

LOS JÓVENES FRENTE AL EMPLEO Y EL DESEMPLEO: LA NECESARIA CONSTRUCCIÓN DE SOLUCIONES MULTIDIMENSIONALES Y MULTIFACTORIALES*

YOUTH, EMPLOYMENT AND UNEMPLOYMENT:
THE NEED TO FIND SOLUTIONS

LES JEUNES, L'EMPLOI ET LE CHÔMAGE:
LA NÉCESSITÉ DE TROUVER DES SOLUTIONS

Alfredo SÁNCHEZ-CASTAÑEDA**

RESUMEN: El artículo presenta una reflexión sobre el estado del arte del empleo y el desempleo juvenil. Muestra una radiografía de la situación de los jóvenes en México frente al empleo y propone una lectura multifactorial y multidimensional para afrontar el desempleo juvenil.

Palabras clave: Jóvenes, empleo, desempleo.

ABSTRACT: The article presents a reflection about youth unemployment and unemployment. Shows also a radiography of the situation of the youth employment in Mexico and proposes a reading multifactorial and multidimensional to confront the juvenile unemployment.

Key Words: Youth, employment, unemployment.

RÉSUMÉ: L'article présente une réflexion sur l'état de l'art du chômage juvénile. Il montre aussi une radiographie de la situation des jeunes au Mexique face à l'emploi et propose une lecture multifactorial et multidimensionnelle pour affronter le chômage juvénile.

Mot-clés: Jeunes, emplois, chômage.

* Recibido el 15 de enero de 2014 y aceptado para su publicación el 20 de marzo de 2014.

** Coordinador del Área de Derecho Social e Investigador en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM (ase@unam.mx).



SUMARIO: I. *Introducción y plan de exposición.* II. *¿Qué se entiende por joven?* III. *Jóvenes y desempleo en el mundo.* IV. *Una radiografía del empleo y el desempleo de los jóvenes en México.* V. *La necesidad de soluciones multidimensionales y multifactoriales.* VI. *Consideraciones finales.*

I. INTRODUCCIÓN Y PLAN DE EXPOSICIÓN

Uno de los grandes problemas de nuestra sociedad moderna es la falta de oportunidades de trabajo para toda la población, pero particularmente para los jóvenes. El desempleo juvenil a nivel mundial es uno de los retos más grandes que enfrenta hoy en día la humanidad. Entender qué es ser joven (II), la presencia del desempleo juvenil a nivel mundial (III), conocer la radiografía de empleo y del empleo juvenil en México (IV), nos parece fundamental para entender el empleo y el desempleo juvenil y estar en condiciones de proponer soluciones multidimensionales y multifactoriales (V).

II. ¿QUÉ SE ENTIENDE POR JOVEN?

No hay un criterio homogéneo para identificar la edad de quien es considerado como joven. La Organización de las Naciones Unidas ha definido a la juventud como las personas que se encuentran entre los 15 y los 24 años. Por su parte, la Unión Europea considera jóvenes a las personas que se encuentran entre 15 y 29 años. En el caso mexicano, la Ley del Instituto Mexicano de la Juventud delimita al sector juvenil a la población cuya edad quede comprendida entre los 12 y los 29 años (artículo 2o.).

Dentro de la población joven se pueden encontrar otras categorías: adolescentes (12 a 15 años), jóvenes propiamente dichos (16 a 24 años) y adultos jóvenes (de 25 a 34 años). Por otro lado, más allá de las edades, es necesario reconocer la heterogeneidad de los jóvenes. Los jóvenes son diversos, pueden ser jóvenes universitarios; jóvenes sin educación elemental, técnica o formación profesional; jóvenes urbanos; jóvenes urbano-populares; jóvenes informales o en el sector no estructurado de la economía; jóvenes rurales; jóvenes sin servicio de salud, culturales o recreativos; jóvenes vulnerables o excluidos —indígenas y/o mujeres—, etcétera.

La edad, el género, la escolaridad, la región de origen y el estrato social al que pertenecen los jóvenes son parte de los elementos que se deben tener en cuenta para entender su heterogeneidad. Por sólo señalar un caso, los jóvenes en situación de pobreza y excluidos, normalmente tienen un déficit de formación escolar y, en ese sentido, necesidades de una formación remedial que les permita obtener un empleo de calidad con una remuneración adecuada.

III. JÓVENES Y DESEMPLEO EN EL MUNDO

El desempleo ha sido siempre uno de los grandes desafíos de las sociedades modernas, con diversos matices y particularidades según las épocas. Los jóvenes de todo el mundo enfrentan las mismas situaciones, ya que se encuentran sin empleo o su empleo es precario o temporal,¹ con pocas o nulas perspectivas de obtener un trabajo por tiempo indeterminado. Según señala la OIT, el número de contratos temporales para los trabajadores jóvenes casi se ha duplicado desde el inicio de la crisis económica. Para Ekkehard Ernst, responsable de la Unidad de Tendencias del Empleo de la OIT, el incremento del trabajo temporal ha sido particularmente significativo en los países más afectados por la crisis del euro: “En la Unión Europea constatamos que los trabajadores temporales —o los contratos temporales— son muy frecuentes entre los jóvenes, más que entre la población adulta. Hasta 70% de los jóvenes trabaja con contratos temporales, en comparación con el 20% de los adultos”.² Problemática que aumenta aún más cuando se trata de mujeres jóvenes y pobres.

A nivel mundial, según el informe *Tendencias mundiales del empleo juvenil 2010*, a finales de 2009:³

- 1) De los 620 millones de jóvenes económicamente activos entre 15 y 24 años a nivel mundial, 81 millones estaban desempleados —el número

¹ *Tendencias mundiales del empleo juvenil 2012*, disponible en: www.ilo.org/getyouth (consultado el 5 de enero de 2014).

² “El empleo temporal: ¿una trampa?”, disponible en: http://www.oit.org.mx/index.php?option=com_content&view=article&id=281:empleo-temporal-iuna-trampa&catid=59:noticias&Itemid=58 (consultado el 2 de marzo de 2013).

³ “Tendencias mundiales del empleo juvenil, agosto 2010: edición especial sobre las repercusiones de la crisis económica mundial en los jóvenes”, Ginebra, Oficina Internacional del Trabajo, OIT, 2010.

- más alto en la historia—. Mientras tanto, la tasa de desempleo juvenil aumentó de 11,9 por ciento en 2007 a 13 por ciento en 2009.
- 2) La crisis llevó a un aumento sustancial en las tasas de desempleo juvenil, invirtiendo las tendencias anteriormente favorables en la última década. En el peor momento del periodo de crisis en 2009, la tasa de desempleo juvenil mundial vio el mayor incremento anual que se haya registrado nunca. La tasa de desempleo juvenil aumentó de 11,8 a 12,7 por ciento entre 2008 y 2009, marcando el mayor incremento anual en los 20 años de estimaciones mundiales disponibles, e invirtiendo la tendencia anterior a la crisis de disminución de las tasas de desempleo juvenil desde 2002.
 - 3) El hecho de que la tasa de desempleo juvenil mundial aumentara un grado mayor que la tasa de desempleo adulto apoyó la premisa clásica de que los jóvenes son más vulnerables a las crisis económicas. Ha quedado más claro que los jóvenes son los “primeros en salir” y los “últimos en entrar” durante épocas de recesión económica.
 - 4) El informe había predicho una recuperación más larga para los jóvenes que para los adultos en el mercado de trabajo. Se esperaba que las cifras y tasas de desempleo juvenil global disminuyeran recién en 2011, mientras que se pronosticaba que la tasa de desempleo adulto disminuyera un año antes, en 2010.

