienta la desestructuración de las trayectorias de vida de las juventudes, potenciando dinámicas de exclusión que se acrecientan en tanto se articulan con otras variables macrosociales que operan en ese sentido (Mora y de Oliveira, 2014).

Como parte del itinerario biográfico que engloba el proceso de transición a la adultez, se incluyen las trayectorias educacionales, ocupacionales y familiares y la temporalidad de los eventos que suelen definir dichas experiencias. La ocurrencia de eventos vitales como la salida de la escuela, el ingreso al mundo laboral, la primera unión y la procreación son considerados clave en el proceso de transición a la adultez en la medida en que contribuyen a que las juventudes asuman mayores responsabilidades en estados de autonomía para ejercer control sobre sus vidas (Mora y de Oliveira, 2014).

Aquí también se consideran hechos como la participación en el trabajo doméstico y de cuidados en el hogar en tanto modifican la condición de las personas en el seno

familiar y constituyen fuentes de maduración emocional al conferir responsabilidades que muchas veces se presentan como vitales para el funcionamiento familiar; cabe destacar que es en esta esfera en la que se manifiesta con mayor nitidez la imposición y reproducción de roles de género entre las personas, afectando principalmente a las mujeres.

Asimismo, como parte del proceso de transición a la adultez, Mora y de Oliveira (2014) consideran los *momentos críticos* que pueden experimentar las juventudes, estos son situaciones que les obligan a tomar ciertas decisiones en universos caracterizados por opciones restringidas que pueden cambiar el curso de sus vidas; se distinguen tres tipos:

- Los que están relacionados con la dinámica familiar, esto es, que son el resultado de eventos familiares que no dependen de la elección de las juventudes y que, dependiendo de la etapa del curso de vida en que acontecen, sus consecuencias tienen un mayor o menor impacto sobre la trayectoria de vida. En los casos de las juventudes con antecedentes familiares de pobreza, situaciones como la separación de los padres, la enfermedad o muerte del padre o madre, el abandono, la migración, el desempleo, la jubilación o el deterioro drástico de las condiciones de vida a causa de problemas económicos, pueden desencadenar o profundizar la acumulación de desventajas sociales;
- Los derivados de elecciones y acciones propias de las juventudes tales como la formación de una familia distinta a la de origen o la disolución de esta, la procreación, la interrupción de la trayectoria escolar, la participación en el mercado laboral, dejar el hogar familiar a edades tempranas, embarazos precoces y no planificados, vivir en situaciones de calle, dedicarse a la venta o tráfico de drogas o tener experiencias carcelarias;
- Los que están fuera del alcance de las juventudes, estos son eventos macrosociales que dependen en menor medida de la voluntad de las juventudes y son resultado de los estreñimientos sociales, políticos, económicos y/o culturales como una crisis económica o una crisis coyuntural

como la pandemia por la Covid 19.

El análisis del itinerario biográfico sugiere que el género es un factor que modela la transición a la adultez y el curso de vida en su conjunto. Es conocido que las niñas y las adolescentes participan desde edades tempranas en la realización de actividades domésticas y de cuidados, y aunque hay varones que también participan en estas, lo hacen en menor medida y generalmente por situaciones de extrema necesidad y no siempre de manera voluntaria; esta distribución diferenciada del trabajo en el hogar contribuye a la reproducción de patrones tradicionalistas sobre los roles de género que pueden persistir a lo largo de la vida adulta (como se citó en Mora y de Oliveira, 2014).

Aunado a lo anterior, Mora y de Oliveira (2014) declaran que eventos como la primera unión y la procreación, ocasionan alteraciones significativas en la ruta de vida de las juventudes, especialmente en las que tienen antecedentes familiares de pobreza. De igual forma, las afectaciones son disímiles entre mujeres y hombres, en el caso de las mujeres, algunas jóvenes dejan de estudiar para cuidar a sus hijos y/o hijas, ya habiendo abandonado la escuela, ven que sus vidas quedan circunscritas al ámbito de lo doméstico erosionándose sus escasos recursos laborales. Se observa, entonces, que la confluencia de las inequidades de clase y género contribuyen a aumentar aún más las desventajas con que enfrentan las mujeres con escasos recursos socioeconómicos la transición a la adultez.

Sin embargo, pese a que experiencias como el embarazo no planeado o la ruptura de una relación amorosa conllevan a la posible desestructuración de proyectos de vida, hay que considerar lo que sostiene García²⁹ respecto a que, en situaciones de pobreza extrema, un embarazo puede actuar como un factor de protección frente al peligro de elegir rutas de transgresión social; la interpretación de esto demuestra que la ruta de vida puede tener variaciones dependiendo de la forma en que los momentos críticos interactúen con el conjunto de condiciones y eventos que orientan el curso de vida de las juventudes, los recursos disponibles para enfrentar

²⁹ Como se citó en Mora y de Oliveira, 2014.

circunstancias emergentes y la agencia que despliegan las personas ante estas (Mora y de Oliveira, 2014).

En casos como el que se ilustra, destaca que, ante la adversidad macroestructural, el tipo de agencia que adoptan las personas, especialmente las mujeres, relacionadas con visiones proyectivas sobre el futuro, puede ser determinante en el aprovechamiento de las escasas oportunidades que se les presenten para brindarse a sí y a la familia la posibilidad de enfrentar desventajas sociales con mayor resistencia a las coyunturas críticas y, en algunos casos donde los factores lo favorecen, hasta superarlas evitando la exclusión.

De acuerdo con Mora y de Oliveira (2014), otro elemento vital de trascendencia en la transición a la adultez es el que tiene que ver con el uso activo de mano de obra juvenil, particularmente en los hogares donde el bajo estrato socioeconómico impulsa a las familias a paliar sus carencias económicas apoyándose en la participación del núcleo familiar en actividades que les generen ingresos.

En estos casos donde se dan procesos de transiciones tempranas y aceleradas a la adultez, donde las personas asumen roles muy activos en la reproducción social de sus familias a causa de sus precarias condiciones de existencia, las consecuencias impactan, principalmente, en las trayectorias educacionales de las juventudes al tener que retrasar el ingreso a la escuela o interrumpir la estancia educativa desde los ciclos básicos que muchas veces conduce al truncamiento de la posible trayectoria educativa.

De igual forma, dentro del itinerario biográfico se considera el papel del azar, dicho de otro modo, situaciones que suelen atribuirse a la suerte o al “destino” y que llegan a constituirse como puntos de inflexión o momentos cruciales al modificar de manera disruptiva las condiciones de vida, la forma de ser y pensar de las personas, así como sus vínculos sociales significativos; la muerte del padre, la madre o de algún familiar con un fuerte vínculo afectivo o un accidente son ejemplos de estos momentos azarosos (Mora y de Oliveira, 2014).

En suma, el análisis de los momentos críticos y del azar, como parte de la transición a la adultez, se torna una herramienta analítica para entender el curso de vida de las juventudes pues permite examinar los cambios en las trayectorias de vida de los individuos ya que constituyen coyunturas específicas en que las personas buscan movilizar recursos personales, familiares, institucionales o sociales a su alcance con el fin de superar las dificultades y/o aprovechar las oportunidades que se presentan (Mora y de Oliveira, 2014).

En cuanto al rol que juega el futuro probable, con base en Mora y de Oliveira (2014), se distinguen tres tipos de agencias, estas resultan de las elecciones que toman las juventudes y que contribuyen a moldear sus trayectorias de vida; la consideración y análisis de las aspiraciones, expectativas y obstáculos de las juventudes permite analizar cómo los proyectos futuros pueden llevar a elección y decisiones proyectivas desde el presente.

En esta idea, Mora y de Oliveira (2014) postulan que la elaboración de proyectos de vida y el vencimiento de obstáculos que se presentan en la consecución de estos, constituyen un elemento importante para diferenciar el tipo de agencia adoptada por las juventudes, de esta forma, las expectativas y proyectos futuros, así como los planes a corto, mediano y largo plazo, pueden orientar las elecciones y acciones que han de contribuir a la construcción de condiciones en el presente orientadas a lograr lo deseado; estas expectativas pueden orientarse hacia diferentes propósitos como terminar los estudios, formar una familia, obtener un empleo, etcétera.

Pero, como señalan Mora y de Oliveira (2014), también es necesario considerar la prevalencia de situaciones donde para las juventudes, por la confluencia de distintos elementos desde su origen y a lo largo de la experiencia de vida que han tenido, la elaboración de planes o proyectos de largo plazo no es posible; en situaciones de privación extrema, no pensar en el futuro se presenta como una realidad consumada ante la imposibilidad de imaginar un futuro distinto al presente, estas son realidades donde el tipo de agencia queda subordinada y comandada por la necesidad de subsistencia.

La consideración de recursos externos, como hacen notar Mora y de Oliveira (2014), hace observable que las oportunidades diferenciadas de logro ocupacional están condicionadas por el interjuego entre las dinámicas de los mercados laborales, la capacidad de absorción laboral de estos, la regulación, los recursos laborales que logran acumular las juventudes por medio de sus trayectorias escolares, el acceso a programas de formación técnica, la experiencia laboral acumulada y, de forma importante y poco considerada, el capital social de las personas; estos elementos constituyen determinantes en el tipo de inserción laboral obtenida.

Pero, aunque en el caso de las juventudes provenientes de familias en situación de pobreza, la inserción laboral estable y protegida no es una constante, sino una excepción, no se puede hablar de falta de iniciativa y tenacidad; ante la prevalencia de recursos laborales escasos a su disposición, las trayectorias educativas y laborales erráticas, su circunscripción a sectores de baja productividad, la precarización laboral y el autoempleo de subsistencia, obstaculizan la adquisición de conocimientos, habilidades y competencias laborales y, por otro lado, agudizan las privaciones sociales y carencias económicas básicas que eximen de bienestar multidimensional a las personas y sus familias (Mora y de Oliveira, 2014).

Ante esta situación, destaca la participación que puedan tener las instituciones, públicas o privadas; Mora y de Oliveira (2014) argumentan que la posibilidad de tener acceso a algún programa social del Estado, o al apoyo de alguna organización gubernamental e incluso religiosa, puede repercutir en la reorganización de la vida, constituyéndose en factores de protección que buscan atenuar, anular o revertir los procesos de exclusión social, en cambio, la ausencia de estas aumenta la propensión y acelera los tiempos en las rutas que conllevan a la exclusión.

Finalmente, cabe destacar que Emirbayer y Mische³⁰ enfatizan en que es necesario tener presente que el tipo de agencia que desarrollan las juventudes se construye a lo largo del curso de vida y, por lo tanto, el tipo de agencia puede cambiar con el tiempo en tanto las personas experimenten nuevos momentos críticos con

³⁰ Como se citó en Mora y de Oliveira, 2014.

temporalidades distintas y/o el azar presenta nuevas coyunturas biográficas que conllevan a decisiones que modifican el contexto familiar, estructural e institucional en el que esté inmerso.

Gracias al modelo de Mora y de Oliveira (2014) ha sido posible postular que son diversos los factores que convergen para moldear las trayectorias y rutas de vida de las personas; en los casos de juventudes con antecedentes de pobreza familiar, la incidencia exponencial de los factores que favorecen la acumulación, reproducción y agudización de las desventajas sociales de origen, dificultan la superación de estas, pero no se puede obviar esto como una norma, ya que el modelo también ratifica la posibilidad de que determinados factores en circunstancias particulares y momentos específicos pueden desencadenar en rutas que favorezcan la superación de esas desventajas.

En este sentido, Mora y de Oliveira (2014) destacan el imperativo de contar con cuatro recursos para evitar y/o revertir procesos de exclusión:

1. El acceso a una red de protección social que genere nuevas oportunidades que permitan reencauzar la trayectoria biográfica;
2. El apoyo familiar para disponer de un espacio de contención emocional y de las condiciones de subsistencia elementales;
3. La generación de un proyecto laboral que permita reposicionar socialmente a las juventudes y brindarles espacios de inserción social y;
4. La voluntad fortalecida de emprender rutas de vida que conlleven a escenarios de bienestar social, emocional, político, económico y cultural. Desde esta perspectiva, el aprovechamiento de las limitadas oportunidades de vida depende de la convergencia las restricciones estructurales y los tipos de agencia que las personas logren desplegar para hacerles frente

Con base en lo expuesto, posicionarse en un tipo de agencia de vida en la que no se estudia y tampoco se trabaja implica la consideración de una compleja interacción de factores que han estado presentes a lo largo de la vida de las personas.

Y aunque autores como de Hoyos, Rogers y Székely (2016) sugieren que el no estudiar y no trabajar se puede explicar por la deserción temprana del sistema educativo que conduce a la carencia de habilidades para conseguir un empleo en el sector formal y que posteriormente conlleva a la aceptación de empleos temporales e inestables en el sector informal y de baja productividad y finalmente al truncamiento escolar definitivo; la realidad es que existe un problema con este tipo de explicaciones que simplifican y reducen el curso de vida a momentos unidimensionales.

En estos casos, la deserción escolar se puede malinterpretar como una decisión o voluntad individual, cuando la evidencia revisada comprueba que este momento es el resultado de la confluencia de factores relacionados con el origen familiar, el tipo de participación al interior del núcleo familiar, en caso de haber uno, las condiciones contextuales e incluso la aparición de coyunturas biográficas críticas disruptivas y el acaecimiento de sucesos azarosos que pueden propiciar que las personas tomen determinadas decisiones y emprendan ciertas acciones que terminen por alterar su curso de vida.

Aunque es cierto que hay variables que se manifiestan de forma constante en los casos de juventudes que no estudian y no trabajan y conducen a formular hipótesis sobre cómo es que una persona joven deja de estudiar y no logra insertarse en el mercado laboral, el imperativo de la heterogeneidad natural entre las juventudes demanda la realización de intensos ejercicios de reflexión para desmitificar la constricción socialmente construida de la experiencia de ser joven únicamente como el proceso de transición a la adultez, revalorar la existencia de trayectorias de vida normativas y agencias de vida prescritas por la performatividad de valores adultocráticos sobre la participación de las y los individuos en el espacio público y, en cambio, observar a la juventud no como un medio, sino como un fin en sí mismo.

2.4 La estructura laboral y ocupacional de las juventudes mexicanas

Desde la popularización del acrónimo nini han existido disyuntivas que han conducido a la realización de análisis variados para abordar el tema, algunos

relacionados con determinar quiénes son y otros para saber cuántas y cuántos son. Respecto a quiénes son, no existe consenso que posibilite la integración de una definición que clarifique a quienes se hace referencia cuando se emplea la palabra, aunque sí es un hecho que se hace histórica y generalmente de manera despectiva; por otro lado, respecto a cuántos son, existen diversas cuantificaciones derivadas de la propia indefinición consensual que ha llevado a la construcción y uso sistemático de una sola categoría homogénea.

Y aunque esto ha permitido aproximárseles, la verdad es que se ha propiciado la constricción, en un tipo de agencia unidimensional, a un grupo heterogéneo en el que se han considerado, por igual, a personas que no tienen un empleo, a quienes no trabajan debido a una enfermedad y/o discapacidad, a personas, especialmente mujeres, que dedican sus vidas al trabajo doméstico y de cuidados, a quienes se preparan para exámenes de ingreso a la educación media superior o superior, a quienes no trabajan por así haberlo decidido y hasta a quienes se encuentran en situación de tal gravedad que han quedado relegados a procesos de exclusión social (Bermúdez-Lobera, 2014).

El resultado de esto son especulaciones e interpretaciones multivariadas en las que se manifiestan amplios márgenes de error que solo podrían ser revertidos a través de la depuración de variables en el espectro valorativo y la amplificación de este con la combinación y anexión de nuevas variantes que permitan acrecentar los argumentos con los que se busca aproximarse al fenómeno de la multiplicidad de agencias que desarrollan las juventudes.

Debido a los problemas que se han creado con el uso del acrónimo nini, en esta investigación no quisiera proponer una propia, al contrario, la idea que propongo es la de erradicar el uso de éste debido al estigma que produce y agudiza la superposición de un rol performativo sobre cualquier otra consideración, incluso a la del ser *per se*.

En cambio, quisiera reforzar la perspectiva desde la que se aborda a las juventudes como agentes que deciden y accionan a propósito de su interacción con factores

macroestructurales para intervenir sobre su realidad y la que comparten en el espacio público, aunque esto no es menos complejo, sí elimina la performatividad al ser más flexible y favorecedor para otorgar a las juventudes la liberación de las construcciones adultocéntricas.

En cuanto a las cuantificaciones, aquí sí hay elementos para revalorar y variantes que agregar a la discusión. El primer elemento para considerar es sobre los diferentes tipos de agencias juveniles y las dimensiones que los instrumentos desplegados por el Estado logran captar de estas. Esto tiene el propósito de orientarse hacia el diseño de políticas públicas. Los instrumentos a los que se hace referencia, principalmente, son los de tipo estadístico y demográfico que existen en México, tal es el caso de la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE).

Negrete y Leyva (2013) ilustran que existen dificultades cuando se quiere hablar de juventudes que no estudian y tampoco trabajan, las cuales devienen del absurdo de una aproximación literal; en este sentido, para evitar correr el riesgo de que un tipo de agencia predomine sobre el marco de posibles eventualidades en las experiencias juveniles y/o el de caracterizar alguna de estas de forma insuficiente, hay que comenzar por definir quiénes y cuántas son las personas jóvenes.

Para los propósitos de esta investigación, la edad a considerarse para cuantificar a la población juvenil es la de 15 a 29 años, aunque la Ley del Instituto Mexicano de la Juventud³¹ considera a la población cuya edad oscila entre los 12 y 29 años como jóvenes, el rango que se plantea considerar coincide con el que el INEGI determina en sus aproximaciones para con la población juvenil.

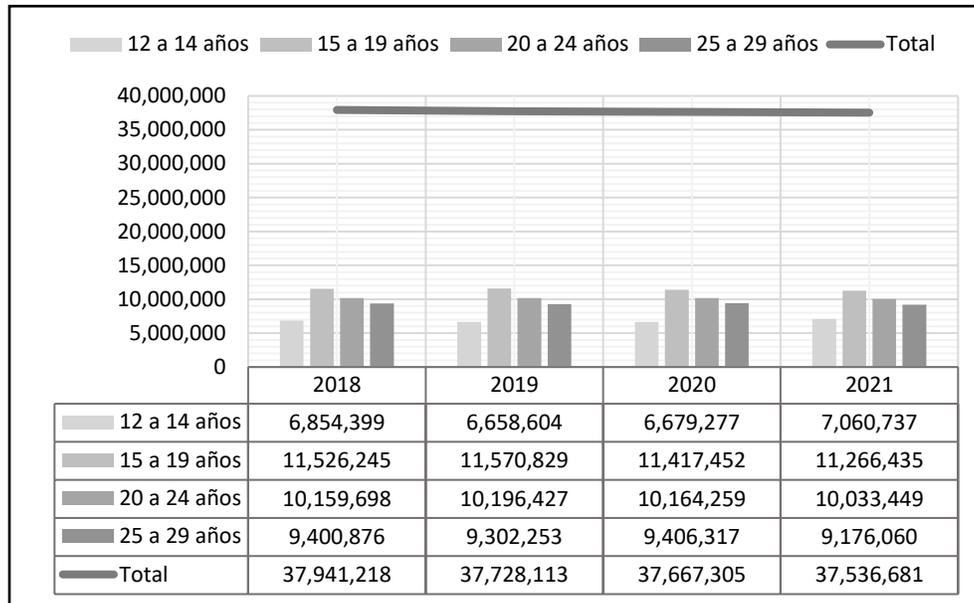
En este sentido, el INEGI³² calculó en 2018 la existencia de 30.7 millones de juventudes que representaban el 24.6% del total de habitantes en México (129 millones 994 mil 566 personas); sin embargo, con base en la ENOE es posible

³¹ Ley del Instituto Mexicano de la Juventud. Última reforma publicada el 02-04-2015. Diario Oficial de la Federación. Disponible en http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/87_020415.pdf

³² INEGI. Comunicado de Prensa Núm. 393/20. Estadísticas a propósito del Día Internacional de la Juventud (12 de agosto). Datos Nacionales. 10 de agosto de 2020. Disponible en https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/aproposito/2020/Juventud2020_Nal.pdf

determinar la población de juventudes desde los 12 hasta los 29 años.

Gráfica 1. Evolución de la población de 12 a 29 años en México 2018-2021



Fuente: Elaboración propia con base en INEGI. Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo. Tabulados.

En la gráfica anterior se puede observar la evolución que tuvo la población juvenil en México en el período de 2018 a 2021 (tomando en cuenta la información del primer trimestre de cada año), la consideración de este período de años tiene un propósito interesante que está relacionado con el inicio del sexenio del Presidente Andrés Manuel López Obrador (diciembre de 2018).

Asimismo, esto tiene la intención de develar la dinámica demográfica de la población juvenil y mantener un sentido de “actualización” al momento de analizar el Programa Jóvenes Construyendo el Futuro cuya operación, como anteriormente se mencionó, inicio de manera formal en enero de 2019, pero se diseñó y fundamentó con base en las condiciones contextuales del año 2018, mismas condiciones que prevalecen hasta la última actualización normativa para el ejercicio fiscal 2022. Por ello es importante mantener presente esta premisa que se plantea.

Retornando a la gráfica, lo primero que se puede observar es un decrecimiento en la población juvenil si esta se considerase como un solo contingente. En total

podemos observar que en 2018 existieron un total de 37 millones 941 mil 218 personas consideradas como jóvenes, contrastando con los 30.7 millones que había manifestado el INEGI, aunque esto se explica por la consideración de la población de 12 a 14 años. Pero para los primeros trimestres de 2019, 2020 y 2021 se observa un decrecimiento, ya que en este último año se registró la presencia de 37 millones 536 mil 681 personas jóvenes.

Otra observación que se puede ofrecer a partir de esta primera gráfica es la distribución diferencial de población joven por rangos quinquenales, resultando que en los rangos de 15 a 19 años y de 20 a 24 años -en ese orden- existe una mayor población y los rangos de 12 a 14 años y de 25 a 29 años tienen menores porcentajes de población. Esto tiene una explicación más que trascendente al momento de explicar la relevancia que tiene la población juvenil en México que se relaciona directamente con la participación de las juventudes en el mercado de trabajo o, de manera general, en la vida productiva del país.

Siguiendo con la clarificación respecto a la cuantificación de las juventudes que ni estudian ni trabajan en México, es necesario analizar y delimitar la idea que al principio de este capítulo manifestaba sobre que no todas las juventudes que no estudian y tampoco trabajan se encuentran en estados de completa y llana inactividad, por lo que tampoco son tantas y tantos como en su momento se dijo y, en cambio, hacen todo lo que no se dijo.

Negrete y Leyva (2013) llamaron a este ejercicio “Pelando la cebolla de los 7 millones”³³; la idea es generar una aproximación analítica a los diferentes tipos de agencias que pueden adoptar las juventudes mexicanas y que los instrumentos estatales logran captar.

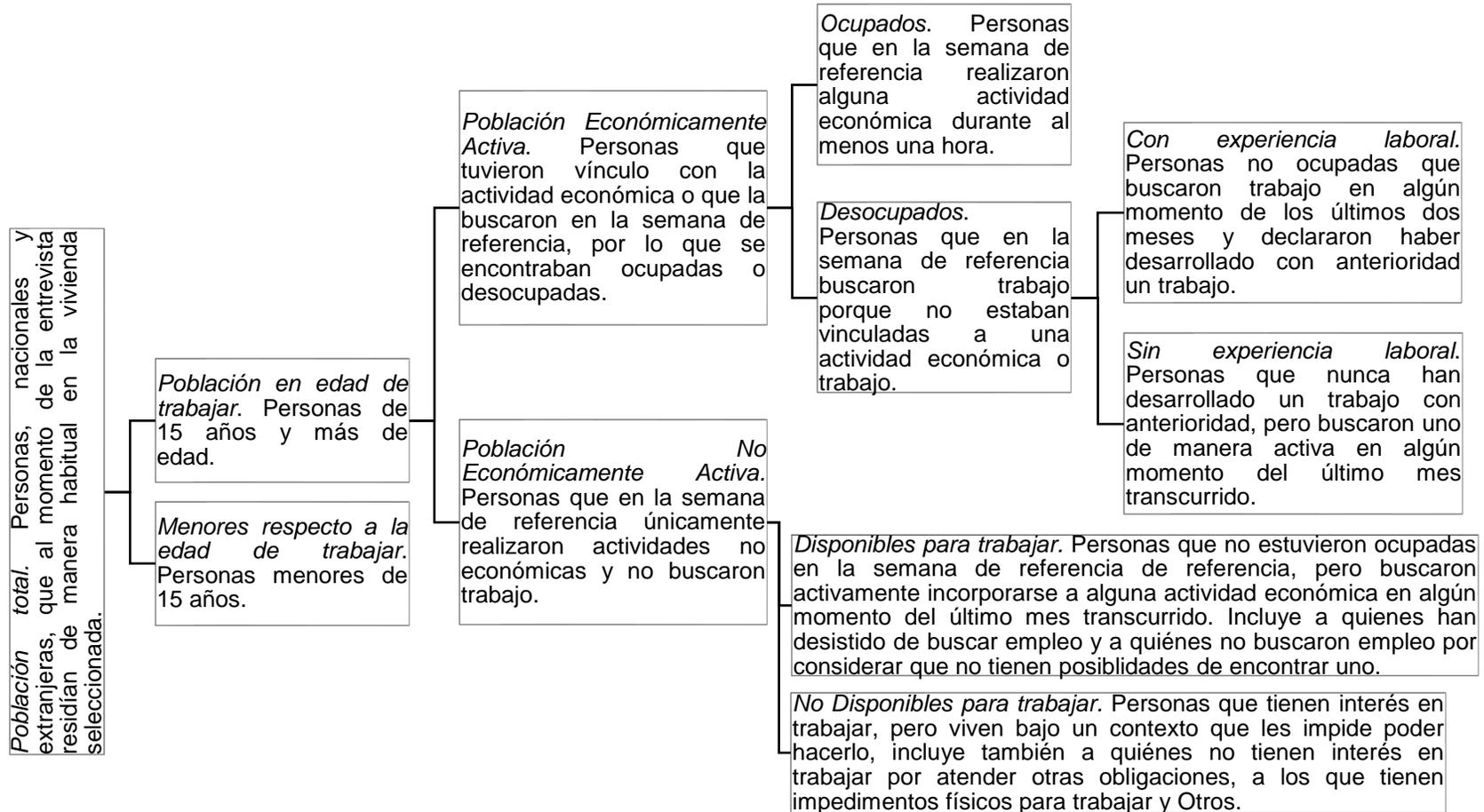
En ese sentido, a la luz de la ENOE como principal fuente de información sobre el mercado laboral mexicano que ofrece datos sobre la fuerza de trabajo, la ocupación,

³³ En referencia a los 7.5 millones de juventudes que no estudiaban y tampoco trabajaban en 2010 de acuerdo con José Narro Robles.

la informalidad laboral, la subocupación y la desocupación, es posible distinguir que al interior de la “categoría” *ni estudia ni trabaja* hay, por ejemplo, quienes sí trabajan y no estudian, quienes estudian y trabajan, quienes no trabajan y no estudian, pero no necesariamente están desocupados y quienes son invisibilizados a pesar de sí trabajar, como el caso de las mujeres que se dedican al trabajo doméstico y de cuidados.

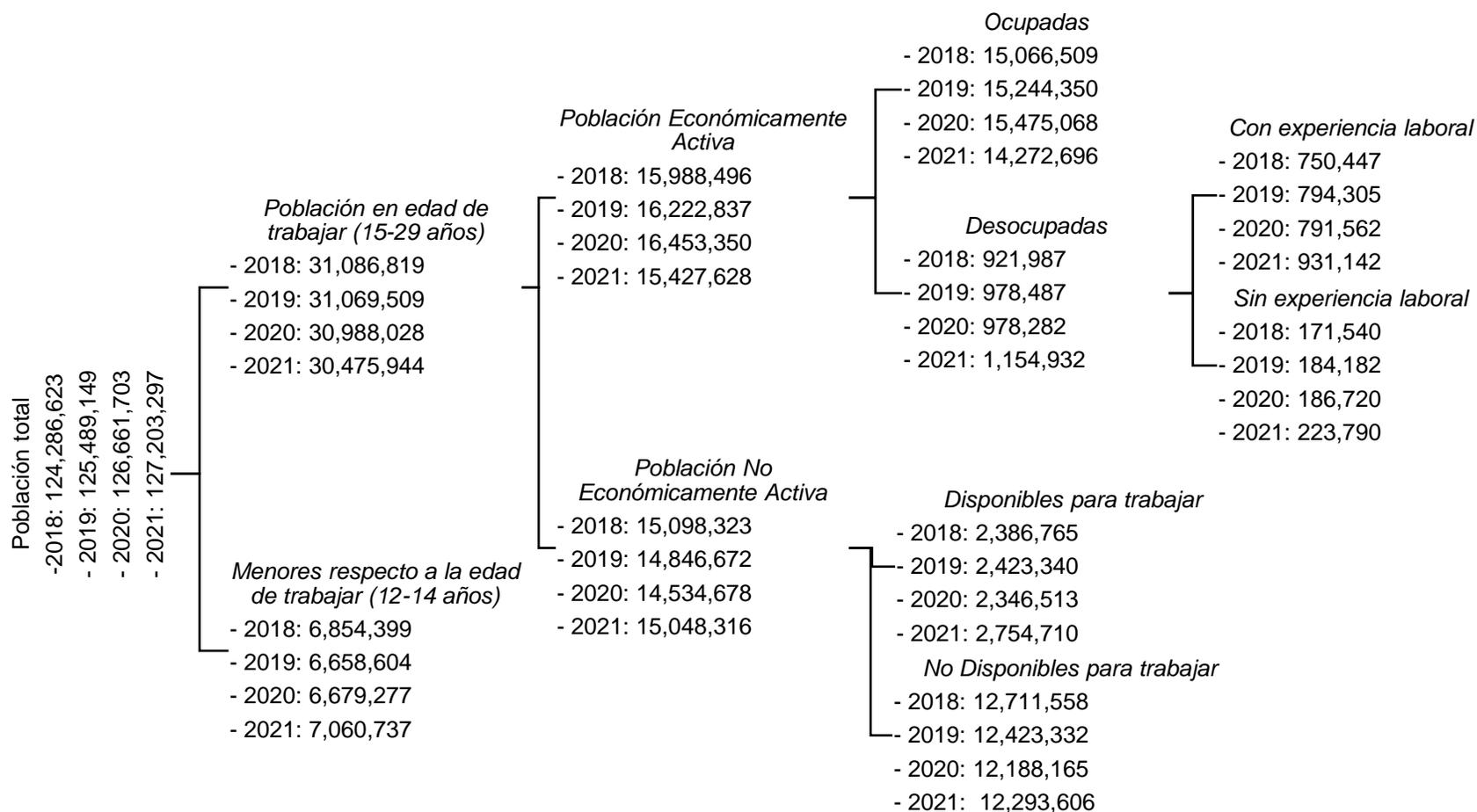
La ENOE, entonces, capta información de diferentes tipos de población con distintos tipos de agencia, estas se distinguen entre la población con una edad en la que no pueden trabajar formal y legalmente (12 a 14 años), la población en edad de trabajar que se divide en Población Económicamente Activa subdividida en población ocupada, la población desocupada con experiencia laboral y sin experiencia laboral; Población No Económicamente Activa subdividida en población disponible para trabajar y no disponible. En la siguiente ilustración se expone con mayor claridad y precisión esta estructuración de la ENOE:

Ilustración 4. Estructura ocupacional y laboral de la ENOE



Fuente: Elaboración propia con base en Negrete y Leyva (2013). Los NiNis en México. Una aproximación crítica a su medición; INEGI (s.f.) Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo. Glosario.

Ilustración 5. Estructura ocupacional y laboral de las juventudes (15-29 años) mexicanas



Fuente: Elaboración propia con base en INEGI. Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo. Tabulados.

En las ilustraciones anteriores se pone de manifiesto la estructuración a través de la que se identifican los distintos tipos de agencias económico-laborales que pueden tomar las personas en México. En el caso específico de las juventudes, como se mencionaba anteriormente se distinguen dos grupos, principalmente, los mayores de 12 años, pero menores de 15, quienes, por la edad, no pueden ser contratados para desempeñar algún empleo, y los mayores de 15 años hasta los 29, quienes componen el grupo de juventudes con el reconocimiento legal para desempeñar un trabajo.

Respecto a la ilustración número cuatro, se explica, con base en las propias definiciones del INEGI, el tipo de agencia “ocupación-empleo” en que se puede posicionar una persona, siendo la Población Económicamente Activa (PEA) en donde se incrusta la fuerza laboral del país, siendo las personas consideradas como Ocupadas las que se encuentran desempeñando algún tipo de actividad económica o empleo, en cambio, la Población Desocupada integra a las personas que son parte de la fuerza laboral, pero que, por diversos motivos, no están vinculadas a algún empleo.

Esta población desocupada, puede parecer, en esencia, a quienes se hace referencia como nini en el abstracto sentido de la palabra, pero ese es el principal problema con el uso de la palabra, estas pueden ser personas que un mes antes del levantamiento de la encuesta estaban empleadas, pero al siguiente ya no.

Esta es una de las situaciones que más se ha discutido, ya que el uso de la palabra nini solo considera el hecho de la ocupación, mejor dicho, de la desocupación, pero es injusta con aquellas personas que no están ocupadas aunque las causas de ello no sean voluntarias, no distingue el tiempo de desocupación, lo que podría convertir incluso a quién una semana antes de la encuesta estaba empleada, pero el día del levantamiento ya era desempleada, en un mal llamado nini, pero una semana después podría volver a emplearse.

Estas vidas laborales erráticas, impactadas por los factores del mercado y la

acumulación de desventajas sociales desde su origen, propician la existencia de personas que al no estudiar y ante las dificultades que han tenido para insertarse en el mercado laboral con estabilidad, se les estigmatiza y se les segrega por no seguir los modelos performativos de ocupación.

De manera complementaria, la Población No Económicamente Activa (PNEA) aparece como la categoría en la que se incluyen a aquellas personas que no se encuentran trabajando, pero que se dedican a otro tipo de actividades consideradas como “No Económicas” porque no son contributivas macroeconómicamente.

De la PNEA se desprenden dos tipos de poblaciones, los “Disponibles” y los “No Disponibles”; en la primera categoría se incluyen a las personas que no estaban ocupadas en la semana de levantamiento de la encuesta, pero que constantemente se encuentran buscando un empleo, aunque parece una situación similar a la de la Población Desocupada, la principal diferencia estriba en que la PNEA Disponible considera, además de quienes continuamente buscan un empleo, a aquellas personas que tienen la disponibilidad para trabajar, pero no están buscando incorporarse a alguna actividad porque lo han hecho anteriormente sin lograrlo y/o consideran que no tienen la posibilidad de conseguir un empleo.

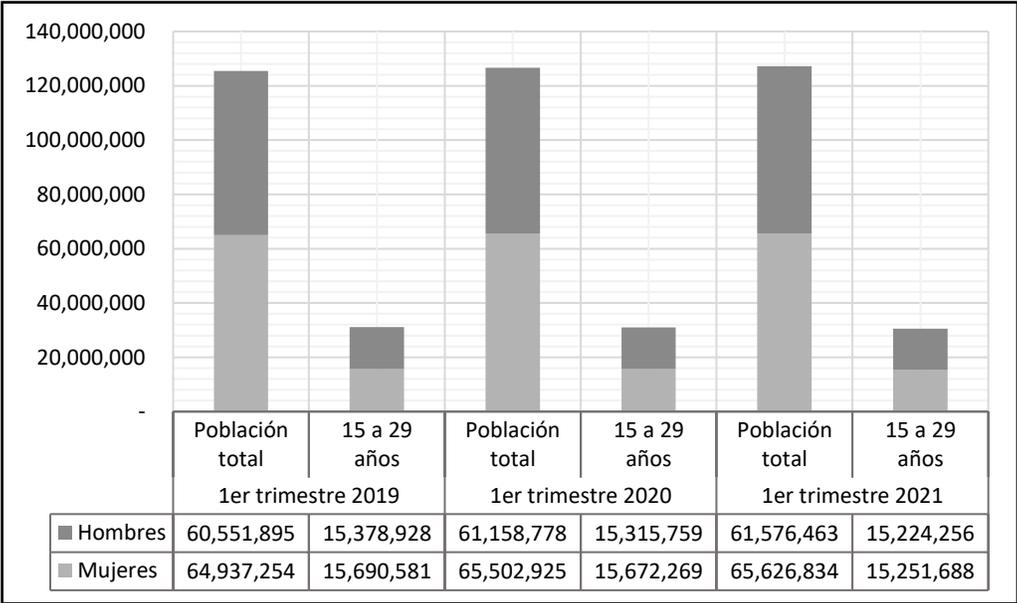
Finalmente se muestra a la PNEA No Disponible, en este caso particular destacan varias situaciones que observar, ya que la no disponibilidad implica que se encuentran realizando diferentes tipos de actividades no económicas que no les permiten trabajar, por ejemplo, estudiar, pero también incluye a las personas que no trabajan porque tiene alguna discapacidad física, a personas jóvenes jubiladas y también a quienes no especifican una razón por la que no estén trabajando.

De manera particular, en esta categoría se integra a las personas, principalmente mujeres, que se dedican al trabajo doméstico y de cuidados que no se considera como una actividad económica, aunque, como bien saben quienes a ello se dedican, el trabajo doméstico es un conjunto de tareas tan demandante como lo puede ser cualquier otro trabajo con el que se consigue un sustento y que es igual de decisivo en el proceso de reproducción social (Negrete y Leyva, 2013).

Ahora, en el caso de la ilustración número cinco, a través de esta es posible tener un panorama general sobre el estado ocupacional de las juventudes mexicanas tomando como referencia los primeros trimestres de los años 2018, 2019, 2020 y 2021, de esta se pueden obtener datos interesantes como las proporciones entre población total y población juvenil de 15 a 29 años en México, destacando que durante este período de tiempo, las juventudes representaron, en promedio, un 24.4% de la población total, es decir, cerca de un tercio de la población en México han sido y son juventudes.

Por otro lado, en la gráfica siguiente también se ilustra que mientras que la población total en el país sigue creciendo pasando de las 125 millones 489 mil 149 personas que se registraron en el primer trimestre de 2019, llegando hasta las 127 millones 203 mil 297 personas que se registraron en el primer trimestre de 2021; en el caso de las juventudes, de las 31 millones 69 mil 509 personas de entre 15 y 29 años que se registraron en 2019, para el primer trimestre de 2021 la población joven en México registrada fue de 30 millones 475 mil 944 personas. Asimismo, destaca la proporción entre hombres y mujeres, siendo consistente que en los tres años de referencia la proporción de mujeres fue mayor a la de hombres.

Gráfica 2. Evolución de la población total en comparación con la población juvenil en México



Fuente: Elaboración propia con base en INEGI. Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo. Tabulados.

¿A partir de las definiciones y los números presentados es posible determinar en qué categoría y cuántas son las personas que se podrían considerar como ninis desde el abstracto sentido de la palabra? La respuesta es que es posible aproximarse a una categoría en que se incluyen a personas que no están trabajando y tampoco estudiando por diferentes razones.

El hecho es que al hablar de la ocupación y el empleo juvenil no es posible solo hablar de quienes no estudian y no trabajan, ya que estos son apenas una de las agencias juveniles, en cambio, hay que considerar que las juventudes no solo cumplen dos roles normativos, sino que, desde esta perspectiva, hay quienes trabajan y estudian; quienes trabajan, pero no estudian; quienes estudian, pero no trabajan y; quienes no estudian y no trabajan.

Pero al interior de esta última agencia están también quienes no estudian ni trabajan porque no lo pueden hacer debido a alguna discapacidad o impedimento físico, quienes no estudian ni trabajan por así convenir a sus intereses, incluso juventudes jubiladas y/o pensionadas, pero hay también quienes no estudian y no trabajan porque no se reconoce como empleo el trabajo que sí realizan, y todo se complejiza aún más cuando se considera que quienes sí están ocupados, lo hacen en condiciones críticas, con salarios precarios, sin seguridad social, ni estabilidad laboral, por lo que la ocupación no es sinónimo de bienestar social y la desocupación no en todos los casos, aunque sí en la mayoría, es sinónimo de carencia y exclusión social.

Capítulo 3. Juventudes mexicanas entre la ocupación y la desocupación

Para abordar la situación de los diferentes tipos de agencia ocupacional que adoptan las juventudes mexicanas en edad de trabajar, en el presente capítulo propongo realizar un análisis de las diferentes categorizaciones que considera la ENOE para clasificar la fuerza laboral de México, en particular, me centraré en las juventudes mexicanas con una edad de entre 15 a 29 años de edad.

El propósito es realizar una serie de distinciones, con base en la clasificación que realiza la ENOE, para develar los distintos tipos de itinerarios biográficos de las juventudes mexicanas que forman parte de la Población Económicamente Activa, cuya condición de actividad económica hace suponer, generalmente, que guardan mejores condiciones de vida respecto de aquellas juventudes que forman parte de la Población No Económicamente Activa.

Para realizar este análisis he utilizado como principal fuente de información las bases de datos de la ENOE para recuperar información de los primeros trimestres de 2018, 2019, 2020 y 2021 con el objetivo de lograr evidenciar el comportamiento histórico de las juventudes Ocupadas y Desocupadas, a la par de revisar variables sociodemográficas, socioculturales y económicas que también forman parte del diseño conceptual de la ENOE, para lograr un panorama nutrido que permita lograr una aproximación más amplia y detallada de la población juvenil mexicana.

Sin embargo, antes de entrar en materia, tanto para este capítulo como para los siguientes, resulta necesario tener una previsión y mencionar los efectos que ha tenido la pandemia por la Covid-19, no solo en el aspecto socioeconómico, sino de manera general en las dinámicas de convivencia social en el espacio público; esto, porque en el período de años considerado para el análisis se han de observar cambios en la dinámica de ocupación y empleo de las juventudes mexicanas.

Sin duda, el año 2020 será recordado como el año en que la humanidad vio y vivió una drástica transformación de la vida. El 11 de marzo de 2020, la Organización Mundial de la Salud declaró de manera oficial la propagación del virus SARS-CoV-

2 como una pandemia, el nuevo Coronavirus o Covid 19, se convirtió en una latente amenaza para la población mundial, inicialmente, en materia de salud, pero conforme la propagación del virus fue cubriendo territorio mundial, los efectos en otros aspectos de la vida se fueron vislumbrando.

Hoy en día, los análisis sobre los efectos de la crisis sanitaria comienzan a redireccionar sus alcances rebasando la constricción epidemiológica a la que el sector gubernamental, en un primer momento, recurrió para sustentar el marco de actuaciones emergentes que tuvieron por objetivo aminorar y controlar la propagación del virus.

En alto grado de convergencia con las condiciones contextuales, el gobierno de México implementó una serie de restricciones a la movilidad social que pasó a denominarse como “Jornada Nacional de Sana Distancia”, con la que se previó el primer paso hacia el control de riesgos ante la pandemia. Este modelo de restricciones a la movilidad, como una medida emergente, indujo una transformación total al proceso de interacciones de la población mexicana y su desarrollo en el espacio público, siendo esta la única posibilidad de potenciar la supervivencia de la población.

A partir de estas restricciones como una medida de previsión epidemiológica, hasta la fecha no es posible saber si los impactos sociales, económicos, culturales, y todos los que escapen del espectro epidemiológico en general, fueron contemplados para la prescripción de políticas de actuación, lo que sabemos hoy en día es que estos impactos comenzaron a cobrar factura antes de que la pandemia se pudiera “manejar”.

El CONEVAL (2021a)³⁴, al respecto, expone que la pandemia por la Covid 19 ha causado afectaciones imprevisibles y sin precedentes que, inevitablemente, rebasaron la capacidad institucional de respuesta de la mayoría de los países.

³⁴ CONEVAL. (2021a). De la emergencia a la recuperación de la pandemia por la COVID-19: la política social frente a desastres. Ciudad de México.

Debido a este gran impacto, la pandemia por la Covid 19 ha ocasionado, en México, la experimentación de circunstancias adversas no solo en el ámbito de salud, sino que la pandemia ha repercutido en el desarrollo social de la población, pues derivado de los efectos directos e indirectos de esta, la sociedad mexicana ha experimentado limitantes para el ejercicio de los derechos sociales afectando, de manera diferenciada, a los diferentes grupos de la población, principalmente a las personas consideradas como parte de los Grupos Históricamente Discriminados, entre quienes están las mujeres, población indígena, personas con discapacidad, personas jóvenes, personas mayores y niñas, niños y adolescentes; por la existencia de condiciones de vulnerabilidad precedentes a la pandemia (CONEVAL, 2021a).

El CONEVAL (2021a) ha identificado que las afectaciones directas por la Covid 19 e indirectas derivadas de las acciones implementadas para la atención de la pandemia, se pueden desagregar en 4 rubros:

- Cierre de actividades presenciales de las escuelas y adopción de la estrategia educación a distancia;
- Suspensión de actividades no esenciales y adopción del trabajo a distancia;
- Suspensión de servicios de salud para atención a enfermos por la Covid 19;
- Invitación a permanecer en las viviendas, evitar lugares concurridos y salir solo si es necesario.

Sin embargo, abordar todos de los rubros en mención requiere de un análisis profundo y particular que está fuera de los alcances de esta investigación, empero, para no omitir la importancia que sí tienen y que podrían recuperarse, en la siguiente tabla recuperó algunas de las conclusiones del CONEVAL (2021a) respecto a las afectaciones de la pandemia para con el mercado laboral juvenil en México:

Tabla 4. Afectaciones y riesgos identificados para las dimensiones de trabajo y bienestar económico ante las medidas para el control de la pandemia

Medidas de contención de la propagación del virus y de atención a enfermos por la Covid-19	Derecho social	Afectaciones (Efectos colaterales directos)	Riesgos (Efectos colaterales indirectos)	Grupo de impacto
Suspensión de actividades no esenciales y adopción de trabajo a distancia	Trabajo	Pérdida de empleos ante el cierre de actividades no esenciales	Pérdida de ingreso corriente de los hogares.	<ul style="list-style-type: none"> • Jóvenes. • Mujeres. • Trabajadoras domésticas. • Personas con discapacidad. • Hogares vulnerables por ingresos. • Sectores económicos catalogados como no esenciales.
			Incremento de la probabilidad de incurrir en gasto de bolsillo ante la pérdida de la seguridad social laboral.	
			Posibilidad de que grupos poblacionales que normalmente no trabajan tengan que involucrarse en actividades productivas para contribuir con los gastos familiares.	
			Pérdida de activos familiares como estrategia para compensar la pérdida de ingresos.	
		Complicaciones para volverse a integrar al mercado laboral.		
		Incremento de la informalidad laboral	Pérdida de prestaciones sociales por el cambio de esquemas laborales.	
	Restricción del ejercicio de derechos laborales.			

			Reducción de los ingresos laborales.	
			Incremento del riesgo de contraer la Covid 19.	
		Incremento en la carga de trabajo y duración de la jornada laboral	Derechos laborales restringidos.	<ul style="list-style-type: none"> • Jóvenes. • Mujeres. • Sectores económicos que adoptaron el trabajo a distancia. • Sectores económicos catalogados como esenciales para la atención de la pandemia.
			Reducción del tiempo de ocio.	
Deterioro en la salud física y mental de las personas.				
Disminución significativa de los ingresos de los micronegocios y empresas familiares	Cierre definitivo de micronegocios y empresas familiares,	<ul style="list-style-type: none"> • Mujeres microempresarias. • Pequeñas unidades económicas sin acceso a financiamiento. • Sectores económicos catalogados como no esenciales. 		

			Pérdida de empleos.	
	Bienestar económico	Disminución de ingreso y restricciones de acceso a bienes y servicios	Incremento en la pobreza.	<ul style="list-style-type: none"> • Niñas, Niños y Adolescentes. • Jóvenes. • Personas vulnerables por ingresos. • Sectores económicos catalogados como no esenciales. • Zonas urbanas.
			Aumento en la inseguridad alimentaria.	
			Pérdida de activos familiares como estrategia para compensar la reducción de ingresos.	
			Agudización de la desigualdad económica y ampliación de las brechas por ingresos.	
			Posibilidad de que grupos poblacionales que normalmente no trabajan tengan que involucrarse en actividades productivas para contribuir con los gastos familiares.	

Fuente: Recuperado de CONEVAL. (2021a). De la emergencia a la recuperación de la pandemia por la COVID-19: la política social frente a desastres. Ciudad de México.

De esta tabla se desprende que las juventudes mexicanas han experimentado afectaciones relacionadas con el trabajo y el bienestar económico, afectaciones que se han manifestado en el aumento de sus cargas de trabajo y duración de las jornadas laborales, en la pérdida de su empleo y el incremento de su presencia en el sector informal que ha estado acompañada de una disminución en sus ingresos y un alza en la restricción de acceso a bienes y servicios.

Aunque el análisis de los efectos de la pandemia en la dinámica ocupacional y de empleo de las juventudes no forma parte de los intereses de esta investigación, hacer una breve mención de estos no escapa de la discusión que sí se viene realizando, ya que esta pandemia representa una de esas posibles crisis coyunturales que pueden desestabilizar los itinerarios biográficos de las personas y encaminarles a rutas de vida en que deban adoptar otro tipo de agencia derivado de la necesidad de asumir nuevas responsabilidades como asumir la jefatura de una familia ante la pérdida de la madre o del padre por este haber muerto a causa de la Covid 19.

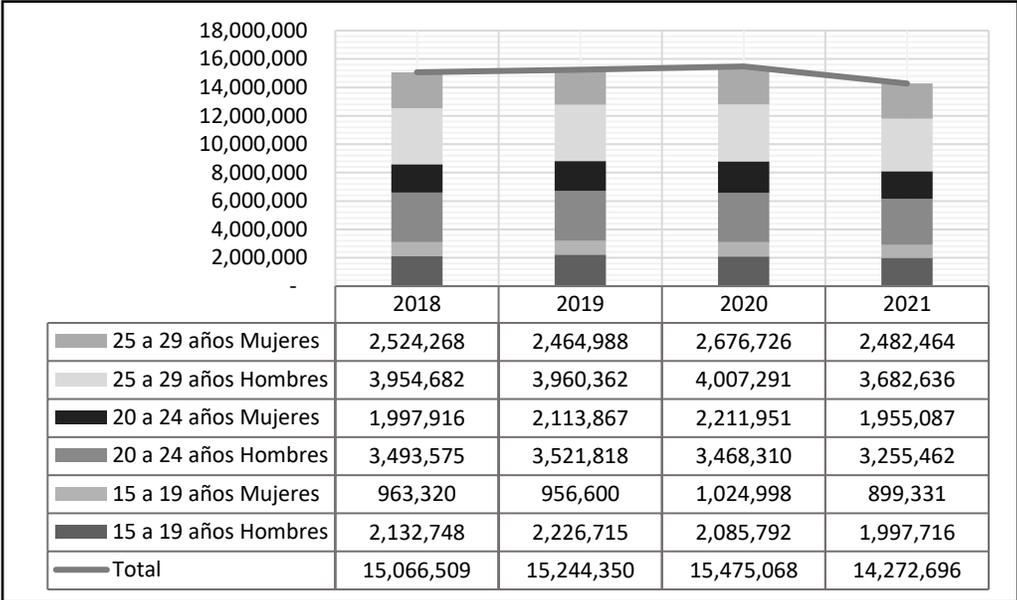
Y a ejemplos como estos hay otros más que bien podrían sumarse, pero como se advierte, el análisis de estos supondría abrir líneas de investigación más amplias, que sí forman parte de la experiencia de ser joven en México, pero que ahora no están consideradas para abordarse, lo cual no implica que no exista la necesidad de recuperarlas porque, además de la modificación de las dinámicas sociales, la pandemia por la Covid 19 tuvo efectos también sobre la acción de gobierno, hecho que debe mantenerse como una referencia constante en esta investigación.

3.1 Las juventudes ocupadas, ¿sinónimo de bienestar social?

Comencemos por abordar a las juventudes ocupadas. En la gráfica número 3 a continuación, se puede observar que, en el primer trimestre de 2018, la población de juventudes ocupadas registró un total de 15 millones 66 mil 509 personas, esto representa, aproximadamente, el 48% de la población total de jóvenes de entre 15 a 29 años.

Sin embargo, también es posible observar que esta población tuvo un comportamiento llamativo durante los cuatro años de referencia, ya que en el primer trimestre de 2020 la población ocupada mostró un crecimiento al llegar a 15 millones 475 mil 68 personas, pero todo cambió cuando en el primer trimestre de 2021 se registraron 14 millones 272 mil 696 personas jóvenes ocupadas, es decir, poco más de un millón de personas dejaron de estar ocupadas, aunque esto se relaciona directamente con los efectos que ha tenido la pandemia por la Covid 19 en los diferentes aspectos de vida de las personas.

Gráfica 3. Historicidad de las juventudes ocupadas en México por rangos etarios y sexo



Fuente: Elaboración propia con base en INEGI. Encuesta de Ocupación y Empleo. Tabulados.

De manera general podemos ver que los hombres de 25 a 29 años son quienes representan la mayor proporción de juventudes ocupadas, en cambio, las mujeres de 20 a 24 años y de 15 a 19 años, en ese orden, son quienes menor participación tienen en la población ocupada. En suma, podemos afirmar que son los hombres quienes han tenido una mayor presencia en la población Ocupada de 15 a 29 años en los últimos 4 años; aunque en el último año (2021) se registró un decrecimiento en el total de la población juvenil Ocupada.

En esa misma distribución por sexo, es posible observar que el grupo de mujeres de 15 a 29 años, como un solo contingente, es el que menor participación tiene en la población de juventudes ocupadas; en suma, representan, históricamente, un promedio aproximado del 37.07% de la población total, en comparación con el promedio histórico aproximado de 62.91% que han representado los hombres de 15 a 29 años en la población de juventudes ocupadas.

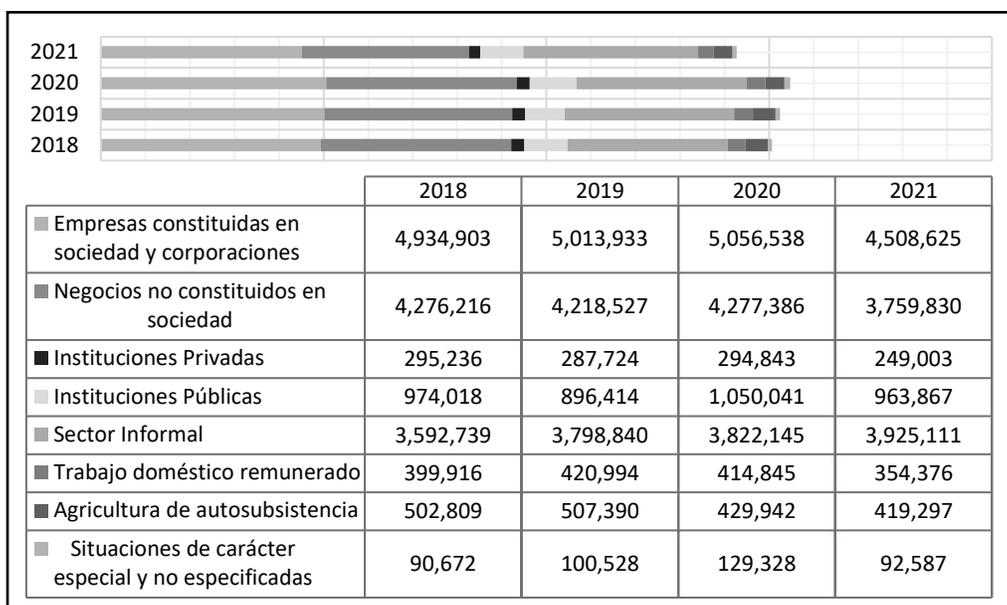
Sin embargo, la simple y llana ocupación no representa todo lo que se puede decir sobre la situación de estas personas. Tornarolli (2016) menciona que uno de los aspectos no capturados derivado de la abstracción con que se utiliza el acrónimo nini, es el relacionado con la situación de vulnerabilidad de las juventudes que sí tienen un empleo, pero cuya inserción al mercado es inadecuada, particularmente en la región latinoamericana donde los altos niveles de informalidad y los bajos niveles salariales, hacen proclive que la precariedad en el trabajo juvenil sea una constante.

En las siguientes gráficas podremos observar las distintas características ocupacionales y socioeconómicas que nos permiten comprender, con mayor detalle, la situación en que se encuentra la población Ocupada de 15 a 29 años, y como se afirmaba anteriormente, no es solo el hecho de la ocupación, hay que observar el tipo de ocupación.

Hablando de Ocupación y Empleo se pueden observar, principalmente, dos tipos de inserción laboral: Formal e Informal. Por un lado, la Formalidad Laboral implica el desarrollo de alguna actividad económica en unidades como las empresas constituidas en sociedad, corporaciones y/o negocios no constituidos en sociedad, pero que reportan ingresos ante la autoridad hacendaria y en la agricultura y/o crianza de animales orientadas al mercado (INEGI, s.f.); en cuanto al sector informal el INEGI (s.f.) menciona que son aquellos trabajos que se desempeñan en unidades económicas que operan a partir de los recursos de los hogares, pero sin constituirse como empresas con situaciones identificables e independientes de esos hogares, se incluye a las personas que participan en el trabajo doméstico remunerado y en

actividades de agricultura de subsistencia.

Gráfica 4. Distribución de las juventudes ocupadas en México por Sector de Actividad Económica



Fuente: Elaboración propia con base en INEGI. Encuesta de Ocupación y Empleo. Tabulados.

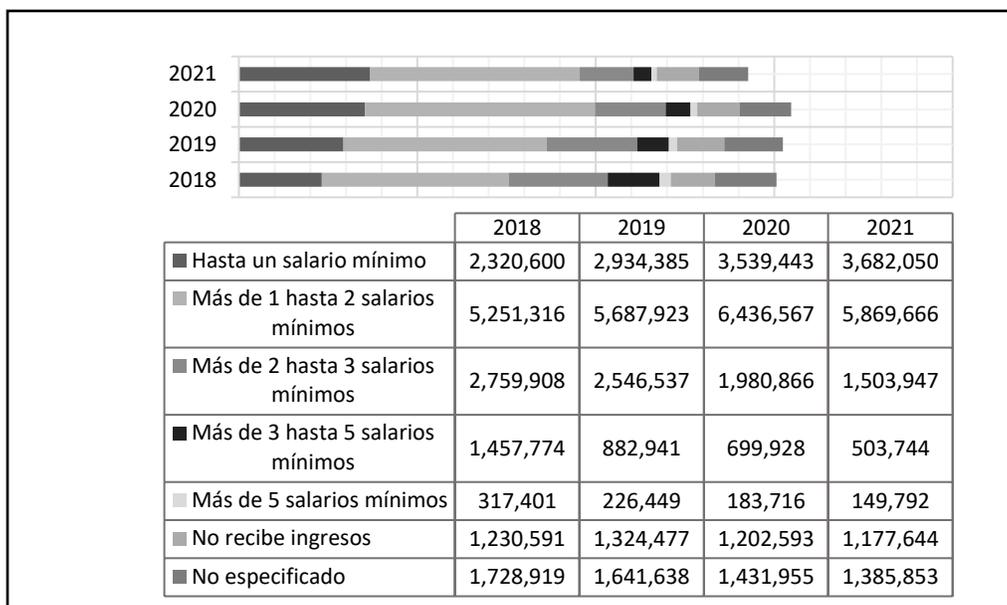
En un primer momento, en la gráfica número cuatro, se ilustran, de forma desagregada, los tipos de unidades económicas a los que están vinculadas las juventudes de 15 a 29 años. Esto nos deja saber que, durante los últimos 4 años, las Empresas Constituidas en Sociedad y Corporaciones, así como los Negocios No constituidos en Sociedad, son las unidades económicas en las que mayor presencia tienen las juventudes de 15 a 29 años y en las Instituciones Privadas se registra una menor presencia de juventudes.

Respecto al nivel de ingresos, en la gráfica número cinco se da cuenta de que ganar entre un salario mínimo y hasta dos salarios mínimos por jornada de trabajo es la constante entre la población juvenil, en cambio, ganar más de cinco salarios mínimos es una excepción a la que accede un porcentaje mínimo de la población juvenil en México, ya que en 2021 solo el 1.04% de la población juvenil mexicana tuvo un salario equivalente a más de cinco salarios mínimos.

En promedio, durante los últimos cuatro años solo 1.45% de las juventudes

mexicanas ganaron más de cinco salarios mínimos por jornada de trabajo. La evidencia presentada nos permite saber que incluso hay más personas jóvenes ocupadas que no reciben ingresos que personas ocupadas percibiendo más de cinco salarios mínimos por jornada laboral.

Gráfica 5. Distribución de las juventudes ocupadas en México por Nivel de Ingresos



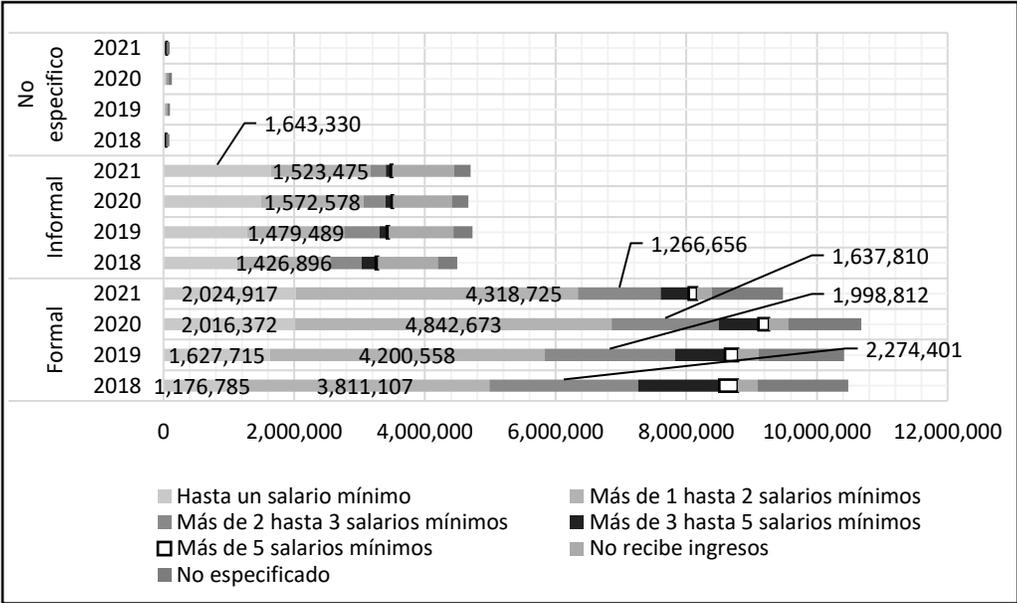
Fuente: Elaboración propia con base en INEGI. Encuesta de Ocupación y Empleo. Tabulados.

En cuanto a la distribución por sector Formal e Informal, la gráfica número 6 nos permite ver que la población Ocupada en el sector formal es significativamente mayor a la ocupada en el sector informal, pero al hacer un cruce entre el Nivel de Ingresos y el Tipo de Sector de Trabajo, podemos identificar que sea el sector formal o informal, el nivel de ingreso promedio sigue siendo el de más de 1 y hasta dos salarios mínimos. En el caso del Sector Informal se registra la prevalencia de la población que gana más de uno y hasta dos salarios mínimos diarios, a excepción del primer trimestre del año 2021 en el que hubo más personas jóvenes ganando hasta un salario mínimo diario.

Por otro lado, en el Sector Formal la dinámica es distinta, por ejemplo, en los primeros trimestres de los años 2018 y 2019, la mayoría de las juventudes

Ocupadas ganaban más de uno y hasta dos salarios mínimos, más de dos y hasta tres salarios mínimos y hasta un salario mínimo -en ese orden-, pero a partir del primer trimestre de 2020 hasta el primer trimestre de 2021, la población que ganaba hasta un salario mínimo creció, superando a las juventudes que ganaban más de dos y hasta tres salarios mínimos; y en el caso de las personas que ganaban más de uno y hasta dos salarios mínimos entre 2020 y 2021 se observa un decrecimiento.

Gráfica 6. Distribución de las juventudes ocupadas en México por Sector Formal e Informal y Nivel de Ingresos



Fuente: Elaboración propia con base en INEGI. Encuesta de Ocupación y Empleo. Tabulados.

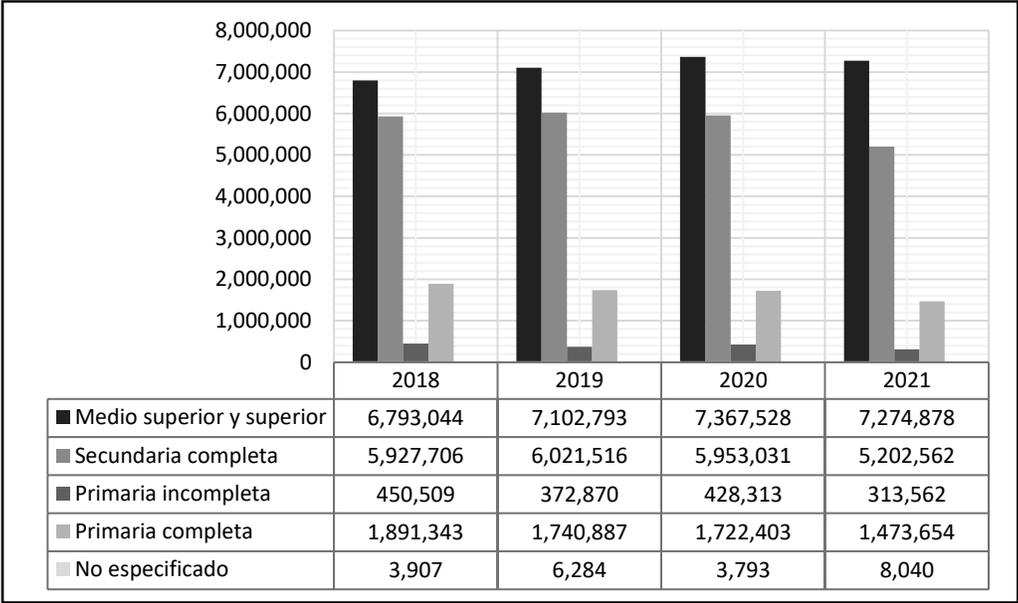
Esto que se expone es preocupante en términos de bienestar económico de las juventudes, podemos observar que la inserción laboral formal no asegura una probabilidad mayor de recibir más de 1 y hasta dos salarios mínimos, en realidad, la evidencia presentada indica que no hay una gran diferencia entre trabajar en el sector formal e informal, en cuanto ingresos se refiere, lo que podría significar que la formalidad también es precaria para las juventudes y que la informalidad es una alternativa significativa, en términos monetarios.

Ahora bien, al observar a las juventudes mexicanas ocupadas por Nivel de

Instrucción, como se hace en la gráfica siete, destaca que los niveles Media Superior y Superior y Secundaria Completa integran el grueso de la población. En el caso de las Juventudes con educación de Nivel Media Superior y Superior, son un sector que hasta el primer trimestre de 2020 mantenía un crecimiento constante, pero al llegar a 2021 se hace manifiesto un ligero decrecimiento. Situación contraria al de la población con Secundaria Completa quienes, durante los años de referencia, tuvieron un comportamiento demográfico heterogéneo ya que de 2018 a 2019 hay un crecimiento que termina por truncarse puesto que en 2020 decrece ligeramente, pero en el primer trimestre de 2021 la reducción en esta población es significativamente mayor.

En el caso de la población juvenil ocupada con primaria incompleta, el comportamiento es llamativo ya que durante los cuatro años de referencia la población decreció, creció y volvió a decrecer; caso contrario, la población juvenil ocupada con primaria completa ha decrecido constantemente durante los años de referencia.

Gráfica 7. Distribución de las juventudes ocupadas en México por Nivel de Instrucción

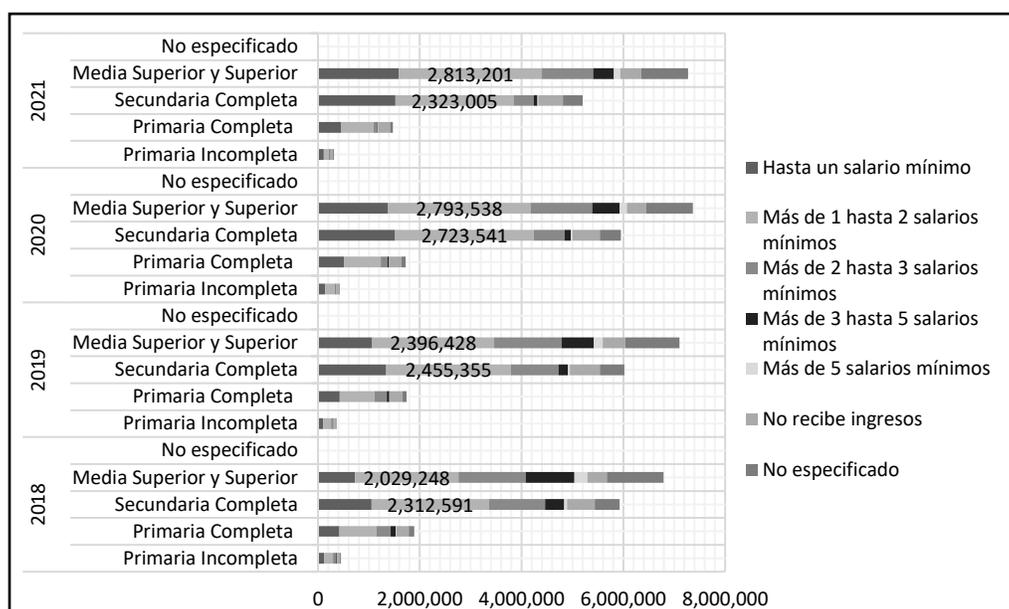


Fuente: Elaboración propia con base en INEGI. Encuesta de Ocupación y Empleo. Tabulados.