Sin embargo, el informe *Tendencias mundiales del empleo juvenil 2013* señala que la tasa mundial de desempleo juvenil, que había disminuido del 12,7% en 2009 al 12,3% en 2011, aumentó de nuevo al 12,4% en 2012, y ha seguido haciéndolo hasta el 12,6% registrado en 2013. Se trata de 1.1 puntos porcentuales por encima del nivel previo a la crisis de 2007 (11,5%). Para 2018 se prevé una tasa mundial de desempleo juvenil de 12,8%. El informe calcula que en 2013 hay unos 73,4 millones de jóvenes desempleados, 3,5 millones más que en 2007 y 0,8 millones más que en 2011.⁴

En América Latina, según estimaciones de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), se observó un incremento de la tasa de desempleo juvenil urbano de tres décimas entre 2012 y 2013, de 14.2% a 14.5%. Esto significa

⁴ “Tendencias mundiales del empleo juvenil 2013: una generación en peligro”, Ginebra, Oficina Internacional del Trabajo, OIT, 2013, resumen ejecutivo.

que había unos 6.6 millones de jóvenes desempleados en las áreas urbanas de la región en 2013. El desempleo juvenil supera en 2.25 veces la tasa de desempleo total y en 3.18 veces la tasa de desempleo de los adultos. Una buena parte de sus empleos se encuentra en la informalidad. Además se estima que los jóvenes que no trabajan ni estudian son cerca de 21.8 millones, es decir, alrededor del 20% de los jóvenes en edad de trabajar. Las mujeres jóvenes representan el 70% de los jóvenes que no estudian ni trabajan (alrededor de 15 millones). Entre ellas un elevado porcentaje (71%) se dedican a los quehaceres domésticos.⁵

Por otro lado, en la región, en 2011, cerca del 48.2% de los jóvenes asalariados en 11 países de la región tenían contratos escritos. Cabe destacar que los trabajadores asalariados hombres tenían contratos escritos (46.5%) en menor medida que las mujeres (51.0%). Como se aprecia, la inserción al mercado de trabajo de los jóvenes en América Latina es precaria.⁶

En todo el mundo, la tasa de desempleo juvenil se ha incrementado al doble, en relación con la tasa de desempleo de la población en general, tal y como se puede apreciar en los cuadros siguientes:

CUADRO 1. TASA DE DESEMPLEO DE LA POBLACIÓN ACTIVA, OCDE

<i>País</i>	<i>2005</i>	<i>2006</i>	<i>2007</i>	<i>2008</i>	<i>2009</i>	<i>2010</i>	<i>2011</i>	<i>2012</i>
México	3.6	3.3	3.5	3.6	5.4	5.4	5.4	5.0
Alemania	11.3	10.4	8.7	7.6	7.8	7.2	6.0	5.5
Italia	7.8	6.9	6.2	6.8	7.9	8.5	8.5	10.8
España	9.2	8.6	8.3	11.4	18.1	20.2	21.8	25.2
Suecia	7.8	7.1	6.2	6.3	8.5	8.7	7.9	8.1

FUENTE: Estadísticas del mercado de trabajo: estadísticas de la fuerza de trabajo por sexo y edad: indicadores de la OCDE, Empleo y Mercado de Trabajo Estadísticas. Unemployment rate % of labour force: <http://www.oecd-ilibrary.org/docserver/download/190600011e1t005.pdf?expires=1396719724&id=id&accname=freeContent&checksum=6689FAC5D529205E700E489E36E0514F> (julio de 2013).

⁵ OIT, *Panorama laboral 2013 América Latina y el Caribe*, Lima, OIT-Oficina Regional para América Latina y el Caribe, 2013, p. 15. Véase, también, OIT, *Trabajo decente y juventud en América Latina 2013*, Lima, OIT-Oficina Regional para América Latina y el Caribe, 2013, 288 pp.

⁶ OIT, *Panorama laboral 2013 América Latina y el Caribe*, cit., p. 75.

CUADRO 2. TASA DE DESEMPLEO JUVENIL
(% DE LA POBLACIÓN ACTIVA ENTRE LOS 15-24 AÑOS), OCDE

País	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
México	6.6	6.2	6.7	7.0	10.0	9.4	9.8	9.4
Alemania	15.2	13.6	11.7	10.4	11.0	9.7	8.5	8.1
Italia	24.0	21.6	20.3	21.3	25.4	27.9	29.1	35.3
España	19.7	17.9	18.2	24.6	37.9	41.6	46.4	53.2
Suecia	22.00	21.1	19.2	20.2	24.9	24.8	22.8	23.7

FUENTE: Estadísticas del mercado de trabajo: estadísticas de la fuerza de trabajo por sexo y edad: indicadores de la OCDE, Empleo y Mercado de Trabajo Estadísticas. Youth unemployment rate % of youth labour force (15-24): <http://www.oecd-ilibrary.org/docserver/download/190600021e1t005.pdf?expires=1396719718&id=id&accname=freeContent&checksum=642ADF3BC195B88C1D088CED3A86523B> (julio de 2013).

IV. UNA RADIOGRAFÍA DEL EMPLEO Y EL DESEMPLEO DE LOS JÓVENES EN MÉXICO

Conocer la tasa de desempleo juvenil en nuestro país (1), la subocupación entre los jóvenes (2), su relación con la economía criminal (3), la informalidad laboral (4) y sus niveles de formación profesional (5), resulta fundamental para tener una radiografía de la situación y problemas de los jóvenes en México.

En México, la población de entre 15 y 29 años de edad equivale a 29,706,560 habitantes, de los cuales 15,167,260 son mujeres y 14,539,300 son hombres.⁷ Como se puede apreciar, la población joven representa el 26.2% de la población total en México.

CUADRO 3. POBLACIÓN TOTAL POR ESTIMACIÓN Y EDAD
A NIVEL NACIONAL

Edad	Total	15 a 19 años	20 a 24 años	25 a 29 años
Población total	112,336,538	11,026,112	9,892,271	8,788,177

FUENTE: Elaboración propia con datos del Censo General de Población y Vivienda 2010.

⁷ *Conociéndonos todos*, 2011, disponible en: <http://www.inegi.gob.mx/inegi/contenidos/espanol/prensa/contenidos/Articulos/sociodemograficas/mexico-jovenes.pdf> (consultada el 13 de junio de 2011).

1. Tasa de desempleo juvenil

La población económicamente activa (PEA) en México equivale al 57.8% de la población total, de los cuales el 50.4%⁸ son jóvenes (14 a 29 años). La tasa de desempleo nacional es del 5.36% y la de los jóvenes es de 8.6%; prácticamente el doble de la tasa de desempleo.

CUADRO 4. POBLACIÓN OCUPADA POR EDAD

<i>Edad</i>	<i>Total</i>	<i>14 a 19 años</i>	<i>20 a 29 años</i>
2010	43,809,329	3,504,257	10,657,695
2009	44,535,314	4,014,306	10,586,380
2008	43,255,617	3,772,596	10,308,601
2007	44,005,604	4,433,555	10,355,835
2006	42,846,141	3,982,164	10,432,199
2005	41,880,780	3,961,093	10,326,602

FUENTE: Elaboración propia con datos de la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo, 2010.

Concentrándose el desempleo juvenil, de una manera más preponderante, entre los jóvenes de 20 a 29 años:

CUADRO 5. POBLACIÓN DESOCUPADA POR EDAD

<i>Edad</i>	<i>Total</i>	<i>14 a 19 años</i>	<i>20 a 29 años</i>
2010	2,482,727	409,578	924,083
2009	2,506,595	408,546	949,536
2008	1,922,596	364,403	714,307
2007	1,616,081	316,552	627,201
2006	1,600,891	308,478	644,712
2005	1,351	265,223	538,876

FUENTE: Elaboración propia datos de la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo.

⁸ Ocupación, INEGI, 2011, disponible en: <http://dgcnesyp.inegi.org.mx/cgi-win/bdicooy.exe/603?s=est&c=13033> (consultada el 13 de junio de 2011).

Se ha señalado que la población juvenil integra el bono demográfico del país, en la medida en que representa un alto porcentaje, en relación con la población adulta (nueve millones) pensionada (tres millones). Los jóvenes mexicanos seguirán aumentando hasta el año 2015, cuando llegué a su máximo histórico de 29.5 millones, a partir de ese momento se iniciará el descenso de la población joven.⁹ Sin embargo, el mencionado bono demográfico encuentra el problema del desempleo, prácticamente del doble de la población en general.

2. Jóvenes y subocupación

Como ya ha sido señalado, actualmente los jóvenes tienen una tasa de desempleo más alta que la de los adultos, incluso, cuando cuentan con un empleo, éste es de mala calidad, ya sea por su precariedad, su temporalidad o la falta de protección social. Por ejemplo, uno de cada tres subocupados es un joven.

CUADRO 6. POBLACIÓN SUBOCUPADA POR EDAD

Edad	Total	14 a 19 años	20 a 29 años
2010	3,316,090	255,707	763,263
2009	3,899,692	295,221	902,779
2008	3,083,301	251,357	671,897
2007	3,141,516	266,154	703,634
2006	3,008,027	228,558	719,894
2005	2,662,255	209,843	625,466

FUENTE: Elaboración propia con datos de la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo, 2010.

Paradójicamente, los jóvenes que estudian suelen atravesar largas fases de educación; de hecho, en muchas ocasiones continúan estudiando ante la falta de expectativas laborales. Además enfrentan un mercado de trabajo que les solicita experiencia, pero sin poder acceder a un primer empleo, encontrándose en un círculo vicioso.

⁹ *Estadísticas a propósito del día internacional de la juventud*, disponible en: <http://www.blogs.imer.gob.mx/arreglandoelmundo/files/2011/02/juventud0.pdf>.

Por otro lado, los jóvenes se enfrentan a una ruptura en las prácticas sociales y el tejido social, lo que los ha llevado a vivir en una sociedad sin sentido, en donde los únicos “valores” que se les presentan son el egoísmo¹⁰ y el consumismo.¹¹ Frente a ellos se encuentran desarticuladas las expectativas del tejido social (tolerancia, relaciones de pareja, paternidad, familia, trabajo, seguridad). El deterioro de estos mecanismos de convivencia social hace que los jóvenes sólo den por cierta la incertidumbre.

3. *Jóvenes y economía criminal: “Prefiero morir joven y rico que viejo y pobre”*¹²

La economía criminal se

... integra con la proliferación y constelación de actividades económicas que transgreden normas legales, de fenómenos y procesos criminales: fraude fiscal; trabajo clandestino; transferencias ilegales; producción y distribución de bienes y servicios ilegales, contrabandos (bienes suntuarios, divisas, armamento, alcohol y tabaco, drogas, juegos ilícitos). Abarca también los delitos de cuello blanco y los actos y tráficos ilícitos que aprovechan las posibilidades abiertas por el intervencionismo estatal en la economía y sus principales mecanismos e instrumentos.¹³

Los menores o jóvenes que participan en la economía criminal suelen ser vendedores de droga o transportadores de la misma, sicarios o *balcones*¹⁴ —vi-

¹⁰ Saramago, José, *Ensayo sobre la ceguera*, Madrid, Alfaguara, 2001.

¹¹ Saramago, José, *La caverna*, Madrid, Alfaguara, 2000.

¹² “Prefiero morir joven y rico que viejo y pobre”, *Vanguardia*, 11 de noviembre de 2010, disponible en: <http://www.vanguardia.com.mx/prefieromorirjovenyricoqueviejoypobre-587330.html> (consultado el 1o. de febrero de 2012).

¹³ Kaplan, Marcos, *El Estado latinoamericano y el narcotráfico*, México, Porrúa-Instituto Nacional de Ciencias Penales, 1991, p. 77.

¹⁴ Adiestran niños como sicarios en tres meses. Desde los nueve años, niños mexicanos ya están escalando la pirámide criminal. Empiezan como informantes, ganando entre dos mil y cinco mil pesos; una vez comprobada su lealtad, se vuelven reclutadores, distribuidores de droga y después ayudantes en levantones. Pueden ascender todos estos puestos en menos de tres meses y convertirse en sicarios. “Siempre y cuando aguanten el peso de la pistola, hay lugares del país, en la zona norte por ejemplo, en donde niños de nueve a 12 años ya están en el circuito del sicariato”, describió Pedro José Peñaloza, doctor en ciencias penales y política criminal de la UNAM. Línea Directa, información al momento, 17 de noviembre de 2010, en: <http://www.lineadirectaportal.com/publicacion.php?noticia=20278> (consultado el 1o. de febrero de 2012).

gilantes e informadores—, entre otras actividades.¹⁵ La mayoría de los jóvenes que participa en la economía criminal obtiene ingresos reducidos. Aunque dada la pobreza existente en sus lugares de origen, la cantidad que se les paga, desde su perspectiva, puede ser considerada alta. Además de que a pesar de sus ingresos bajos, la posibilidad de ejercer poder hace que se sientan con “poder”.

Se ha señalado que los jóvenes expulsados de la escuela o del empleo tienen enfrente tres caminos: trabajar de ilegales en Estados Unidos, entrar a la informalidad o al crimen. En relación con las actividades criminales, a los jóvenes que hoy se desempeñan como “halcones” (vigilantes en actos delictivos) se les da un celular y una camioneta, lo que les hace sentir cierto estatus. Dichos jóvenes que se desplazan hacia la criminalidad, igual que en una empresa, están en un proceso escalafonario, quieren ser primero halcones, luego sicarios y seguir escalando.¹⁶ A pesar de que en realidad no es así, ya que sólo son un instrumento de la delincuencia que permite proteger a los delincuentes realmente importantes que controlan un negocio ilícito. Es tal la situación en que se encuentran actualmente algunos jóvenes, que prefieren unos años de aparente riqueza a toda una vida de pobreza.

Entre las cifras que se han manejado de jóvenes en la economía criminal, se calcula aproximadamente la participación de un millón de jóvenes. Héctor Castillo Berthier ha señalado que en México se han creado las condiciones para que cerca de un millón de jóvenes pobres, por falta de trabajo, de educación y ante la indiferencia de las instituciones públicas y sociales, sean vulnerables al asedio del crimen organizado. Cifra que representa aproximadamente entre el 3 y el 5 % de los 27 millones de mexicanos que tienen entre 15 y 29 años de edad.¹⁷

¹⁵ Para entender la relación entre economía criminal y empleo véase Sánchez-Castañeda, Alfredo, “Economía criminal y empleo”, *Criminogénesis*, México, núm. 9, octubre de 2012, disponible en: <http://criminogenesis.com/contenido9.html>.

¹⁶ Peñaloza, Pedro, “Criminalidad, uno de los caminos de los jóvenes”, *Criterio. La verdad impresa*, 27 de abril de 2010, disponible en: <http://www.criteriobidalgo.com/notas.asp?id=11994> (consultado el 1o. de febrero de 2012).

¹⁷ Información obtenida de la Proposición con Punto de Acuerdo del 22 de junio de 2011 presentado por el Grupo Parlamentario del PRI en la Cámara de Diputados, solicitando al Instituto Nacional de la Juventud un informe detallado del impacto y los resultados de las políticas que ha desarrollado en la presente administración gubernamental para evitar que los jóvenes se incorporen a las organizaciones del crimen organizado.

Por su parte, la Comisión de Seguridad Pública de la Cámara de Diputados ha señalado que al menos 23 mil jóvenes han sido reclutados por las organizaciones criminales durante la actual administración federal, mientras que la lucha contra el crimen organizado ha dejado, desde 2006, un saldo de 10 mil menores huérfanos.¹⁸

Como se puede apreciar, los jóvenes son uno de los principales grupos sociales afectados por la economía criminal. De hecho, de la segunda encuesta *Delincuencia, marginalidad y desempeño institucional*, aplicada en el Distrito Federal y en el Estado de México, se desprende que la mayoría de los internos son jóvenes (45.3%) que provienen de hogares pobres y familias con altos índices de disolución. Entre los internos jóvenes existe un ingreso temprano al mercado laboral. Uno de cada tres empezó a trabajar antes de cumplir 12 años y uno de cada dos antes de cumplir 15 años. Sin embargo, “no es la falta de trabajo, sino la mala paga lo que parece haberlos inducido a la delincuencia”.¹⁹

4. Empleo juvenil e informalidad

Puede suceder también que el trabajo que desarrollan se encuentra en la economía informal.²⁰ La noción del sector informal presenta varios problemas, sobre todo a causa de la existencia de diversas definiciones sobre el mismo. El sector informal, como ya ha sido señalado anteriormente, es denominado de diferentes maneras: economía paralela, economía invisible, economía negra, economía escondida, economía subterránea, economía popular, economía alternativa, etcétera.

Sin embargo, la noción que había imperado sobre otras es la de sector informal. Esta denominación apareció por primera vez en la teoría económica del desarrollo. En 1971 Keith Hart fue el primero en utilizar este término,

¹⁸ “Reclutan cárteles a 23 mil jóvenes”, *El Universal*, 19 de junio de 2011, disponible en: <http://www.vanguardia.com.mx/reclutancartelesa23miljovenes-935879.html> (consultado el 2 de febrero de 2012).