Al realizar un cruce entre el Nivel de Ingresos y el Nivel de Instrucción de las

juventudes mexicanas ocupadas se obtienen resultados llamativos y no tan alentadores. Si se observa la interacción entre el nivel de escolaridad y el nivel de ingresos, tener una educación equivalente Secundaria Completa y/o Media superior y Superior, no hace una gran diferencia en la percepción de ingresos. Esto se expone en la gráfica ocho a continuación:

Gráfica 8. Distribución de las juventudes ocupadas en México por Nivel de Instrucción y Nivel de Ingresos



Fuente: Elaboración propia con base en INEGI. Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo. Tabulados.

Entre los primeros trimestres de los años 2018 y 2019 el Nivel Media Superior y Superior representaba una mayor posibilidad de percibir más de uno y hasta dos salarios mínimos por jornada de trabajo, asimismo, la probabilidad de ganar más de dos y hasta tres salarios mínimos era mayor a la de percibir un salario mínimo diario.

Pero entre 2020 y 2021 esto cambió, ya que la probabilidad de ganar más de dos y hasta tres salarios mínimos se reduce y la de percibir hasta un salario aumenta, manteniéndose como media la de percibir más de uno y hasta dos salarios mínimos mensuales. Por otro lado, el tener una educación equivalente a Media superior y Superior no acrecienta la probabilidad de obtener más de 5 salarios mínimos mensuales respecto de otros niveles de instrucción menores.

Dautrey (2014) sostiene que cuando las juventudes mexicanas no están desempleadas, estas se enfrentan a una realidad en la que persisten condiciones laborales más precarias, en comparación con la de los adultos. Pero esta situación se puede explicar a partir del análisis del contexto económico del país y las recurrentes crisis que orillan a las juventudes a aceptar empleos precarios a cambio de entrar en el mercado laboral.

Actualmente, el creciente deterioro del trabajo desvincula aceleradamente la relación de este con el bienestar. Con la reorientación del modelo económico hacia el neoliberalismo, se ha propiciado el imperio de la economía política de la inseguridad e incertidumbre que han terminado por constituirse en un régimen del riesgo en el que el mercado expande los miedos a través de la escasez y la precariedad, visibilizando la incapacidad del Estado para revertirlos. En este régimen, las juventudes han tenido que lidiar con un Estado que ha convertido los asuntos de interés público en deberes individuales, orillándoles a idear soluciones personales a problemas macrosociales, por lo que estudiar y después acceder a un empleo se observa como la capacidad o incapacidad individualizada de luchar con las contradicciones estructurales (como se citó en Dautrey, 2014).

¿Y cuáles son estas contradicciones estructurales?, un ejemplo es el que exponen Mora, Rodríguez y Anaya³⁵ al mencionar que, anteriormente, en el imaginario colectivo el acceso a la escolaridad se relacionaba directamente con una mejor condición de vida y la posibilidad de ascender en la escala social, asegurar un espacio en una institución educativa representaba no solo la posibilidad de acceder a un empleo más o menos digno, sino también la posibilidad de ilustrarse y adquirir un horizonte cultural, sin embargo, esta relación parece haberse extinguido o cuando menos haber entrado en profunda crisis.

Al respecto, Ortega³⁶ menciona que el sistema educativo no ha dado los resultados esperados ya que la inserción laboral a un empleo formal no ha estado vinculada

³⁵ Como se citó en Téllez, 2011.

³⁶ Como se citó en Juárez y Tavera, 2018.

con la finalización de los estudios, sino al contrario, parece ser que quienes terminan sus estudios se convierten en los últimos en beneficiarse de un aumento en la oferta de empleo y quienes sufren, en primera instancia, las consecuencias directas de las constantes crisis en los Estados.

En principio, la escuela representa un problema para las juventudes mexicanas porque no es para todas y les ha restringido de procesos que atiendan sus necesidades formativas con programas que carecen, no solo de contenidos, sino también de fundamentos teórico-pedagógicos. En cambio, la política educativa ha sucumbido ante las exigencias del sector empresarial y ha habilitado a las juventudes como un capital productivo de bajo valor listo para desarrollar mano de obra barata (Flores y Becerril, 2020).

Dautrey (2014) describe que aquellas personas a las que se les ha mal llamado ninis representan la faceta más dramática del problema juvenil, pues son esa población que ha sufrido los efectos de que, hoy en día, las instituciones que solían integrar a las juventudes se debilitan, por un lado, las escuelas ya no conducen a una posición social estable y, por otro lado, el mercado laboral es escaso y precario.

Ser nini, entonces, resulta del fallo de las instituciones socializadoras, de un modelo educativo inconsistente, de la incapacidad del mercado de trabajo de absorber la demanda laboral, del abandono del Estado de su responsabilidad de reducir las brechas de desigualdad y apuntalar la igualdad de oportunidades y de la institucionalización de la individualización de los riesgos que hace que el fracaso recaiga en las juventudes por su falta de proactividad para hacerse de recursos que le permitan resolver lo que el Estado ya no quiso atender.

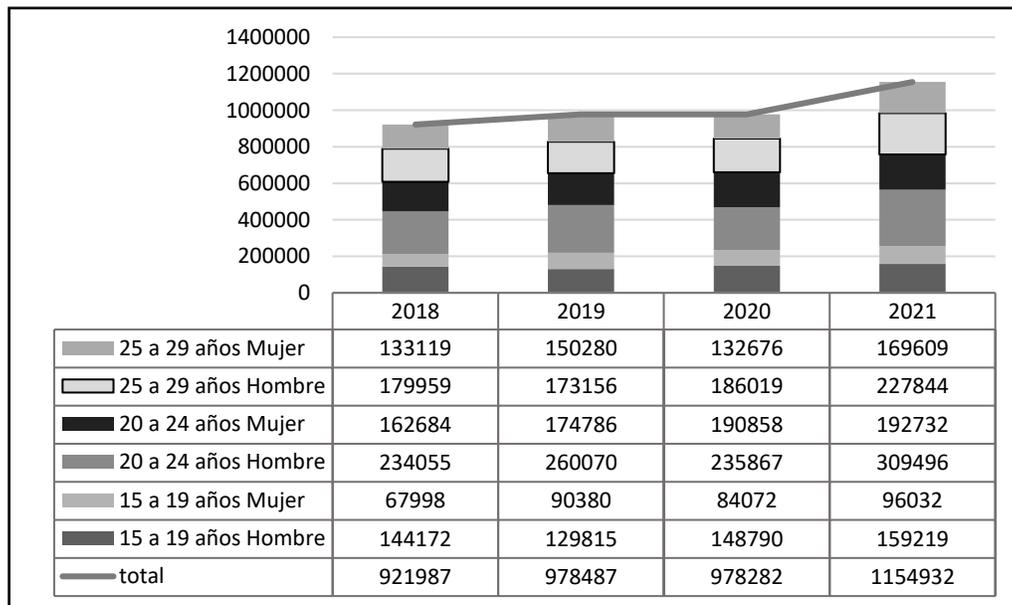
3.2 Las juventudes desocupadas, ¿por qué?

Comencemos por recordar que las juventudes desocupadas son aquellas personas de entre 15 a 29 años que, en la semana de referencia, no estaban vinculadas a algún tipo de actividad económica, pero que se encuentran en búsqueda de incorporarse a alguna (INEGI, s.f.).

En resumen, podemos observar en esta categoría a las juventudes que por algún motivo han dejado de trabajar y/o no tienen experiencia laboral, pero que se encuentran en búsqueda de un empleo.

A continuación, en la gráfica número nueve, en la que se presenta a las juventudes desocupadas por quinquenios de edad y su distribución por sexo durante los primeros trimestres desde 2018 hasta 2021, podemos observar una tendencia de crecimiento al pasar de una población total de 921 mil 987 personas jóvenes desocupadas en 2018 hasta llegar a 1 millón 154 mil 982 juventudes desocupadas en el primer trimestre de 2021; en porcentajes, en 2018 las juventudes desocupadas representaron aproximadamente el 3% de la población total de juventudes de entre 15 a 29 años, en cambio, en el primer trimestre del 2021, esta población representó, aproximadamente, el 3.7% de la población total de personas jóvenes en México.

Gráfica 9. Historicidad de las juventudes desocupadas en México



Fuente: Elaboración propia con base en INEGI. Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo. Tabulados.

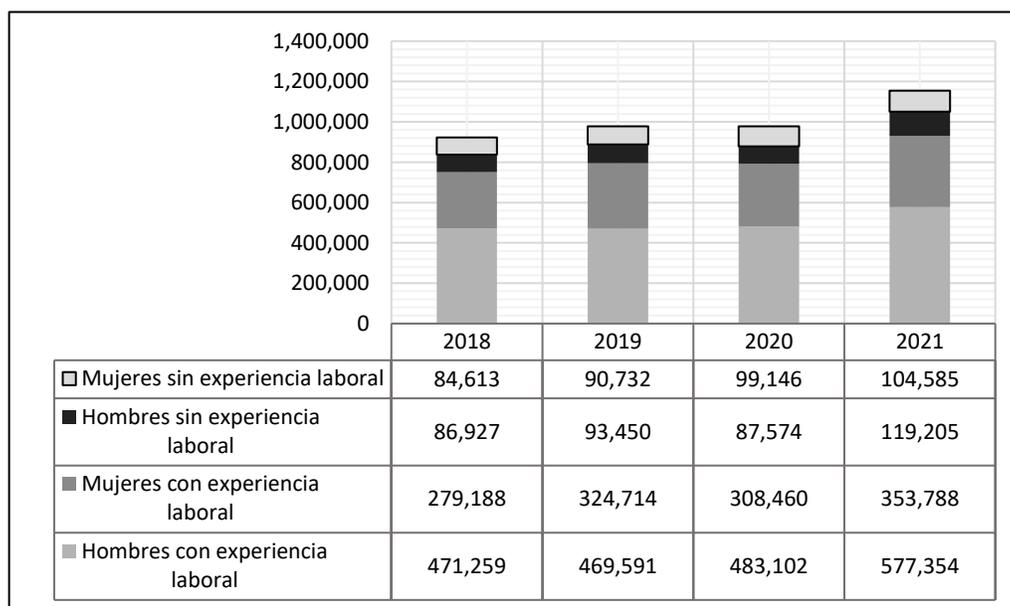
Al desagregar a la población de juventudes desocupadas por quinquenio de edad y sexo, es posible identificar que el grupo con mayor presencia histórica en esta población es el de hombres de 20 a 24 años; en el caso de las mujeres, son aquellas

que tienen entre 20 a 24 años quienes, en mayor medida, han experimentado un evento de pérdida de empleo.

Como un solo contingente, las mujeres de 15 a 29 años desocupadas han representado, históricamente, un promedio aproximado del 41% de la población total de juventudes desocupadas entre 2018 y 2021, en comparación con el promedio aproximado de 59% que han representado los hombres en la población de juventudes desocupadas.

Esto último nos permite analizar una situación llamativa, recordemos que en el análisis de la población de juventudes ocupadas se mencionó que, históricamente, también habían sido las mujeres quienes menor participación habían tenido, aquí, nuevamente vemos que las mujeres tienen una menor participación en la población desocupada, incluso podemos observar que hay menos mujeres con y sin experiencia laboral que hombres con y sin experiencia laboral, tal como se muestra en la gráfica 10 a continuación:

Gráfica 10. Distribución de las juventudes desocupada en México por Sexo y Experiencia laboral

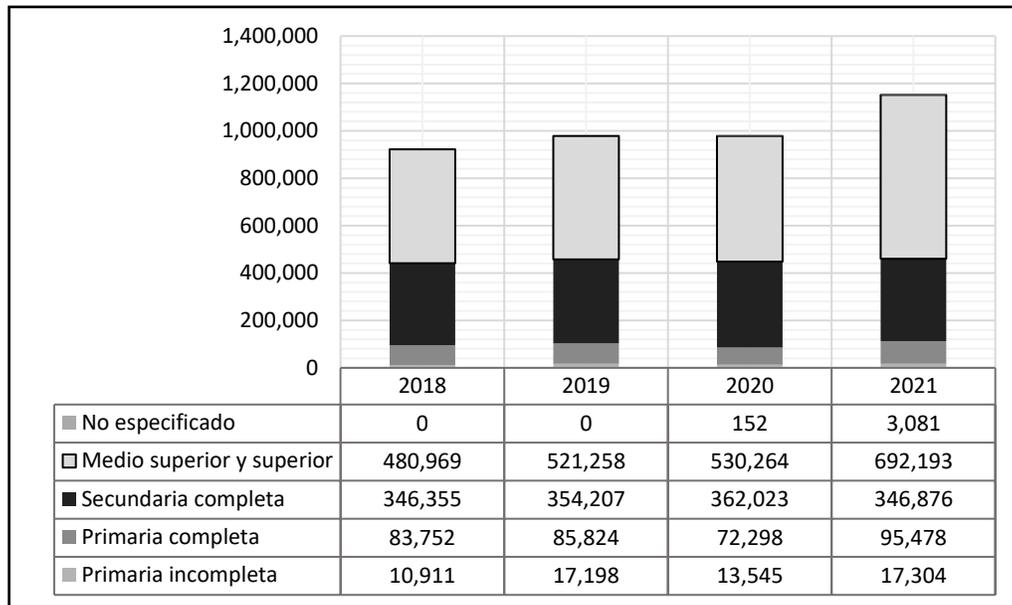


Fuente: Elaboración propia con base en INEGI. Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo. Tabulados.

Es de llamar la atención esto que se observa, a pesar de que las mujeres han

representado el mayor contingente en la población de juventudes de 15 a 29 años, son quienes menor presencia tienen en la población ocupada o desocupada, lo que nos llevaría a plantear la pregunta: ¿En dónde están todas ellas que no aparecen en estos primeros dos grupos?; esto lo abordaré más adelante.

Gráfica 11. Distribución de las juventudes desocupadas en México por Nivel de Instrucción



Fuente: Elaboración propia con base en INEGI. Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo. Tabulados.

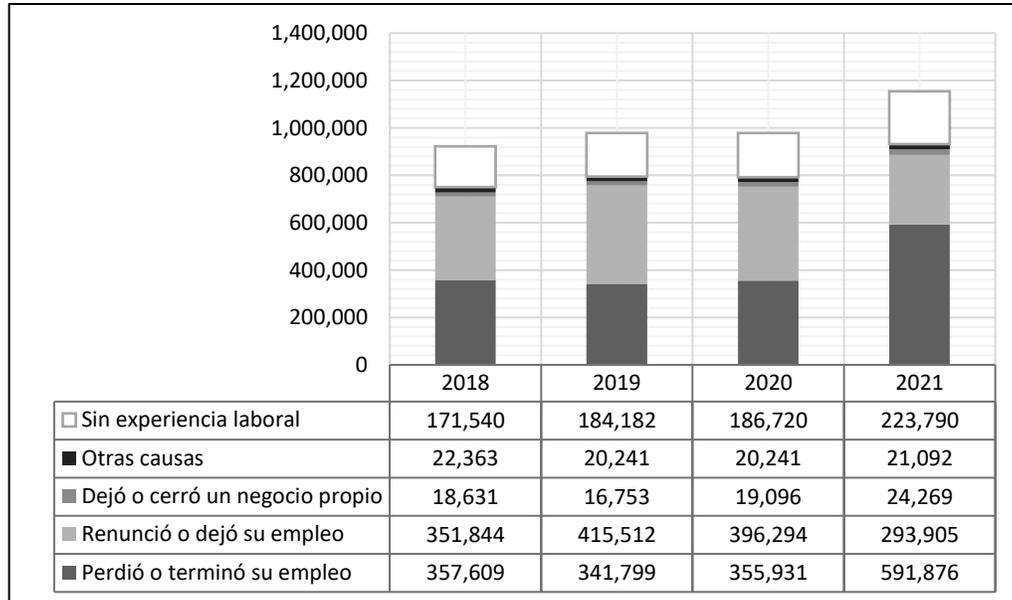
Ahora bien, al observar a la población desocupada de 15 a 29 años, como un solo contingente, según su nivel de escolaridad, se puede afirmar que las juventudes con un nivel de escolaridad equivalente a la Media Superior y Superior, son quienes, en mayor medida, han vivido un evento de pérdida de empleo, y aunque en los cuatro años de referencia se habían manifestado crecimientos, en el primer trimestre de 2021 la población de juventudes desocupadas con nivel de educación Medio Superior y Superior creció en más de 100 mil personas.

Les siguen las juventudes con escolaridad equivalente a Secundaria Completa, cuyo caso es distinto al anterior ya que, aunque habían mostrado una tendencia de crecimiento en los años de referencia, en el primer trimestre del año 2021 esta población decreció en comparación con el primer trimestre de 2020, mostrando

entonces que, pese a la pandemia por la Covid 19, la población de juventudes con Secundaria Completa experimentó menos eventos de pérdida de empleo en comparación con las juventudes de nivel Medio Superior y Superior.

Al presentar las principales causas de la desocupación de las personas, como se hace en la gráfica 12 a continuación, se concluye que las causas de desocupación han variado en los años de referencia, por ejemplo, en el primer trimestre de 2019 la principal causa de desocupación fue la pérdida y/o que el empleo de las juventudes terminara, pero en 2019 hubo más personas jóvenes que renunciaron o dejaron su empleo, tendencia que se mantuvo hasta el primer trimestre del año 2020, pero para el primer trimestre del año 2021, el crecimiento demográfico de quienes perdieron su empleo es alarmante ya que, aproximadamente, el 51% de la población de juventudes desocupadas se encontraban en esta situación a causa de perder el empleo.

Gráfica 12. Distribución de las juventudes desocupadas en México por Motivo de desocupación

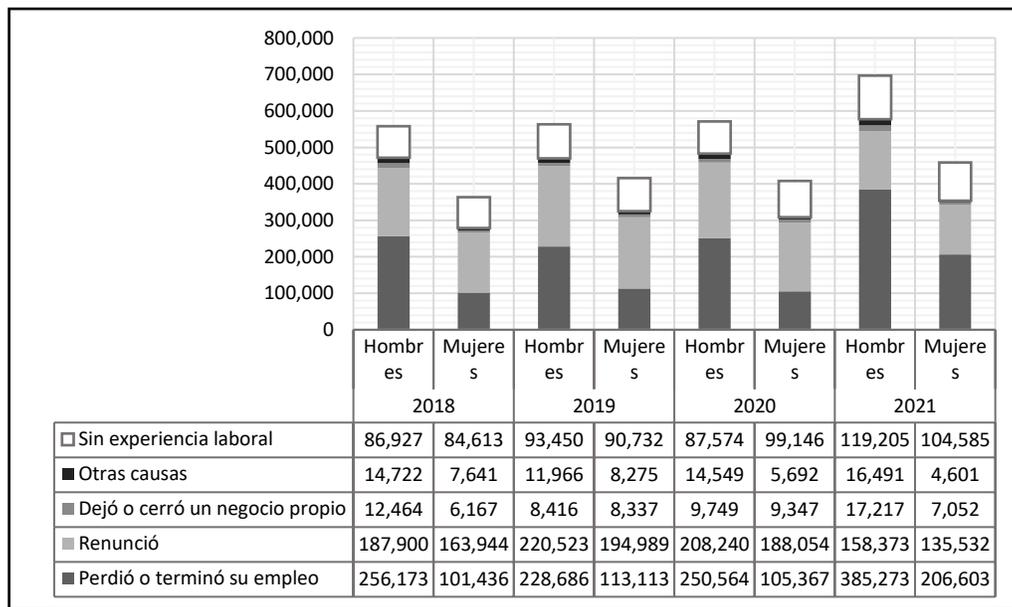


Fuente: Elaboración propia con base en INEGI. Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo. Tabulados.

Sin embargo, al observar las causas de la desocupación de las juventudes de manera desagregada por sexo, tal como lo muestra la gráfica número 13, se puede determinar que, entre el grupo de mujeres jóvenes, la principal razón de la

desocupación había sido la de renunciar a su empleo, esto hasta el primer trimestre de 2020 ya que en el primer trimestre de 2021 la principal causa fue la de perder su empleo o que esté terminó; pero en el caso de los hombres, la principal causa de desocupación histórica es la de perder o que termine su empleo, esto como una tendencia que se mantuvo durante los cuatro años de referencia.

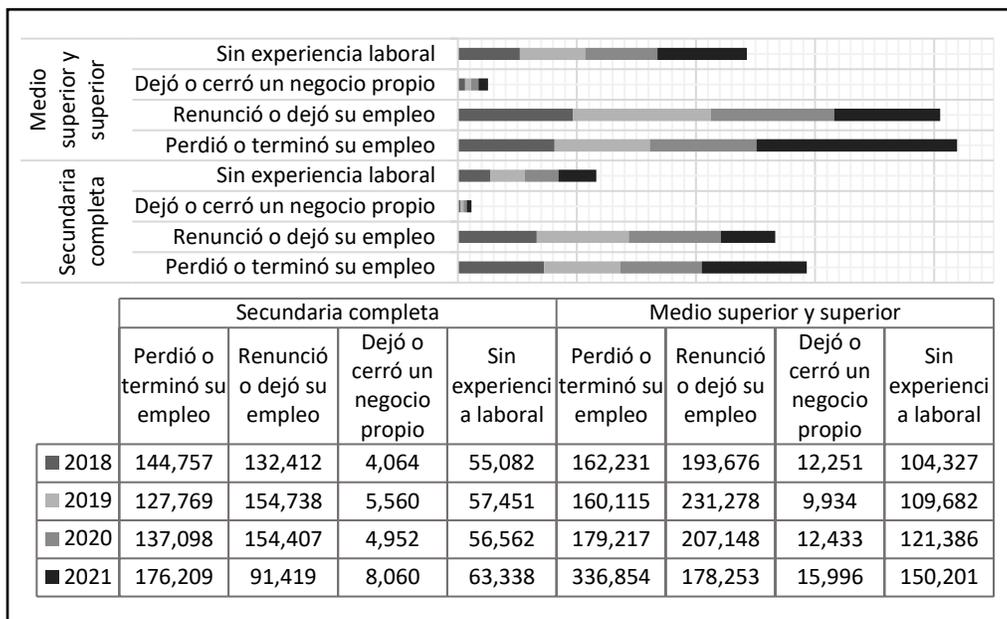
Gráfica 13. Distribución de las juventudes desocupadas en México por Sexo y Motivo de desocupación.



Fuente: Elaboración propia con base en INEGI. Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo Tabulados.

Ahora, al analizar las principales causas de desocupación según los niveles de instrucción, de manera específica en los dos niveles que más población joven integran -el de Media Superior y Superior y el de Secundaria Completa-, vamos a encontrar que durante los primeros trimestres de 2018, 2019 y 2020, la principal causa de desocupación entre la población juvenil con nivel de escolaridad equivalente a la media superior y el nivel superior, la principal causa de desocupación fue la de renunciar o dejar su empleo, pero en 2021 esta tendencia se revierte, incrementando la población que, a causa de perder o que su empleo haya terminado, se encontraran desocupados. Esto se muestra a continuación:

Gráfica 14. Distribución de las juventudes desocupadas en México por Nivel de Instrucción y Motivo de desocupación.



Fuente: Elaboración propia con base en INEGI. Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo. Tabulados.

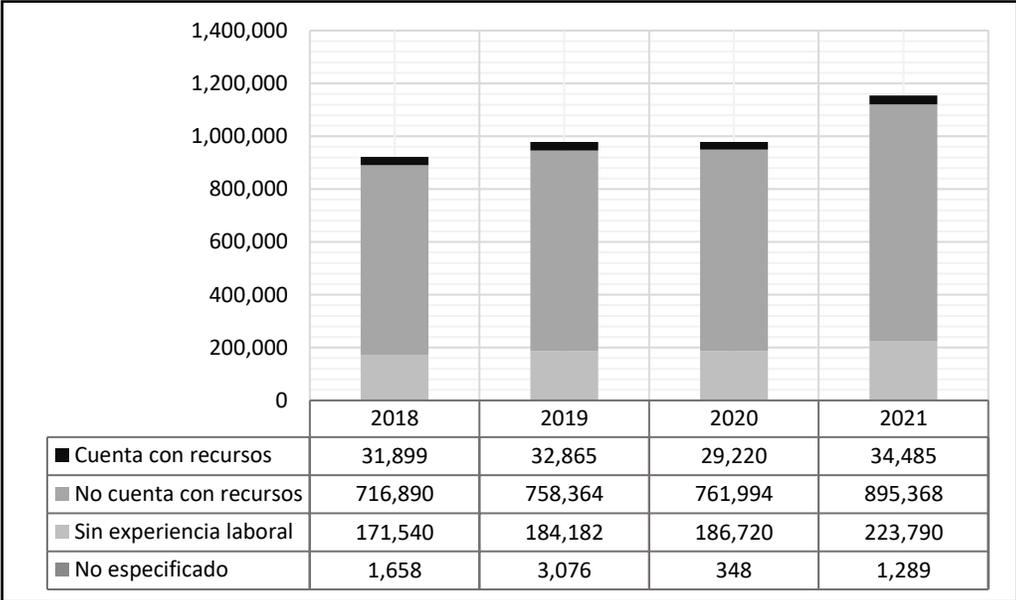
Por otro lado, en el caso de la población con nivel de instrucción equivalente a secundaria completa, las causas de desocupación tuvieron una variación constante; se muestra que en el primer trimestre de 2018 la principal causa de desocupación de esta población fue la de perder o que su empleo haya terminado, pero en 2019 y 2020, fue la de renunciar y/o dejar su empleo, finalmente, en el primer trimestre de 2021, al igual que la población con educación media superior y superior, y al igual que la tendencia general de las juventudes mexicanas, la principal causa de desocupación fue la haber perdido su empleo o que este haya terminado.

En estos casos me parecería erróneo hablar solo de eventos de pérdida de empleo que ya de por sí son alarmantes, para ampliar esta información que se ofrece, quisiera que observemos una constante que se manifiesta cuando las juventudes mexicanas dejan de estar ocupadas.

En la gráfica número 15 se presenta información respecto a las juventudes desocupadas que, al entrar en esta situación, cuentan o no, con recursos obtenidos

de su último empleo y/o negocio realizado por cuenta propia. La evidencia demuestra que son significativamente más las juventudes que entran en la desocupación sin contar con recursos económicos, un promedio histórico aproximado de 77.66% de la población desocupada, en cambio, son pocas las juventudes que cuentan con recursos económicos cuando dejan de estar ocupados, en promedio, solo un 3.19% de las juventudes que han dejado de estar ocupadas en los años de referencia, han contado con recursos económicos para afrontar su desocupación.

Gráfica 15. Distribución de las juventudes desocupadas en México por Disposición de recursos



Fuente: Elaboración propia con base en INEGI. Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo. Tabulados.

Con esta idea se plantea que el no contar con recursos para afrontar el desempleo puede influir en el tiempo que una persona joven permanezca en la desocupación. Aquí precisemos un par de situaciones. Si recordamos los grupos quinquenales de ocupación y desocupación, se hace manifiesto que el grupo de juventudes, hombres y mujeres, de 25 a 29 años, son quienes representan una mayor proporción de las juventudes ocupadas en México.

En cambio, en el caso de las juventudes desocupadas, el grupo de 20 a 24 años,

como un solo contingente, es el que mayor proporción suma a la población. Podemos decir, entonces, que a mayor edad la ocupación es mayor, pero a menor edad la desocupación es mayor, al menos en el rango de 20 a 29 años.

También aquí es importante recordar los niveles de instrucción de las juventudes, tanto en las que están ocupadas como desocupadas, el nivel de instrucción que mayores proporciones suma a ambas poblaciones son las que cuentan con un nivel de escolaridad equivalente a Media Superior y Superior.

Acá, entonces, es posible recuperar la hipótesis que plantean Loría y Salas (2019), según la cual las juventudes, al buscar su inserción en el mercado laboral y derivado de su alto nivel de instrucción, comienzan demandando un salario que resulta superior al que ofrece el mercado laboral, hecho que ocasiona una discordancia entre lo que ofrece el mercado y lo que las juventudes creen merecer, la cual solo puede desaparecer en tanto la capacidad de las juventudes por mantenerse desempleado a partir de las condiciones de su entorno de partida se reduzca y, en cambio, su urgencia de generar ingresos aumente, hechos que suceden en tanto la edad de las personas aumenta.

En este sentido, Bermúdez-Lobera (2014) habla de eventos de transición a la adultez al señalar, por ejemplo, que es más probable encontrarse desocupado mientras no se cuenta con alguna responsabilidad de tipo conyugal, matrimonial y/o de familia, ya que al presentarse esto, los roles cambian y aparecen nuevas responsabilidades que propician que una persona joven reduzca sus expectativas laborales y salariales y las ajuste hacia lo que el mercado ofrece con tal de atender sus nuevas formas de vida, aunque no en las mismas circunstancias para hombres y mujeres.

La evidencia presentada sugiere que hay más hombres jóvenes ocupados y desocupados que mujeres ocupadas y desocupadas, aunque las mujeres de 15 a 29 años sean una población mayor a la de hombres de las mismas edades, por ello planteaba anteriormente la pregunta de: ¿En dónde están las mujeres que no están siendo identificadas como ocupadas ni cómo desocupadas?

Una primera respuesta, y que se relaciona con lo que se viene exponiendo, es mencionar que existe y persiste una fuerte división por roles de género entre las juventudes ya que, mientras a los hombres se les ha atribuido histórica y socialmente el rol de proveedores, a las mujeres se les ha relegado al trabajo doméstico y de cuidados no remunerado, aún y cuando no han vivido un evento de transición a la adultez.

Tal situación coincide con lo que señala Bermúdez-Lobera (2014) al describir que la concepción de nini se acentúa en el caso de las mujeres jóvenes ya que ellas transitan más rápido hacia la adultez en comparación con los hombres, pues aún en el núcleo familiar de origen deben asumir roles de trabajo doméstico que les podrían llevar a truncar sus trayectorias educativas.

Lo anterior, aunado a la transición a la adultez, muchas veces forzada con una relación conyugal y la imposición de roles de género, propicia un escenario en el que parecen existir solo dos caminos para ellas, un empleo más precario que el de sus similares hombres y/o la invisibilización en el trabajo del hogar.

Capítulo 4. Juventudes mexicanas al borde de la exclusión

En el apartado anterior se han abordado a las juventudes que se consideran como económicamente activas, las cuales, en suma, representan un promedio histórico del 51.85% de la población total de juventudes mexicanas durante el período que comprende del primer trimestre de 2018 al primer trimestre de 2021, y al igual que anteriormente planteaba la búsqueda de aquellas mujeres que no tenían presencia en la población ocupada y desocupada, aquí vuelvo a plantear una pregunta de apertura: ¿En dónde está el 48.15% de la población juvenil que no se considera como económicamente activa?

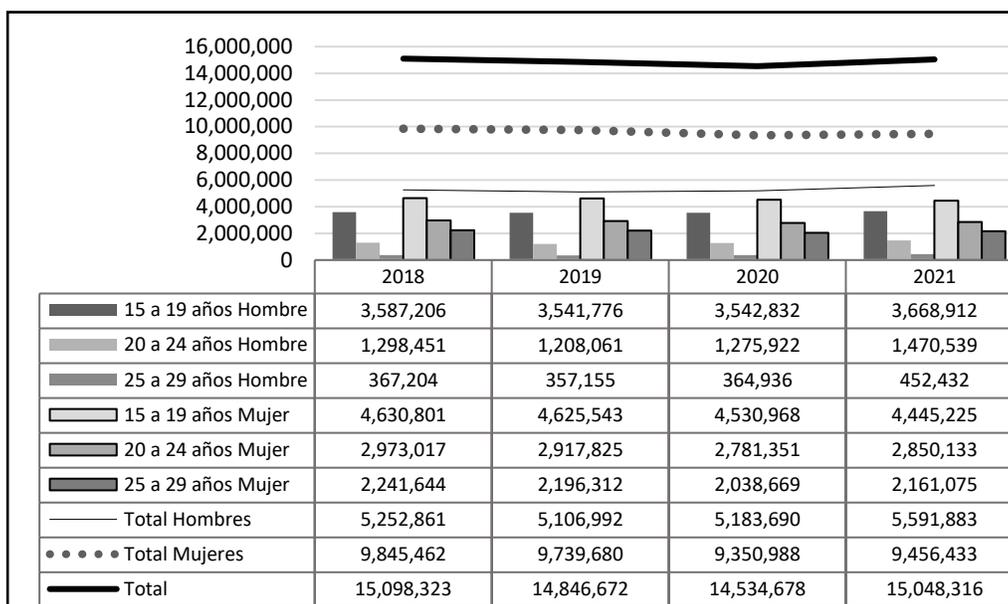
Con base en esta pregunta, analizaré a la Población No Económicamente Activa (PNEA) Disponible y No Disponible con el objetivo de aproximarme a las juventudes que no se encuentran trabajando y que tampoco estudian, pero que no es posible llamarles niñas debido a que su ausencia de ambas actividades atiende a diferentes causas, algunas que se logran identificar y otras que no del todo.

En primer lugar, se observará a las juventudes de 15 a 29 años pertenecientes a la PNEA de México, estas personas, de acuerdo con el INEGI (s.f.), son aquellas que durante la semana de referencia de la ENOE, manifestaron no estar buscando un empleo y que su ocupación, en ese momento, se concentraba en actividades no económicas, esto es, que se ocupan en realizar acciones mediante las que se busca la satisfacción de necesidades personales y/o familiares para el funcionamiento de los habitantes de la vivienda, sin que esto signifique que reciba algún pago o generen algún bien y/o servicio de mercado.

La gráfica 16, a continuación, muestra, de manera general, que la PNEA había decrecido constantemente entre los primeros trimestres de 2018, 2019 y 2020, sin embargo, en el primer trimestre de 2021 vuelve a crecer registrando un total de 15 millones 48 mil 316 personas jóvenes de las cuales las mujeres representaron el 62.85%. Históricamente, las mujeres han representado el 64.5% de la PNEA durante los años de referencia en comparación con el 35.5% que han representado los hombres. Esto nos deja ver una gran disparidad ya que, mientras en la PEA

juvenil predominan los hombres, la PNEA juvenil está integrada principalmente por mujeres.

Gráfica 16. Historicidad de las juventudes mexicanas de la PNEA por quinquenios de edad y sexo



Fuente: Elaboración propia con base en INEGI. Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo. Tabulados.

Aquí hay otra situación interesante que destacar, anteriormente mencionamos que la edad influía en la probabilidad de encontrarse ocupado, siendo que a mayor edad la desocupación era menor y a menor edad, la desocupación era mayor; en la gráfica número 16 podemos observar que los rangos etarios que más población suman a la PNEA juvenil son los de mujeres y hombres -en ese orden- de 15 a 19 años, situación que coincide con el planteamiento formulado.

Ulterior a esta distinción hay un sentido de advertencia. Sucede que la presencia mayoritaria de un grupo más joven entre las juventudes mexicanas como PNEA representa una situación de “alarma”; aunque se reconoce que tanto los itinerarios como los calendarios biográficos se han venido trastocando y diversificando con el paso de los años, la evidencia sugiere que este período de la vida, de los 15 a los 19 años, es definitorio para las juventudes.

Bermúdez-Lobera (2014), menciona que, a pesar de que los eventos de transición

a la adultez aparecen con mayor frecuencia entre las poblaciones de edades más avanzadas (20 a 24 y 25 a 29 años), en este período de la juventud (15 a 19 años) es cuando se definen las trayectorias familiares, laborales y educativas, ya que este corresponde con varios eventos, entre ellos, la finalización de la educación media superior y la posibilidad de acceder a la educación superior; alcanzar la adultez legal y con ello, la posibilidad de ejercer derechos propios de la edad.

Hablando de políticas públicas, esta premisa sugiere que, en esta edad, la ausencia de herramientas y opciones para transitar a la adultez puede acrecentar las posibilidades de que alguna crisis coyuntural conduzca a un itinerario biográfico errático e inestable que propicie situaciones como el truncamiento definitivo de la trayectoria educativa, el desempleo y/o prolongados períodos en la desocupación.

Ahora, retomando la mayor proporción de mujeres jóvenes en la PNEA, esto puede ser una señal de por qué la proporción de mujeres en la PEA es menor a la de hombres ya que, como se ha señalado anteriormente, las mujeres presentan una mayor probabilidad de vivir un evento de transición a la adultez a menor edad.

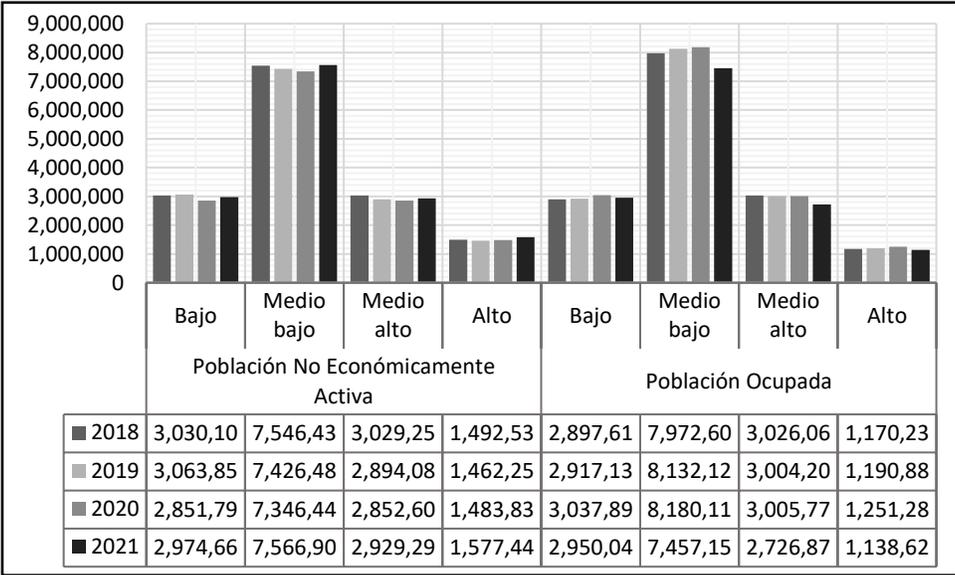
Entre otras cosas, esto se explica por la división sexual del trabajo en los hogares. Navarrete, Padrón y Silva (2017), plantean que situaciones relacionadas con el proceso de formación familiar, tales como el inicio de la vida conyugal y los embarazos a temprana edad, suelen afectar principalmente a las mujeres, hecho que aumenta sus probabilidades de reducir su participación en el sistema educativo y aún más, en el mercado laboral.

Derivado de lo anterior, autores como de Hoyos, Rogers y Székely (2016) han llegado a plantear que el perfil típico de niñas en Latinoamérica son mujeres que no terminaron la educación básica debido a un embarazo temprano y/o un matrimonio precoz, lo cual es totalmente discutible porque definir como el perfil típico de niñas a las mujeres jóvenes con esos antecedentes biográficos, además de todos los estigmas que se acarrea con ello y que se agudizan, implica invisibilizar su participación en el trabajo doméstico y de cuidados en el hogar, que sí es trabajo, pero no remunerado ni reconocido.

Ahora bien, en la gráfica número 17 expongo una comparación de la Población No Económicamente Activa de 15 a 29 años y de la Población Ocupada, de la misma edad, según el estrato económico en el que las juventudes están posicionadas.

Destaca principalmente que, en los primeros trimestres de los cuatro años de referencia, la población juvenil que pertenece al estrato socioeconómico Medio bajo es la que mayor participación ha mostrado tanto en la ocupación como en las actividades no económicas, asimismo, si se observan a los estratos socioeconómicos Bajo y Medio alto, podemos dar cuenta de que hay proporciones similares entre años y condiciones de ocupación. Sin embargo, al observar el estrato socioeconómico Alto, hay una diferencia interesante.

Gráfica 17. Comparación de las juventudes mexicanas que forman parte de la PNEA y de las juventudes ocupadas en México por Estrato Socioeconómico



Fuente: Elaboración propia con base en INEGI. Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo. Tabulados.

Se observa que, históricamente, es menor la población de juventudes mexicanas pertenecientes al estrato socioeconómico alto que se encuentran ocupadas, en comparación con las que se encuentran inactivas económicamente. Esto tiene relación con lo que anteriormente se señalaba respecto a las capacidades que las juventudes tienen de mantenerse alejados del empleo y la ocupación a partir de las

condiciones de su entorno de partida.

A partir de ello, sugiero que la baja ocupación de las personas jóvenes pertenecientes al estrato socioeconómico alto y, en cambio, su mayor presencia en la inactividad económica se debe, principalmente, a que el entorno familiar, político, económico y cultural de estas personas les permite sostener la desocupación, en dónde incluso si es posible que sea una elección, incluso por períodos prolongados.

El argumento que da soporte a este planteamiento es que, ante alguna crisis coyuntural que desestabilice su itinerario biográfico, los recursos a los que tienen acceso les permiten afrontarla con mayor ventaja y sin poner en alto riesgo la continuidad del itinerario biográfico que han construido y hasta decidido; situación que no ocurre con la mayoría de las personas, en principio, porque son realmente pocas las juventudes que pertenecen al estrato socioeconómico alto.

Esto que se manifiesta es casi imposible de suceder en las juventudes que pertenecen a los estratos socioeconómicos medio bajo y bajo, donde la dinámica biográfica es distinta y las condiciones contextuales de partida influyen altamente.

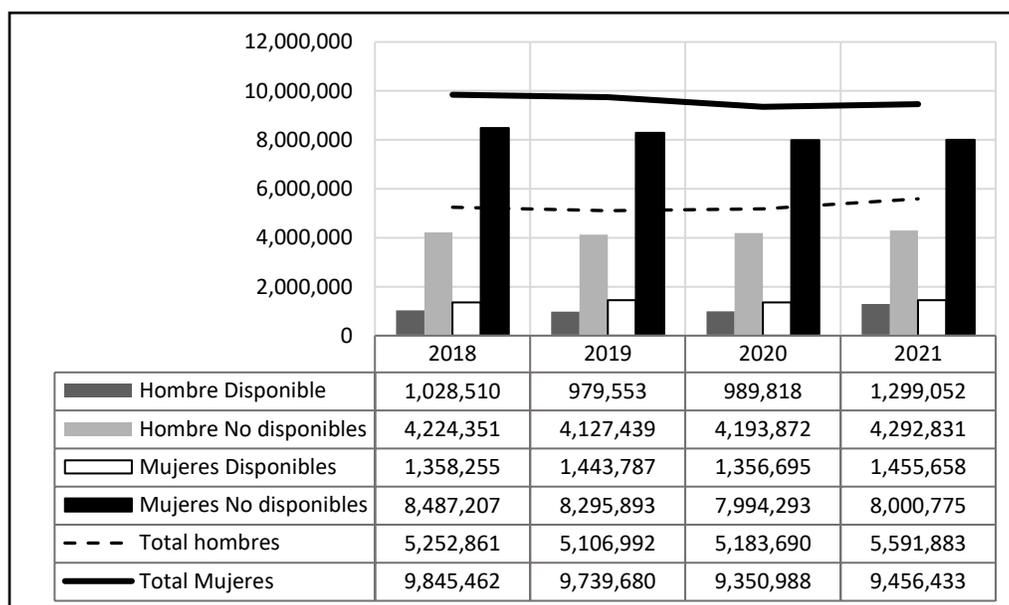
Al respecto, Escoto y Navarrete (2014), mencionan que, en estos casos, variables como la estructura familiar, las características de los padres y el estrato social de origen se convierten en factores determinantes ya que, en aquellos hogares más desfavorecidos, estos pueden influir drásticamente para que una persona joven abandone la escuela, hecho que determina una situación de vulnerabilidad que no llega a ser compensada con la inserción laboral, empero, las condiciones críticas de empleabilidad que han persistido entre las juventudes, agudizan esa vulnerabilidad de partida llegando a convertirla, incluso, en transgeneracional.

Al interior de la Población No Económicamente Activa existe una principal distinción que importa mucho. Para la ENOE existen dos principales tipos de población inactiva económicamente, aquellas personas que pueden incorporarse a alguna actividad económica, pero aún no están ocupadas porqué ya desistieron de buscar hacerlo o porqué han llegado a considerar que no tienen las posibilidades de

emplearse, esta es la PNEA Disponible.

Por otro lado, está la PNEA No Disponible, en donde es posible encontrar a personas que tienen interés por emplearse, pero viven en contextos que se los impiden, algunas porque se encuentran incapacitadas físicamente para hacerlo, están jubiladas y/o pensionadas, se incluye a personas que dedican su tiempo al trabajo doméstico y de cuidados y, muy importante no perderlo de vista, a aquellas personas descartan el trabajo sin una causa identificable.

Gráfica 18. Distribución de las juventudes mexicanas de la PNEA por sexo y según su condición de Disponibilidad o No Disponibilidad



Fuente: Elaboración propia con base en INEGI. Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo. Tabulados.

En la gráfica anterior hay una principal situación llamativa, al tomarla como un solo bloque, la PNEA No disponible tiene una prevalencia significativa sobre la Disponible; sin embargo, cuando se desagregan las poblaciones según el sexo de las juventudes, es posible determinar que las mujeres mantienen una significativa diferencia poblacional sobre los hombres en ambas situaciones de inactividad económica, pero son aún más las mujeres jóvenes en condición de No Disponibilidad.

Aunque durante los años de referencia se ha hecho manifiesta una reducción, las mujeres No Económicamente Activas en condiciones de No Disponibilidad para desempeñar alguna actividad económica han representado el 55% de la PNEA desde el primer trimestre de 2018 hasta el primer trimestre de 2021.

Por otro lado, en el caso de los hombres, tanto en los Disponibles como los No Disponibles, el crecimiento es más notorio que en el caso de las mujeres, aunque no para alcanzar los mismos números que ellas siguen representando.

4.1 Juventudes desesperanzadas

Anteriormente, abordé las principales categorías en que se pueden enmarcar a las juventudes de la PNEA, desde ese espacio se han hecho evidentes algunas situaciones como la mayor presencia de mujeres en esta categoría; sin embargo, al interior de las condiciones de Disponibilidad y No Disponibilidad hay varias cosas más que destacar.

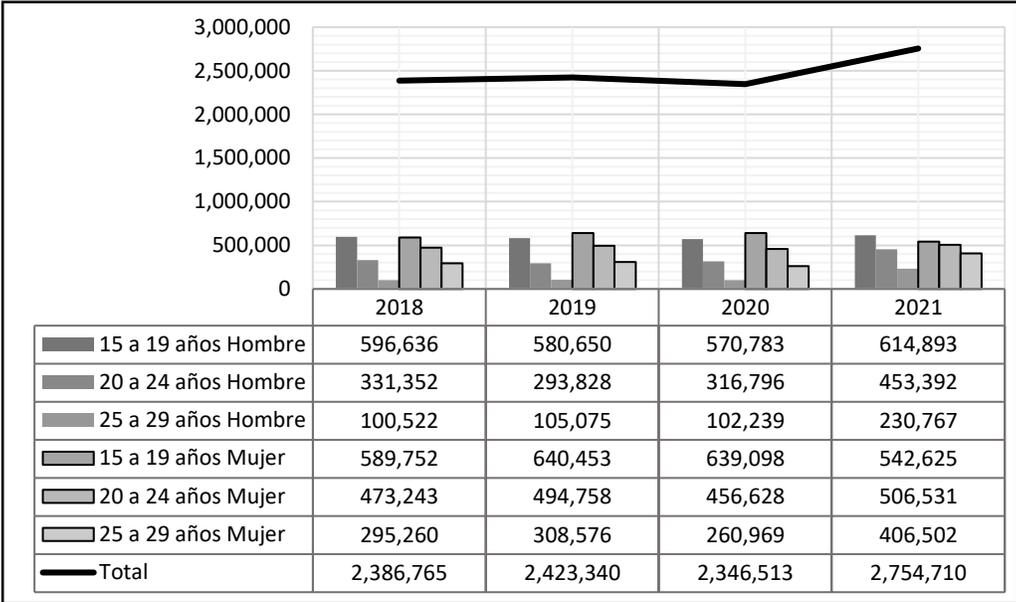
Por lo anterior, considero necesario evidenciar la situación particular de las juventudes en ambas categorías, comenzando por las juventudes Disponibles quienes tienen interés y podrían integrarse a alguna actividad económica, pero hay que develar por qué no lo han conseguido.

En primer lugar, quisiera destacar la distribución etaria y por sexo de las juventudes de 15 a 29 años que forman parte de la PNEA Disponible. En esta distribución que se ilustra en la gráfica número 19, a continuación, se puede percibir la mayor proporción de mujeres sobre los hombres, misma que anteriormente ya se había ilustrado; pero también es posible observar que las poblaciones quinquenales han tenido comportamientos diferenciados.

Existen dos grupos quinquenales que son los que guardan las mayores proporciones poblacionales, las mujeres y los hombres de 15 a 19 años, aunque, entre estos dos grupos, en los años de referencia se percibe una suerte de alternancia ya que, mientras en el primer trimestre de 2018 los hombres de 15 a 19

años era un grupo mayor que el de las mujeres de la misma edad, entre los primeros trimestres 2019 y 2020 las mujeres predominaron, pero no así en el primer trimestre de 2021.

Gráfica 19. Historicidad de las juventudes mexicanas de la PNEA Disponible por Quinquenios de edad y Sexo



Fuente: Elaboración propia con base en INEGI. Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo. Tabulados.

Ahora, al analizar el resto de los grupos quinquenales, se puede determinar que, a excepción del grupo de mujeres de 15 a 19 años, todos los quinquenios etarios mostraron significativos crecimientos desde el primer trimestre de 2020 para el primer trimestre de 2021, siendo el de las mujeres de 25 a 29 años el que más creció, esto implica que, en 2021, la población de mujeres de 15 a 29 años es la que más experiencias de desempleo ha padecido.

Ahora bien, entre estas experiencias de desempleo caben dos escenarios que pueden experimentar las juventudes disponibles, y que son lo que les distingue de las juventudes desocupadas, el hecho de haber buscado algún empleo, pero haber desistido y/o llegar a considerar que no tienen la experiencia suficiente para integrarse a alguna actividad económica; y es esta situación la que precisa la razón del título que lleva este apartado.

Aguayo, Mancha y Rangel (2013) exponen que la complejidad del fenómeno nini y la definición imprecisa de este han propiciado la imposición mediática de una imagen deformada y estereotipada de un grupo de personas, cuyo verdadero problema podría ser el que hayan perdido la esperanza en su entorno económico y social, puesto que no creen que estudiando podría mejorar su situación, pero también son conscientes de que el trabajo escaso y precario no les permitirá llevar la vida digna a la que, *per se*, son acreedores.

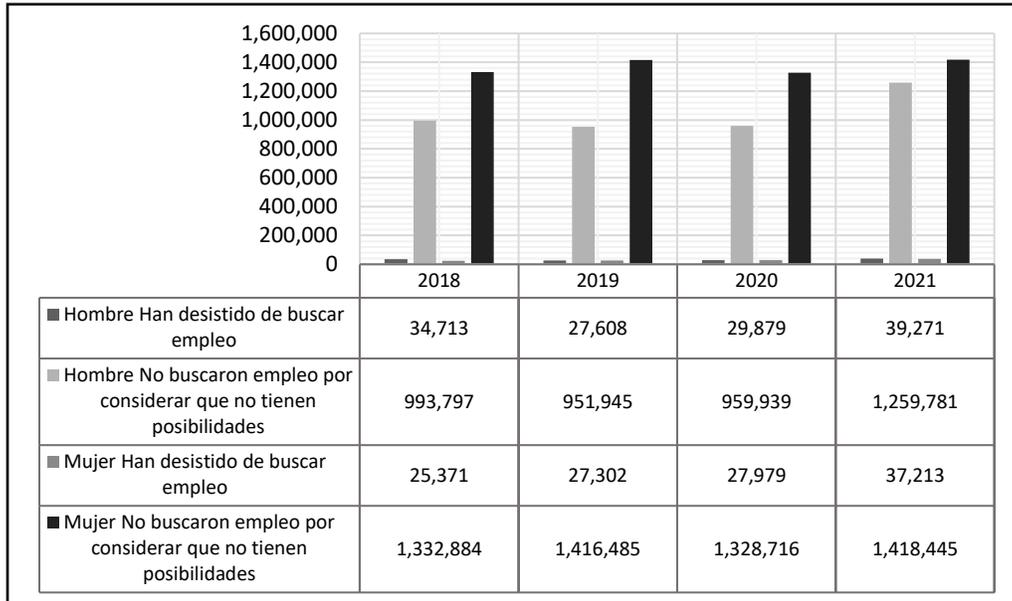
Este hecho de “perder la esperanza” está relacionado con las causas de la desocupación de las juventudes que, a pesar de sus muchos intentos, no han logrado colocarse en actividades económicas.

Por ejemplo, durante los años de referencia, la gráfica número 20 nos permite distinguir que, entre las mujeres de 15 a 29 años, la principal causa de inactividad económica está relacionada con el desempleo a causa de la consideración de no tener posibilidades para integrarse a alguno.

Y aunque esta situación se replica, con sus debidas proporciones, en el caso de los hombres, en las mujeres persiste esta situación, lo que nos llevaría a preguntar por qué han llegado a esa consideración, ya que no se distingue si es por falta de conocimientos y/o experiencia demandada, escasez de oportunidades y/o una severa incompatibilidad entre el mercado laboral existente y las condiciones de vida persistentes de las juventudes que no les permiten concatenar ambas situaciones.

Una de las rutas para responder por qué las juventudes han llegado a esa consideración pudiera ser el analizar los niveles de instrucción de las juventudes que se encuentran en esta situación, y es que, aunque hemos determinado ya que un alto nivel de instrucción no garantiza mejores condiciones de empleabilidad, la educación persiste, por antonomasia, como el principal motor de ascenso social.

Gráfica 20. Distribución de las juventudes mexicanas de la PNEA Disponible por motivo de inactividad



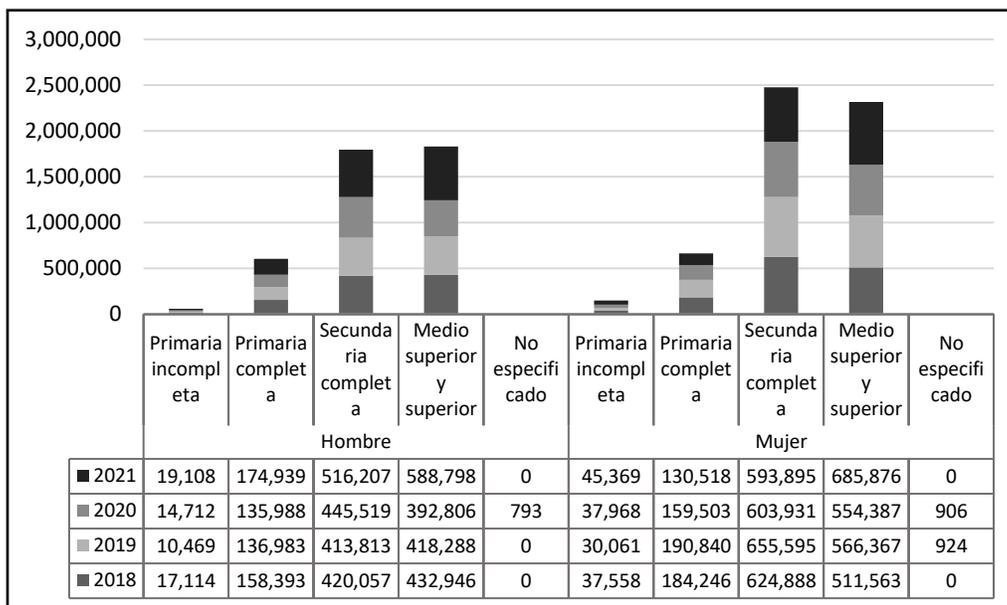
Fuente: Elaboración propia con base en INEGI. Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo. Tabulados.

Al analizar los niveles de instrucción de la PNEA Disponible, la evidencia en la gráfica número 21 sugiere que tener un nivel de instrucción equivalente a secundaria completa es la media histórica para las mujeres de 15 a 29 años en situación de inactividad económica.

Por otro lado, en el caso de los hombres, el nivel medio superior y/o superior es el que representa la media histórica de instrucción, aunque no significativamente superior al nivel de secundaria completa.

Una posible conclusión a esto es que, si bien un nivel de instrucción académica mayor no asegura la empleabilidad, es posible que un menor nivel de instrucción si represente una mayor probabilidad de situarse en el desempleo.

Gráfica 21. Distribución de las juventudes mexicanas de la PNEA Disponible por Sexo y Nivel de Instrucción



Fuente: Elaboración propia con base en INEGI. Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo. Tabulados.

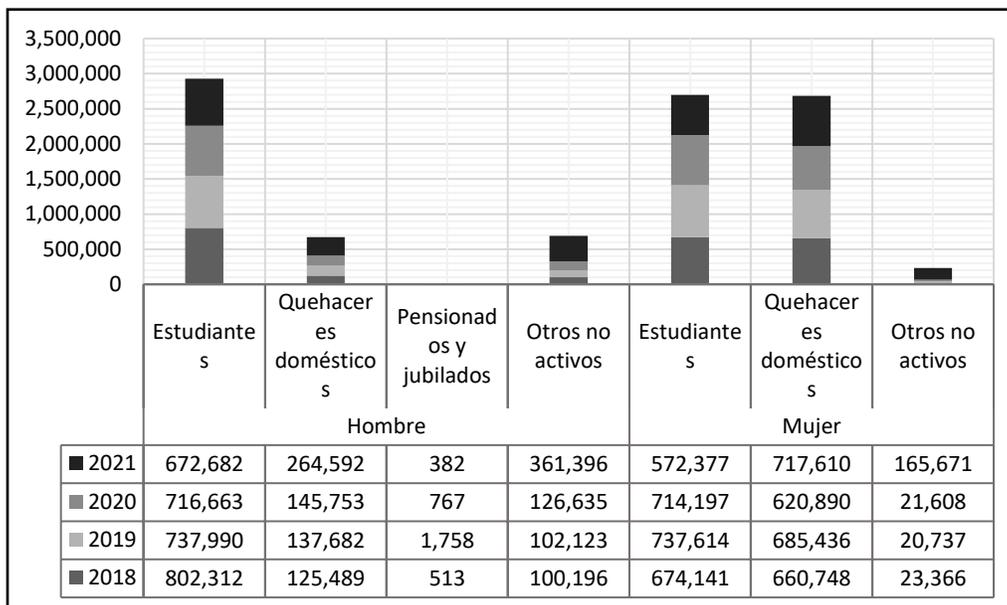
Pero mencionar solamente el aspecto educativo implicaría sugerir que las juventudes tienen la culpa de no formarse más para aumentar sus probabilidades de integrarse al sector “productivo”.

En cambio, como también lo mencioné anteriormente, hay que considerar la incompatibilidad que existe entre los itinerarios biográficos de las juventudes y la oferta laboral ya que esta situación implica que las juventudes, para emplearse, tengan que renunciar a otras actividades, por ejemplo, tener que dejar de estudiar para trabajar y aumentar su probabilidad de truncar su trayectoria académica y viceversa, dejar de trabajar para seguir estudiando, pero no contar con los recursos suficientes para sostener los gastos educativos y finalmente tener que abandonarlos.

Derivado de lo que se ha mencionado, en la gráfica número 22 se ilustran las actividades no económicas en las que se encuentran inmersas las juventudes que desean trabajar, pero las condiciones del contexto en el que se encuentran no les permiten integrarse a alguna actividad económica por la incompatibilidad entre lo que quieren, el itinerario de vida que desempeñan y la restricción del mercado

laboral para adaptarse a estas trayectorias de vida multivariadas.

Gráfica 22. Distribución de las juventudes mexicanas de la PNEA Disponible por Tipo de Actividad No Económica



Fuente: Elaboración propia con base en INEGI. Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo. Tabulados.

A partir de lo presentado, podemos observar que ser estudiante, en el caso de los hombres, durante los años de referencia ha sido la principal causa de la inactividad económica porque, como mencionaba antes, la probabilidad de concatenar ambas actividades es muy baja, y la mayoría se ve forzado a renunciar al empleo con tal de seguir estudiando.

Por otro lado, el trabajo doméstico es una causa significativamente menor de la desocupación de los hombres, esto en comparación con las mujeres. Asimismo, observamos que para los hombres existe una categoría o motivo de inactividad económica que no existe para las mujeres, esta es la de estar pensionados y/o jubilados.

En el caso de las mujeres, aunque ser estudiantes también es la principal causa histórica de inactividad económica, el trabajo doméstico es otra causa de significativas proporciones que han impedido que las mujeres jóvenes se integren

al mercado laboral, y caso contrario al de los hombres, a las mujeres se les ha impedido escapar de ese rol socialmente impuesto, por lo que en el caso de las mujeres el no trabajar atiende más a un sentido de exclusión y segregación del mercado laboral por razones de género que a la ausencia de posibilidades propias de la persona para integrarse a un empleo.

Si les llamo juventudes desesperanzadas es porque, aún con toda la adversidad del contexto que padecen, no descartan su intención de emplearse, aunque más que intención, parece necesidad de emplearse, necesidad que ni siquiera con la empleabilidad podría paliarse.

Desafortunadamente, estas juventudes desesperanzadas no son las que se enfrentan al escenario más crítico de la vida, y no porqué se trate de una competencia de “a ver a quién le va peor en la vida”, sino porque la realidad mexicana nos muestra que dentro de la exclusión hay quienes están segregados, a quienes se les ha cargado la culpa de los múltiples errores y omisiones del Estado mexicano, a quienes, por ser minoría, se les ha violentando sistemáticamente invisibilizándoles y criminalizándoles, no solo simbólicamente.

4.2 ¿Los verdaderos Ninis?

El título es a propósito, hay que cuestionarse a quiénes se les ha atribuido esa “improductividad”, esa contrariedad al modelo de vida performativo por antonomasia, hay que cuestionarse para evidenciar que no existen los “verdaderos ninis”, que no es posible perpetuar modelos de vida prescritos y que los tipos de agencia biográfica que eligen las personas, particularmente las juventudes, merecen una profunda reflexión desde enfoques multidisciplinares que agreguen multidimensionalidad al ya de por sí complejo fenómeno de las juventudes mexicanas.

En este sentido, en este apartado en particular me propongo exponer, además de los datos estadísticos, otros aportes y argumentos que ayuden a comprender que la complejidad del fenómeno juvenil está determinada no solo por los factores

económicos y de mercado, sino que al interior de esa complejidad existen y persisten escenarios en los que la empleabilidad ni siquiera se percibe como una opción disponible o al alcance de las juventudes.

Dautrey (2014) argumenta que la “categoría” nini representa el escenario más dramático de la experiencia de “ser joven” ya que constituye una restricción con la que se ha intentado borrar u omitir el contexto que engendra esa condición, así como simplificar la actuación de las personas, reducir el grado de complejidad del fenómeno de las agencias de vida y culpabilizar a las juventudes por su incapacidad para involucrarse en el ámbito educativo y laboral, en cambio, antepone la idea de que no estudiar y no trabajar se trata de una decisión individual.

De acuerdo con Arceo y Campos (2011) existen dos principales enfoques de análisis sobre el fenómeno nini, el primero de ellos lo establece como una problemática derivada de la exclusión social por la falta de oportunidades para las juventudes y por el abandono del Estado, por otro lado, este fenómeno también es analizado bajo el argumento que describe a los ninis como juventudes perezosas y con la actitud incorrecta que se encuentran en esa situación por elección propia.

En tanto se habla de los ninis como resultado de la exclusión social y del abandono del Estado, o como dirían Escoto y Navarrete (2014), de juventudes en situación de doble exclusión; Dautrey (2014) sostiene que llamarles así refleja las fallas de las instituciones socializadoras del Estado a causa de que en México se haya adoptado una política económica que fomenta el desarrollo desde afuera y orillaron al despliegue de políticas de reestructuración económica.

Con la imposición del proyecto neoliberal, en México se interrumpió la tendencia ascendente de cobertura en materia de seguridad social, se desdibujaron los límites entre trabajo y no trabajo y se desregularon las relaciones laborales, se precarizó el sector formal, se intensificaron las deterioradas condiciones de trabajo, los salarios se percibieron como un costo que se debe reducir y se aceleraron las altas tasas de rotación que convirtieron la Bono Demográfico en una oportunidad fallida (Dautrey, 2014).

En cuanto a la educación, Dautrey (2014) argumenta que la ampliación del acceso a la educación superior corrió al parejo de la extensión de las escuelas privadas de baja calidad que se sostienen con la sobreoferta de carreras saturadas. Asimismo, con el abandono de la Universidad Pública, desde el Estado se han limitado las oportunidades de las juventudes para estudiar y reducir las desigualdades que acarrearán desde su origen.

El resultado de esa segmentación en la educación superior ha repercutido en la empleabilidad de los egresados, puesto que esta no garantiza el ascenso social y deja de tener sentido para las juventudes ya que, si no les asegura un empleo formal ni alcanzar los mínimos de bienestar, para qué invertir tanto a cambio de tan poco.

En cambio, como mencionan Navarrete, Padrón y Silva (2017), hoy lo que impera en el país es la tendencia creciente a la ocupación en el sector informal, el incremento de los micronegocios y la terciarización, hecho que refuerza la hipótesis de Dautrey (2014) según la cual las juventudes se ven orilladas a idear soluciones biográficas a partir de su capital y habilidades de partida, a las contradicciones sistémicas.

Por otro lado, respecto a la perspectiva que hace hincapié en la individualización de los itinerarios biográficos de las juventudes y su estigmatización, Escoto y Navarrete (2014) argumentan que, ulterior al universo de las juventudes que ni estudian ni trabajan, existe cierta diversidad marcada por las diferencias en la edad, las distinciones dadas por el nivel escolar, las condiciones contextuales de origen, en suma, por la composición y necesidades de sus unidades familiares y de las características personales, lo que ha llevado a determinar que no existen patrones iguales en los itinerarios de vida de las juventudes, por lo que situarse en una posición de “inactividad” no es un fenómeno unidimensional de perfiles específicos y rutas únicas.

Aunque, como mencionan Mora y de Oliveira (2014), es cierto que existen un conjunto de factores que, al interactuar de manera conjunta en el itinerario biográfico de una persona, pueden precipitar procesos de reproducción y acumulación de

desventajas sociales que, finalmente, les conduzcan a la exclusión, la imposibilidad de movilizar recursos extrafamiliares para ampliar las oportunidades de vida y, en caso extremo, desarrollar una agencia de vida constreñida a la subsistencia, tornan en algo casi imposible revertir procesos y escenarios de exclusión.

Algunos factores pueden ser las transiciones de vida precoces como el abandono escolar, la inserción laboral a temprana edad y/o las uniones conyugales a temprana edad que desembocan en embarazos no planeados y/o viceversa, asimismo, situaciones como el autoempleo como vía de incorporación laboral.

Sin embargo, y como anteriormente se había comentado, existen conflictos al usar de forma literal el significado del acrónimo, ya que este también implica que no exista otro ámbito de actividad que valga la pena ser considerado para la población joven más allá del mercado laboral y la preparación educativa para insertarse, o que no exista la posibilidad de que las juventudes se puedan situar en situaciones que se alejen del modelo de vida performativo por así deseárselo.

Y aunque estos casos son una minoría, no pueden ser obviados, así como tampoco puede ser obviado que al interior de las juventudes que no estudian ni trabajan están aquellas personas que no han elegido estar ahí, sino que se les ha limitado y relegado a esa agencia por factores relacionados al género y la división sexual del trabajo, a las discapacidades físicas y nula apertura del mercado de trabajo a estas personas, a las personas en situación de calle y hasta a las personas reclutadas por el narcotráfico que también son juventudes abandonadas por el Estado.

En este sentido, Negrete y Leyva (2013) mencionan que para hacer uso del acrónimo se tiene que entender de mejor manera cómo toman decisiones las personas, ya que con el mal uso de la palabra nini se ha dado por hecho que las juventudes o son víctimas de su entorno o no saben tomar decisiones, hecho con el que se ha provocado que una parte -minoritaria- domine al todo, no solo conceptualmente, sino hasta en el diseño de políticas públicas que aspiran a intervenir sobre un fenómeno, de entrada, insuficientemente caracterizado.

Por lo tanto, es importante un análisis riguroso y la introducción de criterios significativos que ayuden a esclarecer una población objetivo que no sea dominada por el uso literal del acrónimo nini, sino que ayude a convertir a esta categorización de las juventudes en una herramienta para el diseño de una intervención de política pública que no pierda de vista la natural heterogeneidad de las juventudes y de sus agencias biográficas (Negrete y Leyva, 2013).

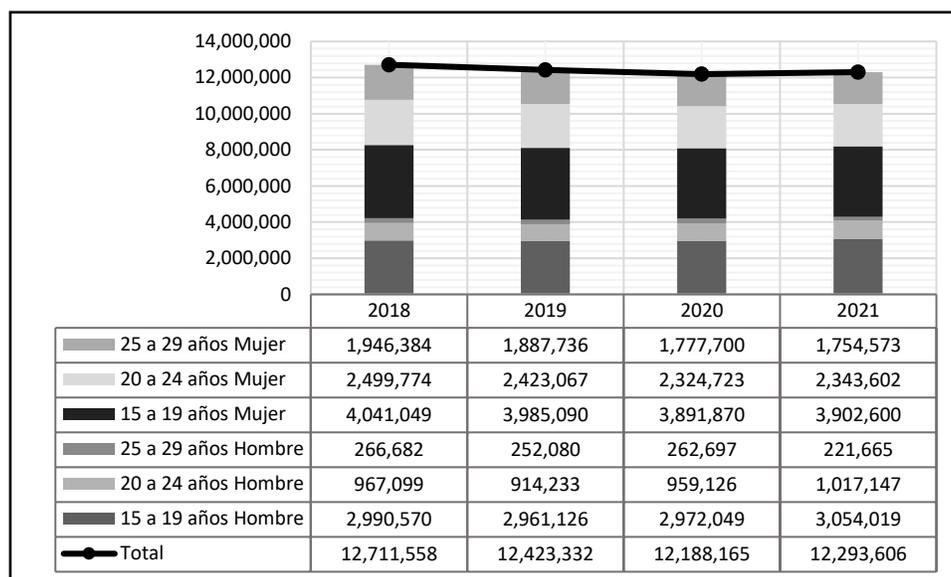
Para contribuir a esta idea mencionada, a partir de aquí ofreceré la exposición de las características que presentan las juventudes que forman parte de la Población No Económicamente Activa No disponible por ser esta en la que la posibilidad de emplearse está descartada por motivos distintos, principalmente relacionados con la existencia de escenarios que limitan su interés en trabajar y/o la ausencia de interés en emplearse por tener que atender otras obligaciones, esto es, haber renunciado a emplearse por factores ajenos a sí.

En primer lugar, presento la gráfica número 23 para exponer la distribución por sexo y por quinquenios etarios de la Población No Económicamente Activa No disponible (PNEA ND) de entre 15 a 29 años durante los primeros trimestres del año 2018, 2019, 2020 y 2021.

En esta se puede identificar un decrecimiento general de la PNEA ND entre 2018 y 2020, sin embargo, en 2021 nuevamente se registra un ligero crecimiento al integrar una población total de 12 millones 293 mil 606 personas, más que desempleadas, totalmente excluidas de integrarse a alguna actividad económica.

Al observar la distribución quinquenal y por sexo, podemos percatarnos de que las mujeres de 15 a 19 años es la población que mayores proporciones ha acumulado durante los cuatro años de referencia, en promedio, ellas han representado el 32% de la PNEA ND, esto significa que poco más de un tercio de la población juvenil mexicana que no desempeña actividades económicas por encontrarse en escenarios que se los impiden son mujeres de entre 15 a 19 años.

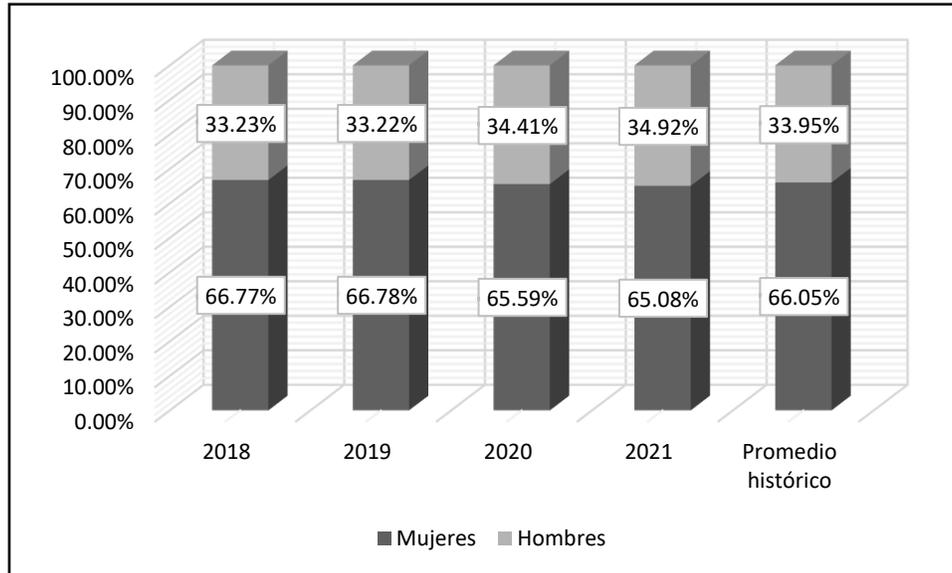
Gráfica 23. Historicidad de las juventudes mexicanas de la PNEA ND por Sexo y Quinquenios de edad



Fuente: Elaboración propia con base en INEGI. Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo. Tabulados.

Por otro lado, si consideramos como un solo contingente a todas las mujeres de 15 a 29 años que forman parte de la PNEA ND podríamos decir que ellas han representado, históricamente, un promedio aproximado del 66% del total de la población; poco más de dos tercios de la PNEA ND son mujeres. La gráfica 24 a continuación ejemplifica lo que se expone:

Gráfica 24. Relación histórica de las juventudes mexicanas de la PNEA ND por Sexo

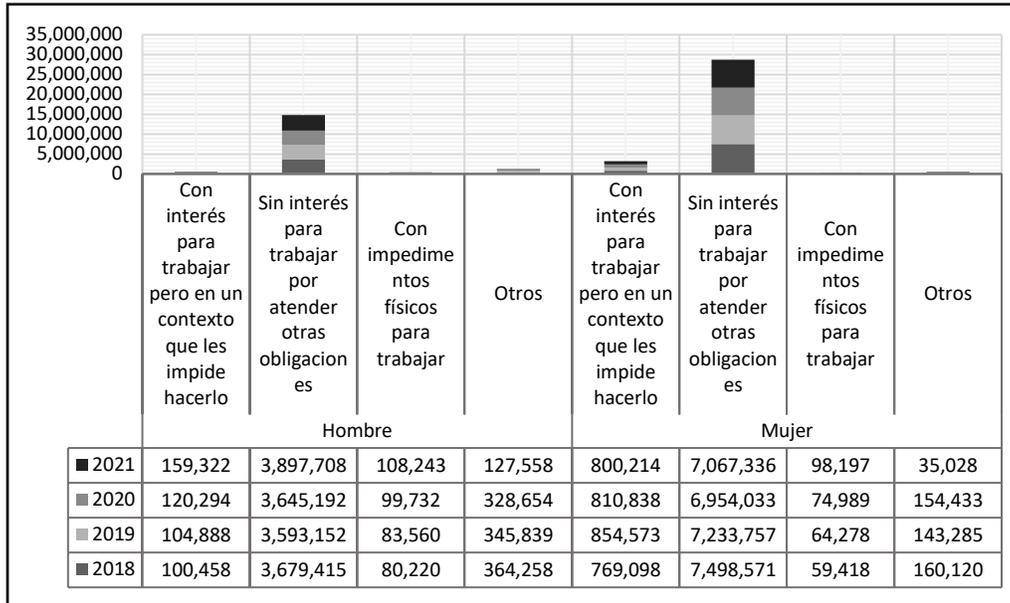


Fuente: Elaboración propia con base en INEGI. Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo. Tabulados.

Ahora bien, la ENOE nos permite observar 4 principales razones por las que las juventudes pueden posicionarse en esta situación y, al igual que en las anteriores situaciones, en el caso de los motivos de No disponibilidad, las juventudes tienen una relación diferenciada según su sexo.

Nos percatamos, entonces, que tanto en el caso de los hombres como en el de las mujeres la No disponibilidad atiende a la ausencia de interés en emplearse por tener que atender otras obligaciones, aunque en el caso de las mujeres se observa que esta causa tiene una acentuación significativamente mayor durante los 4 años de referencia ya que las mujeres en esta situación han representado, aproximadamente, un promedio del 58% de la PNEA ND total en los años de referencia. La gráfica 25, a continuación, ilustra lo que se expone.

Gráfica 25. Distribución de las juventudes mexicanas de la PNEA ND por Sexo y Motivo de No disponibilidad



Fuente: Elaboración propia a partir de INEGI. Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo. Tabulados.

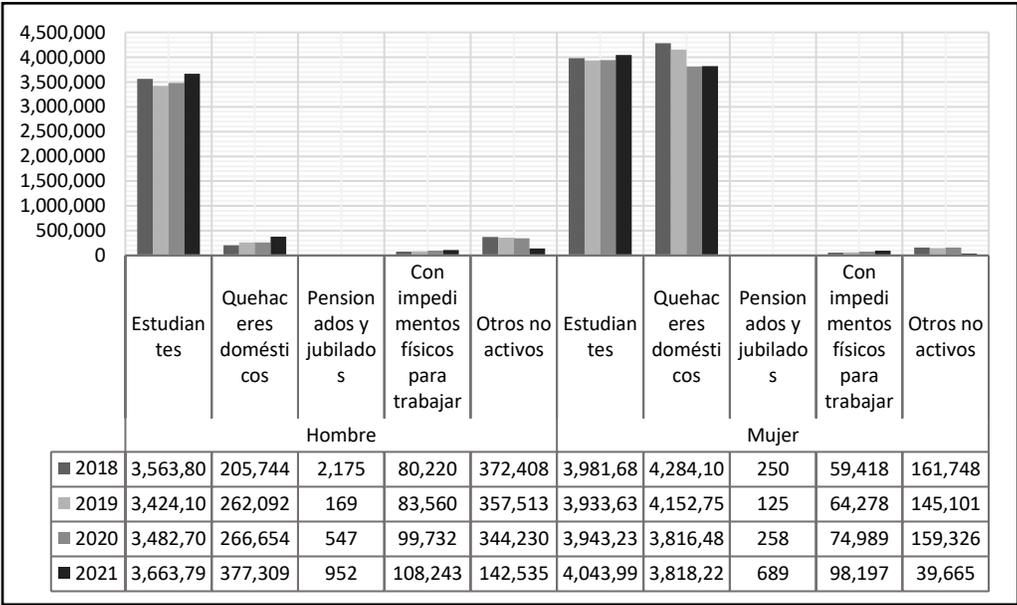
Por otro lado, también se distingue la presencia de mujeres que sí tienen un interés en desempeñar alguna actividad económica, pero el contexto en el que viven no se los permite, situación por la que cabe realizar las preguntas: ¿Qué obligaciones tienen que atender las mujeres para descartar la empleabilidad? Y ¿En qué contextos viven las mujeres que les imposibilitan integrarse a alguna actividad económica?; para responder a estas preguntas habría que considerar la agencia biográfica que desempeñan, por lo tanto, observar el tipo de actividad no económica que desarrollan.

La gráfica número 26, en la que se presentan la distribución por sexo y según el tipo de actividad no económica de la PNEA ND, permite esclarecer una situación que, aunque no es totalmente desconocida, si constantemente ignorada. De ahí que anteriormente haya cuestionado que autores como de Hoyos, Rogers y Székely (2016) manifestaran que el perfil típico de nini América Latina sea el de una mujer que no terminó la secundaria, vive en un hogar pobre, con antecedentes de matrimonio y embarazo durante la adolescencia.

Y aunque en gran parte de la literatura que aborda el tema se asume que las mujeres deciden asumir la responsabilidad del trabajo del hogar, cuidado de hijos, terceros, etcétera, también es cierto que existe una mayor proporción de mujeres en una condición simultánea de no estudiar y no trabajar; ante ello, Dautrey (2014) advierte que hay que considerar que esto estriba en la existencia y persistencia de un círculo vicioso entre abandono escolar, inactividad y procesos de fecundidad que afectan de manera diferenciada a hombres y mujeres, aquejando en mayor medida a estas últimas.

Este círculo vicioso tiene una manifestación al observar que los principales tipos de actividades no económicas en la que se encuentran las mujeres de la PNEA ND es la relacionada con los quehaceres domésticos y del ser estudiantes, con mínimas diferencias según el año que se observe.

Gráfica 26. Distribución de las juventudes mexicanas de la PNEA ND por Sexo y Tipo de Actividad No Económica



Fuente: Elaboración propia con base en INEGI. Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo. Tabulados.

En suma, las mujeres de la PNEA ND que se dedican al trabajo doméstico, históricamente han representado, aproximadamente, el 32% de la PNEA ND total durante los años de referencia, en comparación con los hombres que se dedican a

la misma actividad no económica, estos apenas han representado el 2% de la población.

Ahora bien, entre las mujeres de la PNEA ND se observa que, además de quehaceres domésticos, ser estudiantes es otra causa principal de inactividad económica, estas han representado, aproximadamente, también el 32% de la PNEA ND durante los años de referencia, en cambio, los hombres con esta condición han representado el 28% de la PNEA ND durante el período de referencia.

Esto nos deja observar dos situaciones, mientras que entre las mujeres ser estudiantes o dedicarse a los quehaceres domésticos son causas con proporciones históricas similares, en el caso de los hombres, la principal causa de inactividad económica es la de ser estudiantes, muy por encima de la de dedicarse a quehaceres domésticos.

Por lo tanto, es posible afirmar, con base en la evidencia presentada, que es cierta la predominancia histórica de las mujeres que usan su tiempo para atender los quehaceres domésticos en la población económicamente inactiva, pero esto no es una justificación para atribuir a esta población la condición de nini y con ello culparlas de su “pasividad” ante el mercado, sino que este debe ser el primer paso hacia una discusión sobre que las mujeres tengan que ceñirse a dos únicas posibilidades en la vida, ser estudiantes o ceñirse al trabajo doméstico, que a todas luces es trabajo, pero sistemática y socialmente invisibilizado.

La explicación a este aspecto se fundamenta en la División Sexual del Trabajo que es un aporte de la Teoría de Género la cual expone que durante cientos de años las diferencias biológicas entre hombres y mujeres establecen una división sexual del trabajo según la cual al hombre le correspondía el trabajo remunerado que se desempeñaba en el espacio público, otorgándole el rol del proveedor del hogar (Cheyne, s.f.).

En cambio, a la mujer, se le encargaba el trabajo reproductivo, el de garantizar el cuidado doméstico y privado, en gran parte, por considerarse que la mujer no tenía

capacidad ni formación para asumir las responsabilidades de los espacios decisivos de la vida pública, relegándola a una situación de inferioridad ante los hombres (Cheyne, s.f.).

En esta división sexual del trabajo, la actividad remunerada (que se refiere al que genera ingresos y se contabiliza en los censos y estadísticas nacionales) es el único que se reconoce como tal, mientras que el trabajo reproductivo (que incluye el cuidado y mantenimiento del hogar, así como la gestación y cuidado de las y los hijos) y el comunitario (aquel de organización colectiva y de servicio) son asociados solo a las mujeres por el solo hecho de ser mujeres bajo la noción de que estos se “hacen por amor”, convirtiendo a la división del trabajo sexual en una limitación para que las mujeres se desempeñen, con plenitud, como ciudadanas, ya que tiene un impacto en la desigualdad y en la violencia por razones de género (Cheyne, s.f.).

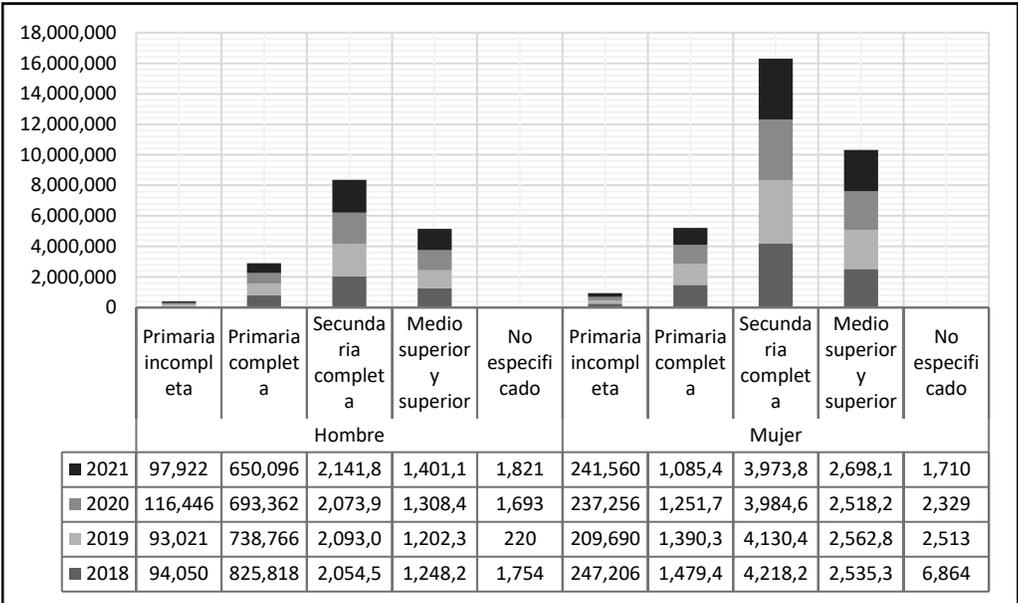
Y esto no solo explica la significativa presencia de las mujeres en la Población No Económicamente Activa No disponible y Disponible, sino también su ausencia de la Población Económicamente Activa.

Desde esta perspectiva, hay que considerar, como en el caso general de las juventudes, no solo el tipo de agencia que se analiza, sino la trayectoria biográfica que han conducido a esa agencia para evitar decir que el perfil típico de niñas en América Latina son mujeres, y, por el contrario, reconocer que la persistencia de factores para la acumulación de desventajas sociales tiene una mayor incidencia en el caso de las mujeres, mucho más que para los hombres.

En este sentido, Bermúdez-Lobera (2014) sugiere la idea de que, en México, los procesos de exclusión de las juventudes tienen un gran aliciente en una sociedad arraigada a los roles de género y en la inexistencia de mecanismos institucionales y culturales para que las mujeres puedan combinar los eventos de transición a la adultez, su permanencia en el sistema educativo y mejorar su expectativa de inserción laboral, por lo que las mujeres son orilladas a transitar con mayor rapidez a la adultez, y ven truncadas sus trayectorias educativas y perspectivas laborales a una edad más temprana que los hombres.

Ahora, respecto a la trayectoria educativa y la agencia de estudiantes como factores de inactividad económica, en la gráfica número 27 a continuación, se distingue la prevalencia del nivel de Secundaria Completa como el que predomina a lo largo de los años en el caso de mujeres y hombres, y en segundo lugar el nivel de Media Superior y Superior como los niveles educativos promedio de la PNEA ND, situación totalmente invertida a la que se muestra en la Población Ocupada, en cuyos casos el nivel Medio Superior y Superior predomina sobre el de Secundaria Completa.

Gráfica 27. Distribución de las juventudes mexicanas de la PNEA ND por Sexo y Nivel de Instrucción



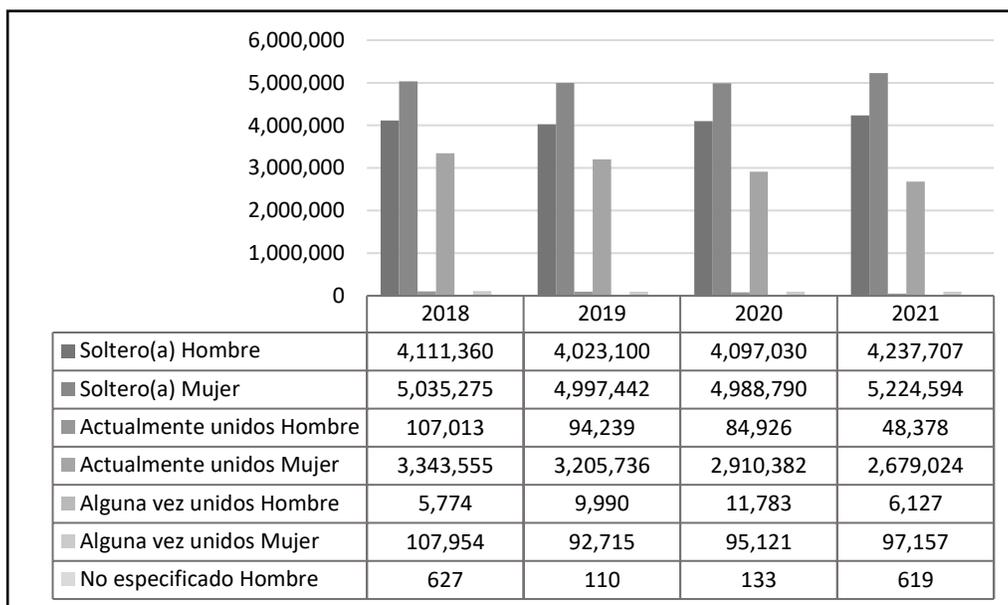
Fuente: Elaboración propia con base en INEGI. Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo. Tabulados.

Aunado a lo anterior, si consideramos la situación conyugal de las mujeres que se encuentran en la Población No Económicamente Activa No disponible, podríamos lograr un panorama más completo que ayudase a reforzar la hipótesis del círculo vicioso que propicia la acumulación de factores negativos para las trayectorias de vida de las mujeres jóvenes.

La gráfica número 28 muestra que las principales situaciones conyugales de la PNEA ND de 15 a 29 años son: Mujeres Solteras, Hombres Solteros y Mujeres Actualmente Unidas; esto nos permite comprender de mejor forma que, en el caso de las mujeres, los menores niveles de instrucción, el trabajo doméstico y las

uniones conyugales representan factores que, en interacción, han servido como caldo de cultivo para la generación de coyunturas biográficas que les han relegado a la inactividad económica, pero no así a la desocupación.

Gráfica 28. Distribución de las juventudes mexicanas de la PNEA ND por Sexo y Situación Conyugal



Fuente: Elaboración propia con base en INEGI. Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo. Tabulados.

La idea en este análisis es mostrar que, al interior de la Población No Económicamente Activa No Disponible, que generalmente está relacionada con el acrónimo nini, existen agencias de vida variadas que se distinguen, principalmente, por la exclusión que viven las personas con ciertos perfiles sociodemográficos.

En ese relacionamiento de la categoría ocupacional con el acrónimo nini, se ha integrado en un mismo escenario a personas que no trabajan porque se encuentran incapacitados físicamente para hacerlo, que no trabajan porque son estudiantes, que no trabajan porque se dedican al trabajo doméstico, principalmente las mujeres; pero también se observa que hay un perfil del que no se distingue el tipo de agencia que desempeñan y que resulta importante abordar, los Otros no activos.

4.3 Juventudes sin un perfil claro

Esta categoría de Otras juventudes no activas, que son personas sin un rol identificable en la inactividad económica, esto es, que pueden ser juventudes cuya desocupación tiene motivos distintos a los relacionados con estudiar o desempeñar trabajo doméstico, encontrarse jubiladas y/o incapacitadas físicamente para trabajar.

Negrete y Leyva (2013) manifiestan que este segmento es el que podría tener una correspondencia con la noción extremista y literal de que hay juventudes que nada están haciendo para abonar a su futuro y es el que se ha vuelto la insignia o el rostro, mediáticamente construido, de las juventudes que no estudian ni trabajan.

Sin embargo, al interior de esta categoría de juventudes que no estudian ni trabajan sin un rol identificable, aún hay distinciones que la propia ENOE, por su diseño, no permite realizar, pero pensar que literalmente no hagan nada es complicado y, en cambio, pueden ser personas con actividades laborales intermitentes y/o periféricas.

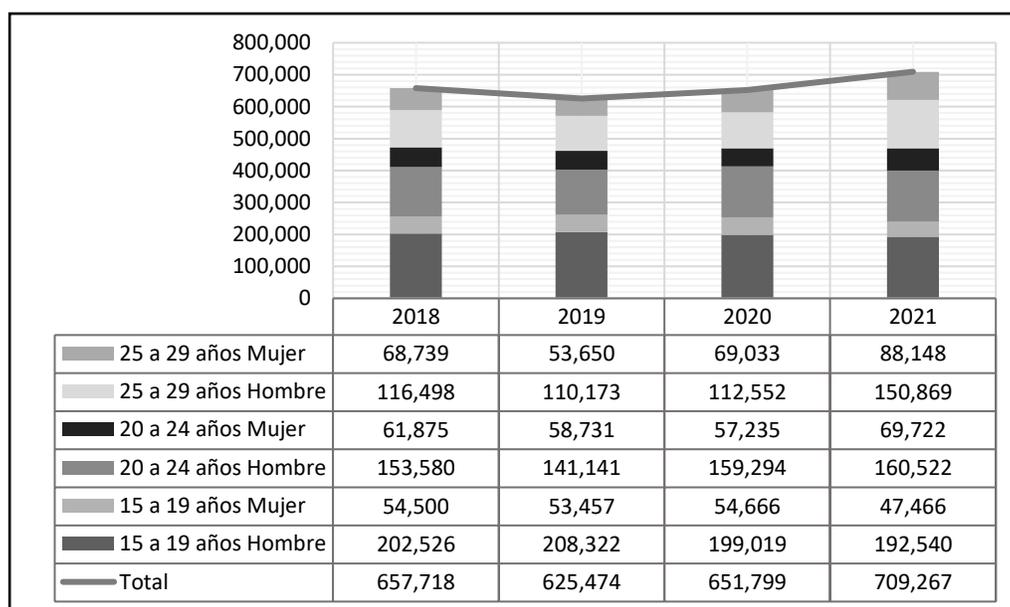
En suma, en esta categoría cabe la posibilidad de que se haya integrado a todas aquellas juventudes con una identidad difusa o minoritaria, no solo a aquellos con actividades laborales intermitentes, sino también a juventudes que se encuentran preparándose para ingresar o reingresar a la escuela, a juventudes recién egresadas de las universidades, incluso a aquellas juventudes que sí han decidido no estudiar y tampoco trabajar.

En resumen, a las juventudes con tipos de agencias biográficas minoritarias, aunque no todas en contextos de vida precarios y/o adversos, ya que también se puede incluir a aquellas juventudes con estatus socioeconómicos altos cuyos contextos les permiten la desocupación sin que esto se convierta en una coyuntura crítica que altere su itinerario de vida y que también son una minoría.

Comencemos por observar su distribución por rangos quinquenales y por sexo. La

gráfica número 29 integra información de la Población No Económicamente Activa-Otros no activos; esta distribución nos permite observar, de forma general, que esta población sin un rol identificable dentro de la inactividad económica ha tenido un crecimiento constante a partir del primer trimestre del año 2019 y está integrada, principalmente, por hombres, de manera específica, el grupo de hombres de 15 a 19 años es el que mayores proporciones suma a esta población. Históricamente, los hombres han representado el 72% de esta población mientras que las mujeres han representado, aproximadamente, el 28%.

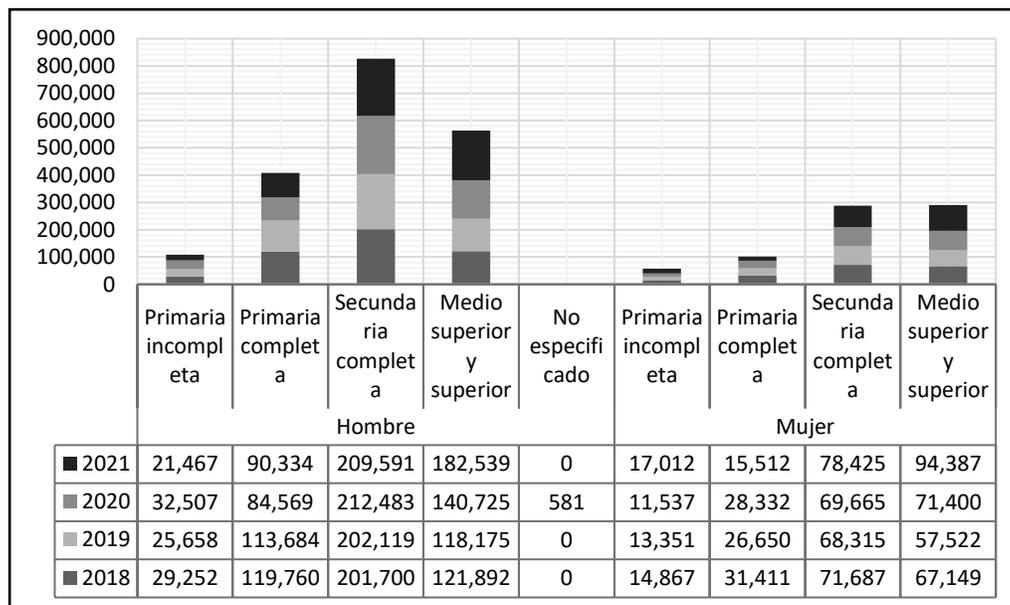
Gráfica 29. Historicidad de las juventudes mexicanas de la PNEA-Otras no activas por Quinquenios de edad y Sexo



Fuente: Elaboración propia con base en INEGI. Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo. Tabulados.

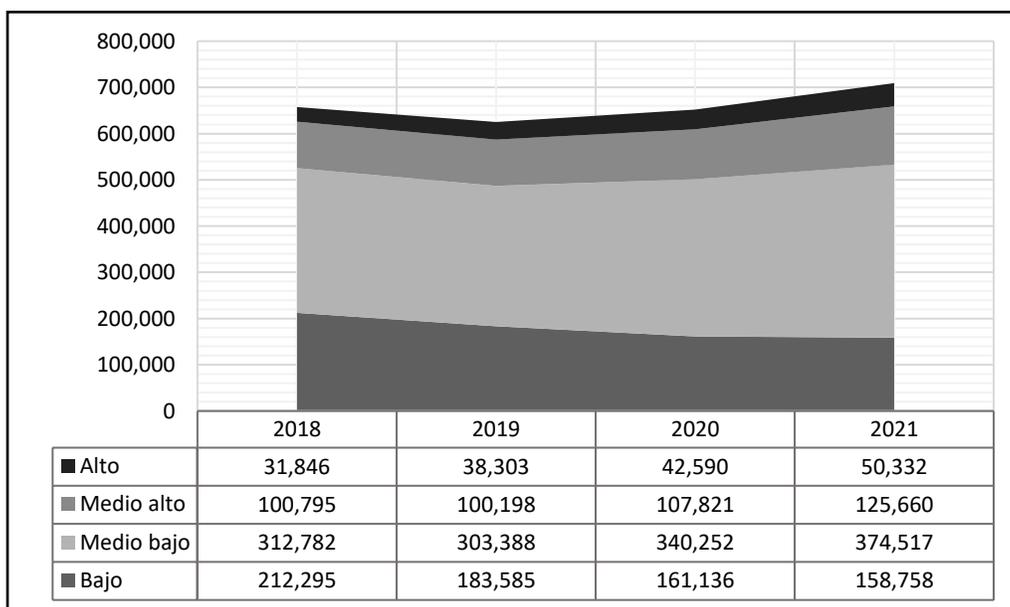
Por otro lado, respecto al nivel de instrucción que mantienen las juventudes inactivas económicamente sin roles identificables, en la gráfica número 30 a continuación, se puede observar que entre los hombres el nivel de Secundaria Completa predomina entre esta población, y en el caso de las mujeres jóvenes, hay una relación proporcional entre los niveles de Secundaria Completa y el nivel Medio Superior y Superior.

Gráfica 30. Distribución de las juventudes mexicanas de la PNEA-Otras no activas por Sexo y Nivel de Instrucción



Fuente: Elaboración propia con base en INEGI. Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo. Tabulados.

Gráfica 31. Distribución de las juventudes mexicanas de la PNEA -Otras no activas por Estrato Socioeconómico



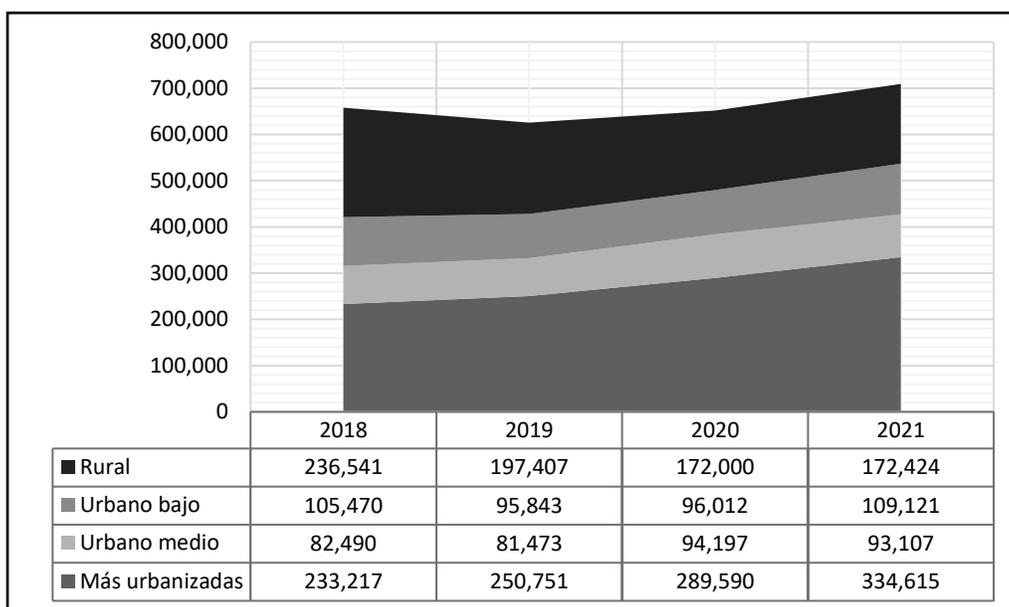
Fuente: Elaboración propia con base en INEGI. Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo. Tabulados.

Amén del nivel de instrucción, para esta población también podemos distinguir su

distribución según el estrato socioeconómico al que pertenecen, de tal forma, en la gráfica número 31 es posible observar que, con el paso de los años de referencia, la población inactiva económicamente sin un rol identificable de desocupación perteneciente al estrato socioeconómico bajo ha decrecido; en cambio, las juventudes pertenecientes al estrato socioeconómico medio bajo han crecido a partir del primer trimestre del año 2020, hecho que se replica en las juventudes pertenecientes a los estratos socioeconómicos medio alto y alto.

Aunado al estrato socioeconómico, en cuanto a la distribución según el nivel de urbanización de las zonas de residencia de las juventudes inactivas económicamente sin roles de desocupación identificables, con base en la gráfica número 32 es posible determinar que el número de juventudes asentadas en zonas de residencia rurales ha decrecido durante los años de referencia, en cambio, la inactividad económica sin roles de desocupación identificables ha crecido para las juventudes asentadas en zonas de residencia más urbanizadas.

Gráfica 32. Distribución de las juventudes mexicanas de la PNEA-Otras no activas por Nivel de Urbanización

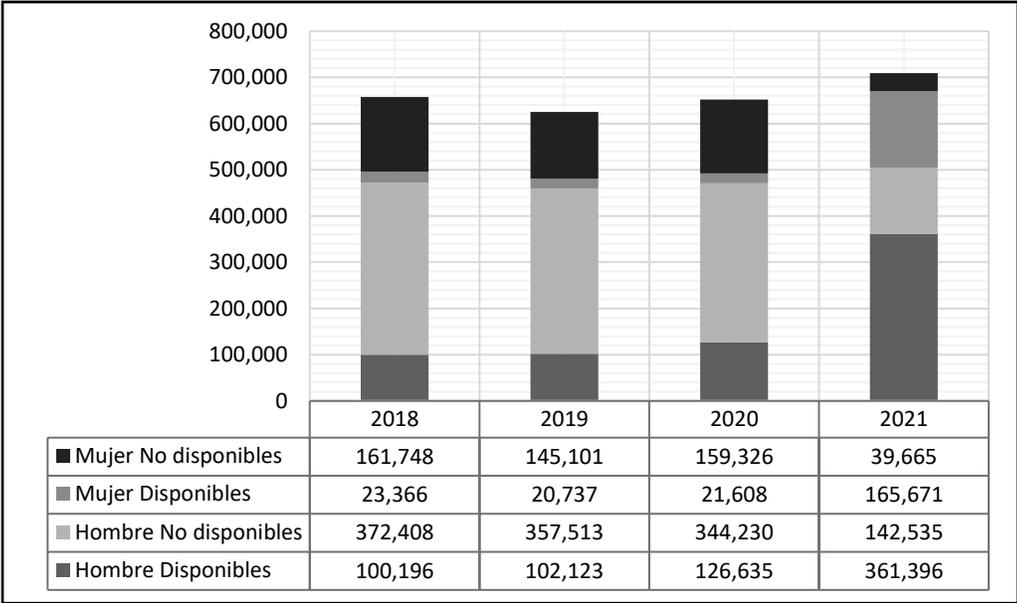


Fuente: Elaboración propia con base en INEGI. Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo. Tabulados.

Otra situación que debemos considerar es la condición de Disponibilidad y No

Disponibilidad de esta población inactiva económicamente y sin rol identificable, esto nos permitirá conocer quiénes descartan la posibilidad de incorporarse a alguna actividad económica y quiénes no. En la gráfica número 33, la información sugiere que el año 2021 significó una reconfiguración total de la dinámica de disponibilidad de la población económicamente inactiva sin un rol identificable.

Gráfica 33. Distribución de las juventudes mexicanas de la PNEA-Otras no activas por sexo y condición de Disponibilidad



Fuente: Elaboración propia con base en INEGI. Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo. Tabulados.

Entre el primer trimestre de 2018 y hasta el primer trimestre de 2020 la dinámica era constante, predominaban, en esta población, los hombres no disponibles para desempeñar un trabajo, mientras que las mujeres disponibles se mantenían en el mínimo.

Sin embargo, en el año 2021 la población de hombres no disponibles sin un rol identificable decreció drásticamente, esto pudiera significar que aquellos hombres jóvenes que no descartaban incorporarse a alguna actividad económica en 2020, para 2021 tuvieron que reconfigurar sus vidas y comenzar a buscar incorporarse a alguna actividad económica.

En cambio, en el caso de las mujeres, aquellas que en años anteriores no tenían un rol identificable dentro de la desocupación y también descartaban incorporarse a alguna actividad económica, se encontraron en el mismo escenario que los hombres, pues debieron reconfigurar sus ocupaciones y optar por la búsqueda de un empleo.

En resumen, el año 2021 representó un aumento de la Disponibilidad para trabajar de aquellas juventudes que se encontraban inactivas económicamente, sin un rol identificable y que descartaban incorporarse a alguna actividad económica.

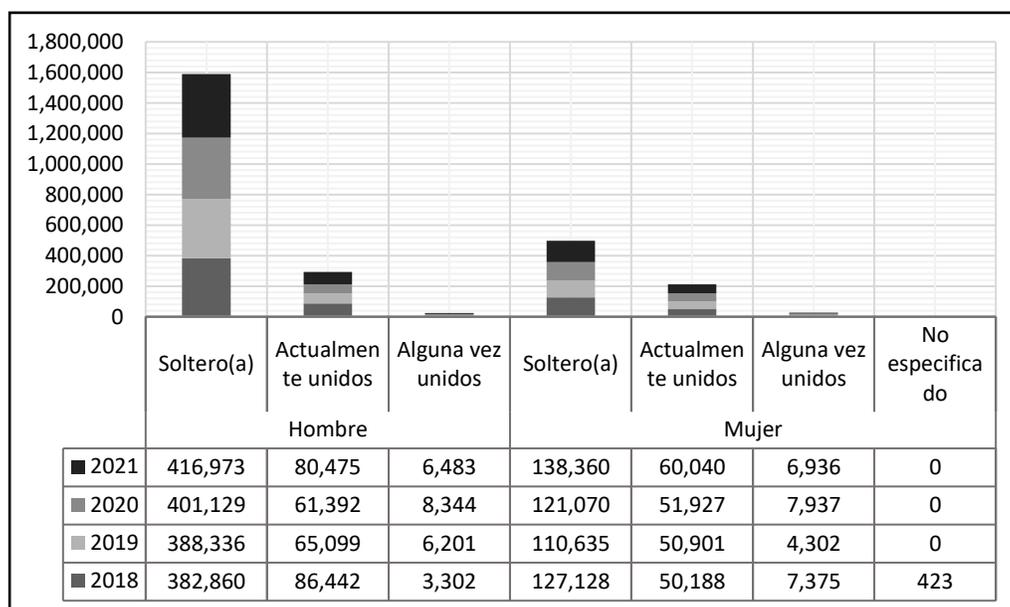
Dicho de otro modo, el año 2021 redujo las posibilidades de que las juventudes que descartaban el empleo y no tenían una responsabilidad con algún tercero, ni se encontraban discapacitados para trabajar ni estudiaban y no se dedicaban al trabajo doméstico, se mantuvieran en esa posición, aunque debiéndose enfrentar a un contexto en que la posibilidad de emplearse también se redujo derivado de los efectos de la pandemia por la Covid 19.

Anteriormente manifestaba que la ocupación de las juventudes es alentada por las experiencias de transición a la adultez, esto implica que cuando una persona joven experimenta situaciones como un embarazo, la unión conyugal, la pérdida del padre o la madre como cabezas de familia, etcétera; se encuentra ante situaciones que se presentan como crisis biográficas que pueden modificar su itinerario vital y modificar el tipo de responsabilidades a las que son acreedores, y en algunos casos, como el de los hombres, aumentar su necesidad de incorporarse a algún empleo, en cambio, para las mujeres, situaciones así pueden aumentar sus probabilidades de truncar sus trayectorias educativas y laborales.

Y aunque las causas pueden ser distintas, una que sí podemos observar gracias a la ENOE es la influencia de la situación conyugal de las juventudes para modificar su itinerario biográfico de ocupación, de tal forma que sería posible encontrar una correspondencia entre aumento de disponibilidad para trabajar y un aumento en las relaciones conyugales.

Al respecto, en la gráfica número 34 que presenta información sobre la evolución de la situación conyugal de las juventudes sin un rol identificable que motive su inactividad económica, efectivamente podemos observar que el año 2021 registra un incremento de las juventudes que manifiestan encontrarse en una relación conyugal, tanto para hombres como para mujeres, en cambio, también se observa un aumento de las juventudes solteras a la par que las juventudes que alguna vez estuvieron unidas registra un decrecimiento.

Gráfica 34. Distribución de las juventudes mexicanas de la PNEA-Otras no activas por Sexo y Situación Conyugal



Fuente: Elaboración propia con base en INEGI. Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo. Tabulados.

Históricamente, el problema de la doble exclusión de las juventudes ha sido abordado, mejor dicho, mal interpretado como una situación que es resultado de las acciones y decisiones individuales de las personas, sin embargo, lo hasta aquí desahogado, evidencia que este problema de “doble exclusión” tiene que ver más con una consecuencia generalizada de factores que han propiciado que las juventudes lleguen, en algún punto de su itinerario biográfico, a colocarse en esta condición.

Por lo tanto, mediante el abordaje desde el enfoque de vida para comprender las

trayectorias biográficas multivariadas de las juventudes, amén de la evidencia presentada respecto a las características de las juventudes como fuerza laboral a la luz de la ENOE, me es posible afirmar que la doble exclusión que experimentan algunas juventudes es el resultado de la interacción entre los factores individuales que llevan a las juventudes a vivir determinadas experiencias vitales, que son influenciadas por los elementos macroestructurales que ejercen influencia y modifican de manera individualizada la experiencia de “ser joven” en el espacio público.

Con esto sugiero que la existencia de problemas estructurales, como es el caso las características de la ocupación de las juventudes en el mercado de trabajo y la exclusión de las juventudes de este debido a la multiplicidad de agencias biográficas que, muchas veces, resultan incompatibles de sobrellevar respecto a la oferta laboral, han ocasionado que definir quienes son los mal llamados ninis sobrepase la idea del no estudiar y no trabajar ya que esto solo representa una contradicción construida como inaceptable para la idea socialmente impuesta como normativa de lo que debe ser el desarrollo de la vida en el período de la juventud.

Pero la realidad de las juventudes en nuestro país, y en muchas otras latitudes, es que los roles que cumplen, en la mayoría de los casos, no están determinados por la convicción de los individuos, sino por las condiciones sistémicas que vislumbran el espejismo de la meritocracia en situaciones de marcadas desigualdades en estratos sociales cerrados y con pocas probabilidades de ascenso en estos mismos.

Desde mi perspectiva, uno de los elementos más claros que se desprenden del análisis de los mal llamados ninis es el que representa la construcción y promoción de la idea de que existe convicción por parte de algunas juventudes en formar parte de ese universo.

Esto no es otra cosa más que el reflejo de un carente análisis sobre cómo las personas hacen frente a las fallas de un modelo económico en deterioro, a partir de condiciones y posibilidades individuales condicionadas por contextos precarizados a causa del constante distanciamiento del Estado que ha provocado un

quebrantamiento del contrato social que ha afectado, particularmente, a las juventudes en quienes se tenía la esperanza del bono demográfico.

Finalmente, ¿cuál ha sido la importancia de este abordaje sobre el contexto de ocupación y empleo de las juventudes mexicanas?; esto tiene que ver con la orientación hacia las políticas públicas y el análisis de las intervenciones que, desde el Estado, se realicen para aminorar y/o resolver el problema de la doble exclusión de las juventudes.

Habiendo identificado que las condiciones del origen familiar son determinantes en la modelación de itinerarios biográficos y que la interacción de estos con factores políticos, económicos, culturales y psico-biológicos, propios y ajenos al contexto individual, estructuran los tipos de agencia individual de las cuales surgen aspiraciones y expectativas que pueden llevar a las juventudes a movilizar recursos y tejer redes de apoyo y protección, en universos de restringidas posibilidades, para modificar sus trayectorias de vida que, ante la permanente exposición, voluntaria e involuntaria, a coyunturas críticas y sucesos azarosos que irrumpen con sus experiencias vitales, corren el riesgo de alterar sus cursos biográficos y encaminarse a escenarios que repliquen su posición de vida inicial.

Por otro lado, se comprende que la superación de las vicisitudes experimentadas en el trayecto vital de las juventudes es posible gracias a la concatenación de agentes que propicien la acumulación de agentes catalizadores que favorecen que una persona logre “superarse en la vida”; aunque también se corre el riesgo de que estos catalizadores orillen a las juventudes hacia escenarios completamente distintos en que la exclusión sistémica produzca efectos aniquilantes sobre las personas, eximiéndoles de cualquier tipo de participación social y orillándoles a circunstancias de supervivencia instintiva.

Me es posible establecer que cualquier tipo de intervención que tenga por objetivo modificar las trayectorias de vida de las juventudes que han caído en la doble exclusión, de la escuela y el trabajo, no puede enfocarse en abordar el momento de la “exclusión” como el problema principal, ya que de hacer esto se estaría

propiciando el uso de un paliativo para un problema que tiene sus orígenes en el pasado de las personas.

Desde esta perspectiva, cualquier tipo de intervención, llámese política pública, programa y/o proyecto, está obligada a atender las causas que han propiciado que las juventudes “hoy” se encuentren en esa condición de “improductividad”; de tal forma que se hace necesario el desarrollo de diagnósticos que aborden el problema de la doble exclusión como uno de naturaleza multicausal.

Esto es, que estén provistos de aproximaciones antropológicas, sociológicas, psicológicas, políticas, económicas y culturales, para comprender la compleja experiencia de “ser joven” en México, y lleven a diseñar intervenciones orientadas a abordar, de forma relacional, las diferentes situaciones que, en interacción, acrecientan la probabilidad de las juventudes de caer, no solo en la doble exclusión de la escuela y el trabajo, sino en el extremo de la exclusión total de cualquier modelo de desarrollo personal y/o social.

Por tanto, el problema real de las juventudes en situación de doble exclusión no es el momento en sí en que la escuela y el trabajo están fuera de su itinerario biográfico, porque incluso salir de esa situación a partir de las condiciones y posibilidades individuales, aun cuando éstas sean limitadas, es común, y lo es más conforme se experimentan eventos de transición a la adultez.

El verdadero problema es que existan y persistan las condiciones para que una persona joven, ante algún evento de crisis que altere y ponga en riesgo la continuidad del modelo de vida que ha elegido, no tenga posibilidades, ni individuales ni sistemáticas, para afrontarlos y finalmente termine siendo orillada a la exclusión de la escuela, del trabajo o ambos.

Capítulo 5. La definición de una agenda imprecisa

Habiendo abordado la perspectiva de Políticas públicas, así como explorado la discusión en torno al uso del acrónimo nini para referirse a las juventudes cuyo tipo de agencia biográfica está alejada de la escuela y/o el trabajo, y analizado los diferentes tipos de agencias juveniles en el marco de la ocupación y el empleo, he logrado develar una serie de realidades en torno a las juventudes mexicanas.

Destaca, principalmente, la existencia y persistencia de problemas estructurales en México que han afectado, históricamente, a las juventudes, cuya situación se ha vuelto particularmente preocupante por cuanto se ha demostrado que sus agencias biográficas han estado inmersas en una especie de círculos viciosos en los que las características de sus contextos iniciales de vida, mayoritariamente precarias, les han vuelto proclives a acumular desventajas sociales durante sus años de desarrollo antes y durante su transición a la adultez.

Asimismo, se ha esclarecido que esta acumulación de desventajas sociales en las juventudes mexicanas también ha estado asociada a la escasez e inclusive a la ausencia de mecanismos sociales y/o gubernamentales que les permitan afrontar las crisis coyunturales que ponen en riesgo sus itinerarios biográficos.

De esta forma, se ha entendido que ningún tipo de intento por revertir la situación de vulnerabilidad a la que han sido relegadas de las juventudes puede obviar la complejidad de la experiencia de la juventud, tanto a nivel individual como a nivel colectivo.

Para continuar, he realizado un análisis de los principales instrumentos de planeación gubernamental en México para abordar la iniciativa del gobierno encabezado por el Presidente Andrés Manuel López Obrador de intervenir y revertir la latente situación de vulnerabilidad de las juventudes mexicanas.

Esto me llevó a revisar el funcionamiento del principal instrumento de planeación gubernamental en México: El Sistema Nacional de Planeación Democrática; esto,

con el objetivo de comprender el diseño del Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024 que atribuyó a la Secretaría de Trabajo y Previsión Social la responsabilidad de atender y resolver el problema de la “**Exclusión de las y los jóvenes de entre 18 a 29 años del mercado laboral**”, a través del Programa Jóvenes Construyendo el Futuro.

El título de este capítulo atiende a que, habiendo completado la reconstrucción de la agenda de gobierno en que se enmarca el programa, he logrado identificar la desconexión entre la realidad, no solo de la dinámica de ocupación y empleo de las juventudes mexicanas, sino de la experiencia misma de “ser joven” en México, debido a la presencia de vacíos e imprecisiones conceptuales que, desde la lógica de políticas públicas, han de provocar un proceso de diseño complejo para abordar un problema que sí se reconoce como multicausal, pero que, desde la agenda construida, se busca resolver de forma unidimensional.

5.1 El Sistema Nacional de Planeación Democrática

Recapitulando, Aguilar (2008), en el modelo para el análisis de políticas públicas que plantea, considera como primer paso la averiguación de los elementos que estructuraron a la política en determinada forma, por lo que se debe indagar sobre las creencias valorativas de la sociedad y gobierno, con el tratamiento crítico de la información y el razonamiento sobre un problema que se ha construido como público y se ha colocado en la agenda de acción del gobierno.

Él mismo expone que estas referencias valorativas prescriben los objetivos sociales que los gobiernos valoran, aseguran y realizan, por lo que ordenan el tipo de acciones que los gobiernos habrán de ejecutar y estas suelen manifestarse en un plan de acción, comúnmente conocido como plan de gobierno o de desarrollo, el cual proyecta los objetivos prioritarios de interés social; sin embargo, antes de realizar esta labor, es necesario un referente sobre lo que implica este plan de desarrollo en el contexto mexicano.

En resumidas cuentas, el Plan Nacional de Desarrollo (PND) en México es el

producto que resulta de un sistema mediante el cual se planifica la acción gubernamental con el objetivo de recoger las aspiraciones, demandas y representar los valores públicos compartidos.

La SHCP (2020b)³⁷, expone al respecto que, de acuerdo con el artículo 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la intervención para el desarrollo del Estado se organiza por medio del Sistema Nacional de Planeación Democrática, el cual cumple con la función de imprimir solidez, dinamismo, competitividad, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y democratización política, social y cultural de la nación.

Este sistema representa el conjunto de relaciones que vinculan a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, las entidades federativas, los municipios y demás organismos e integrantes de los sectores social y privado; no describe solamente las estrategias y líneas de acción, sino que hace referencia también al escenario del que se parte y sirve de guía para la conducción del país.

El facultado para la implementación del sistema es el poder Ejecutivo, quien establece los procedimientos de participación y los criterios para la formulación, instrumentación, control y evaluación del PND y los programas que se derivan de éste, con base en las disposiciones de la Ley de Planeación que establece las normas de orden público e interés social que representan los principios básicos de la planeación nacional de desarrollo (SHCP, 2020b).

El PND se basa en un esquema de planeación nacional que se conforma de tres grandes niveles. El primero representa la imagen objetivo del país, esta queda plasmada en el PND; en el segundo se establecen los objetivos específicos que permitirían alcanzar los planteados en el PND y; el tercero se compone de los Programas presupuestarios (Pp) que representan las acciones para el cumplimiento de los objetivos de los programas plasmados en el PND (SHCP, 2020b).

³⁷ Secretaría de Hacienda y Crédito Público, SHCP (2020b). Diplomado Presupuesto Basado en Resultados. Décima edición.

La planeación nacional se conduce de forma programada con base en las políticas, de este modo, las dependencias y entidades de la APF garantizan su participación en la elaboración del PND para que, posteriormente, puedan formular los programas que se derivan del mismo, estos se clasifican en 4 categorías: sectoriales, institucionales, regionales y especiales. Esta clasificación permite estructurar y articular objetivos específicos y demás elementos que permitan lograr los objetivos definidos en el PND (SHCP, 2020b).

Los programas derivados del PND representan una secuencia de intervenciones de diferente alcance, permiten estructurar y alinear los objetivos y la consecución de resultados. Para la consecución de estos, se establecen programas presupuestarios que engloban acciones, bienes y servicios que entregará el gobierno – el tercer nivel de planeación-, por lo que se pretende que exista congruencia y vinculación entre los objetivos el PND, los programas que se derivan de este último y los programas presupuestarios (SHCP, 2020b).

Ilustración 6. Niveles de planeación gubernamental en México



Fuente: Recuperado de SHCP (2020b). Diplomado Presupuesto Basado en Resultados. Décima edición.

Lo presentado anteriormente ilustra un acercamiento para comprender la lógica que seguirá este análisis a fin de compaginar el modelo propuesto por Aguilar (2008) con el contexto en el que se desarrolla la política que se analiza en esta investigación, con base en la premisa de que no sería posible comprender de manera adecuada cómo se construye la estructura de una determinada política

pública sin considerar los procesos específicos mediante los que interviene el Estado en el contexto donde se instrumenta dicha política.

5.2 Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024

En este apartado se realizará un acercamiento al marco de valores y creencias de la sociedad y gobierno en México, enmarcados en el Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024 que, a la vez, expone los aspectos prioritarios de acción que contemplan las demandas y situaciones del espacio público que requieren de la intervención de la autoridad en distintas modalidades y medidas.

Este análisis se apegó a un escenario en el que las creencias valorativas de la sociedad y gobierno ya se han establecido en un plan de acción que recogió los hechos que la ciudadanía, mediante los canales de participación democrática disponibles, han integrado a la agenda de gobierno y en esta se han planteado definiciones de problemas públicos que sustentan las políticas que se han de instrumentar.

Por tal motivo se hace una recuperación y reconstrucción de estos procesos contemplando una política que ya existe en sus elementos y estructura; se realiza, entonces, una exposición de cómo se integró la política a la luz de los elementos de análisis, contrastando éstos con el referente contextual que permitirá averiguar la congruencia entre la política y las condiciones contextuales del problema que se aborda con esta.

Este Plan Nacional de Desarrollo representa la agenda de gobierno de la administración encabezada por el Presidente Andrés Manuel López Obrador. En el contexto del sistema de gobierno mexicano, la forma Republicana, Democrática y Representativa, nos permite asumir que esta agenda está dotada de legitimidad por cuanto ha sido definida por el titular del Poder Ejecutivo, dotado de facultades, atribuciones, responsabilidades y obligaciones por su investidura que es resultado de un proceso de elección popular con base en el voto libre y secreto.

El análisis del PND 2019-2024 resulta un ejercicio interesante ya que, a la vez que integra los aspectos ya mencionados, es un reflejo muy claro del ejercicio político que desarrolla la administración del Presidente López Obrador; por consiguiente, el ejercicio de identificación de valores es muy claro, puesto que se exponen de manera clara y precisa.

El PND 2019-2024³⁸, remitido a la Cámara de Diputados el 30 de abril de 2019 para su discusión y posterior aprobación el 27 de junio de 2019, tiene por objetivo general transformar la vida pública del país para lograr mayor bienestar para todos y todas (PND, 2019a)³⁹.

Debido a que este representa una propuesta para la transformación de la vida pública en México al establecer un nuevo consenso nacional, que tiene como centro la Convicción de que el quehacer nacional, económico, político, social y cultural, estará orientado al logro del bienestar de la población (PND, 2019b)⁴⁰.

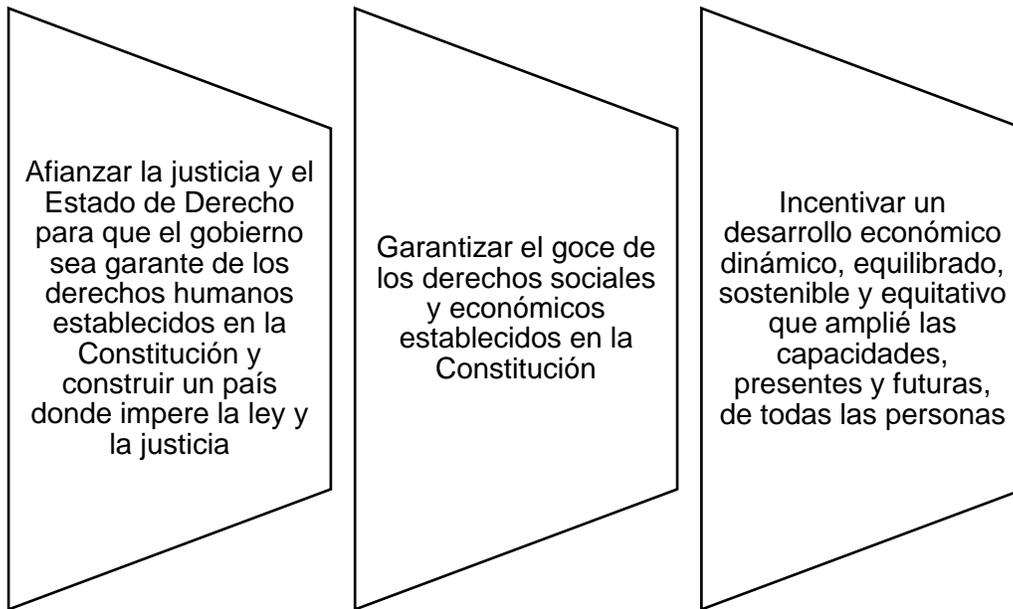
De acuerdo con el PND 2019-2024, el desarrollo pleno nacional se sustenta en tres pilares, bajo la premisa de que el gobierno de México pone al sujeto de derechos en el centro del quehacer gubernamental, que se traduce en una búsqueda activa del bienestar de la población y en un desarrollo económico y social equitativo, sostenido y balanceado que facilite el desenvolvimiento de todas las personas por igual, estos tres pilares son:

³⁸ Cabe mencionar que es posible identificar un par de documentos que integran el PND 2019-2024. En uno de ellos es posible observar un ejercicio que tiene características de una plataforma política por cuanto presenta el sustento ideológico del proyecto de nación que se busca implementar; por otro lado, es posible recuperar un documento anexo de contenidos técnicos en el que se integran los contextos, las aspiraciones, los objetivos y las metas que se buscan cumplimentar.

³⁹ Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024 PND. (2019a). Anexo XVIII. Gaceta Parlamentaria Número 5266-XVIII, Año XXII. Palacio Legislativo de San Lázaro. Ciudad de México. Disponible en <http://gaceta.diputados.gob.mx/PDF/64/2019/abr/20190430-XVIII.pdf>

⁴⁰ Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024 PND. (2019b). Anexo XVIII-Bis. Gaceta Parlamentaria Número 5266-XVIII, Año XXII. Palacio Legislativo de San Lázaro. Ciudad de México. Disponible en <http://gaceta.diputados.gob.mx/PDF/64/2019/abr/20190430-XVIII-1.pdf>

Ilustración 7. Pilares del desarrollo nacional en el PND 2019-2024



Fuente: Elaboración propia con base en PND. (2019b). Anexo XVIII-Bis.

De igual manera, el PND 2019-2024 propone una nueva política de desarrollo regida por 12 principios:

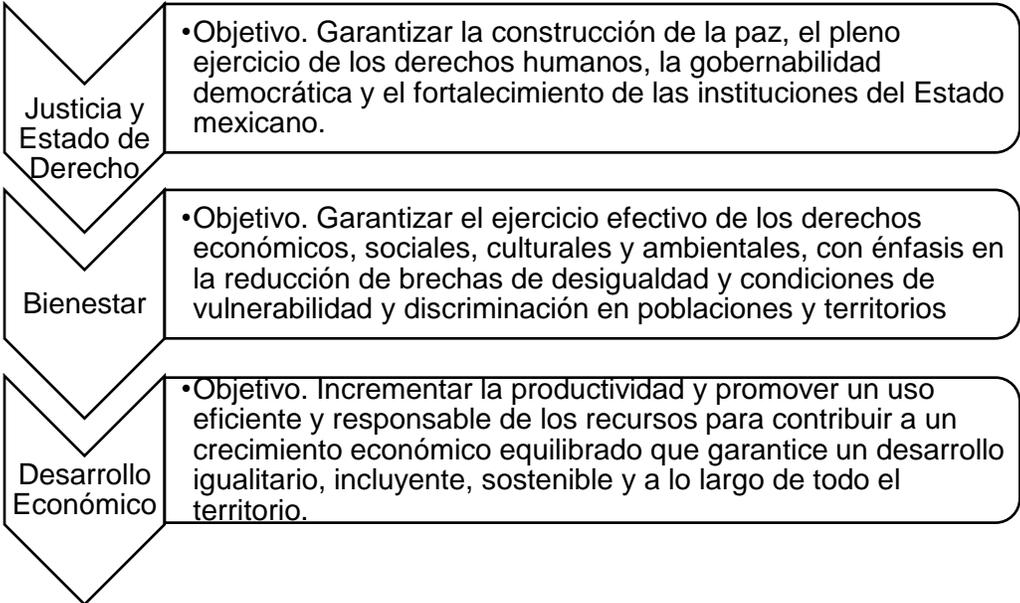
Ilustración 8. Principios de la política de desarrollo del PND 2019-2024

Honradez y Honestidad	No al gobierno rico con pueblo pobre	Nada al margen de la ley; por encima de la ley nadie	Economía para el bienestar
El mercado no sustituye al Estado	Por el bien de todos, primero los pobres	No dejar a nadie atrás, no dejar a nadie afuera	No hay paz sin justicia
El respeto al derecho ajeno es la paz	No más migración por hambre y violencia	Democracia significa el poder del pueblo	Ética, libertad y confianza

Fuente: Elaboración propia con base en PND. (2019b). Anexo XVIII-Bis.

Para lograr la transformación que se busca, en el PND 2019-2024 se reconoce la necesidad de la articulación de políticas públicas integrales que se complementen, se fortalezcan y que, en su conjunto, construyan soluciones de fondo que atiendan de raíz los problemas que enfrenta el país. Con base en esto, el PND 2019-2024 se estructura por tres ejes generales que permiten agrupar los problemas públicos que se identificaron a través del Sistema Nacional de Planeación Democrática, las temáticas son:

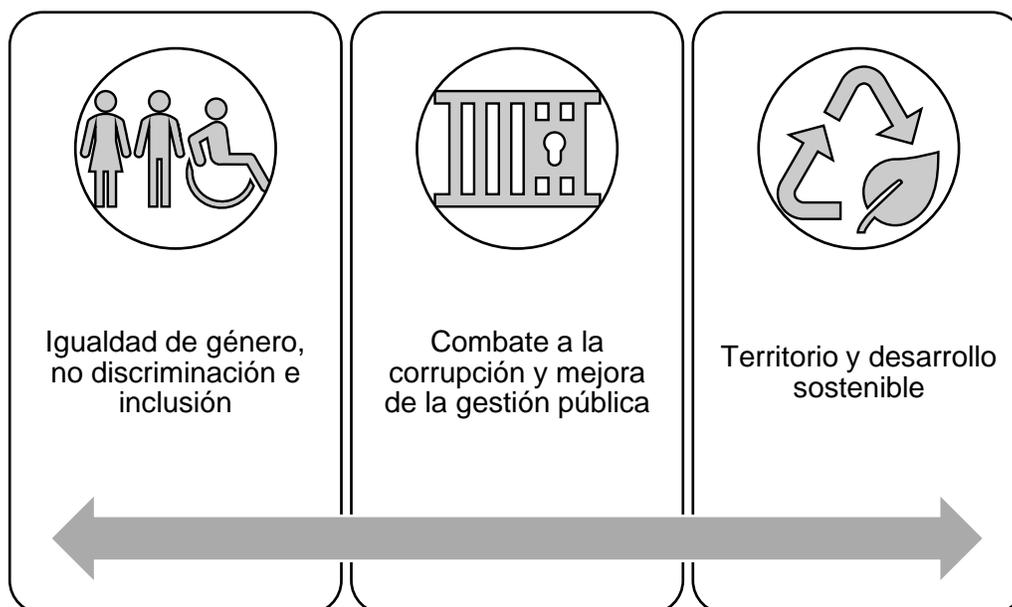
Ilustración 9. Ejes generales del desarrollo nacional en el PND 2019-2024



Fuente: Elaboración propia con base en PND. (2019b). Anexo XVIII-Bis.

De igual forma, se da a conocer la detección de tres temas comunes en los problemas públicos identificados y que representan las características que agudizan los problemas a los que se enfrenta México y cuya atención debe estar presente en todo el proceso de políticas públicas; estos se traducen en tres ejes transversales:

Ilustración 10. Ejes transversales del desarrollo nacional en el PND 2019-2024



Fuente: Elaboración propia con base en PND. (2019b). Anexo XVIII-Bis.

Por la lectura de los ejes transversales se puede argumentar que el objetivo de estos es aplicar ciertos criterios conductuales y normativos, a los procesos de planeación, diseño, implementación, monitoreo de las políticas, programas y demás acciones que se generan a partir de la intervención gubernamental.

El siguiente esquema ilustra los criterios a los que se debe ajustar el gobierno de México para incorporar la visión de los ejes transversales propuestos y atender los nuevos enfoques de política pública que derivan de estos:

Ilustración 11. Criterios de política pública para los Ejes transversales del desarrollo nacional en el PND 2019-2024

1. Igualdad de género, no discriminación e inclusión.

- Universalidad de los derechos.
- Existencia de medidas especiales para lograr la igualdad sustantiva.
- Garantizar protección a grupos históricamente marginados.
- Reconocer, en el diseño e implementación de políticas, la desigualdad y discriminación estructural de la población.
- Considerar las brechas de desigualdad.

2. Combate a la corrupción y mejora de la gestión pública.

- Toda política pública estará acompañada de la identificación de ineficiencias y riesgos de corrupción.
- Promover el uso de las TIC's para impulsar la transparencia y rendición de cuentas.
- Orientar la política a resultados de corto, mediano y largo plazo.
- Integración de los padrones de sujetos de derechos.
- Procesos de contratación bajo altos estándares.

3. Territorio y desarrollo sostenible.

- La política debe incorporar una valoración respecto a la participación justa y equitativa.
- Toda política debe contemplar la vulnerabilidad ante el cambio climático, resiliencia y adaptación.
- Las políticas deben favorecer el uso de tecnologías bajas en carbono y fuentes de energía renovable.
- Las políticas deben considerar la localización del problema público en su diagnóstico.
- El análisis de política pública debe valorar el ordenamiento territorial.

Fuente: Elaboración propia con base en PND. (2019b). Anexo XVIII-Bis.

Entre los pilares del desarrollo, los principios rectores de la política, los ejes generales, los ejes transversales y los criterios que se exponen en el PND 2019-2024, hay una demostración del marco de valores que se comparten en el espacio público y que guían el actuar del gobierno del Presidente López Obrador.

Se comprende entonces que el Programa Jóvenes Construyendo el Futuro está anclado a esta visión de Estado, solo hay que identificar de manera precisa la articulación de esta en el marco del Sistema Nacional de Planeación Democrática a partir del Plan Nacional de Desarrollo.

Como se expuso líneas atrás, los ejes generales (Justicia y Estado de Derecho, Bienestar y Desarrollo Económico) representan los grandes grupos en los que se enmarcan los problemas públicos que serán objeto de acciones de política para intervenir desde las competencias del Estado; dicho esto, se aclara que no se hará una revisión exhaustiva de estos, sino únicamente del que atiende a los propósitos de esta investigación.

El gobierno de México en el PND 2019-2024, reconoce que, durante los últimos años, los derechos sociales de la población, relacionados con la salud, la alimentación, el trabajo, la vivienda, seguridad social, agua, cultura, medio ambiente sano y esparcimiento, han sido afectados, y a pesar de que están consagrados en la Constitución, el Estado no ha logrado garantizar su ejercicio pleno.

Una de las causas por la que gran parte de la población mexicana carece de acceso efectivo a estos derechos es en la fragmentación de los apoyos de la política social, su desigual nivel de disponibilidad, la falta de accesibilidad y baja calidad de los programas y acciones que la integran, así como su carácter asistencialista, e incluso por la corrupción que existe en el uso de los recursos públicos (PND, 2019b).