¹⁹ Azaola, Elena y Magaloni, Ana Laura, *Delincuencia, marginalidad y desempeño institucional. Resultado de la segunda encuesta a población en reclusión en el Distrito Federal y el Estado de México*, México, CIDE, 2006, p. 10.

²⁰ Rodríguez, Ernesto, *Empleo y juventud: muchas iniciativas, pocos avances. Una mirada sobre América Latina*, Nueva Sociedad, marzo-abril de 2011, p. 130.

pero es el informe de la OIT sobre Kenia el que lanza y vulgariza el concepto a partir de 1972.²¹

Recientemente, la OIT ha considerado más adecuado denominar al sector informal como economía informal, debido a que:

Si bien no existe una descripción o definición precisa aceptada universalmente, por lo general se entiende que el término “economía informal” abarca una gran variedad de trabajadores, empresas y empresarios con características identificables. Todos ellos tropiezan con determinados inconvenientes y problemas de distinta intensidad en los contextos nacionales, rurales y urbanos. El término “economía informal” es preferible al de “sector informal”, ya que las actividades de los trabajadores y las empresas a las que se aplica no se pueden asociar con un único sector de la economía, pues sus actividades abarcan diversos sectores. No obstante, el término “economía informal” suele restar importancia a los vínculos, las zonas grises y la interdependencia existente entre las actividades formales y las informales. El término “economía informal” hace referencia al conjunto de actividades económicas desarrolladas por los trabajadores y las unidades económicas que, tanto en la legislación como en la práctica, están insuficientemente contempladas por sistemas formales o no lo están en absoluto. Las actividades de esas personas y empresas no están recogidas por la ley, lo que significa que se desempeñan al margen de ella; o no están contempladas en la práctica, es decir que, si bien estas personas operan dentro del ámbito de la ley, ésta no se aplica o no se cumple; o la propia ley no fomenta su cumplimiento por ser inadecuada, engorrosa o imponer costos excesivos.²²

En México, por ejemplo, la tasa de informalidad media es del 60%, pero hay entidades federativas en donde la tasa de informalidad es del 80%, tal y como se puede apreciar en el cuadro siguiente:

²¹ Keith, Hart, *Informal Income Opportunities and the Structure of Urban Employment in Ghana*, Ginebra, OIT, 1971.

²² *Resolución relativa al trabajo decente y la economía informal*, Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo, congregada en su 90a. Reunión, 2002.

TASA DE INFORMALIDAD LABORAL (%)

	2013 <i>II trimestre</i>	2012 <i>II trimestre</i>
<i>Nacional</i>	59.1%	59.9%
Oaxaca	81.2%	79.8%
Guerrero	79.4%	80.4%
Chiapas	78.2%	78.8%
Puebla	74.7%	73.2%
Hidalgo	73.9%	73.7%
Tlaxcala	72.8%	74.2%
Michoacán	72.6%	70.7%
Morelos	67.8%	65.2%
Veracruz	67.3%	68.8%
Zacatecas	67.1%	65.7%
Yucatán	64.8%	64.2%
Nayarit	64.7%	67.5%
Tabasco	64.3%	62.8%
Campeche	62.1%	62.0%
Guanajuato	61.9%	63.4%
San Luis Potosí	59.4%	59.4%
México	58.6%	57.7%
Durango	58.1%	55.6%
Colima	55.0%	54.9%
Jalisco	53.9%	55.8%
Sinaloa	51.0%	54.6%
Distrito Federal	49.9%	49.7%
Quintana Roo	49.3%	53.7%
Aguascalientes	48.8%	50.5%
Tamaulipas	48.5%	51.0%
Sonora	45.6%	47.8%
Querétaro	44.9%	50.1%
Baja California	44.5%	46.4%
Coahuila	41.0%	43.5%
Baja California Sur	41.0%	40.6%
Chihuahua	40.5%	42.2%
Nuevo León	39.5%	43.2%

FUENTE: SYPS-INEGI, *Encuesta nacional de ocupación y empleo*.

En la medida en que el empleo se genera en el sector informal, en dicho espacio es donde los jóvenes se emplean, adoptando una pluralidad de ocupaciones. En términos generales, se puede considerar que existen cuatro categorías de ocupaciones o relaciones de trabajo en el sector informal. Bien es cierto que las fronteras entre cada uno de estos grupos no son del todo claras:²³

- a) Trabajadores asalariados (que incluye al trabajo familiar, al trabajo no remunerado, al trabajo doméstico y al trabajo agrícola).
- b) Trabajadores independientes o por cuenta propia.
- c) Empresas o empleadores informales que utilizan trabajadores informales.
- d) Empresas o empleadores formales que utilizan la informalidad (relaciones laborales encubiertas con otra figura jurídica).

Los datos del empleo informal no agrícola por edad de América Latina confirman que éste tiene una mayor incidencia en los trabajadores jóvenes que en los adultos. En 2011 se estima que el 55.6% de los jóvenes ocupados de 15 a 24 años tenía un empleo informal, en contraste con 45.6% de los ocupados de 25 años y más. Asimismo, se observa que las mujeres enfrentan mayores dificultades para su inserción laboral, pues el empleo informal es más alto entre ellas que en el caso de jóvenes hombres. También resalta que cerca de 40% de los jóvenes entre 25 y 29 años continúa con empleos informales.²⁴

5. Jóvenes y formación profesional

Otro factor que actúa negativamente en contra de los jóvenes es la falta de educación o de una educación de calidad, en todos sus niveles. Problema que

²³ Cfr. Carboneto Tortonesi, Daniel, *Condiciones de trabajo y calidad de vida en el sector informal urbano. Seminario nacional tripartito sobre condiciones y medio ambiente de trabajo*, Lima, Ministerio del Trabajo y Promoción Social, 1984, p. 6; Mezzera, Jaime, “Apuntes sobre la heterogeneidad en los mercados de trabajo de América Latina”, en Carboneto, Daniel *et al.*, *El sector informal en los países andinos*, Ecuador, ILDIS-CEPESIU, 1995, p. 64; Grzetich, Antonio y Mezzera, Jaime, “Sobre el concepto de sector informal y sus consecuencias jurídicas”, *RELASUR*, núm. 4, 1994, pp. 121-129; López Castaño, Hugo, “Empleos formales e informales, asalariados e independientes: balance de los cambios acaecidos entre las décadas de los ochenta y noventa”, *Revista Cámara de Comercio de Bogotá*, núm. 98, 1996, p. 10; Pères Rokhas, Vera y Suárez Rivera, Álvaro, “El sector informal en Santafé de Bogotá: aproximación a una realidad”, *Revista Cámara de Comercio de Bogotá*, núm. 98, 1996, pp. 27-38.

²⁴ OIT, *Panorama laboral 2013 América Latina y el Caribe*, *cit.*, pp. 75 y 76.

inicia desde la infancia o la educación elemental. De acuerdo con la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE) del INEGI de 2009, 2 millones 678 mil 570 menores entre los 5 y 17 años no asisten a la escuela, de los cuales 122 mil no van por razones de inseguridad, discriminación, o bien por la distancia respecto de la escuela. Sin duda, esta situación repercute en la falta de preparación de los jóvenes, lo que los puede conducir a una situación de desempleo, de empleos poco calificados o de “preferir” la inactividad ante la falta de empleos que reúnan sus expectativas de remuneración.

Conforme a los resultados del Módulo de Trabajo Infantil 2009 de la Encuesta de Ocupación y Empleo (ENOE), existen 3.3 millones de niñas y niños que son considerados población ocupada. Trabajan en el sector agropecuario y la industria manufacturera, la construcción, el comercio y el sector servicios. La necesidad económica familiar obliga a los niños a trabajar; ya que dos terceras partes (64%) declararon que en su hogar se necesita su aportación económica y utilizan su ingreso para pagar su escuela o gastos propios. De los niños que laboran, casi la mitad (47.6%) no recibe ingreso o su pago es en especie; de los que perciben ingresos, la mitad (49.3%) recibe hasta un salario mínimo; más de la tercera parte (35.5%) recibe más de uno y hasta dos salarios mínimos, y sólo 15.2% recibe más de dos. Cuatro de cada diez niños que trabajan (39.7%) no asisten a la escuela; el 27.2% está expuesto a riesgos en su trabajo; 31.9% tiene jornadas de más de 34 horas a la semana; 5.7% trabaja en lugares no apropiados o no permitidos y 4% tuvo un accidente, lesión o enfermedad que requirió atención médica.