A causa de esto, el gobierno mexicano hoy asume la responsabilidad de implementar políticas públicas con el objetivo principal de garantizar el ejercicio efectivo de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales, con énfasis en la reducción de brechas de desigualdad y condiciones de vulnerabilidad y discriminación en poblaciones y territorios (PND, 2019b)

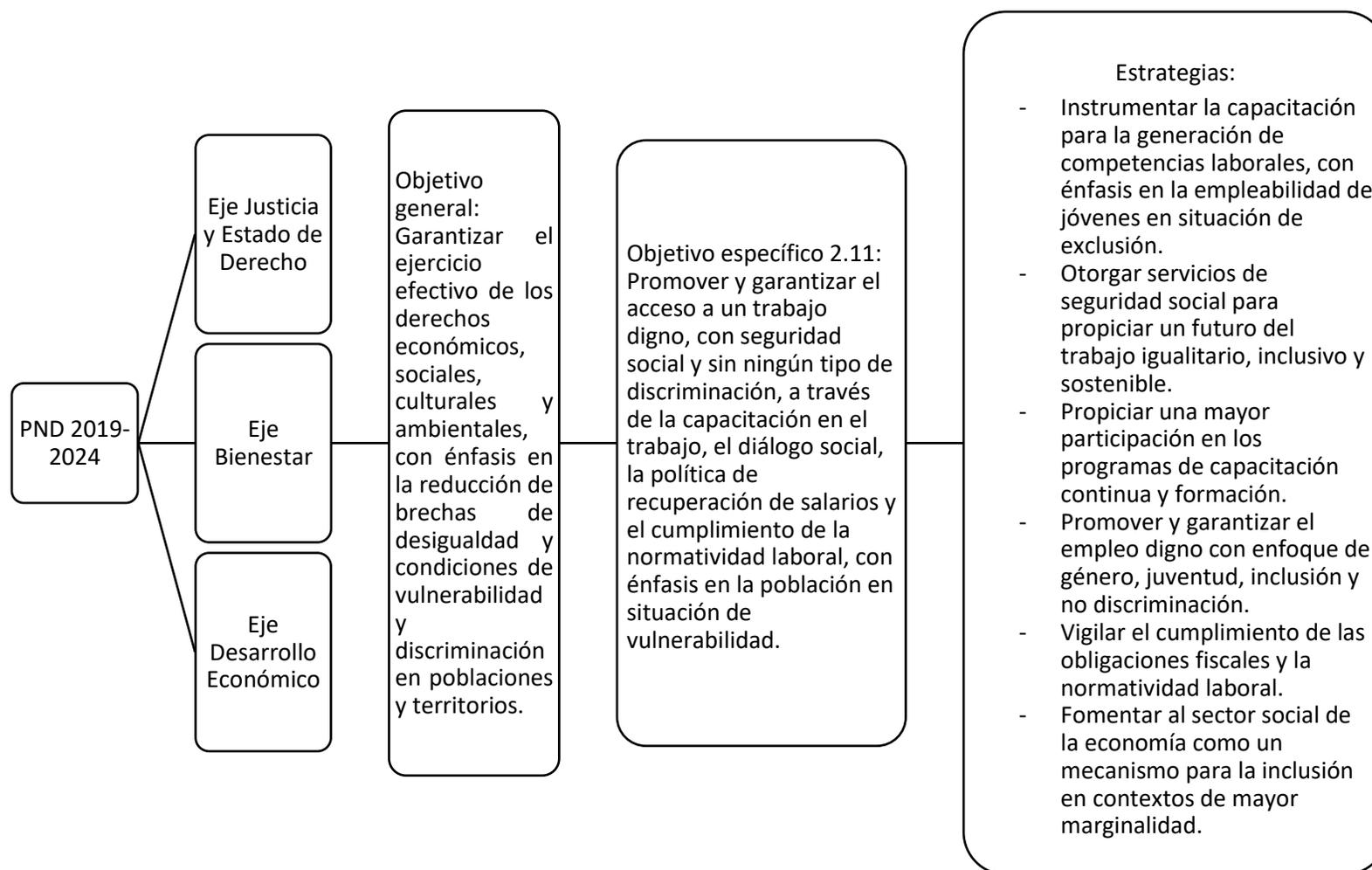
Por ello, en esta nueva visión de Estado que plantea el PND 2019-2024, se reconoce la importancia de atender a aquellos sectores de la población que históricamente han sido afectados, por lo que para el gobierno mexicano es prioritario reducir las brechas de desigualdad, brindar acceso a la justicia a la población en situación de pobreza, promover un piso de bienestar mínimo, garantizar la participación democrática de las mujeres, las comunidades indígenas y afroamericanas.

Asimismo, se considera prioritario detener la transmisión intergeneracional de la pobreza, prevenir la violación de derechos humanos y erradicar la discriminación de niñas y mujeres, comunidades indígenas y personas migrantes, y atacar frontalmente los feminicidios y la participación de los jóvenes en actividades criminales e incorporarles en actividades productivas (PND, 2019b).

En lo que nos ocupa, el Objetivo específico 2.11 del eje general Bienestar, mismo que representa el origen del Programa Jóvenes Construyendo el Futuro, establece la necesidad de ***Promover y garantizar el acceso a un trabajo digno, con seguridad social y sin ningún tipo de discriminación, a través de la capacitación en el trabajo, el diálogo social, la política de recuperación de salarios y el cumplimiento de la normatividad laboral con énfasis en la población en situación de vulnerabilidad*** (PND, 2019: 124).

Para ello, la estrategia que propone en el PND 2019-2024 es la de ***instrumentar la capacitación para la generación de competencias laborales, con énfasis en la empleabilidad de jóvenes en condiciones de exclusión***; tal como se puede observar en la ilustración número 12:

Ilustración 12. Articulación de la política de capacitación con énfasis en la empleabilidad de jóvenes en el PND 2019-2024



Fuente: Elaboración propia con base en PND. (2019b). Anexo XVIII-Bis.

El contexto del que surge esta necesidad, de acuerdo con el PND (2019b), es el que posiciona a México como el segundo país más desigual de la OCDE; desigualdad que ha propiciado informalidad laboral y que ha generado que los y las mexicanas se inserten en empleos que no otorgan protección social y deterioran su bienestar y el de sus familias al vulnerar los derechos reconocidos y establecidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Derivado de esta situación, el gobierno mexicano encabezado por el Presidente López Obrador, reconoció la existencia de dos retos principales en materia de empleo y ocupación: la informalidad y la precariedad laboral; problemas que, históricamente, han afectado principalmente a las mujeres y a las juventudes mexicanas puesto que, por ejemplo, México es uno de los países de la OCDE con mayor proporción de jóvenes que no trabajan, no estudian y no reciben capacitación (21% contra 13% de la OCDE), amén de que, en su mayoría, son jóvenes que se encuentran en situación de vulnerabilidad y pobreza (PND, 2019b).

Por otro lado, en el caso de las mujeres, la OCDE expone que la brecha de género en el mercado laboral prevalece considerablemente, pues se sabe que, en el caso de las mujeres jóvenes, ellas tienen tres veces más probabilidades de no estudiar, no tener un trabajo remunerado y no recibir capacitación. Asimismo, otra de las barreras que enfrentan las mujeres y limitan su ingreso al mercado laboral es la del trabajo no remunerado de los hogares, sector en el que tiene una significativa mayor presencia que sus similares hombres (PND, 2019b).

En este sentido, el gobierno mexicano se plantea la incorporación de las juventudes, con énfasis en los que se encuentran en situación de exclusión, al desarrollo de actividades productivas formales en el sector privado, público y social mediante estrategias de capacitación continua que permitan la generación de competencias laborales considerando sus intereses vocacionales y sus lugares de residencia (PND, 2019).

Asimismo, el gobierno de México reconoce que la incorporación de las juventudes a actividades productivas no es lo único a considerar, por ello, establece que, en la búsqueda de garantizarle a la población mexicana en general, el derecho a un trabajo digno en sus diferentes dimensiones de disponibilidad, accesibilidad, calidad y efectividad, su estrategia laboral estará dotada de un enfoque de perspectiva de género, inclusión y no discriminación (PND, 2019b).

Ahora bien, ¿cuáles son los instrumentos para efectuar una intervención en el contexto previamente descrito?; en la lógica del modelo de planeación nacional, los instrumentos de intervención del Estado en el espacio público corresponden a diferentes categorías, por lo que es necesario realizar algunas aclaraciones.

Aguilar (2008) expone que los planes son la matriz política de la que se desprenden las políticas públicas, estos incorporan las aspiraciones, ideas y propuestas de la ciudadanía enunciadas en la agenda de gobierno que proyecta los objetivos de interés social que orientan la acción gubernamental.

En el caso particular de México, el Plan Nacional de Desarrollo que traza el curso deseable del desarrollo, presenta los objetivos y metas de la acción estatal que, para lograrse, se definen aspectos prioritarios que se traducen, a la vez, en políticas públicas que enmarcan las aspiraciones valorativas del gobierno alcanzables mediante programas presupuestarios, integrados por proyectos que contemplan actividades y tareas específicas para la concreción del proyecto de nación.

Retomando lo expuesto en el segundo apartado de este capítulo sobre los diferentes niveles de planeación gubernamental en México, el primer nivel es este que se ha observado en el Plan Nacional de Desarrollo que presenta las condiciones contextuales sobre las que se definen los rumbos de acción para el desarrollo nacional, seguido de esto, en el nivel 2 se encuentran los programas que se derivan del PND, mismos que materializan los objetivos sectoriales, institucionales y regionales (SHCP, 2020b).

En este sentido, la SHCP (2020b) declaró que, para el periodo 2019-2024, existen 254 programas (19 Sectoriales; 49 Especiales; 1 Regional; 17 de Institucionales de entidades no sectorizadas; y 168 Institucionales de entidades sectorizadas) que se derivan del Plan Nacional de Desarrollo, los cuales representan una secuencia de intervenciones de diferente alcance que se contienen unas a otras manteniendo una coherencia entre los objetivos de los distintos niveles de planeación, lo que permite estructurar y articular los objetivos y la consecución de resultados bajo el esquema planteado en el PND.

De esta forma, el Plan Sectorial de Trabajo y Previsión Social, correspondiente a la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, tiene el propósito de instrumentar, mediante un programa presupuestario, las estrategias previstas en el objetivo específico 2.11, del Eje general Bienestar o Política Social, del Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024.

5.3 Programa Sectorial de Trabajo y Previsión Social 2020-2024

Este plan corresponde al modelo de actuación que enmarca los esfuerzos de la Secretaría de Trabajo y Previsión Social (STPS) para dirigir y contribuir al cumplimiento de los objetivos establecidos en el Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024.

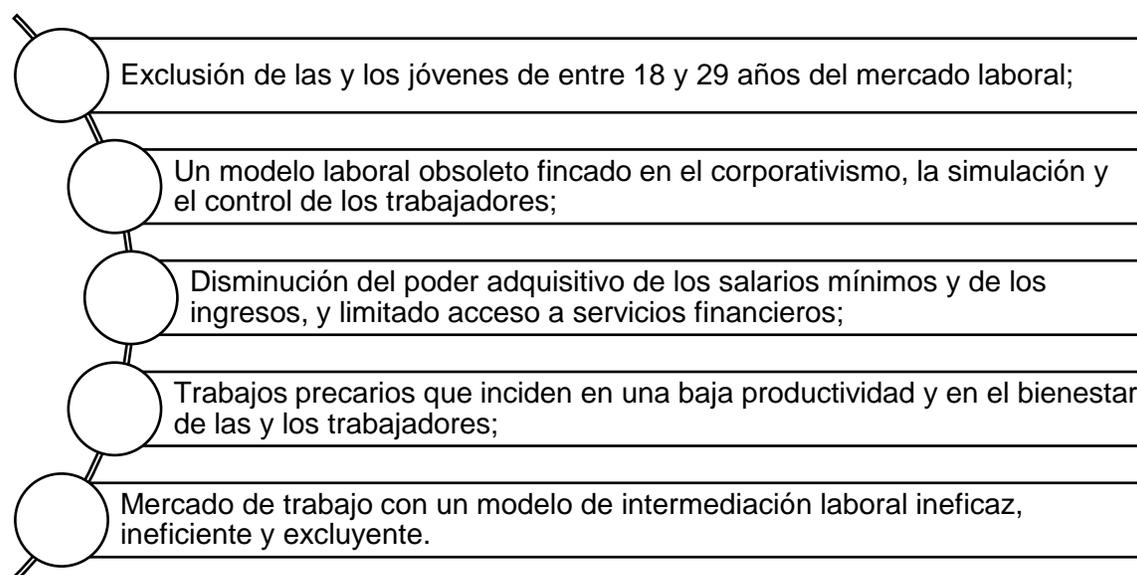
Publicado el 24 de junio de 2020 en el Diario Oficial de la Federación, el Programa Sectorial de Trabajo y Previsión Social 2020-2024, es uno que deriva del PND 2019-2024 y establece que la STPS se encuentra transformando la política laboral con el propósito de impulsar el desarrollo de las y los trabajadores; estos esfuerzos se enmarcan en cinco objetivos estratégicos que fungen como una hoja de ruta para conducir el país hacia un nuevo paradigma en el que se prioriza la incorporación al bienestar de los grupos históricamente excluidos (STPS, 2020a)⁴¹.

⁴¹ Secretaría del Trabajo y Previsión Social, STPS (2020a). Programa Sectorial de Trabajo y Previsión Social 2020-2024. Diario Oficial de la Federación. Disponible en http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5595490&fecha=24/06/2020

De igual manera, la STPS (2020a), a través de este plan reconoce su responsabilidad en el diseño de los objetivos, metas y estrategias para el sector laboral en la línea de una correcta asignación de recursos presupuestarios teniendo como prioridad la austeridad. La ruta que se marca es para garantizar el derecho social al trabajo digno, dando cumplimiento a los derechos humanos y laborales consagrados en la Constitución mexicana; entre estos, el derecho a la capacitación o adiestramiento.

De esta forma, la STPS reconoce la existencia de cinco problemas públicos en materia laboral hacia los que se prioriza la atención, se concentran esfuerzos y acciones de esta dependencia de la APF, estos son:

Ilustración 13. Problemas públicos del Programa Sectorial de Trabajo y Previsión Social 2020-2024



Fuente: Elaboración propia con base en STPS. (2020a). Programa Sectorial de Trabajo y Previsión Social 2020-2024.

El contexto en que se enmarcan estos problemas, de manera general, es el de un México en el que el trabajo ha quedado relegado a un plano marginal como si se tratase de una mercancía más cuyos costos había que abaratar para hacer más atractiva y competitiva la economía nacional (STPS, 2020a).

Ahora bien, en el caso de las juventudes mexicanas, de manera específica, el PSTPS expone que la exclusión de las y los jóvenes de entre 18 a 29 años del mercado laboral tiene diferentes causas, pero la principal es que han sido olvidadas y marginadas durante pasadas administraciones, teniendo que vivir en un contexto carente de oportunidades, derechos y políticas públicas para su desarrollo, hecho que provocó una ruptura en el tejido social que ha derivado, entre otras cosas, en desempleo, crisis de violencia e inseguridad (STPS, 2020a).

Estas oportunidades que no existieron en administraciones anteriores están relacionadas, principalmente, con el desaprovechamiento del **Bono Demográfico**⁴² que se había perfilado como una gran oportunidad para el desarrollo del país.

Y es que las juventudes mexicanas de 18 a 29 años, de acuerdo con el INEGI, al segundo trimestre de 2018 sumaban 24.3 millones de personas, de los cuales el 61.7% formaba parte de la Población Económicamente Activa, con una presencia mayoritaria de hombres (62.1%); y el 38.3% a la Población No Económicamente Activa, con una mayor presencia de mujeres (72%), destacando que dentro de la PEA se identificaron a 937 mil 378 jóvenes en situación de desocupación (STPS, 2020a).

Esta situación se ha convertido en un factor de vulnerabilidad para las juventudes mexicanas, aunque el porcentaje de desempleo juvenil en México es bajo en comparación con otros miembros de la OCDE (6.9% en 2018), el mercado laboral para este sector es precario, con alta rotación y bajos ingresos.

Tal situación, les ha orillado a ver hacia el sector informal de la economía donde la remuneración, a pesar de ser más baja que en el sector formal, entre 2005 y 2017

⁴² Aguayo, Mancha y Rangel (2013), explican que este se da cuando se incrementa el promedio de edad hasta llegar a un punto en que la tasa de dependencia económica se reduce como consecuencia del aumento en la proporción de la población en edad de ser económicamente activa, así como de la reducción del porcentaje de población en edad inactiva o de dependencia, generando una relación positiva entre la edad promedio de la población y el nivel de PIB per cápita, provocando un período de tiempo en que hay una mayor proporción de población en edad de trabajar y producir y potencialmente de ahorrar e invertir y un menor número de personas que requieren inversiones y/o gastos en educación y salud, por ejemplo.

representó el mayor empleador de jóvenes, para quienes la tasa de informalidad ascendió a 62.4% durante ese periodo, provocando que una proporción considerable de las juventudes mexicanas no tengan acceso a seguridad social (STPS, 2020a).

Pero las condiciones de vulnerabilidad a causa de la precariedad del mercado laboral no solo están presentes en la población con un empleo; la STPS (2020a) destaca que en el cuarto trimestre de 2018 se identificaron poco más de 2.3 millones de jóvenes entre 18 y 29 años que no están ocupados y no se encuentran estudiando, este grupo de personas lo constituye parte de la PEA que está desocupada y no está en la escuela, además de las personas que pertenecen a la PNEA que no están estudiando.

La Encuesta Nacional sobre Discriminación en su edición del año 2017 reporta que una de las causas de que las juventudes no trabajen es por tener que dedicarse a labores domésticas o tener a su responsabilidad el cuidado de otras personas, hecho que afecta principalmente a las mujeres, convirtiéndose en uno de los mayores obstáculos para su inserción al mercado laboral.

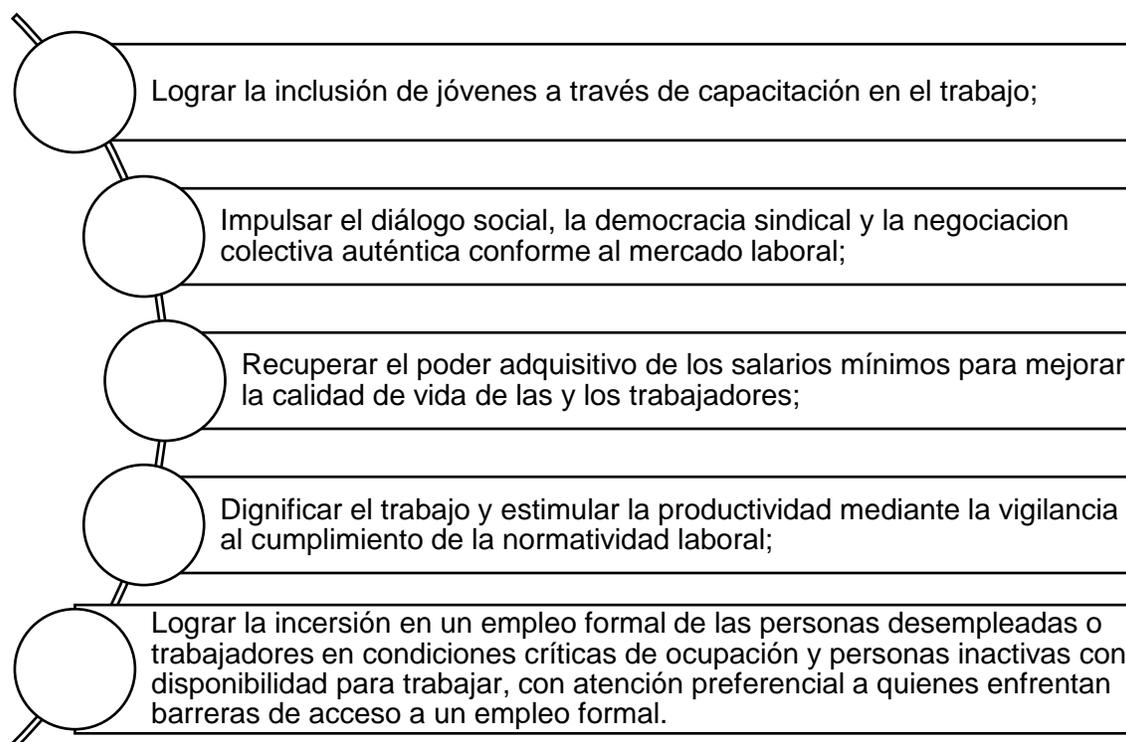
En el mismo sentido, la OCDE expone que, en México, aproximadamente el 35% de las mujeres de entre 15 y 29 años no estudia y no trabaja, hecho agravado por la ausencia de políticas públicas en administraciones pasadas para reducir la brecha de género en el mercado laboral (STPS, 2020a).

Sin embargo, la STPS (2020a) reconoce que la problemática en el caso de las juventudes no se desencadena únicamente por el ámbito laboral, uno de los agravantes de la vulnerabilidad de las juventudes se encuentra en el ámbito educativo, pues según datos de la Estadística del Sistema Educativo de la Secretaría de Educación Pública, las tasas de abandono escolar en educación media superior y superior, para el ciclo escolar 2017-2018 correspondían al 12.3% en educación media superior y del 6.7% en educación superior. Aunado a esto, la OCDE muestra que en México solo el 17% de las personas entre 25 y 64 años cuentan con un título de educación superior.

Esta situación ha representado un grave problema para las juventudes mexicanas puesto que, al momento de emplearse, se encuentran con que sus competencias y habilidades son incompatibles con los puestos de trabajo que se ofertan, situación que pone en la mesa de discusión a los mecanismos de reclutamiento de los empleadores, la interacción entre los sistemas educativo y productivo que no logra fomentar mecanismos de capacitación que permitan mejores condiciones de inclusión de juventudes al mercado laboral (STPS, 2020a).

Derivado de lo anterior, la STPS (2020a) asume la misión de cumplir con la ruta marcada en el PND 2019-2024, en el que se busca romper el paradigma de exclusión imperante y lograr la inclusión de todas las personas en un nuevo proyecto de nación, por lo que plantea 5 objetivos estratégicos que reflejan el escenario al que se aspira en el nuevo paradigma de gobierno:

Ilustración 14. Objetivos estratégicos del Programa Sectorial de Trabajo y Previsión Social 2020-2024



Fuente: Elaboración propia con base en STPS. (2020a). Programa Sectorial de Trabajo y Previsión Social 2020-2024.

Entre otras cosas, la STPS (2020a) establece que su primer objetivo es la inclusión de las juventudes, comprometiéndose a que **2.3 millones de jóvenes que no desempeñan alguna actividad, obtengan una beca para capacitarse en el trabajo hasta por doce meses en empresas, talleres, negocios, comercios y/o en organizaciones sociales e instituciones públicas a través del Programa Jóvenes Construyendo el Futuro.**

Este programa reconoce que el problema particular de las juventudes mexicanas no deviene únicamente del ámbito productivo, sino que está acompañado de un proceso de estigmatización social que recae sobre las juventudes que se encuentran en situaciones de doble inactividad -laboral y educativa-.

El Programa Jóvenes Construyendo el Futuro se concibe para **atender a 2.3 millones de jóvenes entre 18 y 29 años que, por diversas razones, no estudian y no trabajan** -de acuerdo con datos de la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE) al cuarto trimestre de 2018-, **mediante su capacitación en las empresas, talleres, negocios, pequeños comercios, organizaciones sociales e instituciones públicas a lo largo de la República Mexicana, con un apoyo mensual (originalmente) de 3 mil 600 pesos, con el que se espera que al finalizar 2019, un millón de jóvenes ya habrán comenzado su capacitación para su posterior inserción al sector laboral** (STPS, 2020a).

Con este programa se genera una política pública que busca reducir la brecha de género en el mercado laboral, que rompe los esquemas tradicionales de las bolsas de empleo, promoviendo la capacitación de un grupo históricamente excluido de las actividades productivas y propiciando su transición a la empleabilidad (STPS, 2020a).

Lo que se expone otorga un gran indicio que demuestra la articulación de una intervención pública mediante instrumentos de política pública. A partir de lo expuesto es que se devela el andamiaje institucional que refleja el proceso de articulación de una política pública desde los referentes teóricos (previamente expuestos y analizados).

Así, se recuperaron los valores públicos de una sociedad, mismos que permitieron identificar demandas y problemas mediante el Sistema Nacional de Planeación Democrática que, posteriormente, fueron integrados a una agenda de gobierno que se refleja en el Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024 que expone los grandes intereses y aspiraciones nacionales, traducidos en problemas públicos en los Planes Sectoriales, con el propósito de atenderlos mediante instrumentos de política, en este caso un programa presupuestario denominado Jóvenes Construyendo el Futuro.

Ahora bien, la literatura sobre políticas y programas públicos refiere que, para poder ejecutar estos y ejercer acciones para atender los problemas públicos, es necesario desarrollar un proceso de diseño de estrategias y acciones que permitan operar la política, en este caso, para la inclusión de jóvenes instrumentada mediante el Programa Jóvenes Construyendo el Futuro, se deben contemplar estrategias y acciones puntuales para intervenir en el espacio público.

Al respecto, la STPS (2020a), reconoce que la existencia de jóvenes que no estudian y no trabajan no es porque así lo quieran, sino porque carecen de oportunidades que reflejan la ausencia de un mecanismo, en el mercado de trabajo, para su inclusión laboral, por lo que a través del PJCF se buscará dotarlos de una vida mejor, alejarlos del desempleo y del camino de conductas antisociales, además de acelerar su preparación para las actividades productivas, en previsión de un mayor crecimiento económico en el futuro donde sean partícipes de la construcción de un nuevo México que les reconoce e incluye.

De este modo, la STPS (2020a) enuncia estrategias prioritarias y acciones puntuales que, por primera vez, generan una alianza entre sector público, privado y social para brindar oportunidades a millones de jóvenes mexicanos que habían sido excluidos y que hoy son el centro de una política pública que busca apoyar su transición al mercado laboral con herramientas fundamentales que favorezcan su empleabilidad; estas estrategias y acciones se ilustran en la siguiente tabla:

Tabla 5. Estrategias prioritarias y Acciones puntuales del Objetivo prioritario no. 1 del Programa Sectorial de Trabajo y Previsión Social 2020-2024

Objetivo prioritario 1.- Lograr la inclusión de jóvenes a través de la capacitación en el trabajo.	
Estrategia prioritaria 1.1.- Instrumentar el Programa Jóvenes Construyendo el Futuro a nivel nacional entre las y los jóvenes de 18 a 29 años que no estudian ni trabajan para aumentar su empleabilidad.	Estrategia prioritaria 1.2.- Generar, a través de la estrategia Mes 13, acciones para coadyuvar a una transición exitosa de la capacitación hacia la construcción y consolidación de un plan de vida y trabajo digno
<p>Acciones puntuales:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Propiciar la vinculación de jóvenes entre 18 y 29 años que no realicen actividades productivas o educativas y busquen capacitarse laboralmente. • Difundir entre jóvenes y centros de trabajo, el PJCF y los derechos de los beneficiarios, especialmente entre poblaciones de alta marginación. • Garantizar el pago oportuno de becas, así como la cobertura del seguro médico (IMSS). • Validar las constancias de capacitación que se otorguen al concluir la participación de las y los aprendices. • Otorgar distinciones de Empresa con compromiso social. • Monitorear a las personas aprendices y tutoras en el desarrollo de capacitaciones. • Ofrecer a las y los becarios recursos en línea en la plataforma del PJCF y acceso a espacios recreativos que complementen su capacitación. • Promover la colaboración de organizaciones e instituciones de los sectores público, privado y social. 	<p>Acciones puntuales:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Ayudar a la transición exitosa de las y los egresados del PJCF a una actividad productiva o educativa: empleo, autoempleo, emprendimiento, certificación y retorno a los estudios. • Dar seguimiento a las y los becarios que concluyen su capacitación para identificar trayectorias de vida. • Canalizar a las becarias y becarios que concluyan su capacitación al Servicio Nacional de Empleo para promover su inserción laboral formal.

Fuente: Adaptado de STPS. (2020a). Programa Sectorial de Trabajo y Previsión Social 2020-2024.

A través de estas estrategias y acciones, el Programa Jóvenes Construyendo el Futuro rompe con los esquemas tradicionales de las bolsas de empleo en las que son los empleadores quienes determinan las características, competencias y experiencia deseables de los buscadores de empleo, sin tomar en cuenta la falta de oportunidades de la población para acumular su capital humano y perpetuando prácticas discriminatorias que reproducen los círculos de exclusión.

Asimismo, el PJCF también constituye una política pública que busca reducir las brechas de género en el mercado laboral, a partir de promover y propiciar la participación de las mujeres a nivel nacional en espacios de capacitación que les posibiliten mayores oportunidades a futuro (STPS, 2020a: 9).

Por otro lado, la STPS (2020a) plantea la existencia de un escenario en el que el problema se ha resuelto o se ha aminorado, por lo tanto se requiere de un punto de referencia para efectuar mediciones sobre el grado de avance hacia los objetivos en concordancia con las estrategias y acciones para lograrlos, en este sentido la STPS (2020a) plantea una serie de metas y parámetros que hagan posible medir la contribución a la resolución al problema público detectado y así generar información de utilidad para el seguimiento del Objetivo, sus estrategias y acciones:

Tabla 6. Metas y Parámetros del Objetivo Prioritario no. 1 del Programa Sectorial de Trabajo y Previsión Social 2020-2024

Categoría	Meta para el bienestar del Objetivo prioritario 1	Parámetro del Objetivo prioritario 1	Parámetro del Objetivo prioritario 1
Nombre	Porcentaje acumulado de jóvenes de 18 a 29 años, que no estudian y no trabajan, beneficiados por el PJCF.	1.2 Cobertura del PJCF en zonas prioritarias.	1.3 Porcentaje de mujeres jóvenes aprendices respecto del total de aprendices del PJCF.
Descripción	Mide el porcentaje acumulado de la población total de jóvenes, entre 18 y 29 años, que no estudian y no trabajan, que	Mide el porcentaje de municipios de alta y muy alta marginación que son apoyados por el PJCF en relación al total de municipios de	Mide el porcentaje de mujeres jóvenes que fueron beneficiadas respecto de todos los jóvenes beneficiarios del PJCF.

	fueron beneficiados por el PJCF para recibir capacitación en el trabajo y apoyos por concepto de beca mensual y seguro médico del IMSS.	alta y muy alta marginación existentes en el país.	
Tipo	Estratégica	Estratégica	Estratégica
Frecuencia de medición	Anual	Anual	Anual
Responsable	<ul style="list-style-type: none"> • 14.- Trabajo y Previsión Social • 300.- Subsecretaría de Empleo y Productividad Laboral 	<ul style="list-style-type: none"> • 14.- Trabajo y Previsión Social • 300.- Subsecretaría de Empleo y Productividad Laboral 	<ul style="list-style-type: none"> • 14.- Trabajo y Previsión Social • 300.- Subsecretaría de Empleo y Productividad Laboral
Método de cálculo	$((\sum_{t=1}^n \text{Beneficiarios} / \text{Población objetivo}) * 100)$ = Porcentaje de jóvenes de 18 a 29 años de edad, que no estudian y no trabajan, beneficiados por el PJCF	(Número de municipios de alta y muy alta marginación apoyados por el Programa t / Número de municipios de alta y muy alta marginación existentes en el país t) * 100 = Cobertura del PJCF en zonas prioritarias	(Mujeres beneficiarias pagadas t / Beneficiarios pagados t) * 100= Porcentaje de mujeres jóvenes aprendices respecto del total de aprendices del Programa Jóvenes Construyendo el Futuro
Línea base	0; la línea base se establecerá a partir de los resultados de 2019, primer año de operación del PJCF.	0; el indicador es de nueva creación y su primera medición se realizará para 2019.	0; la línea base se establecerá a partir de los resultados de 2019, primer año de operación del PJCF.

Fuente: Adaptado de STPS. (2020a). Programa Sectorial de Trabajo y Previsión Social 2020-2024.

Mediante el cumplimiento de lo expuesto, la visión a futuro es la de que no habrá jóvenes en el país que no estudien y no trabajen por falta de una oportunidad para su desarrollo.

Por ser el motor económico y social de la Cuarta Transformación, con las políticas diseñadas se buscará reconstruir el tejido social a partir de la inclusión y el desarrollo para que en 2024 México cuente con una fuerza productiva especializada, con mujeres con mayores oportunidades de insertarse en el mercado laboral a partir de la articulación y corresponsabilidad entre los sectores público, privado y social (STPS, 2020a).

Recapitulando, Jóvenes Construyendo el Futuro representa el instrumento de política con el que, la Administración Pública Federal encabezada por el Presidente López Obrador desarrollará las estrategias, acciones, actividades y tareas necesarias y suficientes, previamente consideradas, para atender al problema relacionado con la exclusión de las y los jóvenes del mercado laboral.

Lo que se ha desarrollado previamente permite, hasta este punto, tener conocimiento de la estructuración del Programa Jóvenes Construyendo el Futuro a partir de la identificación de los valores públicamente compartidos y la integración de problemas públicos a la agenda de gobierno.

A partir del PND 2019-2024, se ha logrado desarrollar una estructuración desde la lógica que marca el proceso de construcción de políticas públicas, considerando que esto no es la manera exacta ni cronológicamente acertada de cómo se sucedieron las etapas de este proceso, sino una visión que permitió explicitar un modelo similar a los que se marcan en la teoría.

En referencia a ello, podemos observar que no existe una línea cronológica en las fechas de publicación de cada uno de los documentos analizados que respete la jerarquía enmarcada en los diferentes niveles del Sistema Nacional de Planeación Democrática.

Observamos que el Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024 fue publicado en julio de 2019, tiempo después de que los Lineamientos de Operación del Programa Jóvenes Construyendo el Futuro fueran publicados el 10 de enero de 2019, pero ambos publicados antes del Programa Sectorial de Trabajo y Previsión Social 2020-2024 publicado el 24 de junio 2020, provocando que el PJCF se comenzara a operar sin un punto de referencia sobre las aspiraciones del desarrollo nacional.

Esto, además de ilustrativo, es motivo de un debate que nos lleve a cuestionar esta desarticulación cronológica en la planeación nacional, partiendo de que el programa comenzó a operar sin la existencia ni del Plan Nacional de Desarrollo ni del Programa Sectorial de Trabajo y Previsión Social; sin embargo, la normativa

aplicable a los procesos de planeación en México no es tema de esta investigación.

Para los efectos de esta investigación y habiendo ya conocido una primera aproximación al problema público, aún quedan algunas imprecisiones de las que deviene el título de este capítulo.

Lo cierto es que, a pesar de la aproximación que se realiza y el válido acierto de reconocer el problema de la exclusión de las juventudes del mercado laboral, la forma en que se aborda este problema desde la agenda construida no permite obtener una visión integral de las condiciones de vida de las juventudes mexicanas, hecho que deriva en la definición de un problema del que no es posible comprender la dimensión de sus efectos en la población, no solo a la que afecta directamente.

La afirmación de que se trata de problema que históricamente ha afectado a las juventudes es algo en lo que estoy completamente de acuerdo, entre otras cosas, gracias a que el análisis previamente realizado sobre ocupación y empleo de las juventudes mexicanas me ha permitido reconocer esa situación, pero considero que el abordaje que se realiza desde la agenda definida es limitado, abstracto y, por ende, con diversas imprecisiones; una de estas y, quizá, la más importante, es la que tiene que ver con la definición del problema público que se plantea resolver.

Se precisa que la agenda definida de la que resultó el Programa Jóvenes Construyendo el Futuro está enfocada en abordar una situación negativa -la exclusión del mercado laboral de las juventudes- que, desde el análisis previamente desarrollado sobre las agencias biográficas de las juventudes mexicanas, no puede ser abordado como el problema a resolver para mejorar las condiciones de vida de las juventudes, sino como una de las consecuencias más alarmantes de la persistencia de problemas estructurales que, ante la ausencia de mecanismos del Estado para aminorar su impacto negativo en la población, propician la acumulación de desventajas sociales y vulneran los procesos particulares de transición a la adultez de las personas jóvenes.

En este sentido, concluyo que la agenda definida de la que resultó en el Programa Jóvenes Construyendo el Futuro, se ciñe a abordar una situación negativa -la exclusión del mercado laboral de las juventudes- que sí se reconoce como resultado de afectaciones estructurales relacionadas, pero que obvia y no contempla otras causas como:

- El deterioro del sistema educativo e incapacidad para retener a las personas en la escuela;
- La reproducción y persistencia de roles de género en la dinámica poblacional y social;
- La división sexual del trabajo;
- Los contextos de violencia en los que han crecido las juventudes y en los que se insertan a falta de opciones;
- La pobreza multidimensional;
- La precariedad laboral generada por el imperativo de un modelo económico que promueve la privatización y precarización de la vida a costa de la indefensión social;
- La incapacidad sistemática de abrirse y aliarse de las manifestaciones disruptivas de las generaciones que permanentemente se confrontan con el *statu quo* para desarraigar las relaciones históricamente construidas entre la edad biológica y el rol social.

Causas que convierten al problema de la exclusión de las juventudes del mercado laboral y de la escuela en uno que requiere de una intervención con un enfoque multidimensional y no una intervención unidimensional que ofrece soluciones paliativas sí necesarias, pero no precisas ni efectivas.

Por lo que se advierte, entonces, que la solución propuesta por el programa para un problema limitadamente diagnosticado e imprecisamente definido no representa un mecanismo de impacto a la situación que pretende revertir.

En conclusión, la visión plasmada para solucionar el problema público planteado es

la de gestionar ese mismo, en principio, porque el definido en la agenda no es el verdadero problema y, segundo, porque en tanto las causas que originan la situación transitoria de desocupación de las juventudes no se atiendan, se ocasiona que el fenómeno sea persistente en nuevas generaciones de juventudes excluidas, no solo de la escuela y del trabajo.

Como se ha enunciado ya, el problema de las juventudes que no estudian y no trabajan está en la persistencia de factores que llevan a la exclusión en cierto momento de la vida, por lo que desde esta perspectiva la solución no solo está en revertir el no estudiar y no trabajar, sino en evitar que dejen de estudiar y, cuando les sea necesario, se logren emplear, sin tener que estar condicionados a optar por una u otra.

Capítulo 6. Jóvenes Construyendo el Futuro, una problematización incompleta

Logrado el análisis del contexto ocupacional y laboral de las juventudes mexicanas que partió con la discusión en torno a los estigmas y realidades que se tienen para con esta población, abordajes que han tenido el propósito de nutrir el análisis de políticas públicas tanto a nivel teórico como epistémico con la reconstrucción de la agenda de gobierno en que se suscribió el Programa Jóvenes Construyendo el Futuro.

Para comenzar a cerrar esta investigación, me ceñiré a analizar el diseño del instrumento de política pública con el que el gobierno mexicano busca lograr la inclusión de las juventudes a los procesos sociales, políticos, económicos y culturales de los que han sido históricamente excluidos.

Pero analizar el diseño implica considerar, en primer lugar, el por qué se diseñó de tal forma un programa. En este sentido, esta primera parte final estará dedicada a observar el camino que llevó al diseño, esto es, observar el diagnóstico y la problematización que dio origen al PJCF porque solamente de esta forma será posible comprender el resultado final del diseño.

Realicé este ejercicio de manera separada porque es importante ofrecer una perspectiva en la que, aunque el diagnóstico y el diseño son parte del mismo proceso general de políticas, ambos son “sub procesos” distintos, interdependientes por cuanto el diseño resulta del diagnóstico, pero también porque las limitantes de uno serán condiciones para el otro.

Sí algo he planteado en esta investigación es que la forma en cómo se problematiza una situación terminará por ser determinante en la manera que se intente resolver tal problema, es por ello por lo que consideré fundamental para esta investigación observar de manera particular el proceso de la problematización que se hizo para el Programa Jóvenes Construyendo el Futuro respecto al problema de la doble exclusión de las juventudes mexicanas.

6.1 Problemas con el problema

La premisa fundamental sobre la construcción de una agenda y la definición de problemas públicos es que estos últimos adquieren esta cualidad toda vez que han impactado significativa y negativamente el desarrollo de la vida pública en el Estado, por lo que la autoridad pública se ha dado a la tarea de identificar posibles mecanismos de intervención para modificar ese problema con el objetivo de aminorarlo y/o resolverlo para cicatrizar el tejido social dañado por su causa y efecto.

Tal proceso de definición de un problema como uno de asunto público está sujeto a determinados procedimientos que tienen el objetivo de brindar certeza a los procesos de toma de decisiones. En el caso mexicano, el CONEVAL (s.f. a)⁴³ establece que el diagnóstico es uno de los elementos indispensables para el diseño de cualquier política pública ya que este permite identificar y caracterizar el problema que se quiere resolver, además de definirlo, justifica su existencia y la relevancia de una oportuna intervención.

Desde su concepción, el Programa Jóvenes Construyendo el Futuro (PJCF) se sustentó en la premisa de que, hasta antes del período constitucional del Presidente López Obrador en 2018, no había ningún tipo de acción gubernamental destinada a fortalecer la capacitación y el adiestramiento para la empleabilidad de la población juvenil, y aunque en efecto los mecanismos del Estado mexicano no estaban focalizados hacia las juventudes, sino que se encontraban dispuestos para la población en general, es importante reconocer la existencia de estos porque implica una responsabilidad adquirida por la autoridad para intervenir sobre estos temas.

Aquí cabe preguntar, ¿por qué es necesario un programa de capacitación? De manera general, el CINTERFOR (2000) expone que el problema de la empleabilidad del sector juvenil en América Latina se ha enfrentado, en los últimos 50 años, a un

⁴³ CONEVAL, (s.f. a) Sistema de Monitoreo de la Política Social. SIMEPS. Disponible en <http://sistemas.coneval.org.mx/SIMEPS/>

mercado que no es capaz de generar empleos de calidad suficientes, sobre todo en un contexto que se basa en el crecimiento de sectores de baja productividad, aunado al incremento en las tasas de abandono en los sectores educativo y formativo.

Esta situación ha vuelto paradigmático el caso de las juventudes ya que su situación de vulnerabilidad, como se abordó en capítulos anteriores, no es exclusiva en la experiencia del desempleo, sino también en la empleabilidad, pues cuando se accede a uno estos suelen ser de menor salario y sin protección social, pero ¿Son estas las mismas razones que impulsaron el PJCF?

Por la agenda definida, sabemos que el problema identificado ha variado entre el Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024 y el Programa Sectorial de Trabajo y Previsión Social 2020-2024, a esas variaciones, ahora se suman varias más que han resultado de las constantes evoluciones del diseño normativo del programa; en la siguiente tabla se expone lo mencionado:

Tabla 7. Versiones del problema público suscrito en la agenda de gobierno que sustentó el PJCF

Documento	Año	Descripción del problema y/u objetivo de intervención
Diagnóstico Programa Jóvenes Construyendo el Futuro	Diciembre, 2018	Jóvenes de 18 a 29 años en condiciones de exclusión social y laboral.
Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024	Julio, 2019	Promover y garantizar el acceso a un trabajo digno con seguridad social, y sin ningún tipo de discriminación, a través de la capacitación en el trabajo, el diálogo social, la política de recuperación de salarios, y el cumplimiento de normatividad laboral, con énfasis en la población en situación de vulnerabilidad.
Programa Sectorial de Trabajo y Previsión Social 2020-2024	Junio, 2020	Exclusión de las y los jóvenes de 18 a 29 años del mercado laboral.
Diagnóstico Programa Presupuestario S-280 Jóvenes	Agosto, 2021	2.3 millones de jóvenes de 18 a 29 años que no estudian

Construyendo el Futuro		y no trabajan y que habitan primordialmente en municipios de alta y muy alta marginación, con altos índices de violencia o que pertenecen a grupos históricamente discriminados, no cuentan con oportunidades para desarrollar actividades productivas.
------------------------	--	---

Fuente: Elaboración propia con base en PND. (2019b). Anexo XVIII-Bis; STPS. (2020a). Programa Sectorial de Trabajo y Previsión Social; STPS. (2018). Diagnóstico Programa Jóvenes Construyendo el Futuro; STPS, (2021a). Diagnóstico Programa Presupuestario S-280 Jóvenes Construyendo el Futuro.

Hay dos cosas interesantes por observar en la tabla presentada. La primera es el orden de los documentos mencionados ya que no se respeta la jerarquía que suponen los niveles de planeación gubernamental en México, pero si se observa el año al que pertenece cada documento, se establece una secuencia anual que nos permite demostrar los problemas que anteriormente mencioné sobre la asincronía que existe en la normativa mexicana para contar con los documentos operativos de la administración pública cuando se inicia un nuevo período de gobierno federal.

Derivado de esta situación que se menciona, se puede observar una visión incomprensiblemente distinta entre las tres primeras versiones del problema público, la cuarta la omito mencionar porque esta es una versión temporalmente comprensible. Esta diferencia entre versiones de un mismo problema es la que quiero destacar en principio ya que pareciera que cada documento normativo tiene su propia concepción y comprensión del problema, por ello la diferencia entre las definiciones de problema público.

Esto quiere decir que a nivel nacional no hay una visión unificada sobre el problema de la ocupación y empleo de las juventudes, o de la desocupación y el desempleo en este caso, lo que ha desembocado en que desde cada una se busque atender de diferentes formas el mismo problema, pero que también son todas definiciones que se alejan de la realidad que enfrentan las juventudes mexicanas.

Una primera conclusión sobre el programa derivado de las imprecisiones con la definición del problema es que, al no haber una visión unificada sobre el problema, el programa es el resultado de visiones sectorizadas con base en lo que se quiere hacer (PND 2019-2024) lo que se podría hacer (PSTPS 2020-2024) y lo que alcanzaría para hacer (Diagnóstico 2018, 2019, Lineamientos y Reglas de Operación 2019, 2020, 2021 y 2022).

Sin embargo, las simples y llanas definiciones de un problema público ofrecen una perspectiva muy limitada que no permitiría comprender si la intervención del Estado es necesaria, justificable y/o correctamente orientada.

Ante ello, es necesario realizar precisiones como saber cuál es la evolución y situación actual del problema, analizar si la definición es una que es compatible con la realidad o si es una que permitiría establecer rutas de acción con la posibilidad de resolver las causas que generan ese problema y aminorar o erradicar sus efectos, o en su caso, qué es lo que espera o sí podría resolverse de ese problema, inclusive hasta contemplar no intervenir.

Una de las primeras consideraciones que se deberían tomar en cuenta es que sí hay una especie de evolución del programa, tanto en lo conceptual como en lo operativo, pero hay que decir que esta evolución no ha sido vinculante ni causal entre sí, al menos no completamente ya que lo que he observado es que la operación ha significado replanteamientos en el diseño conceptual, pero estos ajustes conceptuales no han logrado repercusiones para mejorar la operatividad del programa, y más importante, esta evolución no ha estado marcada por los resultados de las evaluaciones que se han hecho al programa.

En ese sentido, es necesario considerar que la problematización que se hace para el programa sobre las juventudes que no estudian y tampoco trabajan se puede abordar en dos diagnósticos. El primero de ellos presentado por la STPS en 2018 para inscribir al programa en el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación de 2019 y que finalmente ha significado el sustento base del programa,

de ahí la importancia de no dejar de considerarlo a pesar de estar derogado⁴⁴.

La segunda versión es la que presenta la STPS (2021a) con el propósito de reforzar y actualizar el documento de 2018, derivado de las diversas modificaciones normativas y operativas del PJCF durante los años en que ha estado vigente.

Esencialmente, la aproximación al problema de las juventudes doblemente excluidas que hace el PJCF tiene un problema fundamental, el cual tiene poco que ver con la información que se utilizó para la definición del problema público ya que, de hecho, este proceso de documentación es revelador y muestra que hay una intención por comprender de manera multidimensional lo que pasa con la exclusión laboral y escolar de las juventudes.

Una señal de esto es que la STPS (2021a) logra concluir que la juventud mexicana enfrenta obstáculos que dificultan su acceso pleno al mercado laboral, teniendo como consecuencia la pauperización de los jóvenes y otros efectos sociales negativos porque se llega a identificar que la exclusión laboral de las juventudes tiene efectos que trascienden la esfera económica ya que, ante la imposibilidad de desarrollarse profesionalmente, su incorporación a la sociedad como partícipes activos de la misma se vuelve casi imposible, culminando en procesos de estigmatización por “improductividad” y/o “irresponsabilidad”.

Entonces, ¿en dónde está el fallo del diagnóstico? La respuesta es complicada, de inicio diré que se trata de una errónea interpretación que resultó de un proceso que se limitó a documentar, cuantitativamente, una situación de la que solo se observan las manifestaciones y se omiten las relaciones y precedentes que pudieron desencadenar tales manifestaciones.

Pero es importante mantener presente la idea de los dos diagnósticos, sobre todo porque el segundo no corrige los errores del primero, aunque para la primera versión

⁴⁴ Cabe mencionar que a este diagnóstico solo se pudo acceder mediante solicitud con número de folio: 0001400148520, vía Plataforma Nacional de Transparencia a la STPS y a la Unidad responsable del PJCF en fecha 27/10/2020, ya que el diagnóstico no era un documento de acceso público. La respuesta recibida se puede observar en el apartado de Anexos de la investigación.

podríamos considerar que la premura con la que se realizó limitó que las y los responsables hicieran un ejercicio de investigación profundo, multidisciplinario y más próximo a la realidad, digo que podríamos decir esto, pero no implica dejar de considerar que esos errores “originales” afectaron la base sobre la que se diseñó conceptual y operativamente el programa, por ello quisiera hacer una referencia a cómo y en qué condiciones comenzó el PJCF en 2019 a partir del diagnóstico de 2018.

Originalmente, la STPS (2018) describe que, en el segundo trimestre del año 2018, en México habían cerca de 24.3 millones de personas de entre 18 y 29 años de edad que no estudiaban y no trabajan, pero que manifestaban tener disponibilidad para hacerlo. Esta situación se presenta como el resultado de un proceso histórico de precarización de la población juvenil que ha venido forjando un legado de injusticias que dificultan la posibilidad de que las juventudes logren una vida digna que les permita desarrollarse plenamente.

El punto central del análisis del problema público es lograr identificar si el problema definido logra representar la situación que originan las causas identificadas o si este se encuentra distante o no corresponde con el escenario diagnosticado. Para realizar esto, no observaré toda la problematización original que se hizo del problema, solo lo haré a manera de referencia para comprender lo que yo afirmo sobre los ajustes operativos y conceptuales no vinculantes para la evolución del programa.

En este sentido, podemos observar que las causas generales del problema, así como sus efectos, se encuentran en distintos niveles de incidencia para con el problema y como resultado del problema, pero que se pueden comprender a partir de la caracterización de sectores clave, mismos que se analizan a continuación.

Tabla 8. Causas de la condición de exclusión social y laboral de las juventudes mexicanas de entre 18 a 29 años consideradas por la STPS (2018)

Problema: Jóvenes de 18 a 29 años en condiciones de exclusión social y laboral	
Causas clave	Características
Escasas oportunidades laborales e informalidad	<ul style="list-style-type: none"> • Mercado de trabajo mexicano incapaz de generar oportunidades laborales bien remuneradas para los jóvenes; • Entre 2005 y 2017 el sector informal fue el mayor empleador de jóvenes, período en que la tasa de informalidad entre jóvenes fue de 62.4%, siendo el grupo de 15 a 19 años el que tuvo la mayor tasa de informalidad, en comparación con el grupo de 20 a 24 y el de 25 a 29 años, con un equivalente del 83.8%. • El trabajo en el sector informal es menos remunerativo que el que se desempeña en el sector formal. • En el año 2018 la proporción de quienes laboran menos de 40 horas a la semana es considerablemente mayor en la población ocupada en el sector informal (39.3%) que en la población ocupada en el sector formal (13.3%). • En 2017, los principales motivos para no trabajar y no estudiar de la población de 18 a 29 años fueron: Dedicarse a los quehaceres del hogar (44%); Tener que cuidar a alguien o que no le dejase hacerlo algún familiar (28%); No encontrar empleo (12%).
Salarios precarios	<ul style="list-style-type: none"> • Depreciación salarial que contribuye a la precariedad laboral. En 2018, el 54% de los hombres y 49% de las mujeres de entre 15 a 29 años de edad, percibieron un salario menor al de la Línea de Bienestar⁴⁵ establecida por el CONEVAL (3,027 pesos en ese año). • En el mismo año, el 21% de los hombres y el 20% de las mujeres, percibieron un salario menor al de la Línea de Bienestar Mínimo⁴⁶ del CONEVAL (359 pesos al día en ese año). • En casi todos los sectores de actividad, los jóvenes de entre 15 y 29 años perciben un salario menor en comparación con el resto de la población

⁴⁵ A partir del año 2019 cambió su nombre a Línea de Pobreza por Ingresos, esta representa el ingreso mínimo necesario para adquirir una canasta de bienes (alimentarios y no alimentarios considerados indispensables).

⁴⁶ A partir del año 2019 cambió su nombre a Línea de Pobreza Extrema Por Ingresos, esta permite identificar a la población que, aun al hacer uso de todo su ingreso en la compra de alimentos, no puede adquirir los indispensable para tener una nutrición adecuada.

	trabajadora.
Escolarización deficiente	<ul style="list-style-type: none"> • La oferta de educación pública ha sido rebasada por la creciente demanda, misma que el sector privado no ha logrado contrarrestar. • En 2016, solamente el 26% de las y los jóvenes mayores de 20 años estaban inscritos en una institución de educación superior. • La adversidad de condiciones que enfrentan en su hogar, la necesidad de trabajar para fundear sus estudios o de sostener a su familia, ponen en riesgo la permanencia de las juventudes en el sistema escolar. • En el ciclo escolar 2017-2018, la tasa de abandono escolar en el nivel media superior fue de 12.3% y de 6.7% en el nivel superior. • De acuerdo con la ENADIS 2017, los principales motivos por los que los jóvenes que no estudian y no trabajan desertaron del sistema escolar fueron: No poder pagar los gastos escolares; No quiso, no le gustó y/o piensa que no es apto; Tenía que trabajar para ayudar en los gastos del hogar; Terminó sus estudios; Se unió, casó y/o embarazó; Otro; Tenía que cuidar a alguien o dedicarse a los quehaceres del hogar. • Incompatibilidad entre oferta y demanda laboral; en 2016, de acuerdo con la OCDE, más de la mitad de las empresas mexicanas afirmaron tener dificultades para encontrar personal capacitado para los puestos de trabajo que ofertaban.
Precariedad laboral	<ul style="list-style-type: none"> • Los efectos del trabajo informal en el corto plazo incluyen bajos salarios, falta de cobertura de seguridad social e inestabilidad laboral; por ejemplo, de acuerdo con el INEGI, en el segundo trimestre de 2018, de la población ocupada de 18 a 29 años, solo el 42.5% contaba con acceso a instituciones de salud.
Violencia e inseguridad	<ul style="list-style-type: none"> • La estigmatización social, aunada a la precariedad económica, abonan el terreno para que miles de jóvenes asuman actitudes antisociales, incluyendo el riesgo de ser cooptados por el crimen organizado. • De acuerdo con el INEGI, en el año 2017 el número de víctimas de homicidio por sexo y edad fue: <ul style="list-style-type: none"> ○ 15 a 19 años: 320 mujeres; 2,083 hombres. ○ 20 a 24 años: 496 mujeres; 4,129 hombres. ○ 25 a 29 años: 450 mujeres; 4,406 hombres.
Pobreza	<ul style="list-style-type: none"> • De acuerdo con la ENIGH, en 2016 había 23 millones 452 mil 6 jóvenes de entre 18 y 29 años de edad; de estos, 9 millones 740 mil 51 se encontraban en situación de pobreza (41.5%) y 3 millones 407 mil 604 (14.4%) se encontraba en

	<p>situación de pobreza extrema.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Del total de jóvenes en situación de pobreza 4 millones 522 mil 191 eran hombres (36.4%) y 5 millones 217 mil 860 eran mujeres (53.5%). • Del total de la población de entre 18 y 29 años que no trabaja y no estudia (24.3 millones), solo el 17.8% tenía un ingreso per cápita del hogar mayor o igual a la línea de pobreza, el 82.2% tenía un ingreso menor a la línea de pobreza. • Según la ENOE, en el tercer trimestre de 2018, entre la población juvenil que no estudia y no trabaja, la población no pobre es de 41.8%, la población en situación de pobreza moderada fue de 46.3% y en pobreza extrema de 11.9%. En contraste, la población que estudia o trabaja, la población no pobre representó el 63%, la población en pobreza moderada fue del 31.1% y la población en situación de pobreza extrema fue de 5.7%.
Estigmatización social	<ul style="list-style-type: none"> • Con base en la ENADIS (2017), una gran parte de la población adulta (63% de los hombres y 58% de las mujeres) está de acuerdo con la frase “La mayoría de las y los jóvenes son irresponsables”.
Género	<ul style="list-style-type: none"> • Con base en la ENIGH 2016, la distribución de la población sin ingresos propios por edad y sexo fue la siguiente: <ul style="list-style-type: none"> ○ 15 a 19 años: 48.9% mujeres; 21.2% hombres; ○ 20 a 29 años: 35.7% mujeres; 7% hombres. • De acuerdo con el CONEVAL, en el segundo trimestre de 2018 la ENOE permitió identificar que en la población de juventudes de 18 a 29 años que no estudian y no trabajan el 17.8% fueron hombres y el 82.2% fueron mujeres, siendo los quehaceres domésticos la principal razón para descartar su incorporación al mercado laboral y/o a la escuela; en el caso de los hombres, solamente el 18.5% de quienes no estudian y no trabajan tiene como actividad los quehaceres domésticos.

Fuente: Adaptado de STPS. (2018). Diagnóstico Programa Jóvenes Construyendo el Futuro.

Sabemos, por el análisis previamente realizado sobre el significado, uso e impacto de la palabra nini, la cual, entre muchas otras cosas, ha tenido como principal uso el de restar complejidad a la experiencia de ser joven, misma que he abordado como una experiencia individual que pueden influenciar los factores macroestructurales relacionados con la economía, la política, las relaciones sociales y culturales, de manera diferenciada según los antecedentes biográficos experimentados en el

entorno en que inician sus vidas, para dar forma a diversos modelos de agencias de vida, entre los cuales está el de no estudiar y no trabajar.

Dicho esto, quisiera destacar el limitado ejercicio de análisis sobre la situación de no estudiar y no trabajar, la cual, en este diagnóstico “original” se presenta como parte del problema central, cuando en esta investigación he mostrado que, en realidad, esta situación tiene más las características de una consecuencia en la que caen ciertas juventudes que comparten, más que la edad, contextos sociales de precariedad, no sólo económica.

Y que, al abordar esta situación como un problema central, se corre el riesgo de intervenir sobre una situación que, aun resolviéndose, no tendría grandes impactos si no se atienden, de manera multidimensional, los factores, no sólo los relacionados con el mercado de trabajo, sino los que propician la acumulación de desventajas sociales a lo largo de las trayectorias biográficas de las personas, que comienzan a tener efectos mucho antes de llegar a la juventud.

Ahora bien, como parte del ejercicio de monitoreo y evaluación que desarrolla el CONEVAL este concluyó que el problema estaba definido teóricamente y no contaba con el potencial operativo al dar lugar a diversas interpretaciones que resultan de la indefinición de algunas categorías como las de exclusión social y laboral (CONEVAL, 2020a)⁴⁷.

Esto tiene importancia puesto que de la definición del problema depende el diseño de política pública con el que se pretenda resolver ese mismo, así como la operación de este. A causa de esto, en agosto de 2021 la STPS hizo pública la actualización del diagnóstico del programa, misma en la que se presenta una nueva modelación y definición del problema público que se busca atender con el PJCF.

En la nueva definición del problema público se observa, de entrada, que este sigue sin corresponder con el que se encuentra suscrito en el Programa Sectorial de

⁴⁷ CONEVAL. (2020a). Evaluación de Diseño con Trabajo de Campo del Programa Jóvenes Construyendo el Futuro 2019-2020. Ciudad de México.

Trabajo y Previsión Social 2020-2024, pero también se distingue que es un análisis del problema completamente diferente al del diagnóstico original. Aunque, anticipadamente advierto, presenta una principal imprecisión relacionada con el problema central.

Lo que se expone tiene un sentido analítico ya que, en ambas versiones del diagnóstico del programa, el problema central identificado para resolverse difiere, siendo incluso distintas a las que están suscritas en la agenda gubernamental de la administración 2018-2024, tanto en el Plan Nacional de Desarrollo como en el Programa Sectorial de Trabajo y Previsión Social.

Otra cosa que es importante mencionar es que en ambas versiones del diagnóstico los datos utilizados para caracterizar la evolución y el estado actual del problema corresponden a las características sociodemográficas, ocupacionales y de empleo de la población mexicana durante el año 2018, hecho que es cuestionable por cuanto en la actualización del diagnóstico no se incluyeron nuevos referentes para identificar si el comportamiento del problema ha sido el mismo antes y después del programa, o si el programa, debido a esta no actualización, perdió vigencia y/o dista de abordar la más reciente realidad del problema.

Esta es la razón por la que señalaba que, mientras la versión 2018 del diagnóstico tuvo una incidencia operativa fundamental en el programa, el nuevo diagnóstico no corrige los errores del primero y es que no ha logrado una incidencia operativa, al menos no para el ejercicio fiscal 2022, por lo que incluso puedo afirmar que el diseño y la ruta operativa vigente del programa sigue sustentado en el diagnóstico del 2018, porque el del 2021 tiene el propósito de representar, con mayor coherencia, el diseño del programa, pero no incide en una nueva forma de operación del mismo.

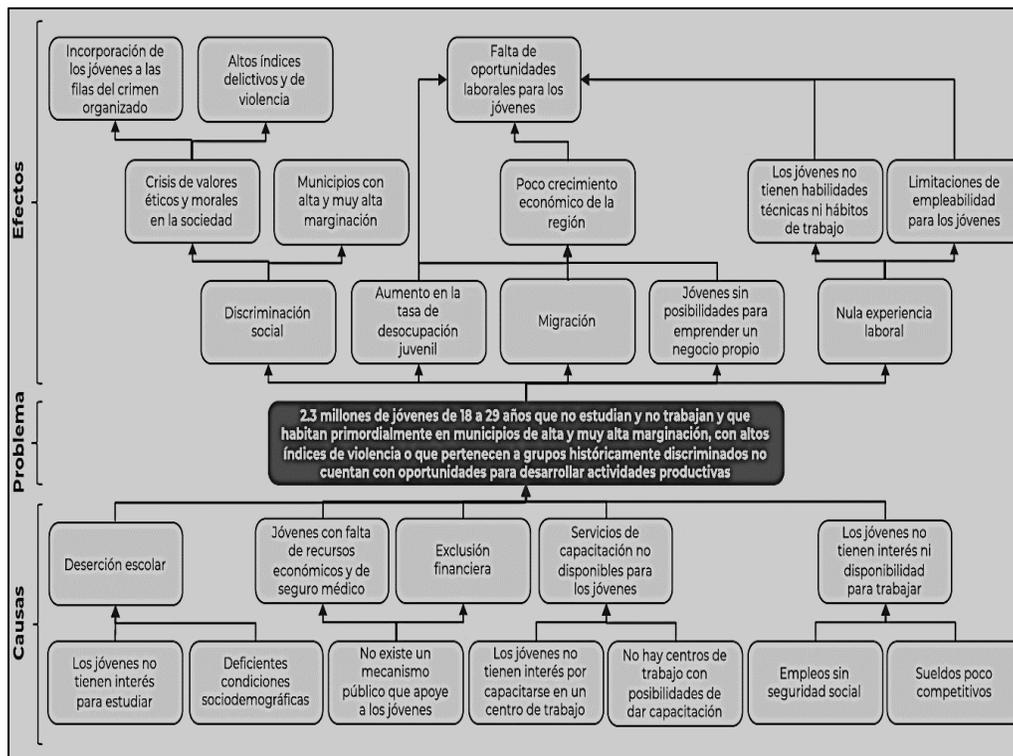
Para el análisis del nuevo diagnóstico partamos de la definición del problema: **2.3 millones de jóvenes de 18 a 29 años que no estudian y no trabajan y que habitan primordialmente en municipios de alta y muy alta marginación, con altos índices de violencia o que pertenecen grupos históricamente discriminados no cuentan con oportunidades para desarrollar actividades**

productivas (STPS, 2021a).

La premisa de partida es que la aproximación al problema se encuentra, otra vez, limitada a observar un momento específico en el tiempo, el de la doble exclusión, pero no considera cómo es que las juventudes han llegado a ese momento, y lo que se ha discutido en esa investigación es que el pasado pesa en el presente de las juventudes, tal es el caso de los factores familiares de procedencia, los cuales logran tener un gran impacto en la conformación de las agencias biográficas.

Acá, es importante señalar que el programa considera que las consecuencias del problema identificado no están limitadas al espectro económico, razón por la cual no se logra explicar por qué se considera que las causas o los efectos sí lo están. Recurramos a la modelación de causas, problema y efectos, el árbol de problemas:

Ilustración 15. Árbol de problemas. Diagnóstico 2021 Programa presupuestario JFC



Fuente: Recuperado de STPS. (2021a). Diagnóstico Programa presupuestario S-280 Jóvenes Construyendo el Futuro.

De entrada, lo primero que se observa es que de las causas y los efectos identificados se pueden encontrar algunos que afectan, de manera generalizada, al entero de la fuerza laboral del país y otros que son específicos para las juventudes (aunque la mayoría en un sentido despectivo)

Aunque es un hecho que las juventudes, además de enfrentar en su experiencia laboral obstáculos propios y particulares de su “edad” y situación de exclusión, también se les agregan otros que son experimentados por el resto de la población trabajadora, pero eso es algo que abordaré más adelante, por ahora, abramos el análisis de la problematización con una precisión conceptual.

En palabras propias, el Árbol de Problemas es una herramienta de la Metodología de Marco Lógico que permite modelar de manera lógico-causal las relaciones que clarifican las causas y manifestaciones de una situación problemática susceptible de ser intervenida por una autoridad que establece, a partir de este modelo, un escenario de partida que permitirá proyectar una situación a la que se aspira llegar.

Esto significa que el árbol de problemas es una representación gráfica que busca exponer la forma en cómo se ha comprendido que un determinado problema es causado por ciertos elementos que fueron identificados mediante el estudio del mismo, el cual desencadena una serie de situaciones en que se hacen manifiestas las afectaciones que produce la existencia de ese problema, y su persistencia apunta o debería apuntar hacia un efecto superior que representa la situación más drástica que este problema desencadena.

Teniendo esto en cuenta, las causas que se identificaron se mantienen bajo el supuesto de que son factores que inciden, de manera directa o indirecta, en el problema y algunas pueden ser una especie de causa raíz que pueden desencadenar otras.

Por ejemplo, la STPS (2021a) considera que el hecho de que los jóvenes no tengan interés por estudiar, sumado a las deficientes condiciones sociodemográficas provocan deserción escolar, esto se concluye del supuesto en el que una de las

principales razones por la que dejan de estudiar las juventudes es su percepción de no ser aptos para culminar sus estudios, su incapacidad para cubrir gastos escolares y la necesidad de trabajar para cubrir los gastos del hogar.

Sin embargo, tendríamos que preguntarnos si es verdad que las juventudes no tienen interés para estudiar o si la realidad es que el modelo educativo de México es incapaz de capturar el interés formativo de las juventudes, y aun cuando se demostrara el desinterés, habría que identificar qué es lo que lo motiva, ya que el diagnóstico no considera que una de las razones del desinterés en la educación es que esta no garantiza, de entrada, un empleo formal y que brinde estabilidad económica, discusión que ya libramos en capítulos anteriores.

En suma, lo que tendríamos que recordar al respecto es que el desinterés y la deserción escolar, en su mayoría, están motivados por la falta de condiciones socioeconómicas a nivel familiar para asegurar la permanencia en el sistema educativo, situación que tiene una particular complejidad en el caso de las mujeres jóvenes.

Respecto al árbol de problemas, pareciera que no se logran modelar relaciones de causalidad que apunten causas directas e indirectas o primarias y secundarias, asimismo, los efectos parecen estar invertidos ya que los que se modelan como inmediatos parecen ocupar un espacio simbólico y de incidencia que no les corresponde y los que se desagregan tienen un grado de abstracción teórica y operativa bastante compleja que, con la sola representación, no parecen tener una relación clara con el problema, por ello me parece sensato desagregar este modelo en breves planteamientos.

Cuando la STPS (2021a) establece que los jóvenes, al no tener interés por estudiar, más las deficientes condiciones sociodemográficas, provocan deserción escolar, omite cuestionar si de verdad es que las juventudes no tienen interés por estudiar o, en realidad, sucede que el modelo educativo de México es incapaz de capturar el interés formativo de las juventudes, en cuyo caso la deserción escolar sí podría considerarse una causa de la exclusión, pero también como un efecto de la

pauperización de las juventudes y un antecedente de precariedad biográfica.

Por otro lado, considerar que los jóvenes no tienen interés por capacitarse en un centro de trabajo, aunado a que no hay centros de trabajo con posibilidades de capacitación, lo que provoca que no haya servicios de capacitación disponibles para los jóvenes (STPS, 2021a); yo me pregunto ¿Cómo es que se ha llegado a tal conclusión?, ¿qué causa ese desinterés?, ¿el programa se asegura de promover el interés en capacitarse?, ¿el interés por la capacitación está en acumular experiencia o el salario? Desafortunadamente mis respuestas me llevan a exponer que el desinterés de las juventudes es algo que se asume, y cuando sí hay desinterés, este está motivado por tener que atender otras responsabilidades como el trabajo en el hogar, el cuidado de terceros y/o la falta de un beneficio inmediato.

Asimismo, el programa no se asegura de promover el interés en la capacitación, más allá de publicidad y promoción, la alta demanda que tiene el PJCF deriva de la gran presencia de juventudes en condiciones de exclusión ocupacional que direcciona su interés en obtener un ingreso fijo que, cuando menos, les permita subsistir.

En el mismo sentido, el programa tampoco se asegura de aumentar las posibilidades de capacitación a los centros de trabajo, en primera, porque no sabe cuáles son esas posibilidades que no tienen y, en segundo lugar, no puede resolver la causa de que no haya centros de trabajo ya que el PJCF no los crea, tan solo los habilita, por lo que la disponibilidad de estos no está sujeta a la intervención del programa, sino a la voluntad de los centros de trabajo de sumarse o no al programa.

La STPS (2021a) menciona también que los empleos sin seguridad social, más sueldos poco competitivos provocan que los jóvenes no tengan interés ni disponibilidad para trabajar. Sin embargo, anteriormente ya he demostrado que existe una suerte de estigma al considerar que la disponibilidad para trabajar está completamente sujeta a la voluntad de las juventudes, dicho de otro modo, que la no disponibilidad para trabajar suele confundirse con rehusarse a trabajar.

Pero la realidad nos confirma que aquella población que menos disponibilidad tiene para insertarse en actividades consideradas como económicamente productivas son las mujeres jóvenes que deben dedicar su tiempo a actividades relacionadas con el trabajo en el hogar y de cuidados, aunque esa ni siquiera sea su elección.

Por tanto, no es que no tengan interés o disponibilidad para trabajar, esa idea es violenta porque no considera que su disponibilidad está limitada a que un centro de trabajo o el programa mismo les puedan ofrecer una guardería en caso de ser madres o algún otro aliciente para que puedan usar parte de su tiempo para capacitarse, situación que el PJCF no garantiza, por lo que abandonar sus actividades para capacitarse no es una opción para una importante parte de la población de juventudes, una parte que termina siendo invisibilizada.

Respecto a los efectos, que la discriminación social desemboque en una crisis de valores éticos y morales de la sociedad, en la incorporación de los jóvenes a las filas del crimen organizado, en el aumento de los índices delictivos y de violencia, provocando que aumente la marginación en ciertos municipios, de entrada, parece incomprendible la relación de causalidad en estos, pero más preocupante es establecer una relación directa entre juventudes, marginación social, delincuencia, violencia y crimen organizado como un caldo de cultivo que pone en crisis los valores éticos y morales de la sociedad.

Urteaga y Moreno (2020) denominan a esta relación que se describe como el *efecto espanto*; se establece que para comprender cómo se ha construido la discriminación hacia las juventudes, primero debemos comprender que su particular situación desventajosa se deriva de la correlación, en el imaginario colectivo, de la condición juvenil con la irresponsabilidad y la falta de ambición, hecho que ha favorecido prácticas de discriminación sistemáticas que les han excluido.

De esta forma, a las juventudes se les ha *desciudadanizado* a partir de estereotipos, prejuicios y estigmas que se relacionan a las culturas juveniles y sus prácticas, las cuales se utilizan para inculpar y justificar acciones persecutorias. Esto convirtió a las juventudes en un problema social, debido a que ellas se apoyaron de

producciones lingüísticas, éticas y estéticas para confrontar al modelo de vida performativo, provocando *espanto* al mundo adulto (Urteaga y Moreno, 2020).

En este contexto, el *espanto* producido al mundo adulto no solo se convirtió en una forma de llamar a la confrontación entre lo juvenil y lo adulto, sino que estos últimos lo utilizaron para limitar el libre ejercicio de los derechos de las juventudes al identificarlas como habitantes de un supuesto lado oscuro de lo humano del cual solo es posible salir con la guía de los adultos; así fue como se construyó la criminalización de las identidades y culturas juveniles (Urteaga y Moreno, 2020).

El programa, como una extensión ideológica y política de la Administración Pública Federal, al considerar esta relación entre criminalidad y juventud promueve un estigma sobre las juventudes porque asume que aquellas personas que no están estudiando ni trabajando, ocupan su tiempo en actividades “negativas” o incluso ilícitas.

Aunque es posible que esto se haya utilizado para referirse a todos esos casos en los que la juventud mexicana ha sido cooptada por organizaciones criminales, aprovechándose de su condición de vulnerabilidad, para realizar actividades ilegales; tal situación no justifica emplear una relación que señala despectivamente a una población en la que se han concentrado una gran parte de las consecuencias de un sistema político decadente, viciado y caracterizado por los vacíos de poder que han resultado de un Estado rebasado por la corrupción, la impunidad, la violencia estructural a los grupos más vulnerables y el uso del poder discrecional, arbitrario y segregacionista que ha beneficiado a muy pocos durante muchos años y que ha dejado un tejido social desgastado.

En este caso, hay que recordar que las organizaciones criminales que operan en México han recurrido al reclutamiento forzado de juventudes para incrementar sus capacidades operativas, pero la culpa no es de las juventudes que si llegasen a resistirse son asesinadas, el problema es el abandono del Estado de ciertas zonas del país en que el crimen organizado se ha empoderado tanto que ha tomado el control de estas zonas, donde ellos mismos construyen rutas únicas: unirse a las

filas del crimen organizado, migrar o morir confrontándoles.

Lo que se observa con esto es que el Estado se deslinda de su responsabilidad en la crisis de inseguridad en el país, de la fallida estrategia de seguridad pública que durante años se ha implementado en México desde la fallida guerra contra el narcotráfico, ante ello, poco hay que decir que un Estado que considera a las juventudes excluidas como las causantes de la inseguridad.

Siendo así, solo logro concebir que la crisis de valores éticos y morales que se menciona es la que representa la violencia estructural histórica hacia las juventudes que les ha relegado a la exclusión; lo que no puedo concebir es que las juventudes sean las generadoras de esa crisis de valores éticos y morales al tener que valerse de los medios a su alcance para subsistir en un sistema que les niega y criminaliza. Amén de que, a nivel técnico, la categoría discriminación social se formula abstractamente, sin sentido operativo y abre pie a diversas interpretaciones, una de estas pudiera ser que las juventudes mexicanas, como generadoras de una crisis de valores éticos y morales, son una amenaza para el modelo social segregativo, machista, xenófobo, pigmentocrático, clasista y opresor que impera en México, y si fuese así, que bueno que ese sistema esté en crisis y pronto caiga.

Sin duda, esto es una de las principales evidencias de que el diagnóstico del programa carece de una perspectiva antropológica y sociológica sobre las características y condiciones de vida de las juventudes mexicanas, hecho que limita los alcances del programa en términos de representar un mecanismo para reducir las brechas de desigualdad de este grupo históricamente vulnerado y excluido.

Por otro lado, considerar la existencia de municipios con alta y muy alta marginación como un efecto de que haya juventudes que no estudian y no trabajan, implica culpabilizar a estas de que su contexto de precariedad no se modifique debido a su "inactividad", cuando en realidad la existencia de estas zonas deviene de la segregación demográfica, del centralismo que se construyó con el modelo federalista que ha provocado, históricamente, la existencia de municipios altamente marginados por la concentración fiscal, política y social que termina por afectar a la

población de estos municipios y no al revés.

Por otra parte, considerar a la migración como un factor que reduce el crecimiento económico de la región, limitando las oportunidades laborales a las que puedan acceder las juventudes, es un supuesto complicado en que sí se ven afectadas de sobre manera las juventudes.

Pero lo primero que hay que entender en la relación migración-juventudes es que estas últimas no provocan ese efecto, al contrario, las juventudes son orilladas a migrar como una alternativa no solo económica, sino también como un efecto de alguna crisis ambiental, coyuntural o política; las juventudes también pueden migrar con el propósito de reunificarse familiarmente o para escapar de contextos violentos en que sus vidas están en riesgo.

Marcar que la migración provoque un bajo crecimiento económico en la región implica ignorar que, en las últimas décadas, la región Centroamericana, Mexicana y Sudamericana (en menor medida) se han sostenido económicamente por el envío de remesas desde Estados Unidos, asimismo, implica establecer que las personas migrantes son culpables de no sostener macroeconómicamente a un Estado que ni siquiera les brinda las oportunidades y posibilidades de sostenerse a sí mismas.

Ahora bien, respecto al efecto *“Jóvenes sin posibilidades de emprender un negocio propio”* (STPS, 2021a); parece que en los últimos años el emprendimiento se ha convertido en el nuevo paradigma de la estabilidad económica unipersonal, por lo cual todas las juventudes que no podemos acceder a un empleo formal, incluso contando con altos niveles de escolaridad, tendríamos que estar obligados a emprender para paliar el vacío socioeconómico que dejó el Estado.

Esta idea de emprender negocios, hoy se ha convertido en el nuevo *“eres pobre porque quieres”*, y hay que recordar que esto es un símbolo del clasismo, pues los grandes emprendimientos, en realidad, son producto de herencias familiares y vínculos sociales con esferas de poder que solo pueden consolidarse en espacios de élite; y por otro lado, se omite mencionar que la mayoría de

microemprendimientos los llevan a cabo las mujeres a las que ahora han terminado por denominar, a modo de mofa, *nenis*.

Por tanto, la idea del emprendimiento contribuye a la posición clasista de que la pobreza es deseada y basta con querer abandonarla para lograr una expectativa de vida diferente. Estas ideas eximen al Estado de su responsabilidad de establecer las condiciones suficientes para la existencia de oportunidades que ayuden a llevar una vida digna y reducen las consecuencias que tienen los problemas macroeconómicos a la “falta de voluntad para salir adelante en la vida”, porque si ya no quieres ser pobre y quieres lograr riqueza, pues emprende.

En cuanto a la relación entre nula experiencia laboral, juventudes sin habilidades técnicas ni hábitos de trabajo y limitaciones de empleabilidad para las juventudes como efecto de la “desocupación” de las juventudes, en primer lugar, implica nuevamente establecer esta relación entre juventud e irresponsabilidad porque considerar que no tienen habilidades ni hábitos de trabajo implica ignorar que las juventudes tienen una trayectoria de vida, que han pasado por la escuela, que han tenido que trabajar, quizá no en la formalidad, pero no son ajenos a asumir rutinas y protocolos.

Pero también implica reconocer que el modelo educativo ha fallado en este sentido, porque si las juventudes egresan de la escuela y no tienen hábitos de trabajo ni habilidades es porque la escuela no se encargó de proporcionárselas.

Asimismo, habría que cuestionar cómo es que el programa se encargará de brindárselas, sobre todo si consideramos que la capacitación no corre a cargo de manera directa del programa, sino de los centros de trabajo que poca, nula o alguna experiencia pueden tener en capacitar.

Por otro lado, el PJCF tampoco cuenta con mecanismos útiles para evaluar la adquisición de capacidades y/o habilidades, sino que está enteramente sujeto a confiar en que los centros de trabajo desarrollen una efectiva capacitación, y lo que se ha observado en los años de implementación del programa es que esta particular

y central situación del PJCF es irregular, ya que pareciera que lograr una buena capacitación, otra vez, tendrá que ver con la capacidad de las juventudes para apropiarse y desarrollarse ese sentido de capacitación durante su participación en el programa.

Al respecto, el CONEVAL (2020a), en su momento señaló que era conveniente que las y los responsables del programa reflexionaran sobre la importancia de instrumentar mecanismos de control y calidad sobre el proceso de capacitación, ya que de no hacerlo se correría el riesgo de que las juventudes participantes en el programa egresaran de este sin haber registrado cambio alguno en su capacidad de empleabilidad o en sus habilidades laborales, limitando la posibilidad de que mejoren su condición inicial.

Finalmente, respecto a la situación en general que se presenta en la relación causas, problema, efectos, me gustaría reforzar una idea que se viene planteando. Las juventudes no son sinónimo de vulnerabilidad y tampoco se les puede ver como una víctima de sus condiciones contextuales, esto implicaría restar mérito a la diversificación de caminos que han debido emprender para subsanar, por sí mismas, las carencias de sus entornos.

Asimismo, es importante no dejar de considerar que no todas las juventudes son sistemáticamente vulneradas, hay un número, aunque bastante reducido, que son sistemáticamente beneficiadas, sobre todo por y desde su contexto familiar.

Aquí cabe recordar que Behrman⁴⁸ proponía que, para analizar la exclusión de las juventudes de la escuela y el trabajo, se debía considerar la confluencia de, cuando menos, cuatro factores principales: los que tienen que ver con aspectos familiares, los individuales, comunitarios y macroeconómicos.

En este sentido, algo que podemos ver en la problematización del fenómeno que se trata de resolver con el PJCF es que hay disposición para contemplar esta premisa

⁴⁸ Como se citó en de Hoyos, Rogers y Székely, 2016.

de los diversos factores en diferentes dimensiones, pero la realidad es que la complejidad del fenómeno es algo que no se termina por aterrizar en el programa.

Y si el fenómeno no se entiende y se atiende desde esta complejidad, la solución resultante será un simple paliativo, hay que recordar también que diagnosticar un problema para orientar el diseño de políticas públicas no tiene por objetivo reducir la complejidad de un fenómeno, sino encontrar la mejor forma de intervenirlo considerando que su complejidad es un factor que se puede utilizar a favor y no observar a esta como una limitante.

Sobre esta primera parte del análisis del PJCF puedo concluir que el problema definido se encuentra planteado de una forma abstracta respecto a la situación que pretende ejemplificar al plantear, de manera concreta, que la falta de oportunidades para que las juventudes desarrollen actividades productivas⁴⁹ es una situación particular de aquella población que no estudia ni trabaja que sumaron, al menos hasta 2018, 2.3 millones de juventudes de entre 18 a 29 años (cifra que el programa no ha actualizado durante 4 años de operación y que, al menos desde el programa, no se sabe si es una población que se ha reducido, ha incrementado o se ha mantenido).

Además, al establecer esto como un problema público, implica que el Estado mexicano considera que esta situación es una que está generando, en su mayoría, efectos macroeconómicos, sociales, culturales y políticos negativos para el resto de la población, por lo que asume que esta población de juventudes es algo que no puede existir por la amenaza que representan a la “estabilidad” del Estado mexicano, reforzando esa despectiva perspectiva en que se concibe a la juventud como un motivo de espanto para el modelo adultocéntrico.

Igualmente, de manera particular, la focalización que establece la definición del

⁴⁹ El PJCF entiende a estas como el conjunto de acciones realizadas por una unidad económica con el propósito de producir o proporcionar bienes y servicios que se intercambian por dinero u otros bienes o servicios, en las que se incluyen, por las características de nuestro país, la producción agropecuaria de autoconsumo.

problema sobre priorizar los municipios con alta y muy alta marginación solo es una focalización conceptual, pero no operativa. Conceptualmente es un acierto ya que anteriormente se observó que la zona geográfica sí tiene una influencia en la vida de las juventudes, por lo que hay casos más críticos que otros, tal es el caso de las juventudes que habitan en municipios de alta y muy alta marginación.

En este sentido, la priorización es un gran acierto ya que a partir de ella se podría abordar con prioridad a comunidades de juventudes afrodescendientes e indígenas, pero en la estrategia operativa esto es distinto y más complejo ya que, desde lo planteado con el programa, la apertura de centros de trabajo para la capacitación de las juventudes no depende del programa, en realidad, la oferta de capacitación está sujeta a la disponibilidad de estos centros y es demostrable que en zonas marginadas y altamente marginadas, la disponibilidad de unidades económicas con capacidad de integrarse al programa es menor en comparación con zonas urbanizadas.

Esto significa que el planteamiento del problema llevó a establecer objetivos que el programa no es capaz de cumplimentar debido al diseño incompleto que resultó de un diagnóstico impreciso.

Se observa, entonces, que el diagnóstico actualizado identifica causas que afectan de manera general a la población en edad de trabajar (15 a 60 años y más) y afectarán a la población que aún, por edad, no forman parte de la fuerza laboral mexicana; sin embargo, al tratarse de una política que busca abordar a una población en específico, la problematización del diagnóstico dejó de identificar de qué forma las causas y efectos generales se pueden traducir en causas y efectos específicos a la situación que experimentan las juventudes en su intento por incorporarse al mercado laboral.

De antemano, sabemos que las causas presentadas sí afectan a las juventudes porque estas conviven e interactúan laboralmente con otras poblaciones de diferentes edades y agencias biográficas, pero es muy poco viable intentar resolver un problema particular sin identificar sus condiciones específicas y cómo es que

otras condiciones generales siguen afectando porque, la exclusión laboral de las juventudes tiene causas específicas, pero la exclusión laboral no es un fenómeno particular de las juventudes.

Esto significa que además de atender las causas particulares de la exclusión laboral juvenil, habría que atender, en el mismo sentido, aquellas causas que llevan a la exclusión laboral a personas no necesariamente jóvenes y que también podrían regresar a la exclusión a aquellas personas que la superaron en su etapa juvenil. Lo que observamos, entonces, es que la exclusión laboral es persistente a pesar de la etapa biográfica y psicofisiológica que se experimente.

Y aunque es posible que el diagnóstico, tanto el “original” como el “refuerzo”, propicien que el PJCF atienda las causas y efectos identificados porque las otras estrategias del sector trabajo y previsión social sí abordan aquellas otras causas que en este espectro juvenil no se consideran, la no vinculación intersectorial que se ha identificado del PJCF podría indicar que este se trata de una estrategia aislada e inconexa con otros instrumentos de política pública.

En conclusión, el diagnóstico y la problematización que se ha hecho desde el PJCF tienen un punto de quiebre fundamental al carecer de una aproximación integral y multidisciplinaria a la experiencia de la juventud.

En cambio, solo se presenta una interpretación limitada que, al momento de modelarla en sentido lógico-causal, le resta complejidad al fenómeno que pretende abordar, sobre todo si se considera que la aproximación que se hace no está del todo focalizada a las juventudes que no estudian y no trabajan, sino que se busca interpretar la situación de estas personas desde un abordaje que no distingue entre juventudes y población trabajadora en general, desde una perspectiva exclusivamente ocupacional y laboral que incrusta y aborda a las juventudes de manera unidimensional y en un momento particular de sus vidas que tampoco es definitivo.

Y aunque abordar a una población en específico no es del todo un error, porque

encontrarse excluido de la escuela y el trabajo es una situación susceptible de suceder en el itinerario biográfico de la mayoría de las juventudes mexicanas, no focalizar causas y efectos sí es un problema y tiene repercusiones en la forma en cómo se busque resolver tal problema, porque así como las trayectorias de vida son multivariadas, los rutas que llevan a la exclusión también lo son y esto se complejiza más cuando se considera que el ámbito unipersonal es tan determinante como el ámbito macrosocial.

Otro aspecto que quisiera destacar es que, pese a contar con varios instrumentos de monitoreo, seguimiento y evaluación, el PJCF expone la débil cultura de la evaluación en México, ya que no solo se trata de que los programas sean susceptibles de ser evaluados, sino de encontrarse dispuestos para aceptar los resultados de la evaluación de políticas como un factor de mejora.

Esto lo demuestra la propia Secretaría del Trabajo y Previsión Social al decir, respecto de la evaluación de diseño, que consideraba cuestionable el modelo de evaluación del CONEVAL (2020a) ya que este no correspondía con un programa que tiene como enfoque la universalidad, por lo que algunas de sus recomendaciones no serían consideradas; y, por otro lado, el área de oportunidad que se observaba es la necesidad de revisar si los esquemas actuales con los que se licitan las evaluaciones están proporcionando resultados útiles para la evaluación de los programas.

En este sentido, podemos observar que el PJCF ha demostrado carecer de disposición para ser perfeccionado, aun teniendo factores políticos, económicos, sociales y técnicos a su favor.

Y nuevamente queda demostrado cuando, mostrando un nuevo diagnóstico y problematización, el PJCF solo se limitó a representar de mejor manera lo que en la operación del programa estaba sucediendo, pero no se dio la oportunidad de modificar la operación de este a partir de la evolución misma del problema, la cual era casi obligada si consideramos que la pandemia tuvo efectos catastróficos en la empleabilidad de la población trabajadora, pero no solo en ese sector, sino también

a nivel educativo.

Lo que observamos, entonces, es que el Programa Jóvenes Construyendo el Futuro está sustentado en una perspectiva que prioriza el potencial macroeconómico como capital productivo que pueden representar las juventudes, aunque no solo las que se encuentran en condiciones de exclusión unidimensional o bidimensional.

De manera general, el programa prioriza esa “personalidad” de las juventudes y deja fuera de consideración los factores relacionados a la educación, los factores familiares y sociales, omite considerar la responsabilidad que el Estado ha dejado de asumir respecto a esta población y, en cambio, posiciona a las juventudes como un problema que produce efectos que afectan a la población en general, población que les ve despectivamente y les segrega de participar en la vida pública por no cumplir con los estándares performativos que les fueron prescritos.

El programa se ha equivocado al establecer como problema central a las juventudes y no a la persistencia de factores macroestructurales que, aunados a las condiciones de vida unipersonales, pueden vulnerar las agencias biográficas de las personas para experimentar la juventud y, eventualmente, transitar a la adultez.

Por lo tanto, pese a la evolución en su diseño, la ausencia de un diagnóstico preciso de las condiciones de vida de la juventud mexicana llevó a que el Programa Jóvenes Construyendo el Futuro se ciñera a abordar una situación negativa que no debería ser abordada como el problema principal de las y los despectivamente llamados ninis.

Desde la lógica de políticas públicas, el problema de la doble exclusión (no estudiar y no trabajar) tiene más que ver con un efecto y escenario "catastrófico", provocado por los problemas de naturaleza estructural que han ocasionado que dichas personas se coloquen en esa situación; por lo que el problema no es que las juventudes no estudien y tampoco trabajen, ni la solución sería solamente sacarlos de esa situación.

El verdadero problema es que persistan las condiciones para que este fenómeno siga ocurriendo y la solución, en todo caso, sería evitar que las juventudes, en algún punto de sus vidas, se enfrenten a crisis biográficas que, con la acumulación de desventajas sociales desde la infancia y la eventual falta de recursos y redes de apoyo a su alcance, terminen por dejar de estudiar y, eventualmente, no puedan trabajar.

6.2 ¿Por qué y en qué falló la problematización?

No debe perderse de vista que el diagnóstico del problema público es un trabajo, fundamentalmente, de investigación que debe apegarse a un proceso metodológico. En el caso del análisis de problemas públicos, los *Aspectos a considerar para la elaboración de los programas presupuestarios de nueva creación o con cambios sustanciales que se propongan incluir en la Estructura Programática del Presupuesto de Egresos de la Federación*⁵⁰ establecen que la Metodología de Marco Lógico debe ser la guía que oriente dicho ejercicio.

En este sentido, fundamentalmente considero que el principal error en la problematización (en ambas versiones del diagnóstico) es uno de carácter metodológico, al menos este es uno que es comprobable, porque también se advierte que hay errores de naturaleza política que incidieron en la problematización y diseño final del problema, pero esto lo abordaré más adelante.

Retomando las fallas de carácter metodológico, en principio debemos apuntalar y

⁵⁰ Sobre este documento que se menciona, cabe aclarar que en el caso del Programa Jóvenes Construyendo el Futuro se considera la existencia de dos versiones, pero se considera como uno solo porque los cambios entre ambas versiones no son sustanciales o de un impacto significativo. De las versiones, la primera de ellas es la que correspondió a los programas presupuestarios que estuvieron vigentes del 29 de febrero de 2016 al 28 de agosto de 2019 este es: SHCP y CONEVAL (2016). Aspectos a considerar para la elaboración del diagnóstico de los programas presupuestarios de nueva creación que se propongan incluir en el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación. Oficio No. 419-A-16-0221 y No. VQZ.SE.026/16. Ciudad de México. Disponible en: https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/MDE/Documents/Oficio_VQZ.SE.026.16.pdf; La segunda versión es la que constituye la: SHCP y CONEVAL (2019). Aspectos a considerar para la elaboración del diagnóstico de los programas presupuestarios de nueva creación o con cambios sustanciales que se propongan incluir en la Estructura Programática del Presupuesto de Egresos de la Federación. Oficio No. 419-A-19-0788 y Oficio No. VQZ.SE.164/19.

dejar bien clara la premisa de que la Metodología de Marco Lógico (MML) está normada como el principal instrumento metodológico para la elaboración del diagnóstico y diseño de Programas presupuestarios en México; sin embargo, no podemos obviar que el uso de la MML conduzca a resultados “positivos” en todos los casos. Así pues, considero que a la MML pueden hacerse diversas críticas desde un sentido epistemológico sobre la posición de esta herramienta como una especie de panacea para el “éxito” de las intervenciones públicas.

A mi entender, la MML representa una herramienta de planificación para la gobernabilidad que propicia relaciones de causalidad entre problemas-capacidades-objetivos con orientación hacia los resultados, misma que se caracteriza por su alto grado de accesibilidad puesto que se puede utilizar para planificar a cualquier nivel de toma de decisiones.

Empero, se trata un instrumento que para ser ejecutado requiere de una o un instrumentador que debe tener pleno conocimiento sobre el propio instrumento, pero también sobre procesos sociales y mecanismos gubernamentales, asimismo, considero que la MML demanda contar con ciertas habilidades en temas de planeación, prospectiva, análisis político y económico, toma de decisiones, comunicación asertiva, creatividad, modelación de procesos, etcétera.

Teniendo en cuenta lo descrito y considerando que el PJCF se debió fundamentar a partir de la MML, el primer tipo de críticas que quisiera expresar son algunas observaciones sobre la composición metodológica de la MML, esto es, sobre los procesos y limitaciones que observó para el diseño y ejecución de políticas, por lo que hay varias situaciones que quisiera puntualizar:

- La lógica vertical y la poca flexibilidad de sus componentes orientan a la o el tomador de decisiones a seguir procesos de intervención lineales, secuenciales, unidimensionales y estáticos;
- Aísla el diseño e implementación de una política, esto es, dificulta la vinculación con intervenciones de propósitos similares o la interconexión para

la operatividad;

- Presupone que la organización que diseña la política cuenta con todas las capacidades para intervenir sobre todas las causas y efectos y resolver el problema por sí misma;
- Representa una visión gerencial, y difícilmente operativa para la política;
- Orienta la medición de los resultados de la intervención en función de criterios de eficacia, eficiencia y efectividad de los procesos, pero no sobre el impacto de la política en la realidad del problema.

Sin embargo, también pienso que estas críticas son un tanto ambiciosas porque implicaría reconocer que esta puede o es una metodología “perfecta” para el diseño y gestión de políticas públicas, en otras palabras, estas críticas implicarían reconocer como correcta la posición que los organismos impulsores de la MML le han atribuido a esta como el principal instrumento para estas tareas, posición que se puede comprobar al revisar el gran imperio de la MML en los programas formativos y marcos normativos sobre el tema.

En realidad, se trata de una metodología, una de muchas otras, por lo que las críticas que se hagan a esta también deben tener un sentido de prudencia epistémica por cuanto la MML *per se* no logrará reflejar la complejidad de intervenir en el espacio público, siendo que ninguna metodología tiene ese carácter de complejizar, sino de sintetizar, traducir y/o representar de múltiples formas ciertos fenómenos de análisis difícilmente controlables, dinámicos y poco predecibles.

En tal sentido, Peris y Cuesta (2012) introdujeron la idea de que la MML puede propiciar ejercicios *a priori* por cuanto el modelo general busca el encuadre de las características complejas de un problema en una representación simple para justificar intervenciones, pero no contemplan la posibilidad de que la modelación con la metodología es también un resultado. Lograr previsiones amplias sobre efectos intencionados y no intencionados, evolucionar conforme al tratamiento del problema, vincular y otorgar pautas operativas y demás no es una condición existencial de la MML.

Sucede que la funcionalidad de la MML está sujeta a la capacidad y habilidad de quienes preparan la intervención, de sus criterios para determinar si es factible su uso para una determinada situación y de sus capacidades para tomar decisiones sobre considerar otras metodologías para reforzar las limitantes de esta, otros procesos e incluso considerar los intereses propios y los institucionales sobre tal situación.

Su uso, como el de otras metodologías, se convierte en un ejercicio ético también porque evitar intervenciones sustentadas en justificaciones *a priori* solo puede ser el resultado de desencadenar procesos de investigación que traduzcan la complejidad del espacio público, sin eliminarla como factor natural de incidencia, para modelar representaciones lógico-causales de las manifestaciones problemáticas de alguna situación que está aconteciendo en el espacio público y que es susceptible de ser transformada con la intervención.

En tal sentido, como una metodología para diseñar y gestionar políticas, programas y/o proyectos, a la MML se le puede criticar que su funcionalidad resulte de restar complejidad a los problemas públicos para garantizar que las intervenciones en el espacio público generen ciertos efectos más o menos predecibles y funcionales, por lo cual se convierte en un instrumento fiable para tomar decisiones.

Aproximando esta posición sobre la MML a la problematización que sustentó el PJCF, la abstracción conceptual y ontológica que anteriormente señalaba en el análisis del problema, considero que es una consecuencia de las limitantes propias de la metodología (sobre todo de la de restar complejidad al fenómeno de estudio para lograr representarlo de manera lineal), aunada a la omisión (cuestión ética) del desarrollo de un diagnóstico integral sobre las condiciones de vida de las juventudes mexicanas.

Por ello, al decir que el principal error en la problematización para fundamentar el PJCF es uno de carácter metodológico, no me refiero a que la metodología falló, porqué la metodología no tiene un interés propio (aunque sí se promueve con un interés específico) y sus limitantes no se pueden evitar, fallaron quienes, para

impulsar y/o consolidar ciertos intereses, tomaron decisiones a pesar de las limitantes que tiene la MML para analizar y representar un fenómeno social. Finalmente, la forma en que se usa tal o cual metodología también puede ser un error o acierto metodológico.

Pero algo que no debe olvidarse es que el análisis de políticas públicas, en gran parte, es el análisis de cómo y por qué se toman ciertas decisiones. En este sentido, me parece que las limitaciones metodológicas por el uso inadvertido de la MML, en el caso del PJCF llevaron a tomar decisiones técnicas, pero desde un sentido político, que reflejan limitaciones conceptuales y operativas.

Y esta es la causa de que en la problematización sobre el caso de las juventudes mexicanas que no estudian y tampoco trabajan, el PJCF esté limitado a observar la adversidad que enfrentan durante esta etapa de su vida y omite, casi completamente, que los detonantes principales de la exclusión casi siempre están ligados al pasado biográfico de las personas.

Al restar complejidad a las trayectorias biográficas de las juventudes desde la MML, se construyó una problematización que deja de considerar esa cualidad y, por tanto, deja de considerar esos factores que complejizan el fenómeno y que, en este caso, son los que mayor incidencia tienen en las rutas que llevan a la exclusión juvenil y los que, de haberse considerado, podrían haber hecho del PJCF una intervención con mayores capacidades para intervenir sobre la complejidad de la “experiencia de la juventud en México”; algunos de los que yo identifiqué y que no he abordado anteriormente son:

- Dinámica sociodemográfica;
- Factores relacionados al género;
- Accesibilidad a derechos sociales (educación, seguridad social, etcétera).

El primer elemento de complejidad que se ignoró en la problematización y diseño del PJCF es el que se relaciona con la dinámica sociodemográfica particular de las juventudes mexicanas que se encuentran en una situación de doble exclusión,

educativa y laboral; de manera específica hay dos factores interconectados por considerar: El tiempo en la “inactividad” y las dimensiones poblacionales de las juventudes doblemente excluidas, tanto en edad como en magnitud.

Sobre el aspecto del tiempo, Navarrete, Román y Sosa (2021)⁵¹ presentan un estudio en el que buscan identificar si la condición de nini se trata de una situación constante, permanente o transitoria, motivo que las llevó a observar, durante un período de 11 años, al grupo poblacional de 15 a 24 años que respondió a la ENOE no asistir a la escuela, no encontrarse económicamente activa, no realizar trabajo doméstico ni de cuidado en sus hogares.

El estudio se apoya de la ENOE al observar el período comprendido del primer trimestre de 2008 al primer trimestre de 2019, desagregado en 11 cohortes longitudinales de 15 meses con una muestra diferente para cada cohorte, misma que durante el período de análisis fue disminuyendo a razón del decremento del grupo de estudio en términos absolutos y al envejecimiento demográfico (Navarrete, Román, Sosa, 2021).

Respecto a los hallazgos relevantes en cuanto a los períodos de tiempo, Navarrete, Román y Sosa (2021) exponen algunos muy interesantes:

- En los primeros trimestres de cada año, la presencia de juventudes sin escuela y sin trabajo es mayor debido a la contracción económica conocida como *cuesta de enero*;
- Durante el período de observación, se registra un descenso de juventudes doblemente excluidas, aunque no necesariamente como un reflejo de mejora en sus condiciones de exclusión, sino por la terciarización del mercado y la propensión de las juventudes a insertarse en este tipo de actividades relacionadas con servicios e informalidad;

⁵¹ Navarrete, E.; Román, Y.; Sosa, M. Los jóvenes que no estudian y no trabajan en México. Un análisis con el panel de la ENOE (2008-2019) en Navarrete, E.; Padrón, M. (Coords.) (2021). (Re) significando a los jóvenes que ni estudian ni trabajan, Una mirada crítica a partir de 14 realidades. Primera Edición, 2021. Zinacantepec, México. pp. 25-65.

- En promedio, para cada cohorte de análisis se logró identificar que el 57% de la muestra poblacional son juventudes con una permanencia constante en la doble exclusión;
- En cuanto al tiempo, en promedio el 25% de las juventudes doblemente excluidas permanecieron en esta condición solo un trimestre y solo 11% permaneció más de un año en esta condición (5 trimestres continuos); y las diferencias a nivel individual y familiar entre un grupo y otro son contrastantes;
- Las juventudes que mayor tiempo continuo permanecieron doblemente excluidas fueron personas de entre 15 a 19 años de edad, mayoritariamente mujeres, y con parentesco de hijas, hijos y nueras (esta situación confirma la hipótesis que presente en los capítulos 3 y 4 sobre que la condición de exclusión es mayor cuando la población tiene menor edad y sobre la afectación particular a las mujeres jóvenes);
- El grupo de juventudes que apenas pasaron un trimestre en la doble exclusión, son personas que tienen entre 20 y 24 años, con relaciones conyugales vigentes o que estuvieron vigentes, con niveles de escolaridad superiores al promedio nacional (esto, por otro lado, apoya la hipótesis de que a mayor edad de una persona joven, el tiempo y la probabilidad de permanecer en la doble exclusión es menor, en gran parte porque conforme aumenta la edad, la experimentación de procesos de transición a la adultez es más probable, por ello este perfil lo integran personas con parentesco de esposos, esposas, nueras y yernos).

Pero, sin duda alguna, el hallazgo más importante que realizan Navarrete, Román y Sosa (2021) es demostrar que la condición de doble inactividad (que no es lo mismo que doble exclusión porque, como anteriormente se observó, la actividad no exenta de la exclusión), dentro del universo de juventudes, es una situación pasajera, eventual, momentánea y/o no definitiva para las juventudes que pueden caer en ella, pero no llegan a estancarse.

Esto cobra una relevancia muy significativa ya que el PJCF no problematiza, ni

siquiera considera esta situación que se expone, y es quizá la situación más fácilmente demostrable de todo el análisis del programa y que tiene que ver con la magnitud de la definida como población potencial y objetivo.

Desde el Diagnóstico Programa Jóvenes Construyendo el Futuro (STPS, 2018), después con la aparición de los Lineamientos para la Operación del Programa Jóvenes Construyendo el Futuro (STPS, 2019), seguido por el Programa Sectorial de Trabajo y Previsión Social (STPS, 2020a), las Reglas de Operación del Programa Jóvenes Construyendo el Futuro para los años 2020, 2021 y 2022, y el Diagnóstico Programa Presupuestario S-280 Jóvenes Construyendo el Futuro (STPS, 2021a), la población objetivo del programa ha sido la misma invariablemente: 2.3 millones de jóvenes que no estudian ni trabajan. Esto es sumamente importante de observar.

Originalmente, la STPS (2018) solo se limitó a establecer una población potencial y objetivo sin ofrecer mayores explicaciones sobre quiénes eran, por qué ellos y cómo habían llegado a tal número; inclusive, en su momento, el CONEVAL (2020a) señaló que, hasta antes de 2020, ninguno de los documentos normativos del PJCF incluía ni la cuantificación ni la conceptualización sobre la población objetivo.

Sucedía que la definición de población objetivo era inconsistente entre el diagnóstico, los Lineamientos de Operación y después Reglas de Operación, y la Matriz de Indicadores para Resultados de 2019, ya que en el diagnóstico se aludía a población desocupada y población disponible, pero en la MIR se hacía referencia a juventudes de 18 a 29 años que no estudiaban ni trabajaban, y cuando el CONEVAL (2020a) llevó a cabo la evaluación de diseño, tampoco logró identificar si los 2.3 millones que se consideraban serían una población que cambiaría o se actualizaría en algún momento (situación que hasta el inicio del Ejercicio Fiscal 2022 no ha cambiado).

Durante la vigencia del programa de 2019 a 2021, la variedad de categorías y conceptos empleados en las definiciones de población potencial y población objetivo no han sido definidas ni han estado del todo operacionalizadas, dando lugar a diversas interpretaciones que han supuesto más de una posible cuantificación

(CONEVAL, 2020a).

Sin embargo, en 2021 con el diagnóstico reforzado que presentó la STPS (2021a), por primera vez, pasados casi tres años, finalmente se presentó una explicación uniforme sobre la población potencial misma sobre la que se aclaró la metodología de su cuantificación, sin embargo, para la población objetivo los 2.3 millones de jóvenes que no estudiaban ni trabajaban en 2018, fue una cifra que no se actualizó.

Pese a que en las Reglas de Operación del PJCF para los ejercicios fiscales 2021⁵² y 2022⁵³ se considera el efecto de la pandemia por la Covid 19 en que más de uno de cada seis jóvenes hayan dejado de trabajar desde que surgió la crisis pandémica y que el 10% de las juventudes que permanecían en la escuela preveían no poder terminar sus estudios, la población objetivo no fue modificada, por lo que, mediante el programa, no se logra identificar si la población objetivo es la misma o si la población potencial se ha reducido, se ha incrementado o se ha sostenido de manera regular.

De esto que se expone surge la importancia de considerar el tiempo en que una o un joven pueda permanecer en la situación de no trabajar y no estudiar, la cual, como demuestran Navarrete, Román y Sosa (2021) no es permanente y sí relativamente superable, incluso pese a la inexistencia de mecanismos gubernamentales de apoyo.

En este sentido, por parte del programa solo sabemos que los 2.3 millones de jóvenes identificados como población objetivo forman parte del universo potencial de personas de 18 a 29 años desocupadas de la PEA, disponibles y no disponibles (que mostraron interés por trabajar) de la PNEA y aquellas juventudes cuyos ingresos laborales son inferiores al monto de la beca otorgada por el PJCF⁵⁴, siendo

⁵² STPS. (2020b). Reglas de Operación del Programa Jóvenes Construyendo el Futuro para el ejercicio fiscal 2021. Diario Oficial de la Federación.

⁵³ STPS (2021b). Reglas de Operación del Programa Jóvenes Construyendo el Futuro para el ejercicio fiscal 2022. Diario Oficial de la Federación.

⁵⁴ Inicialmente este monto fue de \$3,600, pero con los años aumentó, en 2020 el monto fue de \$3,748, en 2021 de \$4,310 y en 2022 aumentó a \$5,258 en correspondencia con el salario mínimo.

todos estos grupos condicionados a no estudiar y no trabajar (STPS, 2021a).

La población potencial, con base en estos criterios, sumó al cuarto trimestre de 2018 4 millones 87 mil 561 personas, de las cuales el 61.5% fueron mujeres (2 millones 313 mil 110).

Por otro lado, la STPS (2021a) estableció como su población objetivo a las juventudes de 18 a 29 años que declaran no estudiar ni trabajar al momento de su incorporación en el Programa y estén en condiciones de participar en el mismo. Se diferencian de la Población potencial en función de las condiciones sociodemográficas y factores económicos como son: la participación laboral de las mujeres, la tasa de pobreza extrema, el decil de ingreso promedio y el grado de marginación del lugar geográfico en que se ubican las personas.

El resultado, hasta el cuarto trimestre de 2018, fue la identificación de 2.3 millones de jóvenes que no estudiaban y no trabajan y se encontraban en condiciones de participar en el programa, población que, de acuerdo con el CONEVAL (2021b)⁵⁵ se ha desagregado en bloques de atención por ejercicio fiscal y de acuerdo con el presupuesto asignado al PJCF, de esta forma, se sabe que en el año 2019, el PJCF benefició a 1 millón 120 mil 543 personas y en 2020, aunque se cuantificó una población objetivo de 400 mil personas, el PJCF benefició a 444 mil 585 personas.

Aritméticamente podríamos concluir que hasta 2020, el PJCF ya había atendido a 1 millón 565 mil 128 personas, por otro lado, la SHCP (2021)⁵⁶ reportó que hasta diciembre de 2021 ya se habían atendido a 2 millones 105 mil 182 personas logrando una meta de avance del 91.53%.

Esto es relevante para el siguiente ejercicio, lo que observamos es que para el PJCF han bastado 3 años de vigencia operativa para cumplir con sus metas de atención

⁵⁵ CONEVAL. (2021b). *Fichas de Monitoreo y Evaluación 2020-2021 de los Programas y las Acciones Federales de Desarrollo Social*. Ciudad de México.

⁵⁶ Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Portal Transparencia Presupuestaria Observatorio del Gasto. Programas. Ficha de Programa Jóvenes Construyendo el Futuro. Última actualización 2021. Disponible en: <https://nptp.hacienda.gob.mx/programas/jsp/programas/fichaPrograma.jsp?id=14S280>

para la cobertura que se estableció inicialmente, sin embargo, queda la duda de qué pasará toda vez que los 2.3 millones de juventudes sean atendidas por el programa, en principio surge una pregunta derivada del hecho comprobado de que la situación de no estudiar ni trabajar es una etapa generalmente transitoria, esta es ¿Las juventudes atendidas son las mismas personas que formaban parte de los 2.3 millones de juventudes establecidas como población objetivo?

Es una situación compleja de abordar, yo propongo considerar el factor *transición* para establecer que las juventudes que fueron atendidas pudieron ser juventudes doblemente excluidas con diferentes tiempos en esa condición, es decir, juventudes que se encontraban en tal situación cuando el PJCF les identificó como población objetivo y población que ha entrado en tal situación durante el tiempo que el programa ha estado en vigencia.

Con ello no quiero decir que necesariamente la población en situación de no trabajar y no estudiar ha aumentado, lo que pretendo dilucidar es que es una población que ha tenido una evolución demográfica, que bien pudo haber decrecido, incrementado o que inclusive se pudo haber sostenido, acá lo interesante es que esto es algo que el PJCF no consideró.

Al no considerarlo, el PJCF asume que no trabajar y no estudiar es una situación permanente o eventualmente prolongada en la vida de las juventudes, pero solo de la población de juventudes que el mismo programa identificó como tal, ya que en esta omisión del factor *transición* el programa no considera que muchas de las personas identificadas originalmente pudieron haber salido de tal condición inclusive sin la necesidad de participar en el programa, pero tampoco considera que muchas juventudes pudieron haber ingresado en tal situación, incluso pese a la existencia del programa.

Este es el factor que se refleja en la hipótesis de esta investigación, por las carencias de su diseño, el PJCF está limitado a atender a una población particular de juventudes que ya padecen el problema de la doble exclusión, pero su existencia no evita que otras juventudes puedan entrar en tales procesos de exclusión, en otras

palabras, el PJCF es una intervención de carácter reactivo que intenta revertir la situación de exclusión de unas personas, pero carece de naturaleza preventiva para evitar que otras juventudes lleguen a tal situación, por lo que el programa está condicionado y limitado a ser un paliativo al no resolver las causas que llevan a que las juventudes mexicanas queden excluidas de la escuela y del trabajo desde edades tempranas.

Por tal motivo, aquí quisiera hacer un ejercicio de carácter ilustrativo; buscaré hacer una aproximación a la evolución que ha tenido la población susceptible de ser atendida por el programa utilizando los criterios que el PJCF estableció para definir a la población potencial.

No buscaré aproximarme a la evolución de la población objetivo porque esta es una constricción que se ha hecho, al menos en el caso del PJCF, con base en criterios de asignación presupuestaria, pero no es una aproximación integral de las personas que podrían o se encuentran ya en condiciones de doble exclusión; en cambio, mi objetivo es aproximarme a la evolución de la población potencial bajo el supuesto de que esta integra a todas aquellas personas que están susceptibles de llegar a esta doble exclusión.

Además de lo anterior, considero que la población potencial ofrece una mejor perspectiva de lo que planteo en mi hipótesis de investigación, no se trata solo de atender a quienes ya padecen el problema de la doble exclusión, sino de considerar acciones para revertir la situación de algunas juventudes y evitar que otras lleguen al mismo escenario, por lo que en la observación de la población quisiera considerar a quienes podrían ser objeto de la intervención.

Esencialmente, la población potencial son aquellas personas que son afectadas de manera directa por el problema que se ha definido como público, en este caso, el PJCF consideró 4 filtros base para delimitar a esta población: 1) Juventudes de 18 a 29 de la PEA desocupadas; 2) PNEA 18-29 años disponible; 3) PNEA 18-2 años no disponible; 4) PEA ocupada 18-29 años cuyos ingresos fueron menores a la beca.

Aquí cabe hacer una aclaración con sentido de advertencia, la aproximación que busco realizar se apega a estos filtros expuestos, excepto al del rango etario considerado; anteriormente en los capítulos 2, 3 y 4 expliqué que el encuadre de la ENOE considera como juventudes a las personas de 15 a 29 años, y permite desagregar a esta población en diversos quinquenios etarios, por esta razón, es seguro que la aproximación arroje cifras superiores a la considerada por el programa de 4 millones 87 mil 561 juventudes como población potencial, ya que se considera a la población mayor de 15 a 29 años, caso contrario al programa que considera solo a la población de 18 a 29 años.

Sin embargo, esto representa una ventaja ya que al observar la desagregación por rangos etarios nuevamente se pondrá a prueba esa hipótesis que he manejado en diferentes ocasiones sobre como la condición de exclusión se presenta con mayor frecuencia en personas de menor edad y a mayor edad, al menos la ocupación laboral incrementa.

En las siguientes gráficas presentaré la información que nos permite tener una visión de cómo han evolucionado las juventudes que son susceptibles de formar parte de la población objetivo del PJCF, siguiendo los criterios de ocupación y empleo que estableció la STPS (2021a) para cuantificar a la población potencial del PJCF a excepción del correspondiente a la edad

Para ello, se utilizó la ENOE del INEGI en un ejercicio similar a los presentados en los capítulos 3 y 4, observando los cuartos trimestres de los años 2018, 2019, 2020 y 2021, los cuatro filtros poblacionales que anteriormente se mencionaron, los factores sexo y edad para mostrar la distribución de la población en tres rangos quinquenales (15 a 19 años, 20 a 24 años y 25 a 29 años).

Cabe aclarar que para cuantificar a la Población Ocupada con ingresos inferiores a los de la beca del PJCF se utilizó la variable *Nivel de ingresos* que ofrece el panel de la ENOE, esto a razón de que la beca del PJCF tiene una correspondencia con el salario mínimo de México, pero en ningún año de vigencia la beca del PJCF ha superado al doble al salario mínimo promedio, esto se muestra en la siguiente tabla:

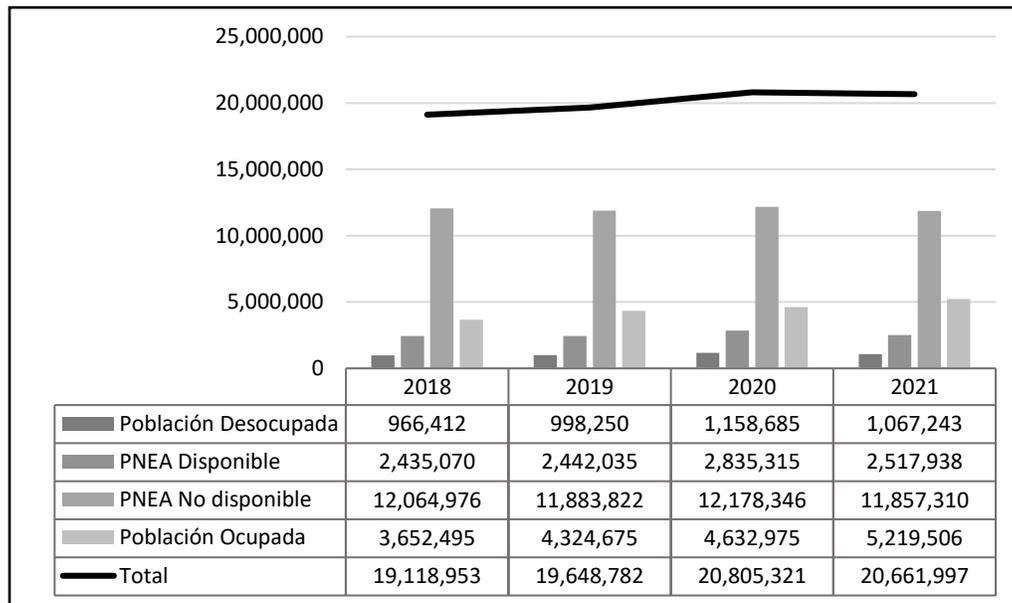
Tabla 9. Correspondencia del salario mínimo con la beca del PJCF

Año	Salario mínimo (promedio mensual)	Monto de la Beca Jóvenes Construyendo el Futuro
2018	\$2,644.5	(Durante este año el PJCF no se encontraba en operaciones)
2019	\$3,139.2	\$3,600
2020	\$3,586.2	\$3,748
2021	\$3,917.1	\$4,310
2022	\$4,533	\$5,258

Fuente: Elaboración propia con base en CONASAMI. (2022). Evolución del Salario Mínimo. Índice del salario mínimo real; STPS (2021a). Diagnóstico Programa Presupuestario S-280 Jóvenes Construyendo el Futuro; STPS (2021b) Reglas de Operación del Programa Jóvenes Construyendo el Futuro para el Ejercicio Fiscal 2022. Diario Oficial de la Federación.

Así fue entonces que se consideraron en la aproximación a la población objetivo a aquellas personas que ante la ENOE reportaron percibir *hasta un salario mínimo y/o no recibir ingresos*, formando una población única para los efectos de este análisis.

Gráfica 35. Aproximación a la evolución de la Población potencial del PJCF, cuarto trimestre 2018, 2019, 2020 y 2021



Fuente: Elaboración propia con base en INEGI. Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo. Tabulados.

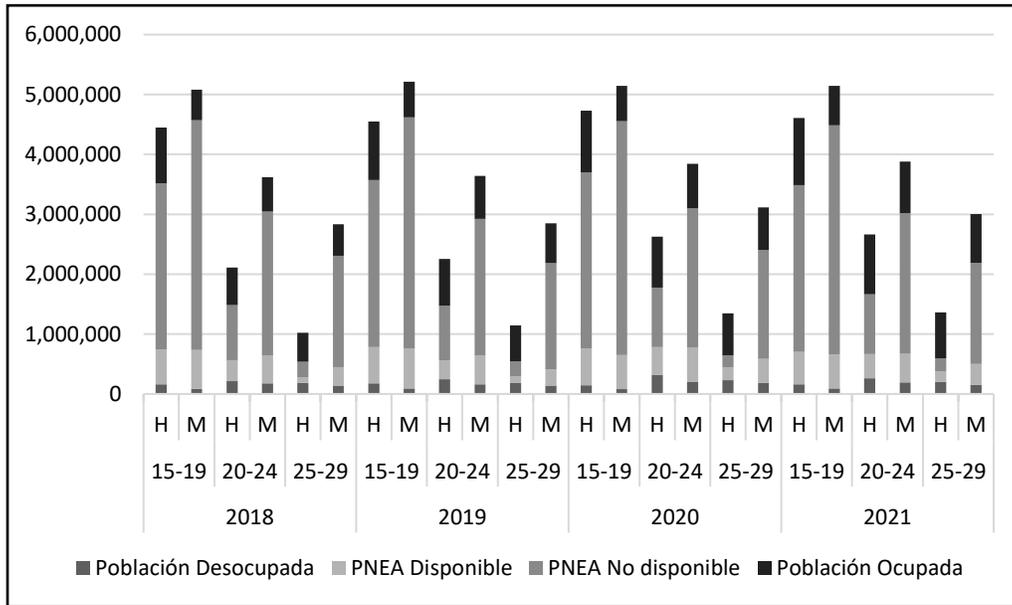
A primera vista, un hecho que se puede observar es el crecimiento que ha tenido esta población durante los años de referencia, pero si hacemos una comparación con los datos que presentó la STPS (2021a) podremos identificar que mientras esta última cuantificó una población potencial de 4 millones 87 mil 561 personas, este esfuerzo de actualización nos permite identificar la existencia de 19 millones 118 mil 953 juventudes de 15 a 29 años que bien podrían formar parte del universo de acción del PJCF; sin embargo, la disparidad expuesta podría tener una explicación en la consideración del rango etario, pero antes de hablar de ello, concluyamos con el análisis de la gráfica 35.

En ella podemos observar, además de la tendencia creciente, que la PNEA No Disponible es la que más suma al total y esto tiene una gran importancia, sobre todo cuando se consideran los motivos de no disponibilidad, tal como se hizo en el capítulo 4, ya que esto nos permitiría identificar que los principales miembros de esta población son hombres y mujeres estudiantes y mujeres que dedican su tiempo al trabajo doméstico y juventudes con impedimentos físicos para desempeñar algún trabajo, factores que el PJCF no considera en sus cuantificaciones y cualificaciones sobre la población que no estudia y no trabaja.

Podemos observar también que el crecimiento más drástico se registró entre el cuarto trimestre de 2019 y el cuarto trimestre de 2020, siendo una potencial explicación los efectos de la pandemia por la Covid 19.

Ahora bien, al considerar el factor edad y sexo, en la gráfica 36 a continuación podemos observar, de inicio, que las mujeres que forman parte de la PNEA no disponible predominan como la población que más presencia tiene independientemente del trimestre y del rango quinquenal que se considere, asimismo se puede identificar que, históricamente, la población ocupada que no percibe ingresos o que percibe hasta un salario mínimo es mayor que la población desocupada, esto se mantiene como una constante cuando se considera el factor del sexo de las juventudes.

Gráfica 36. Aproximación a la evolución de la Población potencial del PJCF, distribución por sexo y por quinquenio de edad, cuarto trimestre 2018, 2019, 2020 y 2021



Fuente: Elaboración propia con base en INEGI. Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo. Tabulados.

Por otro lado, al considerar la distribución etaria, son los grupos de hombres y mujeres de 15 a 19 años los que mayor población suman, esto comprueba, otra vez, la hipótesis de que las condiciones de exclusión tienen una propensión en las poblaciones de menor edad.

Pero también es importante exponer aquí que el PJCF no justifica la razón de considerar únicamente a la población de 18 a 29 años y dejar fuera a la de 15 a 17 años, siendo que esta etapa de la vida resulta fundamental pues se relaciona con la conclusión de la educación media superior y la eventual transición a la educación superior, procesos en que las crisis biográficas se pueden enfrentar con menores recursos propios y también externos, y donde las redes de apoyo deberían jugar un papel fundamental.

En adición a lo que se viene exponiendo, quisiera exponer dos situaciones más que reflejan estos factores que el PJCF no consideró como variables de incidencia, estas son las brechas de desigualdad de las que son objeto las juventudes; para ello, he recurrido al *Sistema de Información de Derechos Sociales* del CONEVAL en lo

relacionado a los Indicadores de Brechas de Desigualdad de la Población Joven y lo relacionado al Género.

El *Sistema de Información de Derechos Sociales* se constituye de un conjunto de indicadores que complementan la medición multidimensional de la pobreza y genera información sobre el acceso efectivo a los derechos sociales; este, permite conocer el avance y los retos en la materialización del ejercicio de los derechos sociales, identifica el grado de disponibilidad, accesibilidad y calidad de los servicios que presta el Estado a la población y contribuye a identificar brechas y rezagos en poblaciones específicas (CONEVAL, 2020b)⁵⁷.

En las siguientes dos tablas presento información sobre algunos indicadores que se pueden observar sobre las brechas de desigualdad, en primer lugar, sobre la población joven y en segundo lugar las brechas relacionadas al género; cuando es posible, se observa la evolución de estas brechas durante los años 2018, 2019 y 2020 (última actualización de los indicadores) a efecto de dilucidar un periodo de tiempo que compagine con la operación del PJCF.

⁵⁷ CONEVAL. (2020). Sistema de Información de Derechos Sociales. Indicadores SIDS Serie 2008-2020 (Actualizada). Disponible en: <https://www.coneval.org.mx/Medicion/Paginas/Sistema-de-informacion-de-derechos-sociales.aspx>

Tabla 10. Indicadores de brechas de desigualdad población joven

Brecha	Resultados por año			Interpretación
	2018	2019	2020	
Brecha en la tasa de eficiencia terminal según nivel educativo	<ul style="list-style-type: none"> • Primaria: 97 (personas) • Secundaria: 85.5 (personas) • Media superior: 66.7 (personas) 	Resultados no disponibles para este año.	Resultados no disponibles para este año.	El presente indicador ofrece información sobre la Tasa de personas egresadas por cada 100 alumnas y alumnos de nuevo ingreso, lo que podemos observar es que conforme avanza el nivel educativo, la tasa de eficiencia terminal se reduce, según el CONEVAL (2020b), esto podría ser consecuencia de la deserción escolar y/o el rezago educativo, factores que se asocian con el acceso limitado a instituciones educativas, reprobación de grados escolares debido a la baja calidad de la educación recibida en ciclos previos.
Brecha en la tasa de desocupación según grandes grupos de edad	<ul style="list-style-type: none"> • Joven: 6.2% • Adulto: 2.3% • Brecha: 4.0% 	<ul style="list-style-type: none"> • Joven: 6.8% • Adulto: 2.5% • Brecha: 4.4% 	<ul style="list-style-type: none"> • Joven: 8.1% • Adulto: 4.0% • Brecha: 4.1% 	Acá observamos el acceso desigual al mercado laboral entre la población joven (15-29 años) y la población adulta (30 años o más); el CONEVAL (2020b) manifiesta que esto evidencia la posible discriminación laboral de la que son objeto algunos grupos específicos, tal como el caso de las juventudes.
Brecha en el porcentaje de población ocupada con ingresos laborales monetarios inferiores al valor de la línea de pobreza por ingresos según grandes grupos de edad	<ul style="list-style-type: none"> • Joven: 36.4% • Adulto: 30.8% • Brecha: 5.6% 	Resultados no disponibles para este año.	<ul style="list-style-type: none"> • Joven: 40.6% • Adulto: 34.5% • Brecha: 6.1% 	Un ingreso menor a la línea de pobreza por ingresos implica que una persona no tenga la suficiencia monetaria para adquirir la canasta básica de bienes y servicios básicos. El indicador muestra que la población joven ocupada en esta condición es mayor en comparación con la población adulta, pero es significativo que, en ambos casos, al menos una tercera parte de la población se encuentra en tal situación; esto implica que las

				condiciones de precariedad laboral que se acentúan en la juventud pueden permanecer en la adultez, orillando a las personas a pasar toda su vida en condiciones de desigualdad e insuficiencia monetaria, ergo, en condiciones de vulnerabilidad.
Brecha en el porcentaje de muertes de la población joven por causas violentas según sexo	<ul style="list-style-type: none"> • Hombres: 42.4% • Mujeres: 21.0% • Brecha: 21.3 % 	<ul style="list-style-type: none"> • Hombres: 42.8% • Mujeres: 21.9% • Brecha: 20.9 % 	Resultados no disponibles para este año.	Aunque este indicador sugiere que en mayor medida los hombres jóvenes mueren por causas violentas en comparación con las mujeres, esto no puede significar una comparación con los feminicidios; debe considerarse que las muertes de los hombres jóvenes están relacionadas con suicidios y homicidios resultado de casos de violencia interpersonal y crimen organizado, y no con factores asociados al género. Caso contrario ocurre con las muertes de mujeres, en cuyo caso sí puede considerarse, al menos en una importante proporción, el factor género como una causal de la violencia.

Fuente: Elaboración propia con base en CONEVAL. (2020b). Sistema de Información de Derechos Sociales. Indicadores SIDS Serie 2008-2020 (Actualizada).

Tabla 11. Indicadores de brechas de desigualdad por razones de género

Brecha	Resultados por año			Interpretación
	2018	2019	2020	
Brecha en la tasa de fecundidad adolescentes (mujeres de 15-19 años) según ámbito de residencia	<ul style="list-style-type: none"> • Rural: 91.9* • Urbano: 64.5* • Brecha: 27.4 * (*nacidos vivos por cada mil mujeres)	Resultados no disponibles para este año.	Resultados no disponibles para este año.	Lo que observamos aquí es la influencia que tienen el factor <i>geográfico</i> sobre la posibilidad de experimentar un embarazo a temprana edad. El CONEVAL (2020b) expone que, a temprana edad, un embarazo implica serias repercusiones en

	adolescentes)			el curso de la vida, pero también representa una situación de riesgo para la salud de las gestantes; sin embargo, poco se considera el factor contextual, y es que esta diferencia entre lo urbano y lo rural tiene una potencial explicación en que, en el ámbito rural, los roles de género tienen un arraigo generacional mayor y es más complicado romper con ellos en comparación con el ámbito urbano. Pese a ello, no se podría decir que en el ámbito urbano hay mejores condiciones, pues la tasa de fecundidad adolescente sigue siendo alta.
Prevalencia de violencia total contra las mujeres jóvenes según grupo de edad (solamente año 2016)	<ul style="list-style-type: none"> • 15-17: 60% • 18-19: 67.4% • 20-24: 70.8% • 25-29: 70.1% 	Resultados disponibles para este año	Resultados disponibles para este año	Se muestra que, en 2016, más de dos terceras partes de cada grupo etario de mujeres jóvenes han sufrido algún tipo de violencia, situación que se agrava conforme a mayor edad tienen las mujeres. Esta es una de las situaciones más alarmantes por las que se señala y recrimina al PJCF al haber dejado de considerar esto como una de las causales y efectos de la exclusión, porque entre estas formas de violencia que experimentan las mujeres está la dependencia y subordinación económica que no permite a muchas mujeres abandonar los entornos que las violentan. Esto evidencia una fuerte negligencia del PJCF al no considerar mecanismos específicos para atender a la población de mujeres jóvenes a nivel operativo y no solo a nivel discursivo-normativo.

<p>Razón de ingreso nacional de mujeres - hombres</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Mujeres: 172,907,472 • Hombres: 313,886,096 • Razón: 55.1 	<p>Resultados disponibles este año</p> <p>no para</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Mujeres: 181,311,286 • Hombres: 321,401,801 • Razón: 56.4 	<p>En adición al tema que se aborda en el indicador anterior, acá podemos observar la disparidad de ingresos entre mujeres y hombres. La evidencia muestra que las mujeres apenas ingresaron \$55.1 en 2018 y \$56.4 en 2020 por cada \$100 que percibía un hombre. Esta disparidad, como apunta el CONEVAL (2020b), se puede observar como un producto de que las mujeres tienen una menor participación en el mercado laboral, además de que están segregadas a empleos con menores retribuciones e inclusive a ocupaciones sin retribuciones monetarias.</p>
<p>Brecha en la tasa de participación económica, según sexo (16 años o más)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Mujeres: 52.0 • Hombres: 82.8 • Brecha: -30.8 	<p>Resultados disponibles este año</p> <p>no para</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Mujeres: 50.5 • Hombres: 81.2 • Brecha: -30.7 	<p>Acá se refuerza lo comentado, las brechas en sentido negativo para 2018 y 2020 muestran la persistencia de las dificultades que enfrentan las mujeres para ingresar al mercado laboral, se evidencia que, en promedio, solo el 50% de la PEA de mujeres mayores de 16 años logran tener una oportunidad laboral, pero no debe olvidarse que las mujeres, las jóvenes de manera particular, tienen una mayor presencia en la PNEA.</p>
<p>Brecha en la carga global de trabajo para las personas ocupadas, según sexo</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Mujeres: 61.4 horas semanales promedio (28 trabajo doméstico no remunerado/37.4 trabajo extradoméstico) • Hombres: 53.9 	<p>Resultados disponibles este año</p> <p>no para</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Mujeres: 58.8 horas semanales promedio (26.8 trabajo doméstico no remunerado/36.4 trabajo extradoméstico) • Hombres: 51.5 	<p>Este indicador es fundamental porque permite reconocer eso que el PJCF omitió al considerar la "falta de disponibilidad" de las mujeres jóvenes como un factor que impide su capacitación. Según nuestros argumentos, la falta de disponibilidad, que lejos está de ser falta de disposición o voluntad, tiene sus causas en el trabajo doméstico no remunerado y de cuidados;</p>

	<p>horas semanales promedio (11.8 trabajo doméstico no remunerado/47.3 trabajo extradoméstico)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Brecha: 7.3 horas promedio a la semana 		<p>(11.8 trabajo doméstico no remunerado/45.1 trabajo extradoméstico)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Brecha: 7.3% 	<p>el indicador nos permite observar que la carga global de trabajo (incluye el trabajo doméstico no remunerado y el trabajo extradoméstico) de las mujeres es mayor que la de hombres, pero hay un factor diferenciador. Mientras se observa que son más las horas que los hombres dedican al trabajo extradoméstico a la semana, también se observa que su participación en horas en el trabajo doméstico no remunerado es significativamente menor al de las mujeres, situación en la que ellas tienen una participación de casi el doble de tiempo que los hombres. Esto no hace sino demostrar que las mujeres asumen la mayor cantidad del trabajo doméstico y la responsabilidad del bienestar de los integrantes del hogar, inclusive sin dejar de atender el trabajo extradoméstico porque la brecha entre las horas promedio que dedican hombres y mujeres al trabajo extradoméstico no es tan amplia como sí lo es el tiempo que destinan al trabajo doméstico.</p>
--	---	--	--	--

Fuente: Elaboración propia con base en CONEVAL. (2020b). Sistema de Información de Derechos Sociales. Indicadores SIDS Serie 2008-2020 (Actualizada).

En conclusión, es posible afirmar que el PJCF tiene serios problemas en cuanto a la delimitación de la población de juventudes que padecen el problema de la doble exclusión, aunque específica la edad de la población, no justifica el porqué de este rango etario, aunque específica atención a grupos en situación de vulnerabilidad y de discriminación histórica⁵⁸, lo cierto es que en la operación del programa, las juventudes son atendidas sin procedimientos específicos según las condiciones y/o necesidades particulares de cada persona y/o grupo, hecho que también ha llevado a la estandarización de las necesidades de las juventudes, inclusive pese a haber reconocido la heterogeneidad de estas.

Sin embargo, el factor que mayor preocupación podría generar es la carencia de perspectiva de género que el PJCF ha exhibido durante su vigencia y es que pese a definir a las mujeres como un grupo de atención prioritaria, lo cierto es que no tiene mecanismos específicos para abordar la situación particular de vulnerabilidad en que se encuentran ellas por motivos relacionados al género.

Un hecho que demuestra que el PJCF adolece de perspectiva de género es, por ejemplo, que en las Reglas de Operación del ejercicio fiscal 2021, la STPS (2020b) establece que la falta de disponibilidad de las mujeres es una de las principales razones que obstaculizan su inserción al mercado laboral, pero no considera que los motivos de no disponibilidad, en su mayoría, están relacionados con la división sexual del trabajo.

Con esta idea, el PJCF asume que la no disponibilidad de las mujeres jóvenes es lo mismo que falta de disposición, cuando en esta investigación ya he demostrado que hay un trasfondo social y macroeconómico que ha provocado la exclusión histórica de las mujeres no solo del mercado laboral, sino de los procesos educativos y de manera general, de ejercer sus derechos en igualdad de circunstancias y

⁵⁸ Juventudes indígenas, afromexicanas, juventudes en conflicto con la ley, juventudes en calidad de reinserción social, juventudes víctimas o sobrevivientes, juventudes con discapacidad, vulnerables por condición de género, identidad y/o preferencia sexual, juventudes migrantes, juventudes que habitan en municipios de alta y muy alta marginación o con altos índices de violencia (STPS, 2021b).

condiciones como el resto de la población.

Y es que, aunque los responsables del PJCF se han esforzado en exponer que la mayor población atendida por el programa han sido mujeres, lo que no consideran es que esto se debe a que las mujeres representan el mayor grupo poblacional dentro de las juventudes doblemente excluidas.

Este “éxito” del PJCF en materia de mujeres jóvenes beneficiadas no es un reflejo de una integral y transversal perspectiva de género en el programa, sino la revelación de que las mujeres son el grupo que mayor vulnerabilidad presenta durante su juventud; podríamos decir que esto se trata de un logro circunstancial, pero no de un impacto causal ya que en el árbol de problemas de la STPS (2021a) el factor género ni siquiera se considera.

Pero todo esto es una consecuencia de tomar decisiones fundamentadas en metodologías limitadas para abordar la complejidad del fenómeno social, y reitero, no es que la Metodología de Marco Lógico haya sido la “culpable” de sus propias limitantes, en realidad, considero que hay un factor sistemático que conlleva a los gobiernos a restar complejidad a los problemas públicos con tal de abordarlos y generar algunos resultados que den cierta legitimidad a sus acciones.

Aunque la primera limitación sea de naturaleza metodológica, también hay una complicación sistemática, porque no considero que las limitaciones y omisiones del PJCF sean errores exclusivamente circunstanciales por quienes diseñan la política, sino que también hay errores producto de las circunstancias en que se tienen que desarrollar las políticas. El marco normativo obliga al gobierno a restar complejidad al fenómeno social, por ello encauza intervenciones lineales para resolver problemas públicos.

Pero tampoco se puede dejar de considerar el factor político, que a final de cuentas es el que termina por influir y dar salida a todas esas decisiones fundamentadas en limitaciones metodológicas y constricciones normativo-operacionales que priorizan el factor presupuestario sobre el beneficio social, no es casualidad que la mayoría

de las evaluaciones a políticas y programas tengan el principal propósito de justificar el ejercicio del gasto público y no de perfeccionar las intervenciones para el mayor beneficio social.

En esencia, el PJCF es un producto de limitaciones metodológicas, complicaciones y condiciones sistemáticas y decisiones políticas fundamentadas en estos factores. Con esto no busco restar responsabilidad a los diseñadores del PJCF, solamente quiero exponer que este programa, en su intento por mejorar las condiciones de las juventudes doblemente excluidas, se enfrenta a las mismas condiciones que llevaron a estas juventudes a ser estigmatizadas, invisibilizadas, criminalizadas y segregadas sistemáticamente.

A los responsables del PJCF les corresponden otros errores que son producto del modelo ideológico con que la 4T ha buscado ese proceso de transformación que, en general, ha sido reacio a escuchar otras voces que no vengan de sus mismas filas partidistas.

Por esta razón, el Programa Jóvenes Construyendo el Futuro carece de disposición para ser perfeccionado, por ello falló la problematización, por ello las evaluaciones que se han hecho no tienen efectos operativos, por ello la agenda en temas de género es un pendiente de la 4T, por ello los efectos de la Covid 19 no se consideraron en la actualización del diseño, por ello hay una población potencial y objetivo que no ha cambiado; por ello se ha priorizado el programa como un eje del proyecto político, porque sí hay una intención bien clara por generar ciertos resultados, ciertos efectos y también cierto adoctrinamiento político, aunque en esa intención por cimentar las bases del proyecto político también se esté segregando a quienes discursivamente se han tomado como protagonistas de la transformación.