Una infancia inadecuada que implica un trabajo inseguro y no remunerado desde edades, así como la falta de preparación escolar debida a la necesidad de trabajar, sin duda son un gran *hándicap* para muchos jóvenes, desde su calidad primaria de menores de edad.

Los estudios truncos de los jóvenes o su impresión de falta de opciones laborales es uno de los grandes problemas que enfrenta el país. Según la Encuesta de Educación, Capacitación y Experiencia Laboral, 5% de la población económicamente activa (PEA), que integra a 47 millones 131 mil de mexicanos, no continúa con sus estudios debido a una percepción de que hay una falta de opciones relacionadas con las áreas que estudiaron. Asimismo, casi siete de cada 10 adolescentes carecen de un nivel adecuado de educación y destrezas para acceder a un empleo bien remunerado.

La educación obligatoria en nuestro país, si se analizan evaluaciones exteriores (como el Programa para la Evaluación Internacional de Alumnos —PISA, por sus siglas en inglés—), no se encuentra dentro de los primeros lugares en cuanto a la adquisición, por parte de los estudiantes mexicanos, de los conocimientos y habilidades necesarios para la participación plena en la sociedad del saber. En la evaluación de 2010,²⁵ en la prueba para comprensión de lectura el promedio para los miembros de la OCDE fue de 493 puntos, en el tema México obtuvo 425 puntos, ocupando el lugar número 48 respecto a los demás países de la OCDE. Los resultados obtenidos en matemáticas fueron de 419 puntos, ocupando el lugar 51, siendo el promedio de la OCDE de 496 puntos. En competencia científica, México obtuvo el lugar 50 con 416 puntos, siendo el promedio de la OCDE de 501 puntos.

Según se desprende de la Encuesta de Educación, Capacitación y Experiencia Laboral de 2009, elaborada por la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, 45% de la población que cuenta con estudios profesionales realiza un trabajo distinto para el que fue formada. Sólo cuatro de cada 10 jóvenes que concluyeron su formación universitaria consiguen empleo en áreas vinculadas con su carrera.

Quizás esta situación se debe a que nuestro país no ha logrado transitar de una sociedad de “oficios” a una sociedad de competencias (lo que implica el fenómeno de la creatividad, el trabajo en equipo, manejo de tecnologías e idiomas, etcétera), es decir de la empleabilidad: contar con las calificaciones, conocimientos y las competencias que aumentan la capacidad de los trabajadores para conseguir y conservar un empleo, mejorar su trabajo y adaptarse al cambio, así como elegir otro empleo cuando lo deseen o pierdan el que tenían, e integrarse más fácilmente en el mercado de trabajo en diferentes periodos de su vida.²⁶ Sin llegar a cometer el error de confundir empleabilidad con flexibilidad y precariedad.

Todo lo anterior, no obstante de que México, con el Consejo Nacional de Normalización y Certificación de Competencia Laboral (CONOCER), en los años noventa invirtió mucho dinero y esfuerzos para certificar, logrando muy

²⁵ Informe PISA por país, disponible en: http://www.elpais.com/graficos/sociedad/informe/PISA/paises/elgrasoc/20101207/elpepusoc_1/Ges/ (consultado el 7 de julio de 2011).

²⁶ Resolución sobre el Desarrollo de Recursos Humanos, conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo, 88a. Reunión, Ginebra, junio de 2000, párrafo 9.

bajos resultados, situación que llevó a realizar una profunda evaluación para poder rediseñar la política actual para educación técnica profesional (ETP).²⁷ Para algunos autores, la situación actual es una imagen de desarticulación, las instituciones y los programas que requieren de una política de formación para el trabajo que permita una integración de las diferentes instituciones y programas.²⁸ Paradójicamente, en el caso de México, el conjunto de instituciones

²⁷ Encuentro intersectorial de intercambio y programación “Inserción laboral de los jóvenes. Estrategias innovadoras para facilitar la transición escuela-trabajo”. *Estado del arte sobre empleo juvenil en América Latina y Europa*, p. 13, disponible en: <http://www.oeci.es/70cd/Estado.ArArtEmpleoJuvenil.pdf> (consultado el 5 de enero de 2014).

²⁸ Al respecto, Alejandro Vera señala que: “Uno de los problemas que se adjudican a CONOCER fue no resistir la presión por mostrar resultados, que lo llevó a otorgar demasiada importancia a ciertos objetivos cuantitativos, como el número de normas elaboradas o de trabajadores certificados.

Adicionalmente, se ha criticado a CONOCER por no haber trabajado con los sectores estratégicos de la economía mexicana, a excepción de los casos del turismo, el comercio y la construcción.

Un segundo problema fue la coordinación de tiempos en el marco del PMETyC. CONOCER tuvo una demora inicial en producir normas de competencia laboral, mientras que a las instituciones educativas se les solicitaba modificaciones curriculares para ajustarse a una oferta basada en normas. La solución encontrada fue que las instituciones generen sus propias normas, y esto provocó luego dificultades en el proceso de homologación de las normas de competencia laboral del CONOCER con las normas institucionales. Finalmente, algunas prácticas de CONOCER en cuanto al manejo de los recursos también fueron criticadas, entre ellas la política de subsidios a los organismos certificadores y el gasto en infraestructura de la institución.

Las críticas que recibía CONOCER, sumadas al cambio de gobierno, provocaron su discontinuidad institucional, que tuvo como punto de quiebre el año 2004, cuando se modificó su estructura legal transformándose en una entidad paraestatal dependiente de la SEP. El CONOCER continúa activo aunque su trabajo se ha visto reducido. En la primera etapa, hasta 2003, se habían certificado aproximadamente 250.000 trabajadores, mientras que con posterioridad a ese año se llevan certificados 50.000 nuevos trabajadores.

A partir del 2005 se implementa en México el Programa de Formación de Recursos Humanos Basada en Competencias (PROFORHCOM), financiado por el Banco Interamericano de Desarrollo, que incluye al CONOCER como una de las instituciones ejecutoras. El PROFORHCOM tiene previsto ejecutarse en dos fases, habiendo estado la primera enfocada a la oferta educativa. El fortalecimiento del CONOCER y el sistema de competencias laborales están previstos para la segunda fase.

La situación actual es una imagen de desarticulación, las instituciones y los programas existen, pero se requiere una política de formación para el trabajo que permita una integración de las diferentes iniciativas”. Vera, Alejandro, *Los jóvenes y la formación para el trabajo en América Latina*, documento de trabajo núm. 25, Buenos Aires, Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento, julio de 2009, p. 113.

y programas de formación para el trabajo es amplio, intervienen múltiples actores, pero las acciones se superponen y entrecruzan.²⁹

Las anteriores estadísticas muestran que desafortunadamente en el país no existe una formación profesional permanente. No se ha logrado consolidar una vinculación permanente entre escuela-trabajo que facilite la inserción de los jóvenes al mundo del trabajo. Tres estadios que resultan clave para contar con un empleo permanente no existen o se presentan de manera limitada:

- 1) Una formación inicial que les permita conseguir un empleo de calidad y remunerado.
- 2) Una formación continua en el trabajo para mejorar los conocimientos, habilidades y destrezas de los trabajadores, que les permitan conservar su empleo o realizar otro más calificado y mejor remunerado.
- 3) Una formación en caso de que deseen cambiar de empleo o pierdan su empleo, que les permita contar con una nueva capacitación y adiestramiento para incorporarse nuevamente al mercado de trabajo.³⁰

V. LA NECESIDAD DE SOLUCIONES MULTIDIMENSIONALES Y MULTIFACTORIALES

Promover y generar empleo juvenil requiere necesariamente de un enfoque multifactorial y multidimensional (1), lo que implica la elaboración de políticas integrales (2) que consideren, entre otros aspectos, el paradigma escuela-trabajo (3), evaluar y reorientar algunas particularidades mexicanas que pueden permitir transitar de la escuela al trabajo y vincular a los jóvenes en un empleo de calidad; al respecto, se debe analizar el papel que puede desempeñar el servicio social (4). Asimismo, la corresponsabilidad de todos los actores involucrados en la generación de empleo juvenil (5) y el papel de la legislación laboral (6) nos pueden señalar algunos caminos para que empleo y juventud no sean polos opuestos.