En este sentido, el diseño del PJCF es el resultado de las decisiones que se sustentaron en las imprecisiones, condicionantes y omisiones que se expusieron en este capítulo.

Capítulo 7. Jóvenes Construyendo el Futuro, crónicas de la intervención

Este último capítulo tiene como objetivo exponer los hallazgos realizados en el estudio del diseño del Programa Jóvenes Construyendo el Futuro. La finalidad es llegar a exponer las limitantes que se observaron y que no permiten que el programa sea la solución que se presume al problema de la doble exclusión de las juventudes mexicanas, aunque esto no significa tajantemente que el programa no funcione.

Los contenidos de este capítulo son el resultado de tres años de múltiples ajustes al diseño del programa, tiempo mismo en que la operación del PJCF ha dejado ver ciertos vacíos que no fueron cubiertos conceptualmente y que han obstaculizado, en diferentes medidas, el cumplimiento de los objetivos y metas del programa, sobre todo los establecidos a largo plazo.

Esta última parte de la investigación se ha concebido bajo la premisa de que un buen diseño de política no garantiza una operación blindada de potenciales dificultades, pero una operación deficiente si puede ser resultado de debilidades en el diseño de la política. Aquí, he de advertir que no habré de profundizar en todos y cada uno de los componentes del diseño, solo recurriré a algunos elementos que me ayuden a complementar los argumentos con los que pretendo dejar en evidencia las debilidades en el diseño del programa.

Con este capítulo busco culminar un ejercicio exhaustivo de rastreo, conjunción, triangulación y análisis de información sobre el diseño y los cambios registrados en este desde enero de 2019 hasta enero de 2022; pero también esta es la culminación de un ejercicio de reflexión e introspección por cuanto, al ser parte de las juventudes mexicanas, yo he logrado ver y analizar mi propia realidad a partir de lo desahogado en estos contenidos.

La idea central es generar una crónica que narre cómo se ha buscado intervenir en el espacio público en que interactúan las juventudes mexicanas con una idea bien clara por parte del gobierno mexicano, pero que se ha encontrado no es la correcta ni la que permitiría resolver un problema que la autoridad no ha logrado comprender.

En este capítulo se materializa el sentido de esta investigación ya que, premonitoriamente, se advierte que a pesar de la evolución de su diseño y los resultados que sí ha generado, el Programa Jóvenes Construyendo el Futuro aún se encuentra lejos de representar una solución de largo plazo para la situación que enfrentan las juventudes mexicanas, no solo al encontrarse alejadas de la escuela y del trabajo, sino al encontrarse biográfica y estructuralmente condicionadas a experimentar procesos de exclusión dentro de la escuela, en el mercado de trabajo y a lo largo de sus vidas.

7.1 Una visión causal del diseño

Tal como se ha apuntado, el propósito principal de este capítulo final es exponer los hallazgos que he realizado sobre el diseño del Programa Jóvenes Construyendo el Futuro y su evolución operativo-conceptual a lo largo de poco más de 3 años. Para tal efecto, he considerado ofrecer, en primer lugar, una aproximación gráfica que dé cuenta de cómo se ha construido el diseño del PJCF durante los años de operación.

En este sentido, en un intento por dotar de claridad analítica y sentido de progresividad, he recurrido a la Teoría de Cambio (TdC) como la guía para desarrollar este análisis del PJCF.

Retolaza (2018) describe a la TdC como un modelo de pensamiento-acción sistemático no lineal, que está orientado a los procesos multicausales que vinculan intencionalmente una serie de hipótesis relacionales a un cambio que se desea provocar en un contexto determinado, y que es posible aplicar en tres escenarios principales:

- Diseño de un programa: Con el propósito de dotar de calidad, efectividad, relevancia y uso racional de recursos, así como generar un mejor enmarque y alineación lógica de la intervención para apoyar una acción coordinada;
- Ajuste de intervenciones en curso (monitoreo): La TdC se puede utilizar para revisar programas en cualquier momento dado durante la fase de implementación con el fin de mejorar, descartar o incorporar nuevas

estrategias; descubrir los supuestos adyacentes para desecharlos, corregirlos o elaborar nuevos. Básicamente, para ajustar y mejorar el curso de acción del programa;

- Evaluación: Cuando las intervenciones carecen de una TdC inicial, los evaluadores desarrollarán una TdC que proporcionará las preguntas de evaluación, descubrirá los supuestos a ser explorados, identificará los resultados a mediano y largo plazo y sus vínculos causales.

A partir de lo expuesto, quisiera mencionar que la TdC en este capítulo tiene como propósito cumplir con dos escenarios. El primero de ellos es contribuir a la exposición del diseño del PJCF a partir de los hallazgos encontrados durante el estudio de su evolución; por otro lado, el escenario más ambicioso es contribuir a una eventual evaluación de consistencia y resultados que no es parte de los objetivos de esta investigación, pero que por los resultados ofrecidos en esta pudieran significar un panorama alentador para llevarla a cabo.

Derivado de que la TdC permite realizar una aproximación para entender los mecanismos y vinculaciones entre los procesos y los resultados de una política, programa y/o proyecto, a partir de los fundamentos conceptuales-operativos que se plantean, contribuyendo al análisis de las relaciones de causalidad entre los componentes de la intervención pública (Ligero, Espinosa, Mormeneo y Bustelo, 2014); también quiero aclarar que la TdC que desarrollaré no busca explicar cómo se planteó que el PJCF funcionara.

En realidad, lo que yo busco es representar cómo he observado que el diseño del PJCF ha evolucionado a partir de la operación. Esto implica considerar dos situaciones, la primera de ellas es que el PJCF no cuenta con una TdC “oficial” ni “inicial”, segundo, la TdC que ofreceré no tiene el propósito de subsanar esta situación, sino de evidenciar que la falta de ésta en el diseño del programa provocó que éste careciera de relaciones de causalidad entre sus componentes conceptuales-operativos para abordar el problema público de las juventudes en condiciones de exclusión social y laboral.

En resumen, la TdC que ofreceré desde una perspectiva analítico-evaluativa servirá para explicar el diseño del PJCF y sus limitantes, pero para ello hay que considerar que la TdC puede tener distintas formas y tamaños, ya que no hay una manera correcta o incorrecta de desarrollarla; por ejemplo, Blasco (2009) expone que el procedimiento a seguir para expresar este conjunto de hipótesis no es rígido ya que no existe un consenso claro sobre el formato que más facilita su análisis y evaluación, y que la manera más habitual de representar una TdC es de forma gráfica mediante un diagrama conocido también como modelo lógico o cadena causal.

Sin embargo, es importante considerar que esta cadena causal no es la TdC en sí. La SHCP (2020a) argumenta que es importante hacer consciencia de que la construcción de una TdC implica un trabajo de investigación científica que se compone de una parte rígida y otra flexible, en que la cadena causal es la parte flexible y la parte rígida corresponde al núcleo duro que da coherencia interna a la política y determina las certezas y convicciones que se requieren para hacer frente a un determinado problema; por esta razón es que se considera que el mejor momento para hacer una TdC es durante el diseño de la política

Sin embargo, esto no significa que en los escenarios de monitoreo y evaluación la TdC tenga menores resultados, en realidad, en estas etapas se vuelve más sencillo explicar el funcionamiento que han tenido esos componentes relacionales para ofrecer expectativas de perfeccionamiento a la política. En tal sentido, lo primero por observar es la representación gráfica o cadena causal que he construido a partir del estudio del PJCF durante sus años de vigencia para, posteriormente, analizar los supuestos de causalidad que integran el diseño conceptual-operativo del programa; la cadena causal es la siguiente:

Ilustración 16. Cadena causal del PJCF



Fuente: Elaboración propia

INSUMOS	ACTIVIDADES	PRODUCTOS	RESULTADOS	IMPACTO
<ul style="list-style-type: none"> • Marco Normativo-Operativo; • Presupuesto; • Estructura Directiva y Operativa; • Centros de trabajo con interés en participar en el programa; • Juventudes de 18 a 29 años que no estudien ni trabajen 	<ul style="list-style-type: none"> • Difusión del PJCF; • Inscripción de juventudes y Unidades Económicas; • Verificación y validación de información; • Vinculación y colocación; • Entrega de productos; • Evaluaciones mutuas. 	<ul style="list-style-type: none"> • Capacitación: Proceso de enseñanza-aprendizaje orientado a la adquisición de competencias y hábitos de trabajo • Seguro médico: Cobertura del IMSS por enfermedades, maternidad y riesgos de trabajo; • Beca: Apoyo económico mensual de \$5,258.13 (vigente 2022); • Mes 13: Gama de opciones de salida para juventudes que concluyen su período de capacitación; • Constancias. 	<p>Qué 2.3 millones de juventudes de 18 a 29 años que no estudien ni trabajen entre el período 2018-2024, cuenten con oportunidades para colocarse, de manera temporal, en unidades económicas que les ayuden a adquirir hábitos de trabajo, mejorar su habilidades técnicas y socioemocionales y a aumentar sus posibilidades de empleabilidad.</p>	<p>Propiciar un mercado laboral y desarrollo económico incluyentes a partir de la contribución a la empleabilidad de 2.3 millones de juventudes mexicanas, mediante una plataforma de vinculación a unidades económicas formales con interés y disposición para capacitarles, de manera discrecional, en actividades productoras de bienes y servicios relacionados con el giro de negocio de estas, hasta por un año calendario.</p>

Supuestos

El contexto intrapersonal no obstaculiza y sí favorece que las juventudes puedan aspirar a participar en el PJCF.

Los intereses de las juventudes y la oferta de capacitación son compatibles; las partes cumplen los requisitos y se logra vincularles.

Los beneficios del PJCF contribuyen a mejorar las condiciones iniciales de las juventudes a nivel intrapersonal y socioeconómico.

Las juventudes transitan al mercado de trabajo formal que les ofrece estabilidad y no presenta barreras de acceso para ellas.

Supuestos

Por lo expuesto, es posible observar que el Gobierno de México, mediante el Programa Jóvenes Construyendo el Futuro, busca propiciar un mercado de trabajo y modelo de desarrollo económico incluyentes en que las juventudes logren superar las barreras y procesos de exclusión de los que han sido objeto debido a su edad.

En este sentido, se ha considerado apremiante que las juventudes mexicanas cuenten con oportunidades para fortalecer sus habilidades interpersonales y laborales, lo cual se espera lograr a partir de su vinculación y colocación en unidades económicas que, con o sin experiencia, operen como centros de capacitación en giros de negocio diversos hasta por un período de 12 meses, tiempo en el que se confía en que los centros de trabajo contribuyan a mejorar las condiciones iniciales de las juventudes.

Además de la capacitación, para motivar el interés de las juventudes, el PJCF ofrece a las y los aspirantes la posibilidad de recibir, de manera directa, un apoyo económico mensual equiparado con el salario mínimo nacional, así como la cobertura de atención médica en una institución de salud pública y, en atención a que la contratación por parte de los centros de trabajo solo es una posibilidad, se les ofrece una gama de opciones de salida para continuar con el proceso de transición a la empleabilidad; esperando que con estos beneficios se subsanen las condiciones de vulnerabilidad en las que se pudieran encontrar.

Sin embargo, para ser acreedores de los beneficios del PJCF, las juventudes aspirantes deben desarrollar un proceso de registro digital y verificación de identidad, proceso que también deben desarrollar las unidades económicas aspirantes, quienes después de un proceso de validación podrán ser sumados a una plataforma de triangulación de ubicación geográfica, intereses formativos y oferta de capacitación para una eventual vinculación, la cual, además, estará sujeta a la disponibilidad presupuestal del ejercicio fiscal, la oferta de centros de capacitación, la demanda de juventudes aspirantes y las reglas de operación vigentes.

7.2 Insumos

Como anteriormente se mencionó, la cadena de resultados que se expone no es la TdC en sí, sino una representación gráfica que permite observar el conjunto de hipótesis relacionales que se observan del diseño del PJCF, cuya causalidad hará que se produzcan ciertos efectos intencionales; para entender cómo se vinculan estas hipótesis es necesario observarles en independencia para lograr identificar su coherencia relacional y/o, en su caso, sus limitaciones y puntos de inconsistencia causal.

7. 2. 1 Marco normativo-operativo

El PJCF ha sustentado su existencia y vigencia en la conjunción de 5 tipos de recursos financieros, materiales y humanos. El primero de ellos atiende al denominado *Principio de Legalidad* el cual establece que una autoridad solo puede hacer lo que la ley le dicta; por tanto, el PJCF, al ser una extensión de la autoridad, ha requerido como principio de existencia un marco normativo-operativo.

Este marco normativo-operativo atiende, a la vez, a un ejercicio de alineación programática sujeto a la normativa aplicable en materia de planeación gubernamental y ejercicio de los recursos públicos federales, ejercicio al que ya nos hemos aproximado en el capítulo 5 con la reconstrucción de la agenda de gobierno en que se suscribió el PJCF, pero que ahora toca nutrir.

Para ello, hay que considerar que, durante los años de operación, el PJCF ha evolucionado año con año respecto a sus componentes normativo-operativos y que, aunque el programa comenzó a operar en 2019 sin un referente de planeación nacional ni sectorial, a partir del segundo año de operaciones en 2020 el programa comenzó a contar con un marco de referencia más amplio, primero con un referente nacional en el PND 2019-2024 y posteriormente con el PSTPS 2020-2024.

Ilustración 17. Alineación normativo-operativa del PJCF

Diagnóstico Programa Jóvenes Construyendo el Futuro (2018)

- Jóvenes de entre 18 a 29 años con habilidades para la vida y el trabajo

Lineamientos para la Operación del Programa Jóvenes Construyendo el Futuro 2019

- Integrar a jóvenes en actividades de capacitación en el trabajo y, así, dotarles de herramientas para una vida mejor; Alejar a los jóvenes del desempleo y del camino de conductas antisociales; Acelerar la preparación de una reserva de jóvenes para las actividades productivas, en previsión de un mayor crecimiento económico en el futuro; Incluir al sector privado en las actividades de responsabilidad social para el desarrollo productivo de los jóvenes.

Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024

- Objetivo 2.11 del eje general Bienestar: Promover y garantizar el acceso a un trabajo digno, con seguridad social y sin ningún tipo de discriminación, a través de la capacitación en el trabajo, el diálogo social, la política de recuperación de salarios y el cumplimiento de la normatividad laboral, con énfasis en la población en situación de vulnerabilidad.

Reglas de Operación del Programa Jóvenes Construyendo el Futuro 2020

- Incluir en actividades productivas a jóvenes de 18 a 29 años que no estudian ni trabajan, propiciando la conexión de los mismos con unidades económicas dispuestas y con posibilidad de brindarles capacitación en el trabajo.

Programa Sectorial de Trabajo y Previsión Social 2020-2024

- Lograr la inclusión de jóvenes a través de la capacitación en el trabajo.

Reglas de Operación del Programa Jóvenes Construyendo el Futuro 2021

- Incluir en actividades productivas a jóvenes de 18 a 29 años que no estudian ni trabajan, propiciando la vinculación de los mismos con unidades económicas dispuestas y con posibilidades de brindarles capacitación en el trabajo.

Diagnóstico Programa Presupuestario S-280 Jóvenes Construyendo el Futuro

- Jóvenes de 18 a 29 años que no estudian y no trabajan y que habitan primordialmente en municipios de alta y muy alta marginación, con altos índices de violencia o que pertenecen a grupos históricamente discriminados cuentan con oportunidades para desarrollar actividades productivas.

Reglas de Operación del Programa Jóvenes Construyendo el Futuro 2022

- Incluir en actividades productivas a jóvenes de 18 a 29 años que no estudian ni trabajan, propiciando la vinculación de los mismos con unidades económicas dispuestas y con posibilidad de brindarles capacitación en el trabajo.

Fuente: Elaboración propia con base en STPS (2018); STPS (2019a); PND (2019b); STPS (2020c); STPS (2020a); STPS (2020b); STPS (2021a); STPS (2021b).

La ilustración anterior da cuenta de los objetivos generales que se han establecido para el PJCF en los diversos marcos normativo-operativos que sustentan su existencia.

Hasta el ejercicio fiscal 2022, el PJCF ha logrado una articulación normativo-operativa que estuvo limitada al inicio por un calendario de planeación que obstaculiza ejercicios efectivos de alineación por la asincronía que se puede atribuir al Sistema Nacional de Planeación Democrática durante los primeros años de una nueva Administración Pública Federal y que provoca gestiones imprevistas de marcos de referencia operacional desde una visión nacional, hecho que llega a inducir arbitrariedad, discrecionalidad y desorientación para atender y resolver los problemas públicos suscritos en la agenda del gobierno.

Derivado de estas limitaciones, el PJCF carece de consistencia histórica respecto los objetivos de intervención que ha tenido, pero una parte de esta inconsistencia bien podría explicarse por las variaciones en la definición del problema público y las fallas mismas que ha habido en los procesos de diagnóstico y problematización de la doble exclusión de las juventudes mexicanas.

Ahora bien, respecto a los objetivos, cabe aclarar que ya no todos los expuestos se encuentran vigentes, pero sí todos representan lo que ha sido la esencia del PJCF, en este sentido, quisiera exponer algunas situaciones que dan cuenta de cómo la incomprensión de la “experiencia de ser joven” y la falta de precisión operativa ha persistido durante los años de operación del programa, aunque en años más recientes en menor medida.

Comencemos por señalar el cambio sustantivo, solamente a nivel Lineamientos y Reglas de Operación, entre el objetivo general del primer año de operaciones (2019) y los años 2020, 2021 y 2022; por ejemplo, en el primer objetivo general del programa en 2019 se habló de la integración de jóvenes para su capacitación sin definir a qué población se buscó atender, se habló de jóvenes, pero no se precisa características de estos, además, se habló de acercarlos a una vida mejor, aunque esto último carece de precisión en términos operativos.

Por otro lado, en las Reglas de Operación de los años 2020, 2021 y 2022, se observa un objetivo general con una población delimitada etariamente, pero que sigue siendo muy amplio y de cierta forma abstracto, por cuanto impone

homogeneidad en la población juvenil al no considerar referentes contextuales en términos sociales, políticos, económicos, culturales y de género que históricamente han constituido a esta población como heterogénea por naturaleza.

Esto, nuevamente expone la carencia que tiene el programa de perspectivas antropológicas, sociológicas y psicológicas sobre las características y condiciones de vida de las juventudes mexicanas, hecho que limita los alcances del programa en términos de representar un mecanismo para reducir las brechas de desigualdad de este grupo históricamente vulnerado y excluido ya que, al estandarizar el perfil de estas sin profundizar en las características y necesidades propias que resultan de esa heterogeneidad, el programa promueve un esquema de productividad igual de excluyente que omite considerar la complejidad de ser joven y que ser joven tiene significados diferenciados según las particularidades de los múltiples contextos socioculturales.

Estas limitantes, por ejemplo, resaltan cuando el PJCF toma como objetivo alejar a las juventudes de conductas antisociales asumiendo que en la exclusión, las juventudes, en automático, se convierten en personas que representan un peligro social y refuerza ese instinto adultocéntrico y clasista de criminalizar a las juventudes y, por otro lado, invisibiliza a las juventudes al considerar que estas deben sumarse a actividades productivas (actividades productoras de bienes y servicios que se intercambian por dinero), cuando no considera que los motivos de esa desocupación y rutas de exclusión están, principalmente, en el trabajo doméstico y de cuidados no remunerado y el trabajo informal, actividades que no se consideran productivas, pero se invisibilizan como actividades segregativas.

Esto que se viene exponiendo tiene una incidencia particular al analizar el objetivo del PJCF para el año 2022 ya que se observa que la actualización del diagnóstico en que se redefinió el problema público no logró tener un efecto operativo, inclusive considerando no solo la actualización, sino las condiciones contextuales como la pandemia por la Covid 19.

Por otro lado, también para saber cómo funciona un programa hay que saber qué

es lo que se quiere hacer, y aunque una buena parte de esto se puede reconocer en los objetivos, estos representan, en cierta forma, escenarios generales y, en su mayoría, una visión a largo plazo de lo que se espera lograr con el programa, por ello, los programas deben ser muy específicos en lo que quieren lograr o lo que pretenden hacer en determinado período de tiempo.

En el contexto del PJCF, las acciones para abordar el problema deben ajustarse a ciertos procedimientos preestablecidos, tal como es el marcado para los programas presupuestarios (Pp) que se ejecutan en la APF; al ser de una naturaleza programática y presupuestal, los Pp operan con ciertas reglas que permiten mantener el control sobre el ejercicio de los recursos, pero antes de ejercer los recursos, estos son el resultado de procesos de planeación, por lo que se deben tener claro los aspectos del proceso de planificación de los Pp, que culmina en la construcción de la Matriz de Indicadores para Resultados.

Además, como un producto de la incorporación de la Metodología de Marco Lógico para la gestión de programas presupuestarios, las dependencias y entidades de la APF deben elaborar la Matriz de Indicadores para Resultados o MIR, que debe considerar la incorporación de, al menos, los siguientes elementos: Resumen Narrativo, Indicadores, Medios de verificación y, Supuestos (SFP, 2007).

El PJCF ha contado, durante los años en que ha estado vigente, con una MIR que ha permitido conocer aquellos elementos que constituyen una perspectiva general sobre el diseño que tiene como un Pp; por esta razón, la MIR se puede utilizar como una especie de resumen de la esencia del PJCF y para establecer acciones de monitoreo y evaluación para dar cuenta de los avances y resultados de los Pp durante y hacia el final de cualquier ejercicio fiscal de acuerdo con lo establecido en el Programa Anual de Evaluación que se establece para cada ejercicio fiscal.

Para efectos de la investigación, en este apartado no consideraré todos los elementos que debería contener una MIR, sino únicamente el Resumen Narrativo para observar la evolución de cada componente de la MIR, asimismo, se exponen solamente las correspondientes a los años 2019, 2020 y 2021.

Tabla 12. Evolución de la MIR del PJCF 2019-2021

Nivel de la MIR	Resumen Narrativo 2019	Resumen Narrativo 2020	Resumen Narrativo 2021
Fin	Contribuir al desarrollo económico incluyente mediante la inclusión laboral de jóvenes entre 18 y 29 años.	Contribuir a aumentar la empleabilidad y la inclusión en el mercado laboral, para los jóvenes entre 18 y 29 años que no estudian y no trabajan, a través de capacitaciones en el trabajo.	Contribuir a la incorporación de jóvenes de 18 a 29 años en actividades económicas a través de la capacitación en el trabajo mediante su conexión con unidades económicas dispuestas a brindarles dicha capacitación.
Propósito	Jóvenes entre 18 y 29 años mejoran sus habilidades técnicas y socioemocionales para su inclusión laboral.	Los jóvenes de entre 18 y 29 años que no estudian y no trabajan adquieren hábitos de trabajo en los centros laborales, lo que favorece su empleabilidad.	Los jóvenes de 18 a 29 años que no estudian y no trabajan en el territorio nacional cuentan con oportunidades para desarrollar actividades productivas.
Componente	Capacitación en el trabajo con beca y seguro médico otorgados.	Capacitación, con beca económica y seguro médico para los jóvenes entre 18 y 29 años que no estudian ni trabajan, entregada.	<ul style="list-style-type: none"> • Aprendices vinculados a un centro de trabajo participante que imparte capacitación laboral; • Apoyo económico otorgado a través de un instrumento bancario.
Actividad	Integración y actualización del registro de jóvenes disponibles para trabajar que recibirán la capacitación.	Verificación de las solicitudes registradas por los tutores y jóvenes de entre 18 y 29 años para participar en el programa	<ul style="list-style-type: none"> • Postulación de los jóvenes registrados a un centro de trabajo participante; • Verificación de centros de trabajo; • Pago de becas a los beneficiarios.

Fuente: Elaboración propia con base en CONEVAL. (s.f. b). Evaluación y Monitoreo de Programas Sociales. Matrices de indicadores de Programas Sociales [2019, 2020, 2021]. STPS. Jóvenes Construyendo el Futuro MIR⁵⁹.

El PJCF, como se viene exponiendo, ha sido objeto de diversas modificaciones que han sido producto del aprendizaje que se ha tenido con la operación del programa,

⁵⁹ Disponible en: <http://sistemas.coneval.org.mx/SIMEPS/MosaicoSips.aspx?t=b>

este hecho es relevante porque permite observar que el PJCF sí ha “aprendido” y ha dispuesto condiciones para mejorar la forma en cómo opera, hecho que sin duda le ha permitido generar ciertos resultados que, como veremos más adelante, son perceptibles por las juventudes beneficiarias del programa.

Y aunque esto pareciera contradecir esa afirmación que anteriormente argumente sobre que el PJCF carecía de disposición para ser perfeccionado, aquí podemos ver el sentido del título que lleva esta investigación, y es que el PJCF se ha ajustado para mantenerse como una estrategia que está generando resultados, pero no son los resultados que debería o podría estar generando.

El programa carece de disposición para ser perfeccionado porque los ajustes que le han realizado son intervenciones de efectos sustanciales, pero no significativos a nivel de impacto, en cambio, ha carecido de disposición para ser reformulado en sus fundamentos conceptuales para explotar toda la potencialidad que sí puede tener para mejorar las condiciones de vida y no solo las de empleabilidad de las juventudes mexicanas.

7. 2. 2 Presupuesto

En México, la asignación de recursos públicos de los que dispone la Administración Pública Federal para llevar a cabo las acciones previstas en los procesos de planeación, se rigen por el Presupuesto de Egresos de la Federación, este representa el documento de política pública más importante del país destinado al funcionamiento del gobierno, el fomento de la actividad económica y la realización de programas y proyectos (SHCP, 2020b).

De acuerdo con la SHCP (2020b), para elaborar el PEF se toman en cuenta una diversidad de etapas que dotan de solidez y certidumbre a las acciones gubernamentales mediante procedimientos rigurosos que van desde el análisis e identificación de prioridades en la planeación nacional del desarrollo; estas etapas se integran a un proceso conocido como Ciclo Presupuestario; este comprende las etapas de:

- Planeación: Identificación de los objetivos del PND;
- Programación: Definición de los PP e identificación de los recursos necesarios;
- Presupuestación: Determinación de la distribución y destino de los recursos;
- Ejercicio y Control: Desembolso de dinero para alcanzar resultados;
- Seguimiento: Registro de información sobre el avance en los indicadores;
- Evaluación: Análisis sistemático y objetivo de los programas;
- Rendición de cuentas: Se da cuenta de los resultados alcanzados.

Resulta interesante observar cómo es que algunos momentos de este Ciclo Presupuestario tienen cierta correspondencia con las etapas del Ciclo de Políticas Públicas; por ejemplo, podríamos decir que las etapas de planeación, programación y presupuestación son parte del proceso de diseño de una política pública, mientras que la implementación de una política pública requiere del ejercicio y control de recursos; sin embargo, estos se distinguen porque el Ciclo Presupuestario tiene etapas cronológicamente subsecuentes, en el caso de políticas públicas, como anteriormente mencioné, el Ciclo de Políticas es una representación lógico-causal para el análisis de la intervención del Estado.

Así pues, uno de los insumos principales del PJCF son los recursos financieros para alcanzar los fines, propósitos, cumplimentar con los componentes y llevar a cabo las actividades que anteriormente observamos. En este sentido, durante el primer año de operaciones para el PJCF se asignaron 40 mil millones de pesos del Presupuesto de Egresos de la Federación del ejercicio fiscal 2019; sin embargo, tal presupuesto fue objeto de modificaciones por lo que su presupuesto se modificó y terminó ejerciendo 23 mil 915 millones 168 mil 455.34 pesos; rango en el que se mantuvo el presupuesto de los años subsecuentes.

Tabla 13. Evolución del Presupuesto del PJCF 2019-2022

Ejercicio fiscal	Presupuesto aprobado	Presupuesto modificado	Presupuesto ejercido
2019	\$40,000,000,000	\$23,915,168,455.34	\$23,915,168,455.34
2020	\$24,956,748,018.00	\$24,856,520,727.83	\$24,856,520,727.83
2021	\$20,600,109,022	\$20,542,965,216	20,476,738,113
2022	\$21,196,592,599	(Información no disponible al inicio del primer trimestre de 2022)	(Información no disponible al inicio del primer trimestre de 2022)

Fuente: Elaboración propia con base en STPS (2021a) Diagnóstico Programa presupuestario S-280 Jóvenes Construyendo el Futuro; SHCP (2021) Portal Transparencia Presupuestaria Observatorio del Gasto. Programas. Ficha de Programa Jóvenes Construyendo el Futuro; SHCP (2022). PEF 2022. Tomo III Ramos Administrativos. 14 Trabajo y Previsión Social. Programas presupuestarios en clasificación económica.

En la tabla anterior podemos observar que la evolución que ha tenido el presupuesto asignado al PJCF. Destaca principalmente que, durante los años de referencia, el PJCF ha recibido y ejercido, en promedio, más de 20 mil millones de pesos anuales, hecho que más adelante contrastaremos con el logro de resultados; por ahora, quisiera que nos detuviéramos a contrastar la equivalencia del presupuesto del PJCF respecto al presupuesto de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social:

Tabla 14. Equivalencia porcentual del presupuesto aprobado del PJCF respecto del presupuesto aprobado de la STPS durante el período 2019-2022

Ejercicio fiscal	Secretaría del Trabajo y Previsión Social	Programa Jóvenes Construyendo el Futuro	Porcentaje que representa el presupuesto del PJCF respecto del presupuesto de la STPS
2019	\$43,269,051,026	\$40,000,000,000	92.44%
2020	\$28,860,748,151	\$24,956,748,018.00	86.47%
2021	\$23,799,853,830	\$20,600,109,022	86.55%
2022	\$25,384,375,970	\$21,196,592,599	83.5%

Fuente: Elaboración propia con base en STPS (2021a) Diagnóstico Programa presupuestario S-280 Jóvenes Construyendo el Futuro; SHCP (2021.) Portal Transparencia Presupuestaria Observatorio del Gasto. Programas. Ficha de Programa Jóvenes Construyendo el Futuro; SHCP (2022). PEF 2022. Tomo III Ramos Administrativos. 14 Trabajo y Previsión Social. Programas presupuestarios en clasificación económica; SHCP. Comunicación del PEF y Calendarios. Gasto neto total en clasificación administrativa [2019, 2020, 2021, 2022].

Por lo expuesto, no queda duda de la relevancia que tiene el PJCF más allá de lo

discursivo, a nivel programático-presupuestal el PJCF es de gran relevancia para la APF ya que, durante los años 2019, 2020, 2021 y 2022, el presupuesto aprobado del PJCF ha representado, en promedio, el 87.24% del presupuesto aprobado de la STPS durante los mismos años.

Sin embargo, derivado de que el ejercicio que hace el PJCF de los recursos no es regular durante el ejercicio fiscal, sino que está sujeto a la dinámica de egreso/ingreso de juventudes al programa, se vuelve complicado analizar esta parte, por lo que hacer un análisis particular del ejercicio de los recursos públicos no es parte de los alcances de esta investigación.

7. 2. 3 Estructura directivo-operativa

La STPS (2021a) expone que el PJCF inició operaciones dentro de la estructura de la Subsecretaría de Empleo y Productividad Laboral, siendo esta la Unidad Administrativa Responsable del programa, debido a que la Unidad del Programa Jóvenes Construyendo el Futuro no existió dentro de la estructura organizacional de la STPS sino hasta la publicación del Reglamento Interior de la STPS en agosto de 2019.

Aquí cabe realizar una aclaración, ya que, aunque la creación de la UR del PJCF ocurrió en 2019, aún en el año 2020 el presupuesto para operar el PJCF lo recibió la Subsecretaría de Empleo y Productividad Laboral y fue hasta 2021 cuando la UR del PJCF recibió la asignación de recursos; además de ello, el CONEVAL (2020a) identificó, mediante entrevistas realizadas al personal de programa, que el PJCF no contaba con una estructura operativa completamente definida, salvo por lo que establecía el Reglamento Interior de la STPS.

En tal sentido, la STPS (2019b) estableció que la Unidad del Programa Jóvenes Construyendo el Futuro se apoya de las siguientes dependencias que tienen las atribuciones que se detallan en la siguiente tabla:

Tabla 15. Atribuciones de la estructura directivo-operativa del PJCF

Unidad	Atribuciones
Unidad Responsable del Programa Jóvenes Construyendo el Futuro	<ul style="list-style-type: none"> • Es la instancia ejecutora y responsable de coordinar la planeación, programación, organización y ejecución del Programa; la ejecución del presupuesto y acciones, así como la dirección y la evaluación de este. • Operará y ejecutará el PJCF a través de la Plataforma Digital y, en su caso, personal autorizado para labores presenciales en territorio.
Dirección General de Asistencia Territorial	<ul style="list-style-type: none"> • Realizar acciones de coordinación y cooperación con integrantes del sector público, privado y social para promover el PJCF y aumentar o mejorar las ofertas de capacitación en el mismo; • Dirigir las acciones de vinculación institucional, para implementar criterios que permitan identificar beneficiarios, así como integrantes del sector público, privado y social para que participen en el PJCF; • Coordinar con la participación que corresponda a las Delegaciones de Programas para el Desarrollo, esquemas de trabajo y organización para la operación del PJCF en las entidades federativas; • Dirigir e instruir las acciones para llevar a cabo la verificación y constatación de la información de la población objetivo y de los integrantes del sector público, privado y social para participar en el PJCF; • Proponer e instrumentar la política de participación activa de las dependencias y entidades de la APF, con los gobiernos de las entidades federativas y sus municipios y alcaldías, con organizaciones sociales, privadas, así como con instituciones educativas y de investigación para asegurar el debido cumplimiento de la capacitación, para el desarrollo de habilidades de las personas que se incorporan al PJCF; • Promover y coordinar, con la participación de las Oficinas de representación Federal del Trabajo en las entidades federativas, la colaboración con dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, los gobiernos de las entidades federativas, los municipios y alcaldías de la CDMX y la concertación con organizaciones sociales, privadas, de trabajadores y de patrones, así como instituciones educativas y de investigación para el mejor desempeño del PJCF.
Dirección General de Operación e Innovación	<ul style="list-style-type: none"> • Verificar, monitorear y dar seguimiento al desempeño del PJCF; • Coordinar el diseño y desarrollo de la Plataforma Digital del PJCF; • Actualizar y promover permanentemente las bases de datos, los sistemas de implementación del PJCF y el seguimiento del proceso de vinculación entre la población objetivo y los centros de trabajo en las entidades federativas; • Coordinar la integración del padrón de beneficiarios del PJCF

	<p>y proporcionar toda la información contenida en el mismo a las instancias competentes en términos de las disposiciones jurídicas aplicables;</p> <ul style="list-style-type: none"> • Dirigir acciones para la extracción de la información de la ubicación de la población objetivo para llevar a cabo acciones transversales para implementar el PJCF en las comunidades más vulnerables; • Solicitar a la Dirección General de Inspección Federal del Trabajo, a través de la Unidad de Trabajo Digno, la realización de visitas de inspección para verificar la legitimidad de las organizaciones vinculadas y el debido cumplimiento de las obligaciones establecidas en los lineamientos de operación del PJCF; • Promover las gestiones pertinentes ante el IMSS para asegurar la cobertura al becario del PJCF contra accidentes y enfermedades durante su capacitación; • Coordinar la entrega de becas a la población objetivo del PJCF durante su periodo de capacitación; • Coordinar el diseño e implementación de mecanismos de control presupuestal, para el debido control del gasto que se derive por la ejecución del PJCF, a efecto de asegurar el ejercicio de los recursos con eficiencia y transparencia.
<p>Dirección General de Evaluación, Vinculación y Desarrollo de Habilidades</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Promover la inserción laboral y facilitar a través de mecanismos idóneos, la vinculación tanto de la población objetivo como de integrantes del sector público, privado y social con el PJCF, para desarrollar y fortalecer hábitos de trabajo y habilidades técnicas que permitan mejorar su empleabilidad; • Coordinar la elaboración de guías, manuales y protocolos de actuación para estandarizar los procesos de capacitación y desarrollo de habilidades de los centros de trabajo; • Coordinar el diseño e instrumentación de programas para incidir en el proceso de capacitación de la población beneficiaria del PJCF en las entidades federativas para el desarrollo de habilidades para la vida y el trabajo; • Definir los criterios de instrumentación de los sistemas de control y evaluación del PJCF y determinar su periodicidad, así como generar información estadística que permita mejorar el programa; • Coordinar la implementación de acciones para orientar a los potenciales beneficiarios para que elijan una oferta de capacitación acorde a su formación y aptitudes, hacia las vacantes ofertadas por los centros de trabajo; • Dirigir e incentivar el desarrollo de estudios e investigaciones sobre las políticas públicas en materia de empleabilidad juvenil, con la participación que corresponda a la Unidad del Servicio Nacional de Empleo y a la Unidad de Trabajo Digno.

Fuente: Elaboración propia con base en STPS (2019b). Reglamento interior de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social.

Por otro lado, el cambio más reciente que ha tenido el PJCF en este sentido sucedió en diciembre de 2021, año en que la STPS (2021b) estableció la creación de un Comité Técnico como la instancia normativa encargada de interpretar, para efectos administrativos, las reglas de Operación del Programa y los casos no previstos en estas; contribuir al cumplimiento oportuno de metas y objetivos con enfoque a resultados; determinar y aprobar los apoyos extraordinarios, emitir y aprobar los lineamientos de operación del Comité y; conocer, revisar y supervisar las acciones a seguir derivado de ajustes presupuestarios al PJCF. Este Comité se integra por:

- Presidente: El titular de la Subsecretaría de Empleo y Productividad Laboral;
- Vocales:
 - El titular de la Unidad Responsable del PJCF;
 - El titular de la Dirección General de Asistencia Territorial y;
 - El titular de la Dirección General de Operación e Innovación.

De lo expuesto destaca que la estructura directivo-operativa del PJCF requiere del apoyo de otras unidades administrativas de la STPS para llevar a cabo algunas actividades fundamentales, por esta razón se podría decir que el PJCF, para operar, aprovecha una parte de la estructura operativa existente de la STPS para llevar a cabo actividades para las que tienen atribuciones y que, al ser focalizadas, representan beneficios para el PJCF, tal es el caso de la Dirección General de Inspección Federal del Trabajo que se aprovecha para realizar las verificaciones de los centros de trabajo participantes como capacitadores o de la Unidad del Servicio Nacional de Empleo que se aprovecha para favorecer la vinculación de las y los egresados del PJCF a una ruta de empleabilidad.

Sin embargo, queda claro también que, a nivel de personal, el PJCF no establece qué tipo de perfiles ni para qué tipo de actividades requiere una estructura de apoyo. Esta fue la razón por la que, en su momento, el CONEVAL (2020a) hizo señalamientos respecto a que los Servidores de la Nación apoyaran en la difusión y el registro de solicitantes con la figura de Mentores de la Nación, pero no fueron considerados como parte de la estructura operativa del PJCF; este hecho ha

suscitado conflictos ya que, los Servidores de la Nación habían sido parte de la estructura territorial, primero del partido MORENA y después de la Secretaría del Bienestar, pero sin una figura clara con responsabilidades, obligaciones y/o atribuciones ni al interior de la Secretaría del Bienestar y tampoco dentro del PJCF.

7. 2. 4 Centros de trabajo y Juventudes Aspirantes

Ahora bien, respecto a los insumos que determinan la vigencia del PJCF, las unidades económicas y las juventudes con interés en sumarse al programa, hay que hacer varias consideraciones. En primer lugar, hay que reiterar que el PJCF no crea los centros de trabajo, sino que este solamente habilita a las unidades económicas que manifiesten ante el programa un interés por convertirse en centros de trabajo, asimismo, en el caso de las juventudes, el PJCF solamente considera a la población de 18 a 29 años que deben manifestar esencialmente no estudiar y no trabajar como requisito primigenio para participar en el programa; algunos otros requisitos para estas partes son:

Tabla 16. Requisitos de los Centros de trabajo y Aprendices para participar en el PJCF

Requisitos para los Centros de trabajo	Requisitos para las juventudes
<ul style="list-style-type: none"> • Manifestar su intención de participar en el Programa a través de la Plataforma Digital o personal autorizado por la STPS; • Presentar un Plan de Actividades por cada capacitación ofertada; • Designar a una o un Tutor para cada Plan de Actividades y proporcionar sus datos de contacto; • Cédula de Identificación Fiscal; • CURP de las y los Tutores designados y/o en su caso del Representante del Centro de Trabajo; • Señalar el nombre comercial o razón social y giro comercial; • Señalar el número de aprendices para desarrollar la capacitación por cada Plan de Actividades de acuerdo con los siguientes límites: <ul style="list-style-type: none"> - Personas Morales: 20 aprendices máximo; 	<ul style="list-style-type: none"> • Tener entre 18 y 29 años al momento de postularse a la actividad de capacitación; • Bajo protesta de decir verdad, declarar no estar trabajando ni estudiando al momento de registrarse en el Programa; • Registrar CURP; • Inscribirse en la Plataforma Digital por cuenta propia o con asistencia de personal autorizado por la STPS, proporcionando información requerida en el formulario de registro; • Aceptar los términos de la carta compromiso donde accede a cumplir con las Reglas de Operación del programa y otras disposiciones aplicables; • Autorizar el uso de sus datos personales a la STPS, de acuerdo con la normatividad vigente en la materia.

<ul style="list-style-type: none"> - Organizaciones de la Sociedad Civil: 5 aprendices máximo; - Personas físicas: 5 aprendices máximo; - Instituciones públicas estatales: 20 aprendices máximo; - Instituciones públicas municipales: 10 aprendices máximo. 	
---	--

Fuente: Elaboración propia con base en STPS (2021b). Regla de Operación del Programa Jóvenes Construyendo el Futuro para el Ejercicio Fiscal 2022.

Durante los primeros años de operación, el PJCF fue objeto de diversas irregularidades en cuanto al manejo de la información y la regulación sobre los centros de trabajo y las juventudes aspirantes y registradas.

Por ejemplo, uno de los primeros análisis sobre el programa lo realizó el Colectivo Mexicanos Contra la Corrupción y la Impunidad⁶⁰ en 2019 con un estudio de caso en la Ciudad de México en el que encontró que el padrón de beneficiarios no era público y solo se ofrecía el número de juventudes vinculadas al programa por género, edad y escolaridad, que el padrón de los centros de trabajo solo mostraba nombres genéricos o nombres imposibles de rastrear, además de situaciones como:

- Centros de trabajo fantasma;
- Despido de empleados y sustitución con becarios;
- Ausentismo, discordancia entre becarios registrados y en capacitación;
- Becarios utilizados para actividades que no aportan nuevas capacidades;
- Becarios en actividades distintas a las que el centro de trabajo registró;
- Becarios con vínculo familiar directo con el centro de trabajo;
- Retención de parte de la beca;
- Amenazas de “baja” del programa por solicitar cambios de centro de trabajo.

⁶⁰ Mexicanos Contra la Corrupción y la Impunidad. (2019). Jóvenes Construyendo el Futuro: Primera evaluación de la información del programa. Nexos. Disponible en <https://anticorrupcion.nexos.com.mx/?p=1222>

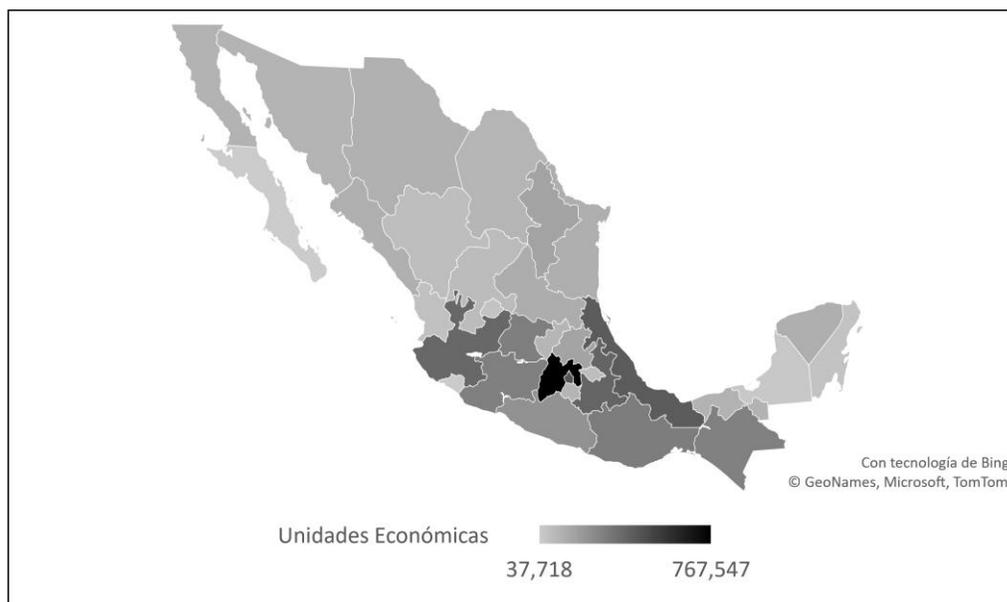
Por otro lado, Nayeli Roldán (2022)⁶¹ expuso que durante el segundo año de operaciones del PJCF, la STPS no había logrado mejorar sus mecanismos de regulación ya que, entre otras cosas, se identificó que la STPS había tenido a 322 mil becarios haciendo labores como funcionarios públicos; el PJCF tenía presencia en municipios sin altos índices de desempleo, marginación o inseguridad; exceso de aprendices en instancias públicas; pagos a beneficiarios de dos programas de manera simultánea hasta por 19 millones 604 mil pesos; pagos por 3 millones 188 mil pesos por el seguro de 17 mil 283 personas que no se comprobó que fueran becarios, verificaciones a centros de trabajo sin pruebas de haberse realizado.

En tal sentido, es posible afirmar que hay algunas situaciones sobre las que el PJCF por sí no tiene capacidades de resolver o mejorar, y esa es una de sus grandes debilidades y amenazas. El CONEVAL (2020a), por ejemplo, llegó a identificar que el programa no contaba con una estrategia de cobertura que le permitiera hacer frente a las posibles variaciones tanto en el presupuesto como en el volumen de la población objetivo.

La siguiente gráfica muestra un panorama ilustrativo sobre las condiciones en que inició operaciones el PJCF. Derivado de que uno de los insumos principales del programa es la existencia de unidades económicas interesadas en participar, he querido mostrar que, en 2019, en el país existían 6 millones 373 mil 169 Unidades económicas (UE) que pudieron haber tenido interés en participar en el PJCF, el cual a cambio solo les ofrece, hasta la fecha, un Distintivo de Centro de Trabajo con Compromiso Social.

⁶¹ Roldán, N. (2022, febrero 22). Jóvenes Construyendo el Futuro pagó 28 mdp en becas a empleados y beneficiarios de otros programas. Animal Político. Disponible en <https://www.animalpolitico.com/2022/02/jovenes-construyendo-el-futuro-pago-28-mdp-en-becas-a-empleados-y-beneficiarios-de-otros-programas/>

Gráfica 37. Distribución de unidades económicas a nivel nacional 2019.

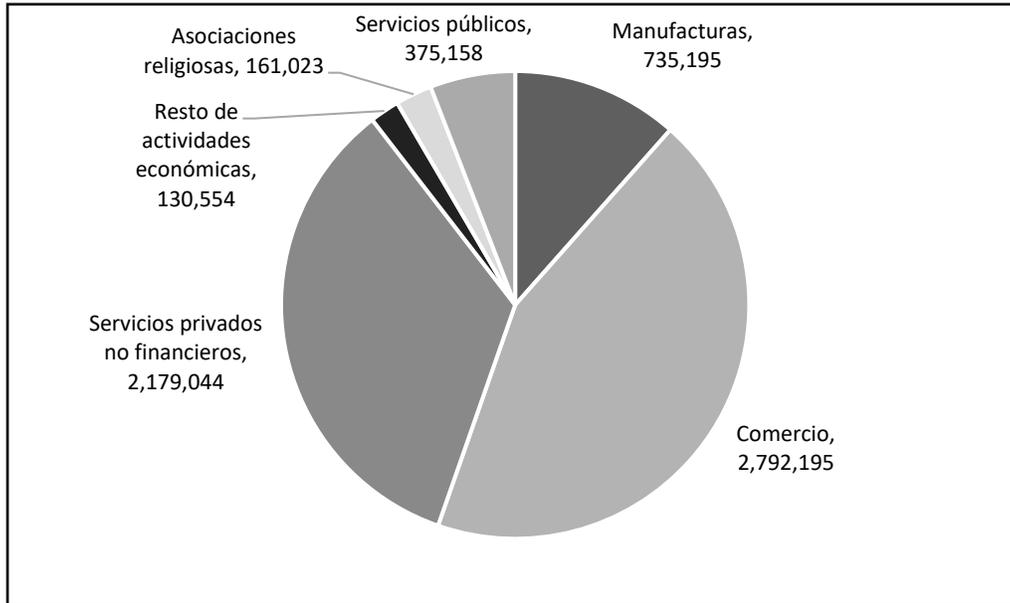


Fuente: Elaboración propia con base en INEGI. (2020). Censo Económico 2019.

De estas más de 6 millones de unidades económicas, el Estado de México con 767 mil 547, la Ciudad de México con 459 mil 651, Veracruz con 438 mil 214, Puebla con 405 mil 111, Jalisco con 397 mil 119 y Oaxaca con 318 mil 595 son las entidades federativas con mayor número de unidades económicas por lo que se observa que el centro del país pudo haber concentrado el mayor número de potenciales centros de trabajo del PJCF.

A esta situación a lo que me refería con anterioridad al señalar que el PJCF solo habilita las Unidades Económicas, pero no crea centros de trabajo, sino que confía en que haya un sentido de responsabilidad social para sumarse al programa, hecho que no se señala como erróneo, sino como coherente con la ideología político-social de la administración, pero con grandes dificultades de resultar en un ejercicio positivo, sobre todo considerando que uno de los más grandes problemas que ha tenido el PJCF es respecto a centros de trabajo que utilizan el PJCF para vincular juventudes que sustituyan personal y eliminen responsabilidades patronales.

Gráfica 38. Unidades Económicas a nivel nacional por Actividad Económica, 2019



Fuente: Elaboración propia con base en INEGI. (2020). Censo Económico 2019.

Respecto a las actividades económicas, en la gráfica 38 se puede observar que las actividades relacionadas al Comercio y a los Servicios privados no financieros acaparan los giros de las Unidades Económicas que en 2019 se registraron, esto tiene relevancia cuando se considera que el Comercio es uno de los sectores que mayor tendencia tiene hacia los procesos de terciarización de actividades productivas y uno de los sectores de menores contribuciones económicas.

Ahora bien, con la actualización del Directorio Nacional de Unidades Económicas, el INEGI (2022) reportó que para 2021 se registró la existencia de 5.5 millones de unidades económicas, es decir, se registró una disminución significativa que el PJCF no ha considerado para ajustar metas y/o mecanismos para continuar garantizando la disponibilidad de una oferta de capacitación para las juventudes.

Y es que, como anteriormente vimos con la población potencial, el PJCF ni siquiera considera variaciones porque diagnóstica de manera limitada que existen condiciones propias y ajenas al mercado laboral para que las juventudes logren insertarse laboralmente, asimismo considera poco los cambios en la oferta y

demanda, las variaciones en las tasas de fecundidad, mortalidad y migración o la pérdida masiva de empleos y el cierre de Unidades Económicas por fenómenos como la crisis por la Covid 19, tal como en el caso de la reducción de UE en 2021.

Sin embargo, y pese a estas inconsistencias que persisten, también hay que señalar que el PJCF sí ha logrado evolucionar significativamente, sobre todo respecto a la relación de supervisión que mantiene sobre los centros de trabajo previo a su incorporación al programa y una vez que ya se encuentran habilitados como centros de capacitación y con la identificación y validación de la existencia de las juventudes.

Por ejemplo, ahora el PJCF mantiene una regulación bastante estricta respecto a los centros de trabajo ya que estos son supervisados de manera constante, inclusive sin tener aún una estrategia territorial para llevar esto a cabo, las Cédulas de Identificación Fiscal han facilitado que a la menor muestra de anomalías los centros de trabajo sean dados de baja, aunque no de manera definitiva, ya que el PJCF ofrece la posibilidad de que se subsanen ciertas situaciones.

Asimismo, respecto a la veracidad de la existencia de las juventudes, se han habilitado mecanismos en el registro al programa; hoy en día, el programa requisita que las juventudes, al momento de solicitar su registro, deban cumplir con ciertos requisitos de identificación tales como compartir su Credencial de Elector en la Plataforma digital y subir una *selfie* con un Código QR único, datos que después se contrastan entre sí para validar las identidades.

También, el programa mediante los padrones de beneficiarios contrasta la información de aquellas personas que pudieran estar registrados y recibiendo los beneficios de otro programa; en el caso de que las juventudes mientan sobre estar estudiando, el programa en coordinación con el IMSS contrastan los registros de alta y en caso de encontrar alguna anomalía, el PJCF les da de baja en automático; aunque de estos procesos no se sabe mucho y estas afirmaciones son resultado de la experiencia al observar el funcionamiento del programa en diversos centros de trabajo.

Derivado de esto, me es posible decir que el PJCF sí ha hecho ajustes para mejorar la mecánica de operación, pero solamente en aquellos elementos sobre los que tiene una capacidad de incidencia y que, realmente, contribuyen a mejorar el control de los recursos públicos y evitar que las juventudes tengan que enfrentar, durante su estancia en el programa, otras condiciones de exclusión que son propias del mercado de trabajo como la explotación laboral o la retención de salarios.

Esto significa que el programa sí ha evolucionado para evitar que, durante su capacitación, las juventudes experimenten las condiciones de las que se trata de alejarles, la cuestión, como he señalado antes, es que solamente se les aleja de manera temporal, pero una vez que egresan del PJCF casi nada impide que las juventudes retornen o que se les intensifiquen las condiciones de exclusión sociales y/o económicas, ni siquiera haber participado en el PJCF les exime de esto.

7.3 Actividades

Sin considerar que el contexto intrapersonal puede obstaculizar que las juventudes vean frustrada su aspiración de participar en el PJCF y también sin tomar en cuenta las fluctuaciones económicas, la pérdida masiva de empleos ni los cierres repentinos de unidades económicas, el PJCF ha venido operando con el supuesto de que hay un interés casi automático de la población potencial y de los centros de trabajo para sumarse al programa.

Y aunque esto sí ha sido realidad, sobre todo con la alta demanda que han tenido las juventudes para poder integrarse al programa, no así ha habido una respuesta por parte de las unidades económicas ya que, sea por motivos aún desconocidos o porque la capacidad de las unidades económicas en México para incorporar aprendices es desconocida por parte del programa, pero limitada según lo demuestra el INEGI (2020) al establecer que, de las 6 millones 373 mil 169 unidades económicas que se registraron en México en 2019, la mayoría de ellas (5 millones 991 mil 827 UE) solo tenían capacidad para emplear hasta 10 personas; situación que también ha implicado una limitada oferta de capacitaciones para las juventudes.

Derivado de esto, el PJCF opera con una mecánica que ha tenido por principio la realización actividades de difusión mediante las que la UR del PJCF busca promover la incorporación de unidades económicas al programa; pero dentro de esta misma dinámica de operación, el PJCF integra también una serie de actividades con algunas particularidades según se trate de atender a las unidades económicas y/o a las juventudes aspirantes.

En este sentido, no expondré el total ni las particularidades de todas y cada una de las actividades, para efectos de la investigación, he intentado homologar una serie de actividades que integran, de manera general, los puntos fundamentales de la operación del PJCF; en la siguiente tabla expongo estas actividades y las particularidades según sea el caso de unidades económicas (que se transforman en centros de trabajo) y/o juventudes aspirantes (que después se convierten en aprendices).

Tabla 17. Actividades fundamentales en la operación del PJCF

Actividad	Unidades Económicas-Centros de trabajo (CT)	Juventudes aspirantes-aprendices	Observaciones
Difusión del PJCF	Esta es una actividad que corresponde exclusivamente a la UR del PJCF, a través de la Dirección General de Asistencia Territorial, con el propósito de informar sobre las características del programa, sus beneficios y requisitos de participación para alentar a personas físicas y morales a participar como centros de trabajo; propiciar que las juventudes que cumplan con los requisitos participen en el programa; notificar sobre los ajustes normativos e informar a la ciudadanía sobre los avances del PJCF.		Durante la evaluación de diseño del programa, el CONEVAL (2020a) señaló que la estrategia de medios estaba limitada de llegar a localidades marginadas y con presencia de población indígena, así como que carecía de traducciones a dialectos y lenguas que no fueran el español; por otro lado, también se señaló que las juventudes llegaban a conocer muy poco sobre los derechos y obligaciones que tenían al participar en el PJCF y que había también mucha información apócrifa y no oficial en circulación.
Inscripción	Las unidades económicas en participar presentan por sí o a través de una persona representante, una solicitud de inscripción a través de la Plataforma Digital o de personal territorial de la STPS en la que registran los datos y la documentación requerida, y obtienen un folio de registro que les servirá para los procesos subsecuentes.	Por cuenta propia o con apoyo de personal autorizado, las juventudes aspirantes se pueden registrar, de manera gratuita, en la Plataforma Digital, donde deberán proporcionar la información y documentación requerida, misma que podrá ser corregida en caso de equivocaciones.	Este proceso ha sido objeto de diversas irregularidades como que los CT se registran para sustituir su personal por aprendices, que los tutores no conozcan de nuevas responsabilidades por su inscripción al programa, que las unidades económicas en zonas rurales enfrentan obstáculos lo que reduce la oferta de capacitación en estas zonas y que las juventudes también llegan a enfrentar obstáculos para registrarse, sobre todo población indígena (CONEVAL, 2020).
Verificación y	En esta etapa, los CT son sometidos	Concluido el proceso de registro, el	Durante el tiempo de operación del

validación de Información	<p>a 2 procesos ulteriores:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Verificación digital: Revisión de la documentación y cumplimiento de requisitos de los CT que puede resultar como Correcta; Incorrecta y; No Compatible; - Verificación física: Enfocada en validar la información sobre las capacidades estructurales registrada por el CT ante el programa y se lleva a cabo por personal autorizado de la STPS y es posterior a la validación digital Correcta, también esta puede resultar como aprobada o no aprobada; 	<p>PJCF debe corroborar la información y documentación registrada por las juventudes aspirantes; para ello se apoya, principalmente, del Registro Nacional de Población, con el propósito de validar la identidad y existencia de la persona aspirante. Validada su información y documentación, las juventudes son inscritas al PJCF por haber cumplido los requisitos de elegibilidad, y solo les queda esperar a la disponibilidad presupuestal y de vacantes para que la Plataforma Digital, en automático, les muestre ofertas de capacitación.</p>	<p>PJCF, esta etapa ha evolucionado significativamente al incluir nuevos mecanismos de validación y verificación de información cuyo objetivo ha sido subsanar vacíos normativo-operativos que propiciaban que juventudes que sí estudiaban se inscribieran al PJCF, o que centros de trabajo fantasma se inscribieran sin contar con un plan de capacitación. También como parte de la verificación física, las supervisiones han permitido monitorear de manera permanente a los CT evitando que en algún momento incumplan con las normas del programa.</p>
Vinculación y colocación	<p>Cumplidos los requisitos y aprobadas las verificaciones, las unidades económicas se inscriben al PJCF como centros de trabajo que ofrecen vacantes para una capacitación sustentada en un Plan de Actividades, que previamente debieron informar ante el PJCF, que integra labores relacionadas con el giro de negocio del Centro de Trabajo y que se lleva a cabo bajo ciertos criterios, en un horario específico y en las instalaciones del CT o en sucursales de este.</p> <p>Las ofertas de los CT son publicadas</p>	<p>Las juventudes registradas pueden conocer de la oferta de capacitación disponible según sus perfiles, intereses y ubicación geográfica; por lo que deben elegir un Plan de Actividades y hacer su postulación en la misma Plataforma Digital. Registrada su postulación, las juventudes reciben una ficha de registro con la información del CT y una fecha de inicio de capacitación, información con la que deben contactar al CT para un primer encuentro en el que obtengan información detallada</p>	<p>En el caso de las juventudes, durante este proceso pueden ser sometidas a procedimientos específicos de ingreso que estén destinados a verificar que cumplan con el perfil requerido para el Plan de Actividades elegido, siempre y cuando estos estén debidamente justificados y fundamentados en el reglamento interior del CT y que las juventudes postulantes accedan a ellos, y que estos se realicen previo al inicio de la capacitación, que no impliquen tratos discriminatorios, que no atenten contra los derechos de las personas involucradas y que</p>

	en la Plataforma Digital del PJCF a espera que las juventudes aspirantes elijan el Plan de Actividades disponible de su preferencia.	sobre las actividades, en este encuentro la postulación se puede aceptar, en cuyo caso la capacitación inicia en la fecha previamente informada, o si es declinada, las juventudes postulantes pueden aspirar a algún otro plan de actividades.	no impliquen demostrar que las juventudes postulantes cuenten con las competencias técnicas que el Plan de Actividades debe transferir.
Entrega de productos	En cuanto a la entrega de productos, los CT solo tienen participación directa en la impartición de la capacitación a las juventudes cuya postulación a un CT fue aprobada.	Aprobada su postulación, las juventudes se convierten en aprendices cuyo primer producto recibido es la capacitación en el CT y su inscripción al IMSS, pasado el primer mes de capacitación las juventudes aprendices perciben, mediante transferencias bancarias, el pago de su beca y, hacia el final de la capacitación, una constancia de participación y otra de acreditación, así como la posibilidad de participar en la estrategia mes 13.	Estos aspectos han tenido evoluciones como las especificaciones del seguro médico, la prohibición de ciertas actividades como parte de la capacitación y la evolución del monto de la beca; sin embargo, se ha observado que la capacitación ha sido un proceso poco observado y perfeccionado por el PJCF, un ejemplo es que persisten inconsistencias entre los planes de actividades registrados por los CT y las actividades que desarrollan los aprendices.
Evaluaciones	Consiste en un proceso mutuo de evaluación entre aprendices y tutores que se lleva a cabo la última semana de cada mes, a partir del segundo mes de capacitación, con el objetivo de conocer el desempleo que ambos han tenido durante la capacitación. Esta se lleva a cabo en la Plataforma Digital y consiste únicamente en conocer sobre la puntualidad, el desempeño, la actitud y el trato con que las partes se dirigen durante la capacitación.		Más que evaluación, se ha observado que este proceso implica una apreciación sobre las condiciones de estancia y desempeño de aprendices y tutores durante la capacitación, pero no permite conocer si la capacitación tiene efectos de mejora en las habilidades de las juventudes o cómo esta se podría mejorar.

Fuente: Elaboración propia con base en CONEVAL. (2020a). Evaluación de diseño con trabajo de campo del PJCF; STPS (2021b). Reglas de Operación del PJCF para el ejercicio fiscal 2022.

Como se puede observar, las actividades para aprendices y centros de trabajo que participen en el PJCF consideran un proceso amplio según el cual se busca formar relaciones de colaboración para que las juventudes mexicanas logren una oportunidad de integrarse o reintegrarse al ambiente laboral.

Una gran observación es destacar que, pese a que el PJCF considera que el problema público identificado lo padecen especialmente juventudes habitantes de zonas marginadas y con altos grados de violencia, en los fundamentos normativo-operativos no se vislumbran mecanismos para brindar prioridad a estas poblaciones y, en cambio, se observa que estas poblaciones son las que llegan a padecer más las debilidades operativas del programa.

Pero, por otro lado, al abrir la posibilidad de que se inscriban unidades económicas de diversos giros de negocio, sin que esto implique que las juventudes deban cumplir con requisitos y perfiles específicos, se promueve una colocación para la capacitación de las juventudes en actividades que fortalezcan habilidades y hábitos ya formados, pero nada o escasamente desarrollados y también permite que las juventudes sin una experiencia laboral previa se vinculen a actividades donde desarrollen actividades y habilidades en áreas de su interés y que pueden ser nuevas para ellas y ellos.

Sin embargo, en el PJCF persiste un problema relacionado con las actividades de capacitación ya que estas son de las actividades que menos regulaciones tiene y que menos resultados comprobables ha generado, entre otras cosas, porque la capacitación es un proceso discrecional que deben llevar a cabo los centros de trabajo inclusive sin tener experiencia previa en ello.

Por lo tanto, puedo decir que el éxito de una parte importante de las actividades del PJCF no depende como tal del programa, sino de que las partes involucradas desempeñen un papel en estricto apego a las normas de este en las que persisten imprecisiones y vacíos que han terminado por afectar, principalmente, a la población más vulnerada de entre las juventudes doblemente excluidas.

7.4 Productos

Los productos de una política pública representan los bienes y/o servicios que resultan de los insumos y las actividades que desarrolla la autoridad pública cuando decide intervenir sobre de un problema público, con estos bienes y/o servicios se busca aminorar y/o resolver el efecto negativo que ha tenido tal problema en la población que lo padece directamente.

En el caso de las juventudes doblemente excluidas, el PJCF logró identificar que algunos factores que han limitado su incorporación y permanencia en el mercado laboral son: la inexistencia de un mecanismo público que apoye a las juventudes; la falta de recursos económicos y de seguro médico; la inexistencia de servicios y centros de capacitación para juventudes; falta de interés de las juventudes por capacitarse y; la exclusión financiera (STPS, 2021a).

Ante ello, y con el propósito de reducir la desocupación juvenil y contribuir a la incorporación de juventudes de 18 a 29 años en actividades económicas a través de su conexión con unidades económicas con disposición para brindarles capacitación (STPS, 2021a), el PJCF ha implementado un modelo de intervención sustentado en subsanar, temporalmente, esos factores que han limitado la incorporación de las juventudes al mercado laboral.

Aunque esto, como en el capítulo anterior mencioné, fue un error anticipado que condicionó el probable éxito del PJCF al fracaso ya que no se atienden causas estructurales de forma integral, sino que implica una intervención de carácter reactivo para recuperar un capital productivo en aparente estado de pasividad.

Independientemente de que el programa considere a los productos identificados como un componente único, ahora toca observar cómo en lo que sí se propuso hacer el PJCF hay fallas y debilidades específicas por cada producto entregable y que, hay que decirlo, igual permiten que el programa genere ciertos resultados para mantener su vigencia.

7. 4. 1 Capacitación

Este es el punto central del PJCF, la esencia de lo que el PJCF pretende resolver se encuentra en este aspecto y, sin embargo, es el punto más débil que tiene el programa y que, a pesar de las evoluciones que ha tenido, persisten flaquezas e irregularidades y el PJCF sigue sin encontrar un camino para aumentar sus capacidades para perfeccionar este proceso.

La capacitación representa un proceso continuo de enseñanza-aprendizaje, transmisión de conocimientos y desarrollo de competencias que se realiza con la participación y supervisión de una o un tutor, directamente en un centro de trabajo, en un período de máximo de 12 meses y que está orientado a elevar la empleabilidad de las juventudes aprendices gracias al desarrollo del Plan de Actividades establecido por los centros de trabajo, los cuales, de acuerdo con la STPS (2021b), deben apegarse a las siguientes características:

- Estar orientada a fomentar la adquisición y desarrollo de competencias técnicas, hábitos de trabajo y experiencia laboral;
- Basarse en el aprendizaje práctico a partir de la experiencia de las personas tutoras;
- Estar adaptada a las necesidades y características de las juventudes aprendices y procurar ajustes en caso de dirigirse a juventudes con algún tipo de discapacidad;
- Ser presencial y desarrollarse físicamente en las instalaciones del centro de trabajo o en los espacios especificados en el Plan de Actividades procurando que sea en la jornada diurna y con un horario de entre 5 a 8 horas por cinco días a la semana;
- No contemplar las actividades de: Trabajo doméstico; Ventas multinivel o esquemas piramidales; Vigilancia, veladores, personal de seguridad para resguardo de bienes o personas y traslado de valores; Choferes personales; Actividades de culto religioso; Actividades de proselitismo político-electoral o dentro de un partido político y/o aquellas prohibidas por leyes civiles,

mercantiles, laborales o que constituyan delitos de acuerdo con los códigos penales vigentes y aplicables.

Por otro lado, toda vez que las juventudes se convierten en aprendices y las Unidades Económicas se convierten en centros de trabajo, ambas partes se vuelven objeto de una serie de Derechos y Obligaciones y Restricciones relacionadas con la capacitación o los demás productos entregables del PJCF entre las que destacan los siguientes:

Tabla 18. Derechos y Obligaciones de Aprendices y Centros de trabajo (CT) al participar en el PJCF

Participante	Derechos	Obligaciones	Restricciones
Juventudes aprendices	<ul style="list-style-type: none"> • Recibir un trato digno, respetuoso, oportuno, con calidad y sin discriminación por motivos físicos, de vestimenta, apariencia, idioma, origen étnico, sexo, género o religión; • Derecho a cambiar de CT por una sola ocasión; • Recibir por parte del Servicio Nacional del Empleo información y asesoría para mejorar su empleabilidad; información sobre opciones de trabajo y apoyo para la postulación. 	<ul style="list-style-type: none"> • Asistir a la capacitación en los días y horarios establecidos en el Plan de Actividades; • Respetar el código de ética, reglamento interior o similar del CT; • Realizar todas las actividades de aprendizaje que indique el Plan de Actividades; • Cuidar y mantener en buen estado las instalaciones y equipo de trabajo; • Dar aviso al PJCF cuando su condición de no trabaja y no estudiar cambie 	<ul style="list-style-type: none"> • Recibir los beneficios de otros programas que otorguen becas educativas; • Incumplir con los horarios, actividades y requerimientos de los CT; • Realizar actividades que impliquen obtener indebidamente los productos del PJCF para sí o para un tercero; • Consentir que se simule la capacitación, ceder el manejo de la cuenta bancaria y actuar en falsedad de declaración.
Centros de trabajo	<ul style="list-style-type: none"> • Aplicar las pruebas internas requeridas para garantizar la seguridad dentro del CT y la integridad de las juventudes aprendices; • Desvincular cuando exista causa 	<ul style="list-style-type: none"> • Elaborar un Plan de actividades que contenga las características de la capacitación y el perfil deseado; • Llevar el control del proceso de capacitación, 	<ul style="list-style-type: none"> • Abstenerse de solicitar materiales, uniformes o dinero a las juventudes aprendices para llevar a cabo la capacitación o, en su caso, simular esta última.

	justificada y/o contratar a la o el aprendiz en cualquier momento del periodo de capacitación; <ul style="list-style-type: none"> • Otorgar reconocimientos, premios o ayudas en efectivo o en especie a las juventudes aprendices con la finalidad de incentivar su capacitación. 	evaluación y acreditación de cada aprendiz y proporcionar la tutoría, material y equipos necesarios para el desarrollo de la capacitación, sin costo alguno para aprendices; <ul style="list-style-type: none"> • No reemplazar con trabajadores por aprendices ni terminar una relación laboral y comenzar una de aprendiz con la misma persona. 	<ul style="list-style-type: none"> • Solicitar parte o totalidad de la beca a las juventudes beneficiadas.
--	---	--	---

Fuente: Elaboración propia con base en STPS. (2021b). Reglas de Operación del PJCF para el ejercicio fiscal 2022.