²⁹ Pieck, Enrique, “La oferta de formación para el trabajo en México”, *Documentos de Investigación* núm. 3, México, Universidad Iberoamericana, Instituto de Investigaciones para el Desarrollo de la Educación (INIDE), 2004.

³⁰ Sánchez-Castañeda, Alfredo, “La capacitación y adiestramiento en México: regulación, realidades y retos”, *Revista Latinoamericana de Derecho Social*, México, núm. 4, julio-diciembre de 2007.

1. *Un necesario enfoque multifactorial y multidimensional*

El problema de la inactividad y el desempleo juvenil tienen orígenes multifactoriales y multidimensionales, en ese mismo sentido se deben buscar soluciones. El enfoque hacia los jóvenes tiene que ser multidimensional, en la medida en que es menester promover su integración social y laboral, así como el ejercicio de su ciudadanía plena, procurando combatir las desigualdades existentes en todas sus vertientes: educativas, sociales, culturales, de género, etnia, etcétera.³¹ Las políticas sociales y los planes de desarrollo nacionales deben procurar el respeto, vigencia y ejercicio de sus derechos fundamentales.

2. *La necesidad de políticas integrales*

Se deben implementar políticas y programas integrales, con planes de acción caracterizados por la diversidad de necesidades de la pluralidad de jóvenes existente (capacitación laboral, formación de jóvenes en la empresa, programas de primer empleo, apoyos de inserción al empleo, igualdad de oportunidades, contratos de aprendizaje, fomento de empresas juveniles, apoyos económicos para las empresas que contratan a trabajadores jóvenes, etcétera), que sean a su vez concretos y operativos involucrando a toda la sociedad.

Programas que ya se han experimentado en algunos países, no siempre de manera exitosa, habría que decirlo, ya que en muchos países la situación de los jóvenes sigue siendo precaria, con altos niveles de desempleo, subempleo o que francamente no realizan ninguna actividad formativa ni desempeñan ningún trabajo,³² por lo que se requiere de una permanente autoevaluación de los mismos.

Sin embargo, se pueden identificar algunos programas que podrían ser fuente de reflexión, adecuándolos a las necesidades concretas de nuestro país. Por ejemplo, el programa brasileño *Projovem* tiene 4 vertientes interesantes.³³

³¹ Cepal, *Panorama social de América Latina 2010*, Cepal, Santiago de Chile, 2011; PNUD, *Informe regional sobre desarrollo humano para América Latina y el Caribe 2010. Actuar sobre el futuro: romper la transmisión intergeneracional de la desigualdad*, Nueva York, PNUD, 2010.

³² Rodríguez, Ernesto, "Empleo y juventud: muchas iniciativas, pocos avances. Una mirada sobre América Latina", *Nueva Sociedad*, marzo-abril de 2011, p. 130.

³³ Véase <http://www.siem.gob.mx/snief/projovem/> (consultado el 7 de julio de 2011).

- a) *Projovem adolescente*. La reinserción y la permanencia de los jóvenes en el sistema educativo, destinado a la población entre 15 y 17 años.
- b) *Projovem urbano*, que busca elevar el nivel de escolaridad, la calidad profesional y desarrollo de experiencias de participación juvenil.
- c) *Projovem campo*. Enfocado a ampliar la permanencia de los jóvenes campesinos en el sistema educativo, la calificación profesional y el ejercicio de la ciudadanía.
- d) *Projovem trabajador*, que busca preparar a los jóvenes para el mercado de trabajo, mediante la formación en ocupaciones alternativas.

Cabe resaltar que *Projovem* recalca la permanencia en el sistema educativo como estrategia para la calificación profesional, de más de que propicia la participación de los jóvenes en el desarrollo de su comunidad. El programa ha impactado en 11 millones de jóvenes.³⁴

En el caso de México se necesita evaluar el funcionamiento de programas como destinados a la creación de empleos. Al respecto, se puede señalar que la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal establece en su artículo 40 que "...a la Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS) le corresponde: fomentar el desarrollo de la capacitación y el adiestramiento en y para el trabajo, establecer y dirigir el Servicio Nacional de Empleo y vigilar su funcionamiento".

El Servicio Nacional de Empleo (SNE) ofrece atención a través de sus cinco modalidades: información y vinculación laboral; apoyos económicos y capacitación; movilidad laboral interna y externa; ocupación temporal, y preservación del empleo. Las oficinas del SNE son las encargadas de la operación de los programas en cada entidad federativa y dependen de los gobiernos de los estados. En el Distrito Federal se denominan unidades delegacionales del servicio de empleo (UDSE) y dependen del gobierno del Distrito Federal.

Actualmente, la Secretaría del Trabajo y Previsión Social aborda el tema del empleo a través del Centro de Atención Telefónica del Servicio Nacional de Empleo, el Portal de Empleo, el Programa de Empleo Temporal, el Programa de Fomento al Empleo, el Programa de Atención a Situaciones de Contingencia Laboral, BÉCATE, de Capacitación a Trabajadores en Suspensión Tem-

³⁴ Beto Cury, *Presentación de las políticas públicas de juventud en Brasil*, Brasilia, Secretaría de la Juventud, 2010; OIT, *Trabajo decente y juventud. Brasil*, Brasilia, Prejal-OIT, 2009.

poral de Labores, el Programa “Abriendo Espacios” que promueve en cada entidad federativa la creación y operación de bolsas de trabajo, la instalación de centros de evaluación para la identificación de las habilidades y capacidades con que cuentan las personas con discapacidad o los adultos mayores que buscan integrarse al aparato productivo y el establecimiento de líneas de colaboración entre organismos públicos y privados para la conformación de redes de servicios, el periódico ofertas de empleo, la realización de ferias de empleo, la bolsa de trabajo, el programa fomento al auto empleo, el programa de trabajadores agrícolas temporales México-Canadá, el Programa de Movilidad Laboral Interna dirigido al Sector Agrícola, el Centro de Intermediación Laboral, los kioscos de consulta del Portal del Empleo.

Sin embargo, debe señalarse que en la práctica, salvo excepciones, la mayoría de las entidades federativas no implementa una política de empleo local, específica e independiente a las establecidas por la Secretaría del Trabajo y Previsión Social.

En relación con los jóvenes, destaca la creación en los últimos años del Programa de Primer Empleo. Es de mencionar también la aprobación en 2010 de la Ley del Primer Empleo que busca, a través del otorgamiento de estímulos fiscales, la contratación de jóvenes sin experiencia laboral. Sin embargo, sus resultados han sido exiguos. Al respecto, valorando la importancia de la implementación de dichos programas, se debería hacer una evaluación seria de los mismos para identificar sus ventajas y deficiencias.

Debe señalarse, además, que no sólo la Secretaría del Trabajo y Previsión Social se encarga de fomentar el empleo, ya que existen otros programas, como los de la Secretaría de la Reforma Agraria: el Programa Fondo para el Apoyo a Proyectos Productivos en Núcleos Agrarios (FAPPA), el Programa de la Mujer en el Sector Agrario (PROMUSAG) y el Programa Joven Emprendedor Rural y Fondo de Tierras (JERFT).

3. El necesario impulso del nexo escuela-trabajo

En México, la conservación del empleo o la preparación para el mismo se realiza también a partir de la capacitación y el adiestramiento que se encuentra regulado en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en el artículo 153, fracción A, el cual establece: “Todo trabajador tiene el derecho

a que su patrón le proporcione capacitación o adiestramiento en su trabajo que le permita elevar su nivel de vida y productividad, conforme a los planes y programas formulados, de común acuerdo, por el patrón y el sindicato o sus trabajadores y aprobados por la Secretaría del Trabajo y Previsión Social”.

En la Ley Federal del Trabajo (LFT) son diversos los artículos que regulan la capacitación y el adiestramiento. El artículo 3o. consagra el interés social de promover y vigilar la capacitación y el adiestramiento de los trabajadores. El artículo 25, fracción VII, señala que los trabajadores deben ser capacitados y adiestrados en los términos de los planes y programas establecidos o que se establezcan en las empresas, conforme a lo dispuesto por la LFT. Por su parte los artículos 153 y 159 hablan de la cobertura escalafonaria, adaptan el trabajo de menores a las nuevas reglas de la capacitación y el adiestramiento, modifican las reglas concernientes a los contratos colectivos para incluir la formación profesional, incluyen en la LFT el Servicio Nacional de Empleo, Capacitación y Adiestramiento. Sin embargo, actualmente se puede hablar de la escasa importancia que tiene en nuestro país la capacitación y adiestramiento, por lo que se hace necesaria una reorientación de la misma.³⁵

Ya algunos autores han señalado que ante las dificultades que implica la modernización de la educación, y particularmente de la formación para el trabajo, en atención a los complejos cambios observados a nivel mundial y a las crecientes demandas internas de educación y empleo, la creación de sistemas educativos que fomenten el “aprendizaje a lo largo de la vida para todos” constituye un factor crítico, como necesidad social y elemento estratégico de desarrollo. Este gran proyecto colectivo puede convertirse en un poderoso instrumento social para la generación de capital humano en América Latina; incrementando, además, las oportunidades de los trabajadores para formarse, elevar sus niveles de ingreso y mejorar las condiciones de bienestar para sus familias. El aprendizaje a lo largo de la vida para todos supone la ampliación del horizonte de formación de la población, ya que, bajo un mismo concepto, se da cabida a distintas modalidades formativas (formal y no formal, tradicional e innovadora), de cualquier nivel (básico, secundario, superior) y orientación (académica, vocacional general, vocacional técnica); para todo ti-

³⁵ Sánchez Castañeda, Alfredo, “La capacitación y adiestramiento en México: regulación, realidades y retos”, *Revista Latinoamericana de Derechos Social*, México, núm. 5, enero-diciembre de 2007.

po de gente (jóvenes, adultos, hombres, mujeres, estudiantes, trabajadores) y necesidades educativas (personales, sociales, profesionales).³⁶

Se debe fortalecer el nexo escuela-trabajo, para así transitar de una sociedad de oficios a una sociedad de competencias (que no parta del simplismo de adaptarse acríticamente y mecánicamente sólo a las necesidades de un sector de la sociedad) que les proporcione a los jóvenes la posibilidad de transitar sin obstáculos de la escuela al trabajo. Sin una etapa intermedia de desempleo.

Sin duda, se debe señalar que la transición escuela-trabajo requiere de una inversión a largo plazo en materia educativa. No se puede formar a los jóvenes de manera adecuada si las universidades carecen de los recursos para poder hacerlo. Invertir en la calidad de la educación y la formación resulta fundamental. Asimismo, las universidades requieren impulsar las incubadoras de empresas (entendiendo la palabra en su sentido más amplio) en todas las disciplinas del conocimiento para permitir la transición de la escuela al trabajo.

Es fundamental que las universidades establezcan en todos los campos del conocimiento, asociaciones coordinadas con instituciones públicas y privadas para hacer realidad el empleo juvenil. En ese sentido, uno de los roles principales de las universidades públicas tiene que ver con la estrecha relación que debe haber entre la oferta académica y las necesidades de la sociedad.

Para la OIT, según se desprende de la resolución y conclusiones (*La crisis del empleo juvenil: un llamado de acción*) de la 1001a. Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo de 2012 la educación, la formación y el aprendizaje permanente generan un círculo virtuoso que promueve la empleabilidad, la productividad, el aumento de los ingresos y el desarrollo. Según la resolución de la OIT, los gobiernos deberían considerar:

- a) Garantizar el acceso a una educación básica gratuita y de calidad.
- b) Reforzar los vínculos entre la educación, la formación y el mundo del trabajo por medio del diálogo social en lo que respecta a la inadecuación de las competencias y la normalización de las calificaciones en respuesta

³⁶ Tamayo Taype, Miguel Ángel y Climent Bonilla, Juan B., “La evaluación y certificación de competencias laborales en el contexto de América Latina. Algunas reflexiones en el caso de México”, *Evaluación y certificación de competencias profesionales*, II Foro Iberoamericano sobre Formación y Empleo, Río de Janeiro, Brasil, 12-14 de julio de 1999.

- a las necesidades del mercado de trabajo, y mejorar la enseñanza y formación técnica y profesional, concretamente el aprendizaje profesional y otras modalidades de adquisición de experiencia laboral y de formación en la empresa.
- c) Formular estrategias de desarrollo de competencias laborales que refuercen las políticas sectoriales, que aprovechen las tecnologías y los conocimientos prácticos de cada sector y que permitan la adquisición de mejores competencias y empleos mejor remunerados.
 - d) Mejorar la oferta y las modalidades de aprendizaje profesional (complementando el aprendizaje en el lugar de trabajo con una formación institucional más estructurada; perfeccionando las competencias pedagógicas de los maestros artesanos y formadores que supervisan la formación; incluyendo la alfabetización y las competencias para la subsistencia, y reforzando la participación de la comunidad, sobre todo para asegurar el acceso de las mujeres jóvenes y otros grupos de población juvenil vulnerables a más ocupaciones).
 - e) Reglamentar y controlar el aprendizaje profesional, las pasantías y otros programas de adquisición de experiencia laboral, entre otras cosas, mediante la certificación, para garantizar que constituyan una auténtica experiencia de aprendizaje y que no se utilicen para sustituir a trabajadores de plantilla.
 - f) Ampliar el alcance de la educación formal y la formación mediante métodos de formación a distancia.
 - g) Mejorar los mecanismos para la detección temprana de las personas que podrían abandonar la escuela prematuramente y prestarles apoyo y atención para que ello no suceda, o para que puedan aprovechar otras oportunidades de empleo, instrucción o formación.
 - h) Respalda las iniciativas que brinden una segunda oportunidad para facilitar la adquisición de competencias y conocimientos básicos a aquellas personas que abandonan la escuela prematuramente o que nunca asistieron a ella y a las personas desempleadas que desean reanudar sus estudios, prestando atención especial a las mujeres jóvenes y las niñas.
 - i) Promover la formación (capacitación y adiestramiento) de los formadores.

- j) Establecer sistemas de validación de los conocimientos previos, de la enseñanza no formal y de las competencias adquiridas en el empleo.
- k) Incluir técnicas de búsqueda de empleo en los programas escolares con el fin de reforzar la orientación profesional brindada y mejorar el acceso de los jóvenes a información sobre oportunidades profesionales.
- l) Adoptar medidas de protección social adecuadas para ayudar a los hogares pobres a gestionar los riesgos sin que peligre la educación de los jóvenes, integradas en una estrategia más amplia de protección social, prestando asimismo atención a la sostenibilidad de los medios institucionales y financieros para su aplicación.
- m) Promover el desarrollo de programas de formación y capacitación para el trabajo, acordes con los requerimientos de las estrategias de desarrollo nacional y el mercado de trabajo.
- n) Establecer y consolidar mecanismos de seguimiento y evaluación a fin de medir el impacto y perfeccionar los instrumentos de las políticas aplicadas.

4. *Ampliar los fines del servicio social*

Una herramienta que se podría explorar en el caso mexicano tiene que ver con el servicio social. Según el artículo 24 de la Ley General de Educación, los beneficiados directamente por los servicios educativos deben prestar servicio social, en los casos y términos que señalen las disposiciones reglamentarias correspondientes. La prestación obligatoria del servicio social es un requisito previo para obtener un título o grado académico.

Al respecto, la Ley Reglamentaria del Artículo 5o. Constitucional, relativa al ejercicio de las profesiones en el Distrito Federal, en su artículo 53, entiende por servicio social el trabajo de carácter temporal y mediante retribución que ejecuten y presten los profesionistas y estudiantes en interés de la sociedad y el Estado.

Por su parte, el Reglamento General del Servicio Social de la UNAM entiende al servicio social universitario, en su artículo 3o., como la realización obligatoria de actividades temporales que ejecuten los estudiantes de carreras técnicas y profesionales, tendentes a la aplicación de los conocimientos que hayan obtenido y que impliquen el ejercicio de la práctica profesional en be-

neficio o en interés de la sociedad. A su vez, el artículo 4o. del mismo ordenamiento establece los objetivos del servicio social:

- a) Extender los beneficios de la ciencia, la técnica y la cultura a la sociedad.
- b) Consolidar la formación académica y capacitación profesional del prestador del servicio social.
- c) Fomentar en el prestador una conciencia de solidaridad con la comunidad a la que pertenece.