Como se puede apreciar, el proceso de capacitación es uno que está completamente sujeto al albedrío de los centros de trabajo, las capacidades de este y la experiencia que pudiera tener, o no, para desarrollar tal transmisión de conocimientos y habilidades; los únicos mecanismos de control que el PJCF tiene sobre de este proceso son la aprobación del Plan de Actividades previo al inicio de la capacitación, las actividades de supervisión que realiza el PJCF de manera periódica para constatar que la capacitación se realiza y cumpla con los requisitos establecidos y los procesos de evaluación mutua.

Al respecto, el CONEVAL (2020a) expuso algunos hallazgos como que, en los primeros años, no había un acompañamiento para el diseño de planes de capacitación y la inexistencia de mecanismos de control y calidad de la capacitación que permitieran monitorear en qué medida se estaban desarrollando los planes de actividades; pero la observación más importante al respecto es que el PJCF aún es incapaz de asegurar que a través de la capacitación las juventudes mejoren sus habilidades iniciales y verdaderamente incrementen sus posibilidades de empleabilidad, en este sentido hay varios factores que considerar.

Tal como se ha dicho y ahora se reitera, la capacitación no es un producto que entregue de manera directa y homogénea el PJCF a las juventudes aprendices, la relación del programa con la capacitación solo es la de facilitar que esta ocurra, de manera discrecional, a cargo de un centro de trabajo sobre el que se confía, porque no se garantiza, que tenga las capacidades estructurales y operativas para brindarla ya que, en su momento, el programa señaló que con esta intervención se había optado por un modelo de enseñanza-aprendizaje que descansa en la experiencia, los conocimientos y saberes de las y los tutores para brindar el aprendizaje a través de la práctica.

Sin embargo, desde su planteamiento conceptual, el PJCF fue incapaz de establecer cómo es que la capacitación podría contribuir a que las juventudes incrementaran su empleabilidad, en cambio, dio por sentado que este proceso en automático es bien recibido por las juventudes quienes, independientemente de su nivel de escolaridad y grado de experiencia laboral, deberían ser capaces de adaptarse y aprender sin una debida orientación pedagógica.

Asimismo, el PJCF ha dado por sentado que todas y todos los tutores están capacitados para transmitir ese conocimiento que han acumulado y, más aún, que están dispuestos a llevar a cabo estas actividades, pero una observación importante al respecto es que el CONEVAL (2020a) identificó casos en que las personas tutoras no participaban en la formulación de los Planes de Actividades y, peor aún, ni siquiera sabían que participarían en el programa, por lo que capacitar a juventudes se convertía en una carga de trabajo más que no necesariamente representaba una diferencia en sus ingresos.

En este sentido, sobre el producto que representa la esencia del PJCF puedo decir que es el flanco más débil del programa y del que menores resultados comprobables se pueden obtener a la fecha. Se trata de un producto sobre el que el programa tiene controles mínimos para que se entregue, pero no dispone de capacidades para que este genere un efecto positivo en las condiciones iniciales de las juventudes.

La capacitación es un proceso sobre el que el PJCF no tiene capacidades de garantizar que sea recibido por todas las juventudes aprendices en igualdad de circunstancias y que produzca un efecto similar o que cuando menos produzca un efecto, en realidad, el PJCF está condicionado a correr el riesgo de que las juventudes egresen del programa sin que su participación en él tenga algún efecto que mejore las condiciones iniciales que impedían su empleabilidad.

Por las condiciones de su diseño, el PJCF ha propiciado que una mejora significativa en las habilidades de las juventudes dependa de las capacidades adquiridas por éstas durante su tránsito por instituciones educativas con deficiencias formativas o durante transiciones obligadas al mercado de trabajo por circunstancias unipersonales, para garantizarse a sí mismas que la capacitación tenga efectos positivos, inclusive a pesar de que esta se realice en contextos donde ni el centro de trabajo ni las personas tutoras tengan las capacidades ni favorezcan que esta sea brindada con un sentido mínimo del aprender-haciendo.

7. 4. 2 Seguro médico

Entre las condiciones de precariedad laboral más representativa de las juventudes, aunque no exclusiva de ellas, está la falta de acceso a servicios de seguridad social, por lo que como parte de los entregables del PJCF se encuentra la cobertura de un médico.

Este seguro médico, de acuerdo con la STPS (2021b) implica otorgar a las juventudes aprendices vinculadas a un Plan de Actividades en un CT las prestaciones en especie que otorga el Instituto Mexicano del Seguro Social por la cobertura de los seguros en las ramas de enfermedades, maternidad y riesgos de trabajo.

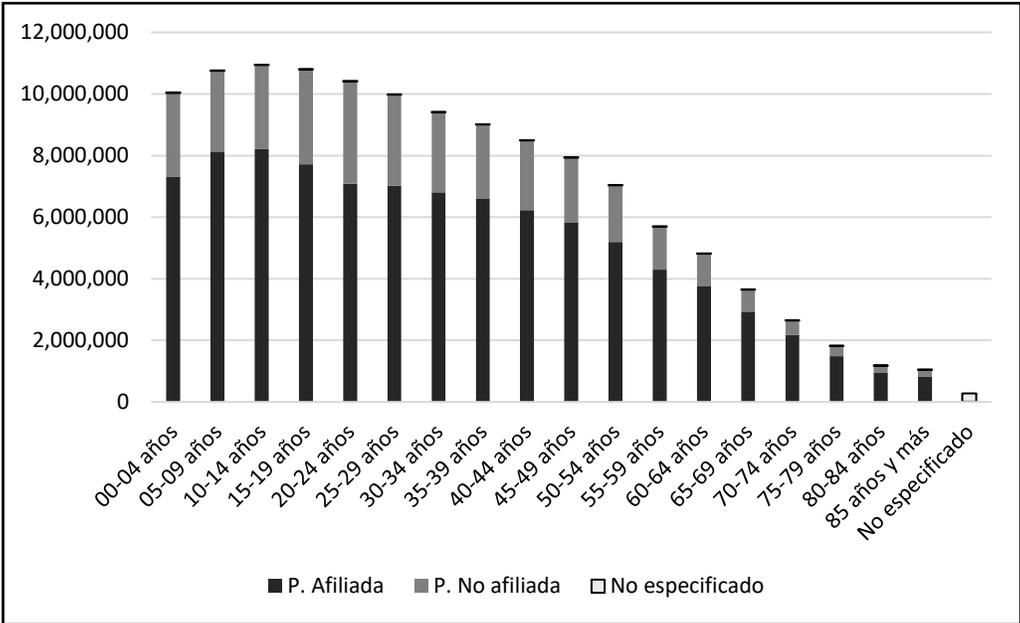
Sin duda, esto ha sido uno de los aciertos más significativos del PJCF y uno de los productos más valiosos para las juventudes participantes ya que, en México, el CONEVAL (2020b) ha identificado que las juventudes ocupadas (15 a 29 años) experimentan un panorama poco alentador en cuanto al acceso a prestaciones

laborales de seguridad social, situación en la que el ámbito de residencia juega un papel diferenciador.

Tan solo en 2018, mientras que en el ámbito urbano el 15.2% de las juventudes ocupadas carecían de prestaciones laborales de seguridad social, en el ámbito rural el 38.2% de las juventudes ocupadas padecían esta misma situación; para 2020, el 14.8% de las juventudes ocupadas residentes en ámbitos urbanos y 38.4% de juventudes residentes de ámbitos rurales padecían esta situación, pero ¿qué pasa con este tema de manera general?

En la siguiente gráfica observamos la distribución de la población de México en 2020, según su condición de afiliación a alguna institución de servicios de salud; destaca que el grupo de personas de 20 a 24 años es el que mayor población no afiliada a algún servicio de salud registra:

Gráfica 39. Distribución de la población mexicana según condición de afiliación a servicios médicos, 2020

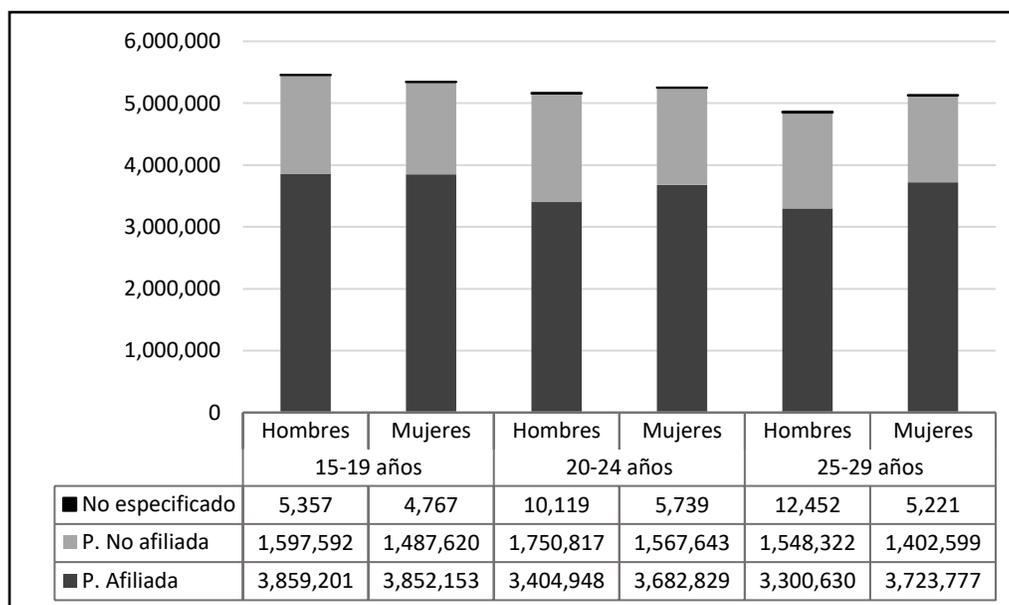


Fuente: Elaboración propia con base en INEGI (2021). Censo de Población y Vivienda 2020.

Por otro lado, al observar las condiciones particulares de las juventudes mexicanas de 15 a 29 años por sexo, podemos observar que los hombres jóvenes tienen una mayor población no afiliada a servicios de salud independientemente del grupo

quinquenal; las mujeres jóvenes, en cambio, tienen una mayor población afiliada a servicios de salud, a excepción del grupo de 15 a 19 años donde los hombres predominan, aunque las diferencias no son tan marcadas.

Gráfica 40. Distribución de la población de juventudes mexicanas según condición de afiliación a servicios médicos y sexo, 2020



Fuente: Elaboración propia con base en INEGI (2021). Censo de Población y Vivienda 2020.

El PJCF, al cubrir las prestaciones en especie en las ramas de enfermedades, maternidad y riesgos de trabajo, permite que las juventudes se encuentren amparadas y accedan, según sea el caso, a los siguientes beneficios:

Tabla 19. Prestaciones en especie del IMSS por las ramas de Enfermedades, Maternidad y riesgos de Trabajo

Rama	Enfermedades	Maternidad	Riesgos de Trabajo
Prestaciones en especie del IMSS	<ul style="list-style-type: none"> Asistencia médico-quirúrgica, farmacéutica y hospitalaria necesaria desde el comienzo de la enfermedad y durante el plazo de 52 semanas 	<ul style="list-style-type: none"> Asistencia médico-quirúrgica, farmacéutica y hospitalaria; Asistencia obstétrica; Ayuda en especie por 6 meses para lactancia, 	<ul style="list-style-type: none"> Asistencia médica, quirúrgica y hospitalaria; Servicio de hospitalización; Aparatos de prótesis ortopedia;

	para el mismo padecimiento.	capacitación y fomento para la lactancia materna y amamantamiento; <ul style="list-style-type: none"> • Durante la lactancia, la asegurada tendrá derecho a contar o con dos reposos extraordinarios por día de media hora o por un reposo extraordinario de una hora por día para amamantar o realizar la extracción manual de leche en un lugar adecuado o higiénico designado por la parte patronal; • Una canastilla al nacer el niño o niña. 	<ul style="list-style-type: none"> • Rehabilitación.
--	-----------------------------	---	---

Fuente: Elaboración propia con base en Ley del Seguro Social (1995). Diario Oficial de la Federación. Artículos 56, 91 y 94.

Sin embargo, pese a que es un gran acierto del programa cubrir a las juventudes aprendices en estos casos, hay situaciones que no son del todo claras, por ejemplo, el procedimiento de cotizaciones y aportaciones que el gobierno federal tendría que desarrollar para convertir a las juventudes en derechohabientes, solo se sabe que las juventudes deben desarrollar por sí mismas este proceso de alta ante el IMSS.

Asimismo, hay otras situaciones que, a pesar de quedar establecidas, requieren de aclaraciones por las observaciones que pudieran suscitarse. Por ejemplo, en el caso de enfermedades no profesionales, el IMSS establece la cobertura de prestaciones en especie hasta por 52 semanas por el mismo padecimiento, pero la Ley del Seguro Social (1995) establece que, si al concluir el periodo dado la o el asegurado

continúa enfermo por el mismo padecimiento, se le podría otorgar una prórroga de tratamiento por otro período de 52 semanas.

Si esto llegase a suceder, el PJCF no deja en claro si el beneficio del seguro médico continuará otorgándose a la o el aprendiz que padeciera tal situación y no pudiera, por sí o debido a que no cuenta con una oportunidad laboral toda vez que ha egresado del programa, garantizarse el acceso a servicios de salud.

En cuanto otorgar las prestaciones por maternidad, el PJCF integra un sentido de perspectiva de género, pero, por ejemplo, no deja en claro cómo podría evitar que un centro de trabajo diera de baja o rechazara la postulación de una mujer joven embarazada o, en caso de que una aprendiz quisiera hacer efectivo su derecho de lactancia, el PJCF no considera si los centros de trabajo hayan adecuado una sala de lactancia o si dentro de sus prácticas laborales está el respetar esto; y aunque estos son escenarios hipotéticos, demuestran que el PJCF tiene serios vacíos conceptuales.

Por otro lado, en un escenario más alarmante, la Ley del IMSS (1995) en su artículo 55 prevé que un riesgo de trabajo puede provocar una incapacidad temporal, incapacidad permanente parcial, permanente total e inclusive la muerte; pero no queda claro ni se vislumbra algún mecanismo operativo que pudiera implicar que el PJCF, el gobierno federal o el centro de trabajo pudieran intervenir en caso de que una o un aprendiz quedara incapacitado de forma permanente, hecho que afectaría su empleabilidad, o que sucedería si, en un caso catastrófico, una o un joven aprendiz llegara a fallecer en el desempeño de las actividades de su capacitación.

En resumen, el seguro médico que otorga el PJCF es un producto que subsana una de las carencias sociales más agravantes de las juventudes, pero, en su composición y entrega como parte del programa, hay vacíos e imprevistos que pudieran generar situaciones de conflicto que afecten, sobre todo, a las juventudes que se busca ayudar.

7. 4. 3 Beca

La beca del PJCF que consiste en un apoyo económico mensual que se otorga a las juventudes beneficiarias del programa, a través de una transferencia digital a una cuenta personal en la institución BBVA hasta por 12 ocasiones y de manera igualitaria, tanto para hombres como para mujeres sin distinción alguna, es el beneficio que más expuesto ha estado al escrutinio público.

Este producto, desde el inicio de operaciones del programa, ha sido objeto de constantes comentarios, sobre todo del tipo clasistas sobre que la beca es un subsidio clientelar con el que se promueve la flojera, se favorece el alcoholismo y la drogadicción entre las juventudes, se ha expandido a otros círculos sociales que criminalizan tanto a las juventudes que no estudian y no trabajan como al gobierno federal por apoyarles.

Sin embargo, más allá de los comentarios de esta narrativa discriminatoria que representa bien la forma en que cómo se ha construido un estigma sobre las juventudes, particularmente las que se encuentran en condiciones de pobreza y exclusión, no han existido argumentos sólidos para refutar la funcionalidad de este apoyo.

En tal sentido, la beca ha tenido diferentes factores asociados susceptibles de críticas, tal es el caso de su naturaleza basada en un esquema de transferencias monetarias entregadas de manera directa a la y/o el beneficiario condicionadas a la asistencia de las juventudes a un centro de trabajo para capacitarse, también conocida como Transferencias Monetarias Condicionadas.

Respecto a estos modelos de transferencias, Cejudo (2019) expone que la eficacia de este no depende de sí mismo, sino de la calidad de su diseño, de su correspondencia con el problema que se busca resolver y las características del entorno en que se desarrolla la política, razón por la que la decisión política para la predilección de las transferencias monetarias debe estar acompañada de decisiones técnicas que aseguren que este instrumento impacte en la vida de las

personas y fortalezca las posibilidades de transición en los estratos socioeconómicos

Y aunque hoy esta decisión del gobierno federal ha dado lugar a que las y los críticos lo vean como “regalar dinero” con propósitos clientelares o partidistas y algo con lo que se lograrían pocos efectos en la situación real de las personas, la evidencia sobre las TMC sugiere que este tipo instrumentos sí tienen un efecto positivo al ampliar los márgenes de libertad de las personas puesto que inciden de manera directa en los ingresos, no solo de las beneficiarias directos, sino de los hogares en que habitan (Cejudo, 2019).

Un caso comprobado que refuerza lo descrito es el primer programa a nivel mundial sustentado en un esquema de TMC: el PROGRESA. Este se puso en operación en México en 1997, durante el gobierno de Ernesto Zedillo, con el cual se otorgaba dinero a las familias en situación de pobreza con la condición de que buscaran servicios de salud preventivos y de que las y los miembros en edad escolar acudieran con regularidad a clases (Abhijit Banerjee y Esther Duflo⁶², 2011).

De acuerdo con Banerjee y Duflo (2011) la naturaleza de PROGRESA consistía en presentar las TMC como una compensación por los ingresos que dejaba de percibir una familia cuando hijas e hijos asisten a la escuela, por lo que el programa representaba un aliciente para las familias con el que se convertía en algo costoso no enviar a las infancias a la escuela.

Lo anterior, debido a que las familias percibían cierta cantidad por cada miembro inscrito en la escuela y percibía una cantidad mayor diferente si se trataba de un niño o una niña (mayor para ellas), así como cantidades mayores dependiendo si se estudiaba la primaria o la secundaria, o dejaban de percibir tales cantidades si los supuestos anteriores no se cumplían.

⁶²Ganadores del Premio Nobel de Economía 2019, en conjunto con Michael Kremer, por su aproximación experimental al alivio de la pobreza.

Con PROGRESA⁶³, finalmente se logró demostrar que las TMC tenían una incidencia indirecta en el aumento de la matrícula educativa, especialmente en el nivel secundaria y que, en realidad, la condicionalidad no era un factor de diferencia, puesto que la evidencia sugería el impacto directo de las TMC está en el ingreso familiar o del hogar, razón por la que los padres no necesitaban ser obligados a enviar a las infancias a la escuela, sino que solo necesitaban ayuda económica para sostener los costos educativos (Banerjee y Duflo, 2011).

Al respecto, otra de las observaciones entorno a este producto se encuentra el monto que perciben las juventudes aprendices y es que, durante los años de operación y derivado de los diversos ajustes del PJCF, la beca ha sido objeto de aumentos con cada año de operación; originalmente el monto de la beca equivalía a 3 mil 600 pesos, cantidad que el PJCF no justificó con base en características socioeconómicas y/o habitacionales de las juventudes y población objetivo.

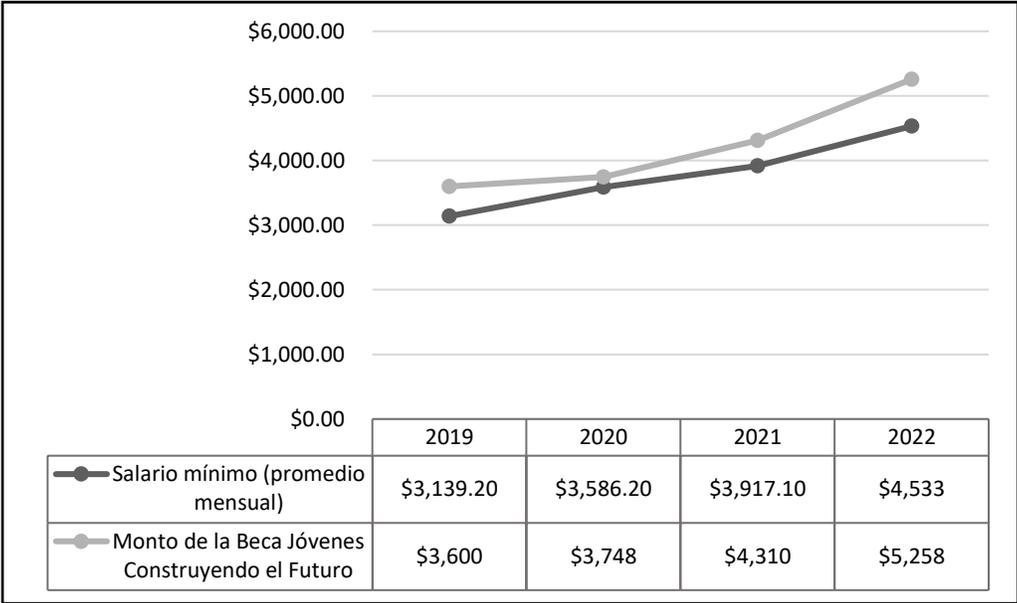
En este sentido, el CONEVAL (2020a) también llegó a señalar que el PJCF no justificaba la temporalidad de la beca ni las razones por las cuales el apoyo era homogéneo y no variaba en función del sexo, adscripción étnica, nivel de escolaridad, grado de marginación o nivel de violencia según ámbito de residencia, a pesar de que la STPS (2018) en el diagnóstico del programa sí consideraba estos como factores diferenciadores sobre la intensidad de los efectos del problema, situación que ha persistido y que, inclusive, ha dejado de ser considerada.

A finales de 2019, la CONASAMI (2019) resolvió que, a partir de enero de 2020, el salario mínimo por jornada de trabajo correspondería a la cantidad de \$123. 22 pesos, hecho que produjo un efecto en el PJCF ya que, con la finalidad de que la beca del PJCF no quedara por debajo del salario mínimo y dejara este de ser atractivo, la STPS (2020c) determinó que el monto de la beca se ajustaría a los

⁶³ Hoy este programa también se considera exitoso y un modelo de política social a largo plazo por haber logrado sobrevivir al histórico proceso de transición partidista en la Presidencia de México en el año 2000 y a diferentes cambios de gobierno (2006 y 2012), aunque cambiando de nombre (PROGRESA-OPORTUNIDADES-PROSPERA), además de que este fue parteaguas en las políticas para solucionar la pobreza que llegó a replicarse en países como Malawi, Marruecos e incluso la Ciudad de Nueva York.

incrementos del salario mínimo, por lo que a partir de 2020 el apoyo ha tenido un incremento constante que se puede observar en la siguiente gráfica:

Gráfica 41. Evolución del Salario mínimo (promedio mensual) de México y de la beca del PJCF 2019-2022



Fuente: Elaboración propia con base en Comisión Nacional de Salarios Mínimos. (2022). Evolución del Salario Mínimo. Índice del salario mínimo real; STPS (2021a). Diagnóstico Programa Presupuestario S-280 Jóvenes Construyendo el Futuro; STPS (2021b) Reglas de Operación del Programa Jóvenes Construyendo el Futuro para el Ejercicio Fiscal 2022. Diario Oficial de la Federación.

Destaca que la beca del PJCF es ligeramente superior al salario mínimo promedio mensual, hecho que no es menor, sino que representa un gran atractivo para las juventudes, sobre todo si consideramos que ganar entre uno y hasta dos salarios mínimos ha sido la regla entre la población joven económicamente activa - ocupada durante el periodo 2018-2021⁶⁴.

En este sentido, el CONEVAL (2020a) llegó a realizar señalamientos sobre que el PJCF debía actuar con prudencia; por ejemplo, señaló que el programa podría estar compitiendo con la educación formal debido a que la beca del PJCF era mayor a las

⁶⁴ Observar Capítulo 3, gráfica 5 Distribución de las juventudes ocupadas en México por Nivel de Ingresos.

becas educativas⁶⁵ y esto podría llegar a ocasionar que personas que asisten a la escuela priorizaran una beca mayor, aunque esto implicara abandonar la escuela.

Sin embargo, este tipo de señalamientos me parecen inconcebibles por señalar una posible competencia y sugerir que el PJCF podría haber estado promoviendo el abandono escolar. Aunque el PJCF no justificó el monto de la beca más allá de equipararla con el salario mínimo, no es posible establecer una especie de comparación entre las juventudes estudiantes y las juventudes que no estudian y no trabajan y asumir que unas priorizan el dinero sobre la educación.

Las juventudes no abandonan la escuela para mejorar sus ingresos, abandonan la escuela porque no tienen ingresos suficientes para mantenerse en ella, hay una gran diferencia en ello, una diferencia que está determinada por las condiciones de precariedad y exclusión ya que, aunque al ser estudiante pueden existir condiciones de precariedad, la escuela se puede volver una red de apoyo y acercar otro tipo de beneficios, más allá de los monetarios, para las juventudes, como la generación de capital social y humano.

En cambio, en un estado de doble exclusión, las redes de apoyo son escasas, inclusive inexistentes, y los factores que llevaron a esa exclusión sí pueden requerir de mayores ingresos económicos para ser subsanados, pero de ninguna forma esto implica que las juventudes prefieran el dinero sobre de la educación; considerar esto significa minimizar el efecto social de los altos costos de la educación en México y las debilidades del modelo educativo nacional para evitar el abandono escolar y garantizar una mejora en las condiciones de vida de las personas.

Por otro lado, contrario a lo que se piensa, las personas que se benefician de las TMC no lo utilizan en los llamados “bienes de tentación” como el alcohol, las drogas o el tabaco (Cejudo, 2019); en el caso de las juventudes, esta posición de rechazo a que las juventudes en estado de doble exclusión -que más que demostrado está

⁶⁵ El programa Jóvenes Escribiendo el Futuro otorga a las personas estudiantes no mayores a 29 años una beca de \$2, 400 mensuales, monto menor al del PJCF que entregaba originalmente \$3,600 mensuales.

no es una condición de inactividad deseada o buscada- reciban un apoyo económico es parte de lo que anteriormente denominamos el *efecto espanto* que ha tenido una sociedad profundamente adultocéntrica y performativa.

El rechazo a ello también viene de la imposición de que la diversión, el placer y el ocio son exclusivos para aquellas personas con recursos económicos para sustentar una vida llena de estos y, en cambio, cuando una persona sin esos recursos económicos quiere acceder a ellos, no debería hacerlo porque no es posible, desde una posición clasista, que una persona en situación de precariedad social y económica se divierta, busque el placer o ejerza su derecho al ocio.

Tal situación la refuerza Bauman⁶⁶ al exponer que el modelo capitalista ha expuesto a todas las personas a los mismos productos y generadores de deseo, pero ha reservado la capacidad de acceso y exposición a estos a una fracción muy pequeña de la población, produciendo así dos maneras de relacionarse con tales productos: *los consumidores plenos*, en pleno y auto adjudicado “derecho” y *los consumidores fallidos*, quienes en el mismo estado de exposición, encuentran limitaciones preestablecidas y focalizadas para acceder a tales productos.

De esta forma, se ha construido la idea de que, si una persona joven con recursos monetarios y capital social busca divertirse y/o tener períodos de ocio, lo puede hacer porque tiene los recursos y no es mal visto por la sociedad, en cambio, cuando una persona joven en situaciones de precariedad socioeconómica busca divertirse o pasar tiempo de ocio, socialmente es señalada como floja, se criminaliza y se relaciona, casi de manera automática, con diferentes tipos de adicciones.

En resumen, la beca del PJCF es el principal atractivo, por encima de la capacitación, por el que las juventudes llegan a optar por participar en el programa, ya que este producto representa un beneficio inmediato y perceptible que puede subsanar algunas de las condiciones de precariedad económica, no solo de las

⁶⁶ Como se citó en Urteaga y Moreno, 2020.

juventudes, sino de sus familias.

En cuanto a los vacíos y/o debilidades de este producto del PJCF, a pesar de se han llegado a identificar casos de retención de una parte de la beca o la simulación de la capacitación con tal de recibir los recursos, a nivel normativo el PJCF ha avanzado y mejorado al prever medidas para evitar que el producto quede sujeto a malversaciones tales como la supervisión constante de los centros de trabajo; sin embargo, a nivel operativo el PJCF aún carece de mecanismos de control para asegurar que estas situaciones acontezcan.

Sin perder de vista que en el inicio del programa el monto de la beca no fue justificado, los resultados que se han observado han permitido observar, aunque no de una forma totalmente precisa, el impacto inmediato que ha tenido este apoyo en las juventudes y su entorno; y aunque los aumentos en las becas tampoco tienen un efecto claro, sino que solo se asume que más dinero significa mayor solvencia económica, sí reflejan la posición del gobierno federal por mejorar las condiciones de trabajo y dignificar el papel de las juventudes.

7. 4. 4 Constancias y Mes 13

A nivel normativo-operativo, el PJCF siempre dejó claro que no era parte de sus objetivos el generar empleos reales y formales para las juventudes, sino solo aproximarles a la empleabilidad mediante oportunidades para la adquisición de experiencia; sin embargo, en los discursos y narrativas del proyecto político-administrativo del Presidente López Obrador, constantemente se ha posicionado al programa como una política pública de combate al desempleo juvenil, situación de la que el PJCF está muy lejos de materializar.

Este ha sido uno de los aspectos más señalados del programa, su incapacidad para generar empleos reales y formales para las juventudes, y estar limitado a vincularles temporalmente en unidades económicas que no asumen ningún tipo de compromiso para brindarles oportunidades laborales a las juventudes, sino que solo es una posibilidad que difícilmente se convierte en realidad.

Con tal de subsanar parte de estas limitantes, el PJCF ha evolucionado para ofrecer opciones de salida a las juventudes participantes del programa para que, en caso de no formar relaciones laborales con los CT que les capacitó, cuenten con otras herramientas y recursos para afrontar la realidad laboral precaria de la que el programa no les exime; estas son las constancias y la estrategia Mes 13.

En primer lugar, la STPS (2021b) establece la entrega de 3 tipos de constancias como resultado de la participación en el PJCF y/o la culminación del proceso de capacitación en un CT:

- Carta de acreditación: Valida la participación de las juventudes beneficiarias en el programa sin necesariamente haber concluido los 12 meses de capacitación; esta cuenta con un código de validación que permita verificar su autenticidad y establece el tiempo que se participó en el programa;
- Constancia de Capacitación: Documento que entrega la STPS con apoyo de la o el representante del CT, tutora o tutor, a las juventudes aprendices que egresan del programa al terminar los 12 meses de capacitación; esta da cuenta de las competencias técnicas desarrolladas y funge como documento que acredite un año de experiencia laboral adquirida;
- Constancia de participación: Avala la participación de cada tutora o tutor en el programa por haber capacitación al menos a un aprendiz egresados;

Lo que se observa es que la entrega de dos constancias para aprendices, una que solo avala haber participado, al menos un mes, en el programa y otra que acredita la capacitación y las posibles habilidades adquiridas; sin embargo, a la fecha se desconoce cómo el mercado laboral valora este tipo de constancias.

En primer lugar, la de carta de participación solo representa una forma de comprobar haber estado inscrito al programa; por otro lado, la constancia de capacitación se entrega a toda persona que haya concluido los 12 meses de capacitación sin distinción alguna y sin ningún tipo de mecanismo que permite comprobar que las habilidades que se acreditan sí fueron adquiridas o si solo se

incluyen porque es lo que se esperó que las juventudes aprendices adquirieran.

Para las personas tutoras, también por su participación reciben una constancia que acredita haber, cuando menos, prestado su nombre para que su centro de trabajo fuese inscrito al programa, pero se desconoce por completo si esta constancia pudiera significar algún tipo de beneficio para las y los tutores.

La estrategia Mes 13, por otro lado, es una estrategia surgió un año después al inicio de operaciones del PJCF a la par de la conclusión de los 12 meses de capacitación de la primera generación de juventudes aprendices del programa; la STPS (2020a) establece que Mes 13 es parte de las estrategias prioritarias del objetivo 1 del Programa Sectorial de Trabajo y Previsión Social el cual, además de instrumentar el PJCF, también busca generar acciones para coadyuvar a una transición exitosa de la capacitación hacia la construcción y consolidación de un plan de vida y trabajo digno.

Y aunque la STPS (2020d)⁶⁷ con el lanzamiento de la estrategia Mes 13 también estableció que esta no es una extensión del PJCF, aquí la he considerado como uno de los productos el PJCF debido a que este se ofrece solamente a las juventudes aprendices que se encuentran en el doceavo mes de capacitación, a través de una plataforma que lleva el mismo nombre y en la que las juventudes encuentran siete módulos que pueden consultar de acuerdo con sus intereses:

1. Obtener un empleo. Podrán explorar las ofertas que ofrecen las bolsas de empleo y enterarse de las ferias de empleo cercanas a sus localidades;
2. Continuar mis estudios. Ofrece distintas opciones para continuar sus estudios en prepa en línea, universidad abierta a distancia y otras iniciativas educativas;
3. Emprendimientos colectivos. Incluye la información necesaria para el

⁶⁷ STPS, (2020d). Mes 13, una gama de opciones de salida para los aprendices que concluyeron su capacitación en Jóvenes Construyendo el Futuro. Boletín Número 19/2020. 16 de febrero de 2020. Ciudad de México. Disponible en: <https://www.gob.mx/stps/prensa/mes-13-una-gama-de-opciones-de-salida-para-los-aprendices-que-concluyeron-su-capacitacion-en-jovenes-construyendo-el-futuro-234980?idiom=es>

- desarrollo de una cooperativa o empresa de economía social;
4. Certificar mis habilidades. Brinda herramientas para fortalecer el currículum de las juventudes;
 5. Iniciar un negocio. Acerca a las juventudes a más de 100 incubadoras para impulsar una empresa;
 6. Autoemplearme. Presenta información sobre cómo invertir capital de la mejor manera y generar ingresos trabajando de forma independiente;
 7. Cursos presenciales y en línea. Muestra opciones de capacitación en línea sobre los conocimientos y habilidades que las empresas buscan.

Sin embargo, esta estrategia solo representa una plataforma que focaliza información a las juventudes aprendices que egresan del PJCF sobre las opciones que podrían considerar para continuar su camino, principalmente a la empleabilidad, pero no representa un mecanismo efectivo de transición a la empleabilidad o un retorno a la educación después de participar en el programa.

Asimismo, se desconoce si la estrategia Mes 13 está vinculada al Servicio Nacional de Empleo y si este dispone de un mecanismo por el que priorice atender y/o trabajar de una manera particular con las juventudes egresadas del PJCF o si solo acerca a las juventudes para que se inscriban en este mecanismo, situación que igual podría suceder sin la necesidad de haber participado en el programa.

Respecto a un posible retorno a la educación, también se desconoce si la estrategia Mes 13 considera algún tipo de apoyo o mecanismo para que las juventudes puedan optar por continuar su formación de prepa en línea o en la universidad a distancia o si solo les muestra las opciones a las que igual podrían acceder sin haber participado en el programa.

En cuanto a las opciones el autoempleo y/o el emprendimiento, no se sabe si la estrategia Mes 13 facilita que las juventudes egresadas del PJCF reciban asesorías especializadas o accedan a fondos de financiamiento públicos y/o privados para el desarrollo de ideas y negocios, o si solo les muestra escenarios alternativos a los que pueden acceder y en los que lograr un beneficio solo dependerá de las

capacidades que tengan las juventudes para conseguirlo porque ni la estrategia ni las incubadoras están dispuestas a brindar un apoyo de largo plazo a las juventudes.

A manera de cierre, hay que considerar que los diversos productos del PJCF no generan un efecto positivo por la mera entrega de estos a las juventudes beneficiarias, sino que se tratan de procesos interdependientes en el que importa la forma en cómo estos productos fueron formulados para subsanar y/o aminorar ciertas causas identificadas del problema.

Que estos productos logren generar un impacto positivo en la resolución del problema depende, en mayor medida, de que estos, en su conjunción, aborden diversos aspectos clave y permitan, en este caso, que las juventudes mejoren sus condiciones iniciales previas a participar en el programa.

Sin embargo, lo que hemos observado es que hay productos fundamentales, como la capacitación, que no aseguran una mejora comprobable de las habilidades técnicas y hábitos de trabajo, asimismo, no se observa ningún tipo de mecanismo que asegure atención y fortalecimiento de las capacidades y habilidades socioemocionales de las juventudes, cuando abordar esto ha sido uno de los propósitos del PJCF. El problema fundamental que se observa, entonces, es que los insumos, actividades y productos del PCJF no tienen la capacidad de asegurar que las juventudes mejoren sus condiciones iniciales y se mantengan en un estado de bienestar a largo plazo.

Pero, así como hay productos con fallas, hay otros que representan un gran acierto y han logrado impactos y beneficios inmediatos, inclusive más allá de los previstos, tal es el caso de la beca y del seguro médico, apoyos que consolidan una red de apoyo fundamental para que las juventudes entren en un estado mínimo de bienestar para sí mismas y sus entornos.

7. 5 Resultados e Impacto

Sí, es cierto que el PJCF no ha sido la solución que se presumió sería para mejorar el contexto de ocupación y empleo de las juventudes mexicanas, en gran medida, esto ha sido resultado de que el diseño del programa se limitó a abordar el momento biográfico de la doble exclusión de las juventudes como un problema y no como efecto de la acumulación de las condiciones de desigualdad socioeconómica que propician rutas de exclusión.

Esto llevó a que los insumos, actividades y productos del programa estén enfocados en dar soporte y, eventualmente, acelerar la transición de las juventudes de la doble exclusión hacia la empleabilidad (principalmente), pero sin atender las causas estructurales que han llevado y que podrían retener y/o retornar a las juventudes estados de exclusión.

Sin embargo, esta incapacidad de resolver un problema, que en principio no se logró comprender, no significa que el PJCF no esté generando ningún resultado que impacte la situación que, aunque limitadamente, sí logró identificar. Por tanto, para cerrar esta crónica nos ceñiremos a observar los avances que el programa presenta a 3 años de operación y cómo ha impactado en la vida de las juventudes doblemente excluidas que ha beneficiado.

Comencemos por considerar una diferencia importante, resultados e impacto son momentos distintos, pero interdependientes por cuanto uno es causal del otro; la diferencia entre estos es el tiempo que transcurre para que ocurran y la incidencia que tiene sobre el problema público. Mientras que los resultados ocurren en el corto y mediano plazo y su incidencia sobre el problema público es circunstancialmente directa, el impacto sucede en el largo plazo y representa la incidencia directa que ha tenido la política sobre las causas y los efectos del problema público.

En este entendido, el primer punto a observar son los resultados que ha generado el PJCF, pero sin dejar de considerar que estos son la antesala del impacto que el programa ha sido capaz de lograr, aunque no en la situación de la doble exclusión

de las juventudes mexicanas, sí en la falta de oportunidades para desarrollar actividades productivas que padecen 2.3 millones de jóvenes de 18 a 29 años que no estudian y no trabajan y que habitan primordialmente en municipios de alta y muy alta marginación, con altos índices de violencia o que pertenecen a grupos históricamente discriminados.

Para aproximarnos a lo que el programa sí ha logrado hay que reconocer que, con cada año de operación, los objetivos del programa han variado, puesto que no ha existido un esquema de indicadores homogéneo histórico, sino que cada año ha presentado distintos⁶⁸; por ello, hacer un recuento de los avances del PJCF sería complicado en función de la heterogeneidad de sus objetivos e indicadores, sin embargo la STPS ha logrado adaptar los indicadores del año 2021 en función de que pudieran captar resultados acumulados.

Derivado de esto, se podría establecer que el programa alcanzó una especie de madurez evaluativa hasta el tercer año de operaciones, cuando logró establecer una serie de indicadores que tenían la capacidad de monitorear, integralmente, la funcionalidad del programa al permitirle medir los resultados que ya había estado generando, captar nuevos resultados que estaba generando y no había previsto e incluso rectificar sus objetivos al percatarse que no tenía capacidad para incidir en aspectos como las habilidades socioemocionales de las juventudes.

7. 5. 1 Lo que el programa ha logrado

Ahora bien, para observar los resultados que el programa ha generado durante el tiempo de operación, me ceñiré a exponer los avances que mostró el programa en los indicadores del nivel Propósito de la MIR del año 2021, esto por dos razones:

- Estos indicadores presentan los resultados acumulados sobre los efectos generados en el corto y mediano plazo por programa durante los tres años de operación cumplidos;

⁶⁸ Observar las diferentes Matrices de Indicadores para Resultados del PJCF en el apartado de Anexos.

- Los niveles Componente y Actividades, dan cuenta del cumplimiento del programa con la entrega de productos y cumplimiento de actividades, se trata de indicadores de eficacia operativa y no acumulables.

En la siguiente tabla muestro un desglose que permite identificar los resultados alcanzados por indicador.

Tabla 20. Resultados acumulados del PJCF al tercer año de operaciones (2021)

Nivel de la MIR	Indicador	Resultados
Propósito	Porcentaje acumulado de jóvenes de 18 a 29 años que no estudian y no trabajan, beneficiados por el programa.	Hasta 2021, el programa ha beneficiado a 2 millones 106 mil 276 juventudes de las 2.3 millones de juventudes programadas desde el inicio del programa, lo que implica haber alcanzado el 91. 57% del objetivo establecido.
	Cobertura del PJCF en zonas prioritarias.	El CONAPO, en octubre de 2020, a través del índice de marginación por municipio, estableció la presencia de 790 municipios de alta y muy alta marginación de los cuales, el PJCF reportó en 2021 haber beneficiado a juventudes que habitan en 785 municipios de alta y muy alta marginación, lo cual no se podría explicar como un efecto causal del programa, ya que este carece, en su diseño, de alguna estrategia o mecanismo de atención que dé prioridad a estas zonas, en todo caso se podría tratar de alguna estrategia territorial que no termina de comprobar que esto no sea un efecto circunstancial ya que el programa podría considerar que atiende a estos municipios sin distinguir el número de juventudes beneficiarias en estos, por lo que atender a uno de estos municipios podría implicar que el PJCF beneficie a una o a 20 juventudes habitantes de ellos y no que beneficie, en mayor medida, a las juventudes habitantes de estas zonas prioritarias en comparación con otras.
	Porcentaje de mujeres beneficiarias del Programa	A la fecha, el programa ni los informes de la STPS o el gobierno federal ofrecen un indicador o medición que permita conocer el acumulado preciso de mujeres beneficiadas por el programa; sin embargo, con la información disponible, se sabe que durante los 3 años de operación, las mujeres han representado, en promedio, el 58.19% de la población beneficiaria por el programa lo que equivale, aproximadamente, a 1 millón 225 mil 782.40 mujeres; esto significa que poco más de la mitad de población acumulada beneficiaria del

		<p>programa han sido mujeres. Esta situación deja ver que la operación del programa no ha tenido un efecto diferenciado según el sexo de las juventudes, ya que este carece de mecanismos con perspectiva de género para atender, con base en necesidades particulares, a hombres y mujeres jóvenes.</p>
	Cobertura del Programa	<p>El PJCF ha tenido un nivel de cobertura distinto según el año de referencia, particularmente se observa un inicio de operaciones en el que se logró acumular una cobertura del 48.72% (1 millón 266 mil 517 juventudes beneficiadas) de la meta de los 2.3 millones de juventudes; sin embargo, con la pandemia por la Covid 19 mediante, el programa apenas logró alcanzar al mes de diciembre de 2020 una meta acumulada del 68%, aproximadamente 1 millón 565 mil 128 juventudes (solo 298 mil 611 juventudes beneficiadas en 2020). Una vez recuperada cierta estabilidad socioeconómica, en 2021 la cobertura del PJCF logra beneficiar a 541 mil 148 juventudes para alcanzar una meta acumulada, aproximada, del 91.57% de la meta sexenal de 2.3 millones. Por lo que, de continuar con el ritmo mostrado, el PJCF lograría su meta sexenal antes de lo previsto.</p>
	Porcentaje de aprendices egresados que adquirieron su primera experiencia en una actividad productiva mediante su participación en el programa, respecto del total de aprendices egresados que contestaron el cuestionario de salida	<p>Sobre este indicador, los resultados son limitados ya que se estableció a partir el segundo año de operaciones, a partir de entonces, se conoce que en 2020, 197 mil 275 juventudes declararon haber conseguido su primera oportunidad laboral mediante su participación en el programa, para 2021, 497 mil 677 juventudes lo declararon también; sin embargo, es un resultado engañoso y poco confiable ya que contestar el cuestionario de salida es opcional y no obligatorio, por lo que no todas las juventudes que egresaron del programa manifestaron su situación al respecto; con esta advertencia, podríamos decir que el PJCF ha logrado la empleabilidad del 33% de las juventudes que ha beneficiado hasta diciembre de 2021 (694 mil 952 juventudes aproximadamente), pero no sabemos a qué tipo de empleos accedieron, si estos fueron en los centros de trabajo en que se capacitaron, los salarios o la estabilidad que encontraron en estos, ya que son aspectos que no se pueden comprobar al no haber un seguimiento de largo plazo que permita conocer tal situación.</p>

Fuente: Elaboración propia con base en SHCP. (2021). Portal Transparencia Presupuestaria Observatorio del Gasto. Programas. Ficha de Programa Jóvenes Construyendo el Futuro; CONEVAL. (s.f. b) Evaluación y Monitoreo de Programas Sociales. Matrices de Indicadores de Programas Sociales [2019, 2020, 2021]. STPS. Jóvenes Construyendo el Futuro. MIR; STPS. (2021c). Avances y resultados 2020 del Programa Sectorial de Trabajo y Previsión Social; STPS (2021d). 3 Informe de Labores 2020-2021; CONEVAL. (2021b). Fichas de Monitoreo y Evaluación 2020-2021 de los Programas y Acciones Federales de Desarrollo Social.

Algunos otros resultados asociados fueron identificados por la CONASAMI (2021)⁶⁹ al presentar un primer trabajo para exponer los indicios del impacto que estaba teniendo el PJCF en la población beneficiada y, simultáneamente, en el mercado laboral, cuyos hallazgos son reveladores a nivel unipersonal de las juventudes.

Por ejemplo, respecto a las edades de las juventudes beneficiarias, la CONASAMI (2021) identificó que las mujeres de 23 años y los hombres de 20 años han sido las poblaciones más beneficiadas por el programa y las de 18 y 29 años las que menos han participado.

Por otro lado, en cuanto a los niveles de escolaridad, la CONASAMI (2021) identifica que el nivel de Preparatoria Completa (48.4% de la población beneficiaria) es el que más muestran la juventudes participantes en el PJCF, seguidos de Secundaria Completa (26.6%), Profesional Completa (15.7%) y Primaria Completa (7%); esto es un indicativo de que la conclusión de la preparatoria es un momento disruptivo en la vida de las juventudes condicionado, principalmente, por factores socioeconómicos que podrán obstaculizar su transición al nivel superior y, en cambio, encaminarles a potenciales rutas de exclusión.

Ahora bien, respecto al estado civil de las juventudes beneficiarias por el PJCF durante 2021, la CONASAMI (2021) expone que el 55.8% son juventudes solteras, 21.7% viven en pareja, 15.3% están casadas, 6.2% separadas, 0.7% son viudas y solo 0.3% divorciadas.

Esto es un indicativo de que la probabilidad de incorporarse a actividades de capacitación está influenciada por el estado civil de las personas, que las juventudes solteras tengan una participación significativamente mayor se relaciona con su estado de “independencia”; por otro lado, los eventos de transición a la adultez como la unión conyugal, que es acompañada por la crianza y la división sexual del trabajo, reduce las posibilidades de que las juventudes, principalmente las mujeres,

⁶⁹ CONASAMI. (2021). El efecto del programa “Jóvenes Construyendo” durante la pandemia. Disponible en <https://www.gob.mx/conasami/documentos/el-efecto-del-programa-jovenes-construyendo-el-futuro-durante-la-pandemia-283604>

participen en actividades extradomésticas como un programa de capacitación.

Por lo tanto, a tres años de operación concluidos, los resultados del Programa Jóvenes Construyendo el Futuro dan cuenta de que este sí ha representado una ventana de oportunidad para un significativo número de juventudes que han padecido algunos de los efectos de la exclusión socioeconómica estructural que se les ha propiciado casi como una regla de vida.

7. 5. 2 Un fin aún inalcanzable

El Objetivo Superior del PJCF no ha sido que las juventudes mexicanas logren alcanzar un estado de bienestar integral. El fin superior del programa es que las juventudes, sobre todo las más vulneradas, superen, mediante una red mínima de apoyo temporal y que pretende subsanar una vida de precariedad, el estado de “improductividad” económica al que han sido relegadas y comiencen a contribuir, macroeconómicamente, para que el país y la sociedad que les han excluido y criminalizado históricamente, logren estabilizar un modelo de desarrollo económico en decadencia y que se mantiene hostil para con ellas.

Esto significa que para el PJCF contribuir a que las juventudes superen las condiciones de vulnerabilidad que les mantienen excluidas es un medio cuya finalidad es aumentar el capital productivo del país para estabilizar la economía nacional; sin embargo, pese a esta situación, el programa sí ha tenido un impacto en la realidad precaria de algunas juventudes mexicanas doblemente excluidas.

Para conocer cómo ha podido impactar el PJCF en la vida de las juventudes beneficiadas por este, comencemos por observar los resultados que presume haber alcanzado:

Tabla 21. Resultados del nivel fin de la MIR 2021 del PJCF

Nivel de la MIR	Resumen Narrativo	Indicador	Resultados
Fin	Contribuir a la incorporación de jóvenes de 18 a 29 años en actividades económicas a través de la capacitación en el trabajo mediante su conexión con unidades económicas dispuestas a brindarles dicha capacitación.	Porcentaje de jóvenes ocupados de 18 a 29 años, respecto de la población Económicamente Activa de 18 a 29 años.	En 2021, la STPS registró la presencia de 13 millones 926 mil 209.75 juventudes de 18 a 29 años ocupadas, respecto del promedio anual de 14 millones 454 mil 91 de Población Económicamente Activa de 18 a 29 años, lo cual significa que hay un número significativo de juventudes desempeñando alguna actividad económica.

Fuente: Elaboración propia con base en SHCP. (2021). Portal Transparencia Presupuestaria Observatorio del Gasto. Programas. Ficha de Programa Jóvenes Construyendo el Futuro.

Lo expuesto representa una situación sobre la que no es posible saber la incidencia del PJCF ya que solo mide el porcentaje y número de juventudes de 18 a 29 años ocupadas respecto del promedio anual de la PEA; sin embargo, que las juventudes incrementen sus niveles de ocupación no es evidencia clara de que esto sea gracias al programa, en cambio, que los niveles de ocupación no tengan una alteración considerando la existencia del programa, sí puede ser indicativo de que este no está teniendo ninguna relevancia a nivel macroeconómico.

Aunque esta situación se podría reforzar con el indicador del nivel Propósito de la MIR que estima la población de juventudes egresadas del PJCF que lograron su primera oportunidad laboral, como vimos anteriormente, este no es un indicador confiable para tales efectos; sucede entonces que el impacto superior esperado del programa aún se desconoce y no se ha encontrado una forma clara y precisa de medirlo.

Sin embargo, aunque se omitió la incidencia de factores ajenos al espectro socioeconómico sobre del problema público, a nivel unipersonal el PJCF ha logrado una serie de impactos que, nuevamente, dan muestra de lo que se podría generar con una intervención focalizada en resolver las condiciones de desigualdad

socioeconómica que, históricamente, han venido acumulando las juventudes, no solo las que hoy se encuentran doblemente excluidas.

En tal sentido, para finalizar esta investigación quisiera exponer los hallazgos sobre la incidencia del programa a nivel unipersonal para con las juventudes beneficiadas por este, estos dan muestra, principalmente, de que la evaluación de este programa requiere de un acercamiento fundamental a ese impacto unipersonal para perfeccionar la intervención y que está debe enfocarse en las juventudes como un fin en sí mismo y no como un medio para el desarrollo macroeconómico.

Para ello, en la siguiente tabla expongo los hallazgos de la CONASAMI (2021), distribuyendo estos en dos ámbitos de impacto;

Tabla 22. Impacto del PJCF a nivel unipersonal de las juventudes beneficiarias

Ámbito de impacto	Resultados
Personal	<ul style="list-style-type: none"> • Las juventudes aprendices egresadas del PJCF tuvieron una probabilidad mayor de encontrar un empleo que si no hubiesen participado en el programa, ya que 46.2% de las juventudes egresadas encontraron empleo, en comparación con el 23.6% de las juventudes que no participaron en el programa, pero que también encontraron empleo. Esta probabilidad no tiene una diferencia significativa según el sexo de las juventudes; • Además de la adquisición de ciertas habilidades, el PJCF funciona como una plataforma generadora de redes sociales en el mercado laboral, lo que contribuye a la conexión de juventudes con potenciales empleadores; • Gracias al programa, el ingreso promedio trimestral de las juventudes beneficiarias es de 8, 222 pesos más de lo que ganarían si no existiera el programa; • Las juventudes beneficiarias del programa tuvieron una probabilidad de 20.1% mayor de tener acceso a servicios de salud gracias al programa; 23.1% para áreas rurales y 26.9% para áreas urbanas;
Familiar	<ul style="list-style-type: none"> • En los hogares que cuentan con juventudes participantes del programa, el ingreso proveniente del mismo es más relevante para el ingreso corriente conforme más baja es la ubicación en la distribución del ingreso corriente per cápita; para los hogares pertenecientes al 10% más pobre, los ingresos del programa representaron 32.1% de su ingreso corriente; • Gracias al programa, la probabilidad de quedarse sin comida en un hogar donde existe al menos una o un joven aprendiz del PJCF se redujo en 3.4% a nivel nacional y en 6.7% en las áreas rurales.

	<ul style="list-style-type: none"> • La participación de juventudes habitantes de ámbitos rurales en el PJCF implica que sus hogares perciban 2, 035 pesos adicionales por cada miembro del hogar; • En el contexto de la pandemia por la Covid 19, el programa funcionó como una red mínima de apoyo social a las poblaciones vulnerables, ya que aquellas familias con juventudes participantes del PJCF continuaron percibiendo un ingreso fijo, presentaron un mayor acceso a servicios de salud y la probabilidad de quedarse sin alimento se redujo.
--	--

Fuente: Elaboración propia con base en CONASAMI. (2021). El efecto del programa “Jóvenes Construyendo el Futuro” durante la pandemia.

No obstante de estos hallazgos que muestran que el programa es aprovechado como un vehículo de oportunidades por juventudes que de otra manera no tendrían la misma facilidad para integrarse a alguna actividad económica y/o tener esta red de apoyo que significa el programa, la propia CONASAMI (2021) advierte que la medición del impacto tiene limitaciones, principalmente motivadas por la volatilidad e inestabilidad de la vida laboral de las juventudes, por ello, solo ha sido posible aproximarse a un panorama indicativo de los efectos del programa.

En este sentido, la evaluación de impacto que realizó la CONASAMI (2021) estuvo particularmente limitada a comparar las características de la población beneficiaria del PJCF con las de la población de juventudes que tienen el potencial para participar en el programa, asumiendo que las diferencias existentes entre esta población solo podrían ser atribuidas al programa.

Por lo tanto, hay hallazgos que, a pesar de representar un posible impacto del programa, no se logra evidenciar cómo el programa los está propiciando, sino solo de que se están produciendo, pero sin tener una idea clara de cómo y por qué.

Un ejemplo de lo que se menciona es la probabilidad de empleabilidad mayor que tienen las juventudes egresadas del PJCF sobre la de las juventudes que no participan el programa; de entrada, este hallazgo demuestra que la doble exclusión puede ser un estado transitorio que se puede acelerar con la existencia de un mecanismo y/o red de apoyo que maximice las probabilidades de transición, pero no da cuenta de cómo es que la capacitación del programa contribuye a ello, en

gran medida porque el programa es incapaz de medir su incidencia sobre de las capacidades y habilidades de las juventudes.

La evaluación de impacto, al solo estimar la empleabilidad y no aproximarse a las características en que acceden las juventudes egresadas del PJCF al mercado laboral, no demuestra que el programa tenga posibilidades de garantizar, o cuando menos hacer la diferencia, en que las juventudes no accedan a los mismos empleos precarios e inestables a los que accederían sin necesariamente participar en él.

Asimismo, al no evaluar el impacto que la pandemia por la Covid 19 pudo tener sobre la participación de las juventudes en el programa durante este tiempo, no es posible saber si, por ejemplo, el proceso de capacitación tuvo algún resultado diferenciado en comparación con el primer año de operaciones y el tercero, sobre todo considerando que la pandemia orilló a la suspensión de actividades presenciales.

Por ello, cabe la posibilidad de que existan juventudes que hayan participado en el programa durante los meses más críticos de la pandemia por la Covid 19 sin haber experimentado un proceso de capacitación que les permitiera adquirir o reforzar sus capacidades y habilidades de trabajo, esto derivado de que se desconoce si hubo centros de trabajo con posibilidades y/o capacidades para garantizar planes de capacitación a distancia y muchos menos si las juventudes tuvieron posibilidad de llevar su capacitación mediante los recursos disponibles a sus limitados alcances.

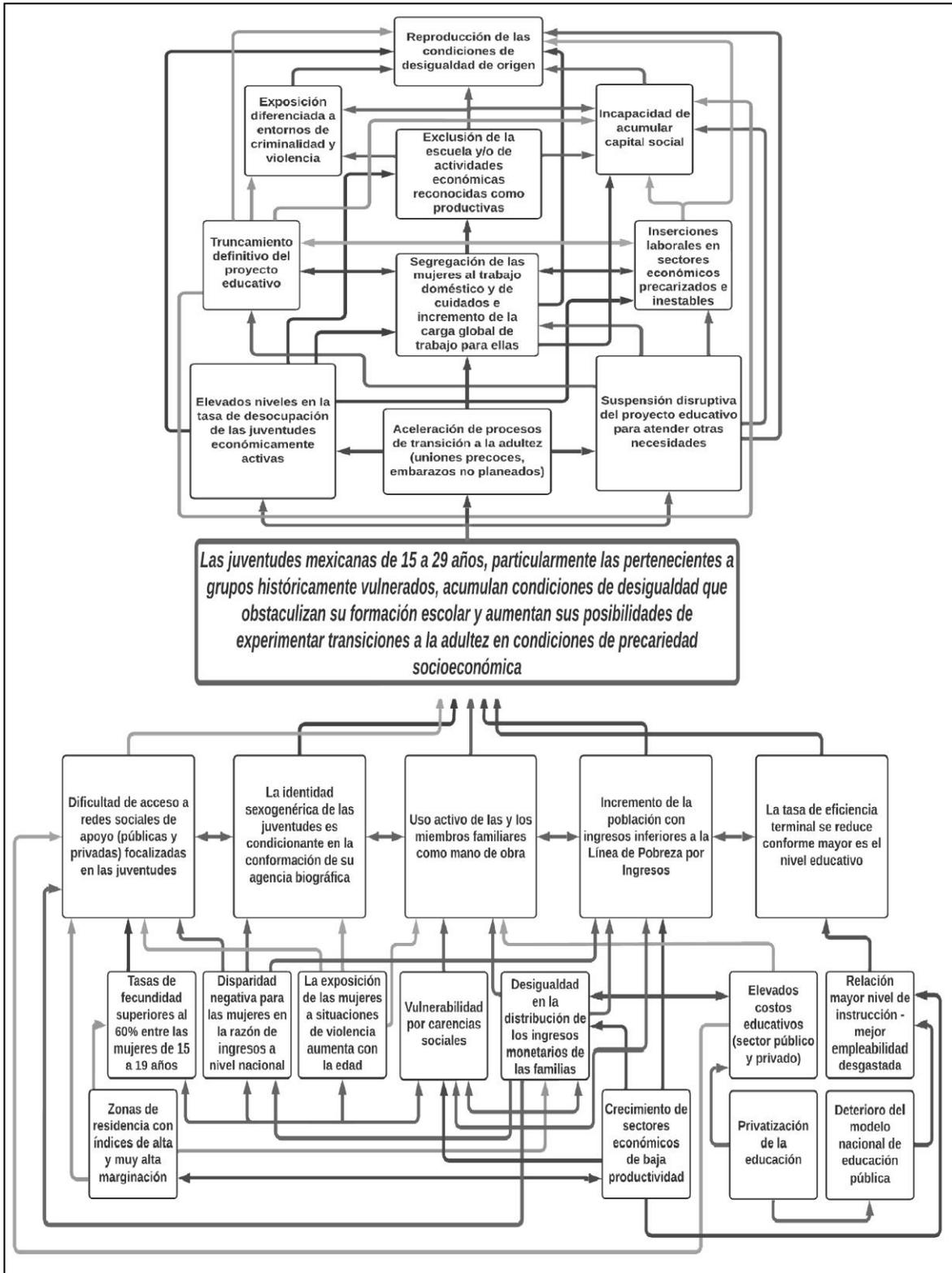
Aunque el seguro médico y la beca representaron un gran aliciente y red de apoyo para las juventudes que participaron en el PJCF durante los meses más críticos de la pandemia, esto no demuestra que el programa esté diseñado y logre aproximar a las juventudes a un estado de bienestar, en todo caso, el impacto asociado a estos productos del programa demuestra la importancia que tiene el acceso universal a servicios de salud gratuitos y la cobertura de un ingreso universal básico independientemente de la edad, el género y las condiciones de ocupación y empleabilidad.

No obstante que el Programa Jóvenes Construyendo el Futuro sí ha propiciado que una parte de las juventudes mexicanas esté logrando vincularse a unidades económicas que en diversas medidas han estado dispuestas y preparadas para capacitarles y que estén accediendo a una serie de beneficios que den un soporte mínimo a condiciones de precariedad socioeconómica y/o maximicen sus posibilidades de transitar a la empleabilidad.

También se logra identificar que algunos de los resultados generados han sido más incidentales que causales, dejando ver que el programa tiene debilidades en su diseño que convierten al PJCF en una intervención paliativa cuyos productos entregables ayudan a disminuir la intensidad de las condiciones de exclusión de las juventudes mexicanas de manera temporal, pero una vez que estas dejan de participar en el programa, nada les asegura un blindaje contra un potencial retorno a condiciones de precariedad y exclusión en un contexto socioeconómico que se mantiene cerrado e indispuesto a integrarles, que les discrimina, les segrega e invisibiliza por su identidad sexogenérica y les criminaliza por su edad.

En este sentido, hay una urgente necesidad de replantear el sentido y los mecanismos de intervención de esta Política pública para convertir los efectos circunstanciales en impactos potenciales. Como una forma de contribuir a que el éxito que ha tenido el Programa Jóvenes Construyendo en el corto plazo no tenga como destino el fracaso a largo plazo, y como resultado de las múltiples reflexiones y hallazgos realizados en esta investigación, he querido realizar una propuesta que tiene por principio demostrar la comprensión adquirida sobre la situación de la doble exclusión de las juventudes mexicanas.

Ilustración 18. Propuesta de Árbol de Problemas para replantear el diseño del PJCF.



Fuente: Elaboración propia.

Lo expuesto, integra una propuesta para replantear la problematización que dio origen al Programa Jóvenes Construyendo el Futuro; con esta, quiero invitar a reflexionar que la confluencia de los entornos familiares, las características personales, la influencia del contexto comunitario y las condiciones macroestructurales generalmente relacionadas con fallas del Estado, puede generar un caldo de cultivo que propicia la acumulación de condiciones de desigualdad socioeconómica que afecta, de manera incisiva, a grupos poblacionales relacionados con procesos de discriminación histórica, particularmente a las mujeres.

Esta acumulación de condiciones de desigualdad se manifiesta, principalmente, en la experimentación de tres escenarios interdependientes entre sí que son disruptivos en la vida de las juventudes, los cuales, dependiendo de las circunstancias personales y estructurales de vida, pueden diversificar las rutas que conllevan no solo a la exclusión de la escuela y del trabajo, la cual es una más de diferentes formas y estados de exclusión, pero quizá no la más alarmante; en cambio, de manera preocupante, casi todas estas rutas de exclusión conducen, de manera directa o indirecta, a una consecuencia superior que implica la reproducción de las condiciones de desigualdad de origen constituyendo así un círculo vicioso del que es casi imposible salir.

Este árbol de problemas y esta investigación en general se ofrecen como una muestra de confianza en que el Programa Jóvenes Construyendo el Futuro sí cuenta con el potencial de transformar la realidad de las juventudes, no solo de las que ahora no estudian y no trabajan.

Mi intención es contribuir a reflexionar la exclusión como una situación que ha resultado de procesos de desarrollo que propician la acumulación de desigualdades sociales y a la materialización de una intervención que busque resolver los distintos estados de exclusión que experimentan las juventudes, no como un medio, sino un como fin en sí mismo para brindarles a ellas la oportunidad de que su presente no esté condicionado a construir un futuro igual de precario que su pasado.

Conclusiones

Con base en los contenidos desarrollados en los capítulos presentados, ha sido posible realizar algunos hallazgos y alcanzar ciertas conclusiones que ahora me permiten responder las preguntas de investigación planteadas.

¿Qué tipo de intervención representa el Programa Jóvenes Construyendo el Futuro en el complejo problema de la doble exclusión de las juventudes mexicanas?

- El programa solo ha logrado consolidarse como una intervención esencialmente reactiva para acelerar una posible recuperación del potencial capital productivo en estado de “pasividad” que pueden representar las juventudes mexicanas doblemente excluidas, pero está lejos de representar una intervención preventiva a través del establecimiento de condiciones que aminoren el impacto negativo que tienen ciertos efectos macroestructurales que, al entrar en juego con condiciones contextuales de precariedad socioeconómica y características personales como la identidad sexogenérica, la edad y la trayectoria de vida, conforman un caldo de cultivo para la conformación de agencias biográficas vulnerables para experimentar la juventud y afrontar los procesos de transición a la adultez.

¿Qué factores de la “experiencia” de ser joven en México influyen para la conformación de agencias biográficas vulnerables para afrontar los eventos de transición a la adultez?

- Las condiciones del origen familiar son determinantes en la modelación de itinerarios biográficos, la interacción de estos con factores políticos, económicos, culturales y psico-biológicos, propios y ajenos al contexto individual, estructuran los tipos de agencia individual de las cuales surgen aspiraciones y expectativas que pueden llevar a las juventudes a movilizar recursos y tejer redes de apoyo y protección, en universos de restringidas posibilidades, para modificar sus trayectorias de vida que, ante la

permanente exposición a coyunturas críticas y sucesos azarosos que irrumpen con sus experiencias vitales, corren el riesgo de alterar sus cursos biográficos y encaminarse a escenarios que repliquen su posición de vida inicial.

¿Qué características presenta el contexto de ocupación y empleo que experimentan las juventudes mexicanas?

- La evidencia demuestra que, durante el periodo 2018-2021, han habido más hombres jóvenes de 15 a 29 años ocupados y desocupados que mujeres ocupadas y desocupadas, aunque estas son una población mayor a la de hombres. Esto se explica por la persistencia de una fuerte división por roles de género en la ocupación y el empleo de las juventudes mexicanas ya que, mientras a los hombres se les ha atribuido histórica y socialmente el rol de proveedores, a las mujeres se les ha relevado al trabajo doméstico y de cuidados no remunerado desde la infancia, quedando así invisibilizadas como una población que sí trabaja, pero que no es considerada como económicamente productiva;
- Las condiciones de ocupación para las juventudes en el mercado laboral mexicano pueden ser tan precarias al grado de que no existe una relación clara entre la actividad económica y bienestar social; esto ha provocado que trabajar en la informalidad sea una verdadera opción de ocupación, ya que la precariedad y la inestabilidad también son una característica de la formalidad laboral.

¿Por qué el Programa Jóvenes Construyendo el Futuro tiene limitantes para resolver las causas que provocan la exclusión, de la escuela y del trabajo, que experimenta una parte importante de las juventudes mexicanas?

- Porque se sustentó en un abordaje limitado que resta complejidad al problema de la doble exclusión de las juventudes mexicanas y que busca interpretar la situación de estas personas desde un abordaje que no distingue

entre juventudes y población trabajadora en general, desde una perspectiva exclusivamente ocupacional y laboral que incrusta y aborda a las juventudes en un tipo de agencia biográfica unidimensional y en un momento particular de sus vidas que no es definitivo;

- El programa falla porque el problema real de las juventudes en situación de doble exclusión no es el momento, en sí, en que la escuela y el trabajo están fuera de su itinerario biográfico, porque incluso salir de esa situación a partir de las condiciones y posibilidades individuales, aun cuando éstas sean limitadas, es común, y lo es más conforme se experimentan eventos de transición a la adultez. El verdadero problema es que existan y persistan las condiciones para que una persona joven, ante algún evento de transición que altere y ponga en riesgo la continuidad del modelo de vida construido, no tenga posibilidades, ni individuales ni sistemáticas, para afrontarlos y finalmente termine siendo orillada a la exclusión de la escuela, del trabajo o ambos.

Otras conclusiones y contribuciones adicionales de la investigación se exponen de acuerdo con su ámbito de pertenencia. En cuanto al campo de la Ciencia Política y Administración Pública, se concluye que:

- Las políticas públicas se construyen a través de procesos abiertos y sistemáticos de deliberación en los que interactúan grupos con intereses específicos con el propósito de concertar la intervención del Estado a efecto de que este disponga de los recursos a su alcance para aminorar, controlar y/o resolver situaciones de efectos negativos caracterizadas como problemas públicos;
- En tal sentido, analizar y/o evaluar políticas públicas son actividades interdependientes y eventualmente causales que comparten la característica de ser complejos procesos de investigación aplicada que se distinguen por los productos que generan ya que, mientras el análisis tiene un sentido prospectivo, la evaluación tiene una naturaleza retrospectiva al centrarse los aspectos mensurables de la política.

Por tanto, la investigación presentada contribuye al campo de la Ciencia Política en:

- Explorar que el análisis y la evaluación de políticas públicas no son intervenciones unidimensionales para abordar una serie de procesos preestablecidos, en principio porque el ciclo de políticas públicas no es un formulario, sino un guía de aproximación lógico-causal al proceso de toma de decisiones y materialización de estas en intervenciones del Estado en el espacio público;
- Determinar que el análisis y evaluación de políticas públicas son procesos que requieren una aproximación multifactorial que no desvinculen a la acción del Estado de su objeto de intervención, ya que se corre el riesgo de valorar únicamente la cualidad teórico-normativa del funcionamiento de la política y dejar fuera el impacto que esta tendría sobre el problema público que sustentó su origen;
- Establecer que los resultados del análisis y evaluación de políticas públicas necesitan ser socializados para generar que la ciudadanía se apropie de ellos como un medio de información sobre lo que el Estado hace, por qué lo hace, cómo lo hace, qué efectos produce; y más importante, como un medio de apropiación del control sobre el ejercicio de los recursos del Estado.

Sobre la experiencia de ser joven y el contexto de la ocupación y empleo de las juventudes mexicanas, se concluye que:

- La juventud es una experiencia individualizada que es influenciada por elementos macrosociales que pueden definir, de manera diferenciada, las trayectorias de vida de las personas;
- No estudiar y no trabajar difícilmente es un estado de vida deseado, sucede que alejarse de la escuela y del trabajo, temporal o permanentemente, está determinado por la capacidad unipersonal y familiar de garantizar una suerte de resistencia a los efectos negativos que pueden ejercer ciertos factores macroestructurales relacionados con la generación de condiciones de precariedad socioeconómica;

- La inactividad económica de las juventudes mexicanas es un fenómeno transitorio que está determinado por factores como la familia, el contexto de desarrollo social, el acceso a la escolaridad, condiciones macroeconómicas del mercado, y la libertad individual para tomar decisiones que, a la vez, están condicionadas y restringidas por un contexto de limitadas opciones, por lo que más que libertad de decisión se torna en la oportunidad de descalificar y culpabilizar a las juventudes por “elegir” trayectorias de vida prescritas por factores ajenos a su albedrío;
- La edad es un factor que influye en la probabilidad de que las juventudes se encuentren económicamente activas y/o inactivas ya que, a mayor edad, la probabilidad de experimentar un evento de transición forzada a la adultez incrementa, en cambio, a menor edad, la experimentación de estos eventos es menos probable, por lo que la actividad económica es una actividad que se puede aplazar y/o sustituir por los estudios;
- No obstante, de lo anterior, la evidencia sugiere que la ausencia de herramientas y opciones para transitar a la adultez con estabilidad a menor edad es un factor que puede acrecentar las posibilidades de que alguna crisis coyuntural conduzca a un itinerario biográfico errático e inestable que propicie situaciones como el truncamiento definitivo de la trayectoria educativa, el desempleo y/o prolongados períodos en la desocupación;
- El uso de la palabra nini para referirse a una agencia biográfica que potencialmente pueden experimentar todas las juventudes representa una conducta de segregación, machista, performativa, discriminatoria, clasista, sensacionalista, amarillista, restrictiva, aparatosa y escandalizadora, por lo que su utilización es errónea y debe suprimirse para evitar su reproducción en cualquier tipo de discurso;
- La superación de las vicisitudes experimentadas en el trayecto vital de las juventudes es posible gracias a la concatenación de agentes que propicien la acumulación de un halo de catalizadores que favorezcan que una persona logre “superarse en la vida”; aunque también se corre el riesgo de que estos catalizadores orillen a las juventudes hacia escenarios

completamente distintos en que la exclusión sistémica produzca efectos aniquilantes sobre ellas.

Respecto al Programa Jóvenes Construyendo el Futuro, se concluye que:

- La agenda definida en la que se inscribió el Programa Jóvenes Construyendo el Futuro se ciñe a abordar una situación negativa -la exclusión del mercado laboral de las juventudes- que sí se reconoce como resultado de afectaciones estructurales relacionales, pero que obvia y no contempla otras causas que convierten al problema de la exclusión de las juventudes del mercado laboral y de la escuela en uno que requiere de una intervención con un enfoque multidimensional y no una intervención unidimensional que ofrece soluciones paliativas sí necesarias, pero no precisas ni efectivas;
- El PJCF es un producto de limitaciones metodológicas, complicaciones y condiciones sistemáticas y decisiones políticas fundamentadas en estos factores, razón por la que el programa, en su intento por mejorar las condiciones de las juventudes doblemente excluidas, se enfrenta a las mismas condiciones que llevaron a estas juventudes a ser estigmatizadas, invisibilizadas, criminalizadas y segregadas sistemáticamente;
- El PJCF carece de principios de causalidad entre sus componentes y solo confía en la eventualidad de que estos logren, por sí, un efecto positivo para mejorar las condiciones de las juventudes, pero que no evita que se reintegren a un contexto socioeconómico que se mantiene hostil para con ellas y sobre el cual no tiene capacidades para transformar;
- El PJCF sí ha hecho ajustes para mejorar la mecánica de operación, pero solamente en aquellos elementos sobre los que tiene una capacidad de incidencia y que, realmente, contribuyen a mejorar el control de los recursos públicos y evitar que las juventudes tengan que enfrentar, durante su estancia en el programa, otras condiciones de exclusión que son propias del mercado de trabajo como la explotación laboral o la retención de salarios;
- No obstante, el PJCF carece de disposición para ser perfeccionado porque los ajustes que le han realizado son intervenciones de efectos sustanciales,

pero no significativos a nivel de impacto, en cambio, ha carecido de disposición para ser reformulado en sus fundamentos conceptuales para explotar toda la potencialidad que sí puede tener para mejorar las condiciones de vida y no solo las de empleabilidad de las juventudes mexicanas;

- Las juventudes que ya han sido beneficiadas por el programa no están exentas de retornar a un estado de exclusión que el PJCF es incapaz de extinguir; y por otro lado, las debilidades de intervención del programa no resuelven que, aquellas juventudes que, por su edad y ocupación -que esencialmente son momentos transitorios en el itinerario biográfico de las personas- hoy en día estudian, trabajan o ambas, sigan corriendo el riesgo de integrarse a la población de juventudes invisibilizadas e históricamente estigmatizadas por no encajar con los roles performativos que, adultocéntricamente, les han sido impuestos.

Asimismo, aquí se exponen algunas recomendaciones que, desde la evidencia presentada en esta investigación, se podrían sumar al diseño y operación del programa para mejorar su desempeño:

- Llevar a cabo monitoreos semestrales sobre las condiciones de ocupación y empleo de las juventudes mexicanas para que las metas de atención anual, más que a los ajustes programáticos y presupuestales, se puedan ajustar a las fluctuaciones poblacionales que se pueden identificar en la ENOE del INEGI; esto implicaría mejorar la comprensión sobre la dinámica de las juventudes en el contexto de ocupación y empleo;
- Valorar la posibilidad de ampliar el rango etario de atención del programa para incluir a las juventudes de 15 a 17 años como parte de la población objetivo, esto derivado de que desde esta edad comienzan los incrementos tanto en la tasa de desocupación laboral, como en las de deserción escolar y embarazos no planeados; por lo tanto, se considera que el programa serviría como una red de apoyo para las juventudes de estas edades que están en riesgo de truncar sus trayectorias educativas.

- Diseñar un indicador de eficiencia terminal que permita identificar el tiempo estimado de estancia que pasan las juventudes participando en el programa, así como un formulario que recabe información sobre los motivos por los que solicitan su desvinculación del programa.
- Establecer un calendario trimestral de inscripciones y, eventualmente egresos, al programa con el objetivo de facilitar el seguimiento y monitoreo del ejercicio presupuestal del programa por los conceptos de transferencias monetarias a las juventudes beneficiarias.
- Implementar procedimientos de revalidación de documentación y/o disponibilidad de los centros de trabajo para mantenerlos dentro de la oferta de capacitación del programa y garantizar que las juventudes aspirantes se vinculen a un centro de trabajo con disponibilidad de brindar la capacitación debida; lo anterior, derivado que se ha observado que hay centros de trabajo que, por motivos generalmente desconocidos, dejan de estar disponibles para llevar a cabo la capacitación de aprendices, pero no son dados de baja de la plataforma del programa.
- Incentivar un ejercicio de evaluación de impacto del programa desde la perspectiva de las juventudes participantes, priorizando el seguimiento y estudio de la trayectoria de las juventudes antes, durante y después de su participación en el programa, así como el estudio del uso del apoyo económico por parte de las juventudes beneficiarias.
- Considerar la posibilidad de establecer un estudio socioeconómico de entrada y de salida para las juventudes que se inscriben y concluyen los 12 meses de capacitación para identificar, de manera individual y colectiva, las características particulares de la población beneficiaria y los efectos directos que puede generar el programa en este sentido.
- Valorar el establecimiento de un tabulador para determinar el monto del apoyo económico en función de las características y necesidades socioeconómicas de las juventudes, además de la consideración de que la identidad sexogenérica es un factor diferenciador en los niveles de ingresos de las juventudes mexicanas, mismo que podría comenzar a tratarse desde

el programa con el objetivo de aminorar las brechas en la percepción de ingresos.

Por lo expuesto, me es posible decir que el objetivo: **Estudiar el contexto de ocupación y empleo de las juventudes mexicanas durante el periodo 2018-2021 como un referente empírico para analizar el diseño del Programa Jóvenes Construyendo el Futuro y llegar a exponer las debilidades y limitaciones que tiene este para resolver el problema de la doble exclusión de las juventudes mexicanas;** ha sido cumplido a cabalidad.

Asimismo que la hipótesis planteada sobre que el **Programa Jóvenes Construyendo el Futuro no constituye una política pública con la capacidad de resolver el problema de la exclusión de la escuela y del trabajo de las juventudes mexicanas debido a que se diseñó con base en una perspectiva que no prioriza a las juventudes en sí mismas, sino su potencial macroeconómico como capital productivo, razón por la que el programa es una intervención unidimensional condicionada a paliar, coyunturalmente, los efectos de la exclusión socioeconómica de las juventudes, pero que no puede garantizar la extinción del estado de exclusión ni un potencial retorno y/o ingreso a él** ha sido comprobada.

Jóvenes Construyendo el Futuro es un hito en el contexto mexicano, pero el éxito del programa no será por aumentar los niveles de empleo de la población juvenil ni por incrementar los índices de retorno a la escolaridad, tampoco por aumentar las capacidades y habilidades en el trabajo de las juventudes mexicanas porque el actual diseño del programa no permitiría lograr esos escenarios; el mayor éxito del programa, dadas sus características, será el de haber colocado en la agenda de gobierno un problema público hasta la fecha ignorado como un primer gran paso en la lucha por dignificar a una población históricamente discriminada.

Anexos

Ilustración 19. Respuesta a la solicitud para obtener el diagnóstico 2018 del Programa Jóvenes Construyendo el Futuro

 TRABAJO SECRETARÍA DEL TRABAJO Y PREVISIÓN SOCIAL	 2020 LEONOR YICARIO SECRETARÍA DE ECONOMÍA	Unidad de Administración y Finanzas Dirección General de Programación y Presupuesto Dirección de Programación, Evaluaciones y Financiamientos Externos
Oficio número 511.-04/275/2020		
Ciudad de México, 13 de noviembre de 2020		
KARUN YAMIN YATANI VERASTEGUI DIRECTOR DE EVALUACIÓN, RENDICIÓN DE CUENTAS Y RESPONSABILIDAD PÚBLICA P R E S E N T E		
Se hace referencia al folio 0001400148520 del 27 de octubre de 2020, a través del cual la Unidad de Transparencia recibió la solicitud de información en la que se requiere lo siguiente:		
<i>"Solicita el documento denominado como Diagnóstico del Programa Jóvenes Construyendo el Futuro; realizado por la Secretaría del Trabajo y Previsión Social y utilizado por el CONEVAL para la evaluación de diseño del Programa Jóvenes Construyendo el Futuro." (sic).</i>		
Al respecto, con fundamento en los artículos 6º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 40 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; en ejercicio de las atribuciones conferidas en los artículos 1 párrafo segundo, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria; y 23, del Reglamento Interior de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, se adjunta el documento solicitado.		
Esta respuesta fue preparada expresamente para atender la presente solicitud, con apoyo en la información con que se cuenta y con apego a las atribuciones conferidas a la Dirección General de Programación y Presupuesto.		
Sin otro particular aprovecho la ocasión para enviarle un saludo cordial.		
ATENTAMENTE		
		
JORGE FERNANDO RODRÍGUEZ GONZÁLEZ DIRECTOR DE PROGRAMACIÓN, EVALUACIONES Y FINANCIAMIENTOS EXTERNOS		
C.c.p. José Jacinto Guzmán Moreno - Director General de Programación y Presupuesto. - Presente. YVC		
Bvto. Adolfo López Mateos 986, Piso 6, Las Alpeas, 07010 Álvaro Obregón, CDMX. Tel. 01 55 2000 5300 EXT: 6292 www.gob.mx/stps		
1 de 1		

Tabla 23. Referentes de Política Pública similares al Programa Jóvenes Construyendo el Futuro

Programa	Descripción	Productos
Programa de Capacitación Laboral para Mujeres Jefas de Hogar de Chile (1992- Continúa en operación)	El objetivo general es aumentar la capacidad económica de las Mujeres Jefas de Hogar, mejorar su calidad de vida y la de los miembros de su familia, para así poner fin a cualquier tipo de discriminación que les afecte.	<ul style="list-style-type: none"> • Formación para el Trabajo. • Capacitación Laboral e Intermediación Laboral para el trabajo Asalariado. • Apoyo al Trabajo Independiente. • Nivelación de Educación Básica y Media Superior. • Acceso a la Salud. • Cuidado Infantil. • Asistencia Judicial.
Programa Chile Joven (1991-1999)	El objetivo general del programa es mejorar las probabilidades de inserción laboral de jóvenes pertenecientes a familias de bajos ingresos con el objetivo de contribuir a la integración social.	<ul style="list-style-type: none"> • Capacitación y Experiencia Laboral en Empresas. • Aprendizaje Alternado. • Capacitación para el trabajo Independiente. • Formación y Capacitación laboral.
Programa ProJoven. Perú (1996-Continúa en operación)	El Programa proporciona capacitación y experiencia laboral a jóvenes de escasos recursos en ocupaciones específicas demandadas por el sector productivo, al nivel de semicalificación. De este modo, se apunta a enfrentar el problema que se deriva de la baja inserción de los jóvenes pobres en el mercado de trabajo.	<ul style="list-style-type: none"> • Capacitación en ocupaciones específicas dividida en dos fases: formación técnica y práctica laboral. • Estipendio mensual para gastos de movilidad y alimentación. • Seguro médico. • Subsidio nacional especial para favorecer la participación de mujeres con hijos.
Programa PROJOVEN. Uruguay (1996-2013)	Los principales objetivos de PROJOVEN son apoyar a los jóvenes de los sectores de menores ingresos para que puedan mejorar sus posibilidades y oportunidades de inserción laboral mediante procesos de capacitación laboral, efectivamente articulados con las demandas de recursos humanos detectadas en el mercado de trabajo.	<ul style="list-style-type: none"> • Fortalecer la articulación entre la capacitación laboral para jóvenes y las exigencias del mercado de trabajo. • Cooperar con las empresas en sus procesos de incorporación de jóvenes semicalificados y ofrecerles una primera experiencia laboral.

<p>Corporación Paisajoven de Medellín. Colombia (1994)</p>	<p>Surge de un acuerdo bilateral de trabajo entre la Alcaldía de Medellín y la Fundación Alemana de Cooperación Técnica, y asume un funcionamiento en forma de red, incluyendo entidades municipales, ONG, Fundaciones y universidades. Con el objetivo de promover la concertación entre organizaciones, profesionalizar su personal y promover experiencias piloto.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Modelo de gestión para la capacitación e inserción laboral del joven. • Asesorías en gestión. • Bolsa de herramientas. • Diplomado sobre metodología de diseño y evaluación de proyectos. • Cursos y seminarios de instituciones especializadas.
<p>Programa Federal Capacita-T. Secretaría de Educación Pública. México.</p>	<p>Ofrece diversas capacitaciones a jóvenes entre los 15 y los 29 años de edad para ayudarlos a regresar a la escuela, ingresar al mercado laboral o emprender proyectos productivos.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Genera una oferta educativa pertinente a las necesidades de los usuarios y del desarrollo regional y nacional. • Promueve el desarrollo humano. • Incentiva el emprendimiento. • Coadyuva a abatir el rezago educativo.
<p>Modelo de programas aprendices de México.</p>	<p>Dirigido a jóvenes que buscan graduarse de un bachillerato técnico de ciertas carreras técnicas seleccionadas de acuerdo con las necesidades de empresas pertenecientes a la Confederación Patronal de la República Mexicana (COPARMEX)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Basado en el sistema dual alemán. • Cada estudiante contaba con un plan de aprendizaje individual que alternaba la enseñanza en el aula y el aprendizaje basado en el trabajo. • Las empresas cubrían los costos de la capacitación interna de sus propios instructores. • El gobierno proveía una beca mensual por la duración del programa de aprendices (1 o 2 años).
<p>Construye T. Secretaría de Educación Pública y Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. México.</p>	<p>Dirigido a estudiantes de nivel medio superior con el objetivo de promover el aprendizaje de las habilidades socioemocionales de los jóvenes para así prevenir conductas de riesgo que trunquen la trayectoria educativa de los estudiantes.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Énfasis en el aprendizaje socioemocional.

Fuente: Elaboración propia con base en Cinterfor, OIT (2000). Empleo y capacitación laboral de jóvenes en América Latina; STPS. (2018). Diagnóstico Programa Jóvenes Construyendo el Futuro.

Tabla 24. Matriz de Indicadores para Resultados del Programa Jóvenes Construyendo el Futuro, 2019.

Nivel de la MIR	Resumen narrativo	Indicadores	Supuestos
Fin	Contribuir al desarrollo económico incluyente mediante la inclusión laboral de jóvenes entre 18 y 29 años.	Porcentaje de ocupación de jóvenes entre 18 y 29 años que no estudian y no trabajan que cuentan con capacidades.	Crecimiento económico y expansión de la demanda laboral.
Propósito	Jóvenes entre 18 y 29 años mejoran sus habilidades técnicas y socioemocionales para su inclusión laboral.	<p>Porcentaje de constancias de capacitación emitidas.</p> <p>Porcentaje de jóvenes que incrementaron sus habilidades socioemocionales.</p> <p>Porcentaje de jóvenes que contestan la prueba final de habilidades socioemocionales.</p> <p>Cobertura del Programa Jóvenes Construyendo el Futuro.</p>	Los jóvenes desean la capacitación laboral. Jóvenes acceden a un espacio laboral formativo.
Componente	Capacitación en el trabajo con beca y seguro médico otorgados.	<p>Porcentaje de vinculación de jóvenes a un Centro de Trabajo.</p> <p>Porcentaje de jóvenes que concluyen el programa.</p> <p>Porcentaje de retención de jóvenes vinculados.</p>	La población objetivo no enfrenta barreras físicas o geográficas para registrarse al programa. Los sectores público, privado y social, al igual que los jóvenes, colaboran de <i>bona fide</i> en el programa.
Actividad	Integración y actualización del registro de jóvenes disponibles para trabajar que recibirán la capacitación.	<p>Porcentaje de jóvenes vinculados a un Centro de Trabajo</p> <p>Porcentaje de jóvenes que cumplen con los requisitos para ser beneficiarios del programa.</p>	El contexto familiar de los jóvenes vinculados es tal que les permite disponer del tiempo necesario para recibir la capacitación.

Fuente: Elaboración propia con base en SHCP. (2021). Portal Transparencia Presupuestaria Observatorio del Gasto. Programas. Ficha de Programa Jóvenes Construyendo el Futuro; CONEVAL. (s.f. b) Evaluación y Monitoreo de Programas Sociales. Matrices de Indicadores de Programas Sociales [2019, 2020, 2021].

Tabla 25. Matriz de Indicadores para Resultados del Programa Jóvenes Construyendo el Futuro, 2020

Nivel de la MIR	Resumen narrativo	Indicadores	Supuestos
Fin	Contribuir a aumentar la empleabilidad y la inclusión social en el mercado laboral, para los jóvenes entre 18 y 29 años que no estudian y no trabajan, a través de capacitaciones en el trabajo.	Porcentaje de jóvenes beneficiarios del Programa que se colocan en un trabajo en relación al total de jóvenes que concluyen su capacitación.	Crecimiento económico y expansión de la demanda laboral.
Propósito	Los jóvenes de entre 18 y 29 años, que no estudian y no trabajan, adquieren hábitos de trabajo en los centros laborales, lo que favorece su empleabilidad.	<p>Porcentaje de constancias de capacitación emitidas.</p> <p>Cobertura en zonas prioritarias del Programa Jóvenes Construyendo el Futuro.</p> <p>Cobertura del Programa Jóvenes Construyendo el Futuro.</p>	Los jóvenes utilizan los hábitos de trabajo y habilidades desarrolladas en la práctica laboral en su búsqueda de trabajo.
Componente	Capacitación, con beca económica y seguro médico para los jóvenes, entre 18 y 29 años que no estudian ni trabajan, entregada.	<p>Porcentaje de Satisfacción.</p> <p>Porcentaje de jóvenes que concluyen el Programa.</p> <p>Porcentaje de jóvenes beneficiarios del Programa respecto al total de solicitantes verificados correctos en el programa.</p> <p>Porcentaje de mujeres beneficiarias del Programa.</p>	Los planes de capacitación ofertados son ejecutados de acuerdo con lo especificado en los mismos; los jóvenes adquieren los hábitos formativos descritos en el plan de capacitación.
Actividad	Verificación de las solicitudes, registradas por los tutores y jóvenes de entre 18 y 29 años, para participar en el programa.	<p>Porcentaje de centros de trabajo verificados correctos que cumplen con los requisitos establecidos en los lineamientos para ser tutores en el Programa.</p> <p>Porcentaje de jóvenes que cumplen con los requisitos establecidos en los lineamientos para ser beneficiarios del Programa.</p>	El contexto familiar de los jóvenes vinculados es tal que les permite disponer del tiempo necesario para recibir la capacitación. Los centros de trabajo ofertan planes de capacitación eficientes y estos son acorde a los perfiles de los jóvenes solicitantes.

Fuente: Elaboración propia con base en SHCP. (2021). Portal Transparencia Presupuestaria Observatorio del Gasto. Programas. Ficha de Programa Jóvenes Construyendo el Futuro; CONEVAL. (s.f. b) Evaluación y Monitoreo de Programas Sociales. Matrices de Indicadores de Programas Sociales [2019, 2020, 2021].

Tabla 26. Matriz de Indicadores para Resultados del Programa Jóvenes Construyendo el Futuro, 2021

Nivel de la MIR	Resumen Narrativo	Indicadores	Supuestos
Fin	Contribuir a la incorporación de jóvenes de 18 a 29 años en actividades económicas a través de la capacitación en el trabajo mediante su conexión con unidades económicas dispuestas a brindarles dicha capacitación.	Porcentaje de jóvenes ocupados de 18 a 29 años, respecto de la población Económicamente Activa de 18 a 29 años	La economía del país genera espacios para que los jóvenes de 18 a 29 años desarrollen actividades productivas.
Propósito	Los jóvenes de 18 a 29 años que no estudian y no trabajan en el territorio nacional cuentan con oportunidades para desarrollar actividades productivas.	<p>Porcentaje acumulado de jóvenes de 18 a 29 años que no estudian y ni trabajan, beneficiados por el programa;</p> <p>Cobertura del PJCF en zonas prioritarias</p> <p>Porcentaje de mujeres beneficiarias del Programa</p> <p>Cobertura del Programa</p> <p>Porcentaje de aprendices egresados que adquirieron su primera experiencia en una actividad productiva mediante su participación en el programa, respecto del total de aprendices egresados que contestaron el cuestionario de salida</p>	Las unidades económicas en el país ofrecen espacios para que los jóvenes de 18 a 29 años desarrollen actividades productivas

Componente	aprendices vinculados a un CT participante que imparte capacitación laboral	Porcentaje de aprendices vinculados a un centro de trabajo respecto del total de jóvenes postulantes	Los beneficiarios obtienen una cuenta bancaria de tipo digital para fomentar la inclusión financiera digital. Los jóvenes postulantes eligen un centro de trabajo participante y se vinculan a él para recibir capacitación laboral y el apoyo económico mensual.
	Apoyo económico otorgado a través de un instrumento bancario	Porcentaje de beneficiarios a los que la institución financiera, a través de la que se realiza la dispersión del apoyo económico por parte del programa, les generó una cuenta bancaria de tipo digital a solicitud de la STPS	
Actividades	Postulación de los jóvenes registrados a un CT participante	Porcentaje de jóvenes postulantes, respecto del total de jóvenes registrados en el programa	Los jóvenes registrados y los centros de trabajo solicitantes cumplen con los requisitos y la documentación necesaria para participar en el Programa
	Verificación de CT	Porcentaje de CT que acreditaron el proceso de verificación, respecto del total de centros de trabajo registrados	
	Pago de becas a los beneficiarios	Porcentaje de jóvenes aprendices que recibieron el pago de la beca, respecto del total de aprendices vinculados que se estima cumplan los requerimientos	

Fuente: Elaboración propia con base en SHCP. (2021). Portal Transparencia Presupuestaria Observatorio del Gasto. Programas. Ficha de Programa Jóvenes Construyendo el Futuro; CONEVAL. (s.f. b) Evaluación y Monitoreo de Programas Sociales. Matrices de Indicadores de Programas Sociales [2019, 2020, 2021].

Tabla 27. Resultados del PJCF en los niveles Componente y Actividad de la MIR 2021

Nivel de la MIR	Indicador	Resultados
Componente / Producto	Porcentaje de aprendices vinculados a un centro de trabajo respecto del total de jóvenes postulantes	A diciembre de 2021, el indicador mostró que el PJCF supera su meta de vinculación de juventudes ya que, para este periodo, se programó la vinculación de 336 mil juventudes a un Centro de Trabajo; sin embargo, se logró vincular a 340 mil 31 juventudes, hecho que da cuenta de la alta demanda de las juventudes por participar en el PJCF.
	Porcentaje de beneficiarios a los que la institución financiera, a través de la que se realiza la dispersión del apoyo económico por parte del programa, les generó una cuenta bancaria de tipo digital a solicitud de la STPS	Una de las dificultades para la evaluación y monitoreo del PJCF es la característica de que las juventudes egresan e ingresan al programa en diferentes momentos del ejercicio fiscal, esto ha provocado dificultades para observar el cumplimiento del programa en la generación de productos y servicios, tal es el caso de este indicador que expone que, durante el ejercicio fiscal 2021, el programa fue capaz de gestionar la cuenta bancaria digital de 426 mil 376 juventudes, lo que significó generar más cuentas de las programas para el mismo periodo (378 mil 765), pero que son menos de las juventudes beneficiarias en el mismo periodo (541 mil 148); esto puede implicar que durante 2021 solamente hubo solamente hubo 426 mil 476 nuevas juventudes aprendices porque los 114 mil 772 restantes se formaron parte del programa durante dos ejercicios fiscales distintos, es decir, se inscribieron en un ejercicio fiscal y concluyeron su participación en el siguiente.
Actividades	Porcentaje de jóvenes postulantes, respecto del total de jóvenes registrados en el programa	Para este periodo, el PJCF informó la solicitud de registro de 1 millón 30 mil 432 juventudes de las que solo 766 mil 793 cumplieron los requisitos y lograron postularse a una vacante, pero solo 541 mil 148 lograron recibir los beneficios del programa (beca, seguro y capacitación) al menos por un mes; el PJCF no informa de posibles casos o factores que impidan que las juventudes cumplan cuando menos un mes en el programa.
	Porcentaje de CT que acreditaron el proceso de verificación, respecto del total de centros de trabajo registrados	Uno de los aspectos esenciales del PJCF es la disponibilidad de unidades económicas interesadas en participar con el programa; en este sentido, durante 2021 se registraron 35 mil 6262 nuevos centros de trabajo que, sumados a los ya inscritos, lograron acumular 60 mil 84 centros de trabajo disponibles para capacitación, esto significa una relación aproximada de disponibilidad 1 centro de trabajo por cada 9 juventudes aprendices.

	<p>Porcentaje de jóvenes aprendices que recibieron la beca, respecto del total de aprendices vinculados que cumplen los requerimientos</p>	<p>Este indicador podría estar demostrando una debilidad operativa del PJCF ya que, durante 2021, reporta el pago de la beca a las 541 mil 148 juventudes aprendices que reportó haber beneficiado, pero estima que solo 444 mil 585 de ellas cumplían los requerimientos necesarios para ser beneficiarias con este producto. Se mantiene como incógnita porque se pagó a más juventudes de las que se estimó que sí cumplían con los requisitos, aunque esto pudiera tener una explicación en que el PJCF registra como beneficiaria a cualquier juventud que reciba, al menos, una vez el pago de su beca, por lo que podría estar considerando como beneficiarias a juventudes que no necesariamente cumplan los 12 meses de capacitación, lo que podría implicar que, durante 2021, 96 mil 563 juventudes fueron dadas de baja del programa y dejaron de recibir los beneficios de este después del primer mes de capacitación, que su situación de no estudiar y no trabajar cambio por lo que dejaron de cumplir con los requisitos o que el programa pudo pagar más de 507 millones 728 mil 254 pesos por concepto de becas a juventudes que no existen o que no debían recibir esos recursos. Persiste falta de claridad al respecto.</p>
--	--	--

Fuente: Elaboración propia con base en SHCP. (2021). Portal Transparencia Presupuestaria Observatorio del Gasto. Programas. Ficha de Programa Jóvenes Construyendo el Futuro; CONEVAL. (s.f. b) Evaluación y Monitoreo de Programas Sociales. Matrices de Indicadores de Programas Sociales [2019, 2020, 2021]. STPS. Jóvenes Construyendo el Futuro. MIR; STPS. (2021c). Avances y resultados 2020 del Programa Sectorial de Trabajo y Previsión Social; STPS (2021d). 3 Informe de Labores 2020-2021; CONEVAL. (2021b). Fichas de Monitoreo y Evaluación 2020-2021 de los Programas y Acciones Federales de Desarrollo Social.

Bibliografía

Aguayo, E.; Mancha, G.; Rangel, E. (2013). Descifrando a los ninis. Un estudio para Nuevo León y México. Universidad Autónoma de Nuevo León. Monterrey, Nuevo León. Disponible en <http://eprints.uanl.mx/7398/>

Aguila, E.; Mejía N.; Pérez, F.; Rivera, A.; Ramírez, E. (2015). Pobreza y vulnerabilidad en México: el caso de los jóvenes que no estudian ni trabajan. Estudios Económicos (México, D.F.), Vol. 30, no. 1. pp. 3-49. Disponible en http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0186-72022015000100003&lng=es&tlng=es.

Aguilar, C. (2017). Evaluación de políticas públicas. Una aproximación. Universidad Autónoma Metropolitana. México.

Aguilar, L. (2007). El aporte de la Política Pública y de la Nueva Gestión Pública a la gobernanza. Revista del CLAD Reforma y Democracia, (39),5-32. Disponible en <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=3575/357533693001>

Aguilar, L. (2008). Marco para el Análisis de las Políticas Públicas. Administración & Ciudadanía. Vol. 3, Núm. 2. Ecola Galega de Administración Pública (EGAP), Santiago de Compostela. Disponible en http://eva.fcs.edu.uy/pluginfile.php/59113/mod_folder/content/0/Bibliograf%C3%ADa%20obligatoria/u1%20-%20Aguilar%20Villanueva%202008.pdf?forcedownload=1

Aguilar, L. (Ed.) (1993). Problemas Públicos y agenda de gobierno. México: Miguel Ángel Porrúa. Disponible en https://negociacionytomadecisiones.files.wordpress.com/2017/04/10001_problemas-publicos-y-agenda-de-gobierno.pdf

Alarcón, X. (2020). Metaevaluación de los programas sociales enfocados a la reducción de la pobreza: El caso de prospera (Tesis de Maestría). Universidad Nacional Autónoma de México. Ciudad de México. Disponible en https://ru.dgb.unam.mx/handle/DGB_UNAM/TES01000799750

Álvarez-Rojas, J.; Preinfalk-Fernández, M. (2018). Teoría del Programa y Teoría del Cambio en la Evaluación para el Desarrollo: Una revisión teórico-práctica. Revista ABRA. Vol. 38, Núm. 56. pp. 1-16. Disponible en <https://doi.org/10.15359/abra.38-56.2>

Aquilino, N.; Arena, E.; Bode, M. y Scolari, J. (febrero 2019). Guía N° 3: Teoría de cambio, Serie ¿Cómo diseñar metas e indicadores para el monitoreo y evaluación de políticas públicas? Buenos Aires: CIPPEC. Disponible en <https://www.cippec.org/wp-content/uploads/2019/03/ME-Guia-3.pdf>

Arceo-Gómez, E.; Campos, R. (2011). ¿Quiénes son los NiNis en México? CIDE: Documento de Trabajo Número 254. Disponible en <http://hdl.handle.net/11651/930>

Arellano, D.; Blanco, F. (2013). Políticas Públicas y Democracia. Distrito Federal, México: Instituto Federal Electoral.

Ballart, Xavier. Modelos teóricos para la práctica de la evaluación de programas en Brugué, Q. y Subirats, J. (eds.). Lecturas de Gestión pública. Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 1996. pp. 321-352. Disponible en https://www.researchgate.net/publication/255582280_Modelos_teoricos_para_la_practica_de_la_evaluacion_de_programas

Banerjee, A.; Duflo, E. (2011). Repensar la pobreza. Un giro radical en la lucha contra la desigualdad global. Taurus.

Barriguet, A. (10 de septiembre de 2019). En 2020 habrá menos dinero para Jóvenes Construyendo el Futuro. MEXICANOS CONTRA LA CORRUPCIÓN Y LA IMPUNIDAD. Disponible en <https://contralacorrupcion.mx/presupuesto-jovenes-construyendo-futuro-2020/>

Bermúdez-Lobera, J. (2014). Las transiciones a la adultez de los jóvenes que no estudian ni trabajan (ninis) en México, 2010. Papeles de población, No. 79. pp. 243-279. Disponible en http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1405-

74252014000100009&lng=es&tlng=es.

Blasco, J. (2009). Guía práctica 3 Evaluación del diseño. Colección Ivàlua de guías prácticas sobre evaluación de políticas públicas. Barcelona. Disponible en https://www.dgfc.sepg.hacienda.gob.es/sitios/dgfc/es-ES/ipr/fcp1420/e/Documents/Guia3_Evaluacion_de_dise%C3%B1o_ivalua.pdf

Boneti, L. (2017). Políticas públicas por dentro. Buenos Aires, Argentina: CLACSO.

Borunda, J. (2013). Juventud lapidada: el caso de los ninis. *Nóesis. Revista de Ciencias Sociales y Humanidades*. Vo. 22, núm. 44. pp. 120-143. Disponible en <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=85927875006>

Bouzas, R. (2005). Los caminos de la evaluación de políticas públicas: una revisión del enfoque. *RIPS. Revista de Investigaciones Políticas y Sociológicas*, 4(2),69-86. Disponible en <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=380/38040205>

Bueno, C.; Osuna, J. (2013). Evaluación del diseño de políticas públicas: propuesta de un modelo integral. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, (57), 37-66. Disponible en <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=3575/357533689002>

Bustelo, M. (2001). La evaluación en el marco del análisis de políticas públicas. En Salcedo, Roberto. (Comp). *Evaluación de políticas públicas*. Escuela de Administración Pública del Distrito Federal. Secretaría de Educación del Distrito Federal. Siglo Veintiuno. México, 2011. Disponible en http://data.evalua.cdmx.gob.mx/docs/estudios/i_epp_eap.pdf

Bustelo, M. (2002). *Metaevaluation as a Tool for the Improvement and Development of the Evaluation Function in Public Administrations*. Noviembre 2, 2017. Canadian Evaluation Society. Disponible en https://evaluationcanada.ca/distribution/20021010_bustelo_maria.pdf

Bustelo, M. ¿Qué tiene de específico la metodología de evaluación? En Bañón, R. (comps). *La evaluación de la acción y de las políticas públicas*. Editorial Díaz de

Santos. Madrid, 2003. Disponible en http://orga.blog.unq.edu.ar/wp-content/uploads/sites/28/2014/03/Bustelo_metodologia_evaluacion.pdf

Butler, J. (1999). El género en disputa. El feminismo y la subversión de la identidad. Barcelona. Ediciones Paidós Ibérica S.A.

Calduch, R. (2003). Métodos y técnicas de investigación en Relaciones Internacionales. Madrid.

Cardozo, M. (2006). La evaluación de políticas y programas públicos. El caso de los programas de desarrollo social en México. Miguel Ángel Porrúa. México.

Casar, Ma. Amparo.; Maldonado, C. (2008). Formación de agenda y proceso de toma de decisiones. Una aproximación desde la ciencia política. Documento de Trabajo Administración Pública, Núm. 207. CIDE. México. Disponible en <http://libreriacide.com/librospdf/DTAP-207.pdf>

Castañeda, A. (2007). La capacitación y adiestramiento en México: regulación, realidades y retos. Revista Latinoamericana de Derecho Social, 1(5). Disponible en <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/derecho-social/article/view/9520/11553>

Cejudo, G. (2019, agosto 13). Combatir la pobreza con transferencias monetarias: las ausencias del diseño. Animal Político. Disponible en <https://www.animalpolitico.com/intuiciones-y-evidencia/combatar-la-pobreza-con-transferencias-monetarias-las-ausencias-del-diseno/>

Centro de Investigación y Docencia Económicas, CIDE. (2012). Meta evaluación del Fondo Nacional para el Fomento de las Artesanías (FONART). Disponible en http://www.inapam.gob.mx/work/models/SEDESOL/EvaluacionProgramasSociales/2012/META_EV_2012/FONART_MetaEvaluacion.pdf

Cinterfor, OIT (2000). Empleo y capacitación laboral de jóvenes en América Latina. Boletín No. 150. Septiembre-diciembre. Montevideo. Disponible en

https://www.oitcinterfor.org/sites/default/files/file_articulo/cin_oit.pdf

Comisión Nacional de Salarios Mínimos, CONASAMI. (2019). Resolución que fija los salarios mínimos que habrán de regir a partir del 1° de enero del 2020. Diario Oficial de la Federación. Disponible en: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5582641&fecha=23/12/2019

Comisión Nacional de Salarios Mínimos, CONASAMI. (2021). El efecto del Programa “Jóvenes Construyendo el Futuro” durante la pandemia. Disponible en <https://www.gob.mx/conasami/documentos/el-efecto-del-programa-jovenes-construyendo-el-futuro-durante-la-pandemia-283604>

Comisión Nacional de Salarios Mínimos, CONASAMI. (2022). Evolución del Salario Mínimo. Índice del Salario Mínimo real. Disponible en: <https://www.gob.mx/conasami/documentos/evolucion-del-salario-minimo>

Consejo de Evaluación del Desarrollo Social del Distrito Federal, Evalúa DF. (2010). Sistematización de la Experiencia de Evaluación de Evalúa DF en 2008 (metaevaluación y autoanálisis). Informe Final. México, DF. Disponible en http://data.evalua.cdmx.gob.mx/files/transparencia/2010/met_inf_fin.pdf

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, CONEVAL. (2021a). De la emergencia a la recuperación de la pandemia por la Covid-19: La política social frente a desastres. Disponible en https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IEPSM/Paginas/Politica_social_frente_desastres.aspx

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, CONEVAL. (s.f. a). Sistema de Monitoreo de la Política Social. SIMEPS. Disponible en <http://sistemas.coneval.org.mx/SIMEPS/>

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, CONEVAL. (2020a). Evaluación de diseño con trabajo de campo del Programa Jóvenes Construyendo el Futuro 2019-2020. Ciudad de México. Disponible en

https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IEPSM/Paginas/Evaluaciones_Disenio_De_sarrollo_Social.aspx

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, CONEVAL. (2020d). Diseño de indicadores para el Desarrollo Social.

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, CONEVAL. (2018-2019). Análisis de los programas sociales del PEF 2018 y 2019. Ciudad de México. Disponible en https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IEPSM/Documents/ANALISIS_PEF_2018_2019.pdf

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, CONEVAL. (2019-2020). Análisis de los programas sociales del PEF 2019 y 2020. Ciudad de México. Disponible en https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IEPSM/Documents/ANALISIS_PEF_2019_PPEF_2020.pdf

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, CONEVAL. (2021b). Fichas de Monitoreo y Evaluación 2020-2021 de los Programas y las Acciones de Desarrollo Social. Ciudad de México. https://www.coneval.org.mx/InformesPublicaciones/Paginas/Mosaicos/Fichas_Monitoreo_Evaluacion_2020-2021.aspx

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, CONEVAL. (2020b). Sistema de Información de Derechos Sociales. Indicadores SIDS Serie 2008-2020 (actualizada). Disponible en: <https://www.coneval.org.mx/Medicion/Paginas/Sistema-de-informacion-de-derechos-sociales.aspx>

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, CONEVAL. Evaluación y Monitoreo de Programas Sociales. Sistema de Monitoreo de la Política Social. Matrices de Indicadores de Programas Sociales. STPS. Jóvenes

Construyendo el Futuro. MIR. [2019, 2020, 2021].
<http://sistemas.coneval.org.mx/SIMEPS/MosaicoSips.aspx?t=b>

Dautreya, P. (2014). La invención de una categoría: Los NiNis. El caso mexicano. *Revista de Investigaciones Políticas y Sociológicas*. Vol. 13, núm. 2, julio-diciembre. pp. 103-122. Disponible en <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=38032972006>

de Hoyos, Rafael, Halsey Rogers y Miguel Székely. 2016. "Ninis en América Latina: 20 millones de jóvenes en busca de oportunidades." Banco Mundial, Washington, DC. Licencia: Creative Commons de Reconocimiento CC BY 3.0 IGO. Disponible en <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/22349/K8423.pdf?sequence=9>

De la Garza, T.; de Erice, A. (2020, agosto 24). Evidencia para navegar la incertidumbre y combatir la desconfianza. *Animal Político*. Disponible en <https://www.animalpolitico.com/evaluacion-y-decisiones/evidencia-para-navegar-la-incertidumbre-y-combatir-la-desconfianza/>

Díaz, L. (2001). La metaevaluación y su método. *Revista de Ciencias Sociales (Cr)*, II-III (93), 171-192. Disponible en <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=153/15309314>

Dopico, I. (2003). Metaevaluación: ¿Por Qué y Para Qué? *Revista Cubana de Educación Superior*, 23 (3), pp. 43 – 58.

El Colegio de la Frontera Norte. (s.f.). Informe final. Meta Evaluación del Programa de Desarrollo de Zonas Prioritarias. Tijuana, Baja California. Disponible en http://www.inapam.gob.mx/work/models/SEDESOL/Resource/3158/1/images/PDZ_P_MetaEvaluacion.pdf

Escoto, A.; Navarrete E. (2014). Qué hacer para ser NiNi. Recuperando las particularidades de los jóvenes que no estudian y no trabajan en México y El Salvador. *Papeles de POBLACIÓN*, No. 96. Disponible en

<http://dx.doi.org/10.22185/24487147.2018.96.20>

Escudero, T. (2016). La investigación evaluativa en el Siglo XXI: Un instrumento para el desarrollo educativo y social cada vez más relevante. RELIEVE. Revista Electrónica de Investigación y Evaluación Educativa, 22(1),1-21 Disponible en <https://www.redalyc.org/pdf/916/91649056015.pdf>

Farmelo, M. (2014). “Sugerencias para Elaborar una Teoría de Cambio”, elaborada con el apoyo de la William and Flora Hewlett Foundation. Disponible en <http://orgsefectivas.org/wp-content/uploads/Guia-TOC-v.-Mar-11-2015.pdf>

Flores, L.; Becerril, F. Los jóvenes NiNis en México. El deber ser de la institución educativa en Escalera Bourillon, J. La Necesidad de la ética y la estética en la teoría pedagógica. Un encuentro entre sujetos interlocutores. México: UPN, 2020. pp. 243-252. Disponible en <https://editorial.upnvirtual.edu.mx/index.php/publicaciones/colecciones/horizontes-educativos/527-la-necesidad-de-la-etica-y-la-estetica-en-la-teoria-pedagogica>

Fundación W.K. Kellogg. (2001). Guía de Desarrollo de Modelos Lógicos. Uso de modelos lógicos para integrar la planificación, evaluación y acción. Michigan. Disponible en https://www.alcobendas.org/recursos/doc/Cooperacion/934536708_26102012133318.pdf

Galicia, I. (2017). La metaevaluación de las evaluaciones de diseño de los programas sociales sujetos a reglas de operación en México (Tesis de Maestría). Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey. Monterrey, N.L. Disponible en <http://hdl.handle.net/11285/629761>

García, E. (2009). Metaevaluación de Políticas Públicas: Una Visión desde la Ciencia Política. Revista del CLAD Reforma y Democracia, No. 43. Caracas. Disponible en <http://old.clad.org/portal/publicaciones-del-clad/revista-clad-reforma-democracia/articulos/043-febrero-2009-1/metaevaluacion-de-politicas-publicas->

una-vision-desde-la-ciencia-politica

García, O. (2020, agosto 18). ¿Pueden contribuir las evaluaciones al desarrollo transformador en la región LAC? Animal Político. Disponible en <https://www.animalpolitico.com/evaluacion-y-decisiones/pueden-contribuir-las-evaluaciones-al-desarrollo-transformador-en-la-region-lac/>

Gobierno de México, Presidencia de la República. (2020). Segundo Informe de Gobierno 2019-2020. Ciudad de México. Disponible en <https://presidente.gob.mx/wp-content/uploads/2020/09/PRESIDENTE%20AMLO%20INFORME%20DE%20GOBIERNO%202019-2020.pdf>

Gómez, Ma. del Carmen.; Ruíz, S.; Márquez, T. (2020). Factores del desempleo juvenil y su impacto en el mercado laboral. Caso Toluca Estado de México 2019. Revista de Desarrollo Sustentable, Negocios, Emprendimiento y Educación RILCO DS, No. 10, agosto. Disponible en <https://www.eumed.net/rev/rilcoDS/10/desempleo-juvenil-toluca.html>

Gonzales, D.; Villarreal, J. (2019). Metaevaluación de la Evaluación de Diseño del Programa de Inclusión Social PROSPERA 2016 (Tesis de Licenciatura). Universidad Autónoma del Estado de México. Texcoco, Estado de México. Disponible en <http://hdl.handle.net/20.500.11799/105854>

Instituto Nacional de Estadística y Geografía, INEGI. (2020). Censo económico 2019. Disponible en https://www.inegi.org.mx/programas/ce/2019/#Informacion_general

Instituto Nacional de Estadística y Geografía, INEGI. (2021). Censo de Población y Vivienda 2020. Tabulados. Servicios de Salud. Última actualización marzo 2021. Disponible en <https://www.inegi.org.mx/programas/ccpv/2020/#Tabulados>

Instituto Nacional de Estadística y Geografía, INEGI. (2022). Directorio Estadístico Nacional de Unidades Económicas 2021. Última actualización febrero 23, 2022.

Disponible en <https://www.inegi.org.mx/rnm/index.php/catalog/668>.

Instituto Nacional de Estadística y Geografía, INEGI. (s.f.). Programas. Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo. Glosario. Disponible en <https://www.inegi.org.mx/app/glosario/default.html?p=ENOE15>

Instituto Nacional de Estadística y Geografía, INEGI. Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo. Tabulados. Disponible en <https://www.inegi.org.mx/programas/enoe/15ymas/#Tabulados>

Jaime, F. [et.al.]. Introducción al análisis de políticas públicas. 1ª ed. - Florencio Varela: Universidad Nacional Arturo Jauretche. Argentina, 2013. Disponible en http://biblioteca.clacso.edu.ar/Argentina/icsya-unaj/20171114040327/pdf_1260.pdf

Jiménez, W. (2008). El enfoque de políticas públicas y los estudios sobre gobierno. Propuestas de encuentro. Revista del CLAD Reforma y Democracia, (41),57-80. Disponible en <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=3575/357533672003>

Juárez, E.; Jiménez, M. Perspectiva General del Desempleo Juvenil en México en Tavera, M. (Coord.) Análisis de Coyuntura Macroeconómica. Asociación Mexicana de Investigación Interdisciplinaria ASMIIA, A.C. Texcoco, Estado de México. 2018. pp. 26-35.

Ley del Instituto Mexicano de la Juventud. Diario Oficial de la Federación. Última reforma publicada el 02/04/2015. Disponible en http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/87_020415.pdf

Ley del Seguro Social. (1995). Diario Oficial de la Federación. Última reforma publicada el 31/07/2021. Disponible en https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf_mov/Ley_del_Seguro_Social.pdf

Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria. Diario Oficial de la Federación. Última reforma publicada el 27/02/2022. Ciudad de México Disponible en <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lfprh.htm>

Ligero, J.; Espinosa, J.; Mormeneo, C. y; Bustelo, M. (2014). Diferentes aproximaciones para hacer una evaluación sensible al género y al enfoque basado en derechos humanos para el desarrollo. Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación. Madrid. Disponible en https://www.aecid.es/Centro-Documentacion/Documentos/Evaluaci%C3%B3n/diferentes_aprox_online_definitivo.pdf

Loría Díaz de Guzmán, E.; Salas, E. (2019). ¿El desempleo juvenil en México es voluntario? Estudios de Economía Aplicada. Vol. 37-2. pp. 1-14. Disponible en <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6963184>

Luna, J. (2014). El nuevo paradigma de la evaluación de las políticas públicas. REICE. Revista Electrónica en Ciencias Económicas. Vol. 2, No. 4, julio-diciembre. Disponible en <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/5109459.pdf>

Márquez, A. (2018). Ninis en México: problema y propuestas. Perfiles educativos. Vol. 40, no. 159, enero-marzo. Ciudad de México. Disponible en http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0185-26982018000100003&lng=es&tlng=es.

Martínez, R. (1995). Análisis de Políticas Públicas. Instituto Nacional de la Administración Pública. Disponible en https://www.academia.edu/11915294/ANALISIS_DE_POLITICAS_PUBLICAS_Roberto_Mart%C3%ADnez_Nogueira

Mauricio, M. (2009). Sobre la evaluación de políticas públicas. Lectura para auditores en Salcedo, Roberto. (Comp). Evaluación de políticas públicas. Escuela de Administración Pública del Distrito Federal. Secretaría de Educación del Distrito Federal. Siglo Veintiuno. México, 2011. Disponible en http://data.evalua.cdmx.gob.mx/docs/estudios/i_epp_eap.pdf

Mexicanos Contra la Corrupción y la Impunidad, MCCI. (2019, agosto 27). Jóvenes Construyendo el Futuro: Primera evaluación de la información del programa. Nexos.

Disponible en <https://anticorrupcion.nexos.com.mx/?p=1222>

Miyar, E.; Aguilar, N. (2019, septiembre 27). La evaluación como pieza fundamental de la democracia. *Animal Político*. Disponible en <https://www.animalpolitico.com/evaluacion-y-decisiones/la-evaluacion-como-pieza-fundamental-de-la-democracia/>

Miyar, E.; López, M. (2020, mayo 16). Dialogar sobre evaluación de programas en tiempos de crisis. *Animal Político*. Disponible en <https://www.animalpolitico.com/evaluacion-y-decisiones/dialogar-sobre-evaluacion-de-programas-en-tiempos-de-crisis/>

Mora, M.; de Oliveira, O. (2014). Los caminos de la vida: acumulación, reproducción o superación de las desventajas sociales en México. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*. Vol. 59, Núm. 220, enero-abril. pp. 81-115. Disponible en <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0185191814708025>

Navarrete, E.; Padrón M.; Silva A. (2017). Jóvenes en situación de doble inactividad (laboral y educativa) en Colombia, México y en Uruguay. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

Navarrete, E.; Román, Y.; Sosa, M. Los jóvenes que no estudian y no trabajan en México. Un análisis con el panel de la ENOE (2008-2019) en Navarrete, E.; Padrón, M. (Coords.). (Re) significando a los jóvenes que ni estudian ni trabajan, Una mirada crítica a partir de 14 realidades. Primera Edición, 2021. Zinacantepec, México. pp. 25-65.

Navarro, T.; Tavera, M. Indicadores Macroeconómicos y Desempleo en Tavera, M. (Coord.) Análisis de Coyuntura Macroeconómica. Asociación Mexicana de Investigación Interdisciplinaria ASMIIA, A.C. Texcoco, Estado de México. 2018. pp. 26-35.

Negrete, R.; Leyva, G. (2013). Los NiNis en México: una aproximación crítica a su medición. *Realidad, Datos y Espacio*. *Revista Internacional de Estadística y*

Geografía. Vol. 4, Núm. 1, enero-abril. pp. 90-121. Disponible en <https://rde.inegi.org.mx/index.php/2013/01/05/los-ninis-en-mexico-una-aproximacion-critica-a-su-medicion/>

Oficina de las Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito UNODC. (2018). Manual para Gestión Basada en Resultados y la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. Viena. Disponible en https://www.unodc.org/documents/SDGs/UNODC_Handbook_on_Results_Based_Management_Espanol.pdf

Olavarría, M. (2007, diciembre). Conceptos Básicos en el Análisis de Políticas Públicas. Documento de trabajo; N° 11, INAP- Departamento de Gobierno y Gestión Pública.

Orlansky, D. (2004). Investigación social y políticas públicas. VI Jornadas de Sociología. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires. Disponible en <https://www.academica.org/000-045/685>

Ortega, A. (2020, febrero 19). Pondrán lupa de la Auditoría a programas sociales de AMLO. EXPANSIÓN política. Disponible en <https://politica.expansion.mx/mexico/2020/02/19/pondran-lupa-de-la-auditoria-a-programas-sociales-de-amlo>

Peña, V. (2011). Apuntes teóricos sobre la implementación de políticas públicas. Revista Electrónica del Centro de Estudios en Administración Pública de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México. pp. 1-13. Disponible en <http://www.revistas.unam.mx/index.php/encrucijada/article/download/58470/51716>

Pérez, F.; Mejía, N.; Rivera, A.; Ramírez, E.; Aguila, E. (2015). POBREZA Y VULNERABILIDAD EN MÉXICO: EL CASO DE LOS JÓVENES QUE NO ESTUDIAN NI TRABAJAN. Estudios Económicos. Vol. 30, núm. 1, enero-junio. pp. 3-49. Disponible en <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=59744841001>

Pérez, G. (2020, noviembre 19). La evaluación en tiempos de COVID 19. Animal Político. Disponible en <https://www.animalpolitico.com/evaluacion-y-decisiones/la-evaluacion-en-tiempos-de-covid-19/>

Pino, J. (2017). Aspectos metodológicos para evaluar una política pública. Rev. Humanismo y Sociedad, 5(1), 1-7. Disponible en <https://doi.org/10.22209/rhs.v5n1a01>

Plan Nacional de Desarrollo, PND. (2019a). Anexo XVIII. Gaceta Parlamentaria Número 5266-XVIII, Año XXII. Palacio Legislativo de San Lázaro. Ciudad de México. Disponible en <http://gaceta.diputados.gob.mx/PDF/64/2019/abr/20190430-XVIII.pdf>

Plan Nacional de Desarrollo, PND. (2019b). Anexo XVIII-Bis. Gaceta Parlamentaria Número 5266-XVIII, Año XXII. Palacio Legislativo de San Lázaro. Ciudad de México. Disponible en <http://gaceta.diputados.gob.mx/PDF/64/2019/abr/20190430-XVIII-1.pdf>

Posada, V.; Tavera, M. Impacto del desempleo en México en Tavera, M. (Coord.) Análisis de Coyuntura Macroeconómica. Asociación Mexicana de Investigación Interdisciplinaria ASMIA, A.C. Texcoco, Estado de México. 2018. pp. 19-25.

Real, J. (s.f.). Mecanismos de cambio en las políticas públicas: Propuesta de un marco teórico-conceptual sintético. VIII Congreso Español de Ciencia Política y de la Administración Política para un mundo en cambio. Guía de trabajo 17. Análisis y Evaluación de Políticas Públicas. Disponible en <https://aecpa.es/files/congress/8/actas/area6/GT-17/REAL-DATO-JOSE.pdf>

Retolaza, I. (2018). Teoría de Cambio. Una brújula para orientarte en el camino. Disponible en <http://ateneucoopbll.cat/wp-content/uploads/2018/04/Teor%C3%ADa-de-Cambio-una-brujula-2.0.pdf>

Rodríguez, E. (2003). Políticas y estrategias de inserción laboral y empresarial de jóvenes en América Latina: el desafío de la empleabilidad. Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales, Niñez y Juventud, vol. 2, núm. 1, Centro de Estudios

Avanzados en Niñez y Juventud Manizales, Colombia. Disponible en <https://www.redalyc.org/pdf/773/77320103.pdf>

Rogers, P. (2014). La teoría del cambio, Síntesis metodológicas: evaluación de impacto n.º 2, Centro de Investigaciones de UNICEF, Florencia. Disponible en https://www.unicef-irc.org/publications/pdf/Brief%20%20Theory%20of%20Change_ES.pdf

Roldán, N. (2022, febrero 22). Jóvenes Construyendo el Futuro pagó 28 mdp en becas a empleados y beneficiarios de otros programas. Animal Político. Disponible en <https://www.animalpolitico.com/2022/02/jovenes-construyendo-el-futuro-pago-28-mdp-en-becas-a-empleados-y-beneficiarios-de-otros-programas/>

Romero, C. y González, J. (2020, julio 10). La primera evaluación de los programas prioritarios: ¿qué nos deja este ejercicio? Animal Político. Disponible en <https://www.animalpolitico.com/evaluacion-y-decisiones/la-primer-eva-luacion-de-los-programas-prioritarios-que-nos-deja-este-ejercicio/>

Romero, C. y González, J. (2020, junio 18). Una nueva normalidad, ¿un nuevo papel para la evaluación? Monitoreo y Evaluación durante la pandemia. Animal Político. Disponible en <https://www.animalpolitico.com/evaluacion-y-decisiones/una-nueva-normalidad-un-nuevo-papel-para-la-eva-luacion-monitoreo-y-eva-luacion-durante-la-pandemia/>

Rosas, J. (2018). Los componentes del diseño de programas públicos: El caso de las pensiones sociales locales en Iberoamérica. Revista Enfoques. Vol. XVI, N° 28. pp. 139-160. Universidad de Guadalajara. Disponible en <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/6869951.pdf>

Rosas, J; Sánchez, A. (2017). La evaluación de las políticas públicas en Jalisco. Una aproximación desde la metaevaluación. Política y cultura, (47), 201-223. Disponible en http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0188-77422017000100201&lng=es&tlng=es.

Roth, André-Noël. (2009). Políticas públicas. Formulación, implementación y evaluación. Bogotá, Ediciones Aurora.

Rubio, J. (2013, septiembre 16). Retos para la implementación de políticas públicas en América Latina. Buen Gobierno. Disponible en <http://revistabuengobierno.org/home/?tag=politicas-publicas>.

Salcedo, R. (Comp). Evaluación de políticas públicas. Escuela de Administración Pública del Distrito Federal. Secretaría de Educación del Distrito Federal. Siglo Veintiuno. México, 2011. Disponible en http://data.evalua.cdmx.gob.mx/docs/estudios/i_epp_eap.pdf

Sánchez, A. (2007). La Capacitación y Adiestramiento en México: Regulación, Realidades y Retos. Revista Latinoamericana de Derecho Social, Núm. 5, pp 191-228. Disponible en <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=429640260010>

Sánchez, A. (2014). Los jóvenes frente al empleo y el desempleo: la necesaria construcción de soluciones multidimensionales y multifactoriales. Revista Latinoamericana de Derecho Social; Número 19. Disponible en <https://repositorio.unam.mx/contenidos/24890>

Sánchez-Cubides, P. (2016). "Dimensiones de la política". Revista Principia Iuris, vol. 13, núm. 26, julio-diciembre 2016, pp. 193-212. Disponible en <http://revistas.ustatunja.edu.co/index.php/piuris/article/viewFile/1142/1108>

Schwentenius Rindermann, Rita, & Gómez Cruz, Manuel Ángel, & Trujillo, Juan de Dios, & Durán Ferman, Pedro (2007). Metaevaluación de tres evaluaciones oficiales de la SAGARPA del programa de pagos directos (PROCAMPO) a la agricultura mexicana. Estudios Sociales. Revista de Alimentación Contemporánea y Desarrollo Regional, 16(30),104-134. Disponible en <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=417/41703004>

Secretaría de Hacienda y Crédito Público, SHCP. (2019). Guía para la elaboración de programas derivados del Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024. Disponible en

https://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/work/models/PTP/Capacitacion/enfoques_transversales/Guia_programas_derivados_PND_2019_2024.pdf

Secretaría de Hacienda y Crédito Público, SHCP. (2020a). Diplomado Evaluación de Políticas Públicas y Programas Sociales. 2a edición. Documento en Pdf.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público, SHCP. (2020b). Diplomado Presupuesto Basado en Resultados. Décima edición. Documento en Pdf.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público, SHCP. (2020c). Diplomado ¿Cómo entender el presupuesto? El gasto público a través de los datos. Documento en Pdf.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público, SHCP. (2021). Portal de Transparencia Presupuestaria Observatorio del Gasto Público. Programas. Ficha de Programa Jóvenes Construyendo el Futuro. Última actualización 2021. Disponible en: <https://nntp.hacienda.gob.mx/programas/jsp/programas/fichaPrograma.jsp?id=14S280>

Secretaría de Hacienda y Crédito Público, SHCP. (2022). Presupuesto de Egresos de la Federación 2022. Tomo III. Ramos Administrativos. 14. Trabajo y Previsión Social. Programas Presupuestarios en clasificación económica. Disponible en <https://www.pef.hacienda.gob.mx/es/PEF2022>

Secretaría de Hacienda y Crédito Público, SHCP. Comunicación del PEF y Calendarios. Gasto Neto total en clasificación administrativa [2019, 2020, 2021, 2022]. <https://www.comunicacionpef.hacienda.gob.mx/>

Secretaría de Hacienda y Crédito Público, SHCP; y Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, CONEVAL. (2019). Programa Anual de Evaluación de los Programas Federales y de los Fondos de Aportaciones Federales para el Ejercicio Fiscal 2019. Disponible en https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/NME/Documents/PAE_2019.pdf

Secretaría de Hacienda y Crédito Público, SHCP; y Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, CONEVAL. (2020). Programa Anual de Evaluación de los Programas Presupuestarios y Políticas Públicas de la Administración Pública Federal para el Ejercicio Fiscal 2020. Disponible en https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/NME/Documents/PAE_2020.pdf

Secretaría de Hacienda y Crédito Público; Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. (2016). Aspectos a considerar para la elaboración del diagnóstico de los programas presupuestarios de nueva creación que se propongan incluir en el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación. Oficio No. 419-A-16-0221 y No. VQZ.SE.026/16. Ciudad de México. Disponible en: https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/MDE/Documents/Oficio_VQZ.SE.026.16.pdf

Secretaría de Hacienda y Crédito Público; Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. (2019). Aspectos a considerar para la elaboración del diagnóstico de los programas presupuestarios de nueva creación o con cambios sustanciales que se propongan incluir en la Estructura Programática del Presupuesto de Egresos de la Federación. Oficio No. 419-A-19-0788 y Oficio No. VQZ.SE.164/19.

Secretaría de la Función Pública, SFP. (2007). Lineamientos generales para la evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública Federal. Diario Oficial de la Federación. Disponible en https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4967003&fecha=30/03/2007

Secretaría del Trabajo y Previsión Social, STPS. (2018). Diagnóstico Programa Jóvenes Construyendo el Futuro. Documento en Pdf.

Secretaría del Trabajo y Previsión Social, STPS. (2019a). Lineamientos para la operación del Programa Jóvenes Construyendo el Futuro. Diario Oficial de la Federación. Disponible en https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5564450&fecha=28/06/2019

Secretaría del Trabajo y Previsión Social, STPS. (2019b). Reglamento Interior de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social. Diario Oficial de la Federación. Disponible en https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5570275&fecha=23/08/2019

Secretaría del Trabajo y Previsión Social, STPS. (2020a). Programa Sectorial de Trabajo y Previsión Social 2020-2024. Diario Oficial de la Federación. Disponible en http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5595490&fecha=24/06/2020

Secretaría del Trabajo y Previsión Social, STPS. (2020b). Reglas de Operación del Programa Jóvenes Construyendo el Futuro para el ejercicio fiscal 2021. Diario Oficial de la Federación.

Secretaría del Trabajo y Previsión Social, STPS. (2020c). Reglas de Operación del Programa Jóvenes Construyendo el Futuro para el ejercicio fiscal 2020. Diario Oficial de la Federación.

Secretaría del Trabajo y Previsión Social, STPS. (2020d). Mes 13, una gama de opciones de salida para los aprendices que concluyeron su capacitación en Jóvenes Construyendo el Futuro. Boletín Número 19/2020. Ciudad de México. 16 de febrero 2020. Disponible en <https://www.gob.mx/stps/prensa/mes-13-una-gama-de-opciones-de-salida-para-los-aprendices-que-concluyeron-su-capacitacion-en-jovenes-construyendo-el-futuro-234980?idiom=es>

Secretaría del Trabajo y Previsión Social, STPS. (2021a). Diagnóstico Programa Presupuestario S-280 Jóvenes Construyendo el Futuro. Disponible en https://jovenesconstruyendoelfuturo.stps.gob.mx/publico/DIAGNOSTICO_2021_PP_S-280_JCF.pdf

Secretaría del Trabajo y Previsión Social, STPS. (2021b). Reglas de Operación del Programa Jóvenes Construyendo el Futuro para el ejercicio fiscal 2022. Diario Oficial de la Federación. Disponible en http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5639633&fecha=29/12/2021

Secretaría del Trabajo y Previsión Social, STPS. (2021c). Avances y Resultados del

Programa Sectorial de Trabajo y Previsión Social 2020-2024. Disponible en <https://www.gob.mx/stps/documentos/informacion-referente-a-la-politica-publica-laboral>

Secretaría del Trabajo y Previsión Social, STPS. (2021d). 3er informe de labores 2020-2021. Disponible en <https://www.gob.mx/stps/documentos/informacion-referente-a-la-politica-publica-laboral>

Tamayo, M. El análisis de las Políticas Públicas. En Bañón, R. y Carrillo, E. (Comps.) La nueva administración pública. Alianza Editorial. Madrid, 1997.

Téllez, D. (2011). Jóvenes nini y profesionistas titi: la estratificación letrada del desempleo. El cotidiano. Núm. 169, septiembre-octubre. pp. 83-69. Disponible en <https://biblat.unam.mx/es/revista/el-cotidiano/articulo/jovenes-nini-y-profesionistas-titi-la-estratificacion-letrada-del-desempleo>

Tornarolli, L. (2016, Diciembre 30). El Fenómeno de los NiNis en América Latina. CAF. Documento de trabajo; No. 2016/18, Buenos Aires: CAF. Disponible en <http://scioteca.caf.com:8080/xmlui/caf/handle/123456789/988>

Torres Salcido, G.; Ramos Chávez, H. (2008). Gobernanza y territorios. Notas para la implementación de políticas para el desarrollo. Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales, pp.75-95. Disponible en <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=42120304>

Torres, G. (2007). La Evaluación de Políticas y Programas Públicos: El Caso de los Programas de Desarrollo Social en México. Política y Cultura (27), pp. 197 – 201. Disponible en http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0188-77422007000100010&lng=es&tlng=es.

Torres-Melo, J.; Santander, J. (2013). Introducción a las políticas públicas: conceptos y herramientas desde la relación entre Estado y ciudadanía. Bogotá. IEMP Ediciones.

Universidad Autónoma de Chiapas. (2012). Meta evaluación del Programa de Abasto Rural a cargo de DICONSA S.A. de C.V. Informe Final. Tuxtla Gutiérrez, Chiapas. Disponible en http://www.diconsa.gob.mx/images/swfs/transparencia/Focalizada/PAR_Meta%20Evaluacion%202012.pdf

Urteaga, M.; Moreno; H. (2020). Jóvenes mexicanos: violencias estructurales y criminalización. Revista de estudios sociales. No. 73, julio-septiembre. pp. 44-57. Disponible en <http://journals.openedition.org/revestudsoc/48046>

Weller, J. (2007). La inserción laboral de los jóvenes: características, tensiones y desafíos. Revista de la CEPAL, Núm 92, pp. 61-82. Disponible en <https://biblat.unam.mx/es/revista/revista-de-la-cepal/articulo/la-insercion-laboral-de-los-jovenes-caracteristicas-tensiones-y-desafios>

Winchester, L. (2011). La formulación e implementación de las políticas públicas en ALC. Curso Internacional Políticas presupuestarias y gestión por resultados en América Latina y el Caribe. ILPES, CEPAL. Santiago de Chile. Disponible en https://www.cepal.org/ilpes/noticias/paginas/4/45114/Pol%C3%ADticaspublicasenALC_Winchester.pdf