Otros fines que también se han señalado para el servicio social tienen que ver con:³⁷

- a) Llevar a la práctica los conocimientos adquiridos en las aulas.
- b) Tomar conciencia de la problemática nacional, en particular la de los sectores más desprotegidos del país.
- c) Extender a la sociedad los beneficios de la ciencia, la técnica y la cultura.
- d) Adquirir nuevos conocimientos y habilidades profesionales.

Se ha señalado, además, que el servicio social es una excelente oportunidad para:

- a) Retribuir a la sociedad los recursos destinados a la educación pública.
- b) Aprender a actuar con solidaridad, reciprocidad y a trabajar en equipo.
- c) Conocer y tener la posibilidad de incorporarse al mercado de trabajo.

El servicio social nació como un instrumento para vincular a la Universidad con la sociedad, ya sea para que los estudiantes apliquen sus conocimientos en beneficio de los intereses de la sociedad. Sin embargo, el servicio social quizá debería reorientar sus funciones para además de ser un mecanismo que le permita a los jóvenes retribuirle a la sociedad la preparación que ha recibido, se convierta también en un trampolín que lo catapulte a un empleo permanente y de calidad. Convirtiéndose el servicio social en un vehículo que permita la inserción de los jóvenes en el mercado de trabajo y en ese sentido hacer efectiva la transición escuela-trabajo. Sin abandonar su noble vocación,

³⁷ Véase la página del servicio social de la UNAM: <http://www.dgoserwer.unam.mx/portaldgose/servicio-social/htmls/ss-universitario/ssu-definicion.html> (consultada el 1o. de marzo de 2014).

se debe insistir, o hacer énfasis también, en convertir al servicio social en un instrumento de transición hacia un empleo permanente y de calidad.

5. *La corresponsabilidad en la generación del empleo juvenil*

El Estado, los empleadores, los sindicatos y los jóvenes mismos deben estar involucrados en el diseño de las políticas de empleo, así como cubriendo la parte de corresponsabilidad que les incumbe.

En lo que toca al Estado, éste debe tener una participación activa. Por ejemplo, a través del fortalecimiento de la Secretaría del Trabajo, en lo que respecta al servicio nacional de empleo y la formación profesional. Los servicios de empleo públicos deben reorientar sus servicios para ofrecer apoyo a los jóvenes que buscan empleo. El apoyo se puede dar a través de asesoramiento grupal y técnicas de búsqueda de empleo, incluida la planificación del empleo. Así, por ejemplo, el Servicio Nacional de Empleo debe tener, a su vez, una radiografía de la situación nacional de empleo y desempleo de los jóvenes, así como de las necesidades de las empresas.

Las organizaciones de empleadores pueden promover el desarrollo de servicios eficientes que permitan fusionar la demanda del mercado laboral con la oferta de trabajo juvenil. Pueden trabajar estrechamente con instituciones dedicadas a la formación profesional, así como colaborar en la definición de los objetivos y prioridades de las políticas nacionales de educación y formación profesional.

Las empresas pueden crear programas para jóvenes desfavorecidos, que tendrían a su vez el apoyo del Estado. Asimismo, las empresas también pueden favorecer la participación de los jóvenes como aprendices o pasantes, permitiéndoles acumular experiencia en el trabajo.

Asimismo, el emprendedurismo³⁸ y el cooperativismo³⁹ pueden ser herramientas básicas para la inserción de los jóvenes al empleo, ya sea a través de incubadoras de empresas o de otros mecanismos que promuevan la creación de empresas. Los mecanismos de emprendedurismo no son ajenos en Mé-

³⁸ Rodríguez, Laura, *Políticas públicas para promover el empleo juvenil y el emprendedurismo de los jóvenes en México. Proyecto PREJAL* (documento preliminar), disponible en: http://prejal.oit.org.pe/prejal/docs/emp_juvenil_y_emprendedurismo_mexico.pdf (consultado el 5 de enero de 2014).

³⁹ *El cooperativismo en América Latina. Una diversidad de contribuciones al desarrollo sostenible*, La Paz, OIT, Oficina de la OIT para los Países Andinos, 2012, 400 pp.

xico, existen en varias universidades o en organismos para jóvenes como el Instituto Mexicano para la Juventud.⁴⁰ Sin embargo, en muchas ocasiones el problema no es tanto la ausencia de dichos programas sino el acceso a ellos para los jóvenes.

El movimiento sindical, asimismo, puede tener una actividad proactiva frente al desempleo juvenil. Son los sindicatos los que tendrían que ir hacia los jóvenes y no esperar a que los jóvenes se acerquen a los sindicatos. Necesitan generar mecanismos que atraigan a los jóvenes para que permanezcan en sus organizaciones. Es un gran reto para los sindicatos, sobre todo ante la imagen, en muchas ocasiones negativa, que tienen los jóvenes de ellos. El sindicato debe ser visto como un espacio de derechos colectivos y no como un espacio de privilegios y corrupción. Los sindicatos deben prestar especial atención a todos aquellos mecanismos de contratación laboral que impidan la sindicalización de los trabajadores jóvenes, así como la simulación de sus derechos laborales.

Por su parte, los jóvenes deben involucrarse y ser involucrados en el diseño de su sino, ya que una vez que cuente con mecanismos que les garanticen una igualdad de oportunidades, deben ser corresponsables del diseño de su futuro personal, laboral, personal y social.

6. *El papel de la legislación laboral*

La legislación laboral relativa a la promoción del empleo de los jóvenes debería estar acompañada de una política de empleo que permita la inserción laboral de los jóvenes. Las leyes deben tener mecanismos claros de promoción, ejecución, coordinación interinstitucional, vigilancia, monitoreo y evaluación. De otra manera, los cuerpos normativos terminan siendo simples declaraciones de buenas intenciones.

No bastan leyes que sólo establezcan declarativamente la creación de programas de primer empleo. Tampoco pueden ser bienvenidos los contratos de trabajo para jóvenes (aprendizaje, pasantías, becarios, formación profesional, etcétera) que acentúen la precarización del empleo, la inseguridad de los ingresos, una menor protección social y una mayor rotación laboral. Los contratos de aprendizaje deben ser un instrumento inicial que les permita conso-

⁴⁰ Véase, por ejemplo, el Programa de Emprendedores Juveniles, en: http://www.injuventud.gob.mx/pagina.php?pag_id=88 (consultado el 1o. de marzo de 2014).

lidar un empleo. No pueden devenir en un instrumento de precarización de las condiciones de trabajo⁴¹ y de generación de trabajadores que a pesar de contar con un empleo son pobres.⁴²

En ese sentido, es primordial propiciar la transición de contratos temporales a contratos permanentes, y conservarlos sólo ahí donde sean necesarios. Los gobiernos también pueden ayudar o estimular fiscalmente a las empresas a emplear jóvenes con contratos permanentes, reduciendo los costos entre los contratos de trabajo temporal o por tiempo determinado y los contratos de trabajo permanentes o por tiempo indeterminado.

En el caso de México, si bien es cierto que la reforma a la legislación laboral de noviembre de 2012 ha incluido en la contratación por tiempo determinado la posibilidad de incluir un periodo a prueba o un periodo de capacitación inicial. Dichas modalidades contractuales generan suspicacias, ya que se ven como un mecanismo de precariedad laboral. No obstante, los candados establecidos para los contratos a prueba y de capacitación inicial pueden evitar que dichos contratos se conviertan en un camino para la contratación temporal. Al respecto, será necesario conocer qué tanto se han utilizado en la práctica, para evaluar si han cumplido con las finalidades que les otorgó la reforma laboral.

Por otro lado, la inserción laboral de los jóvenes se sigue dando con “modalidades contractuales” no previstas expresamente en la legislación laboral, o que dejan de lado los derechos laborales de los jóvenes. El trabajo benevolente o de voluntariado (laborar en una ONG por ejemplo), las pasantías profesionales, los becarios de empresas o instituciones académicas, son algunas de las actividades laborales de los jóvenes que no encuentran un encuadramiento jurídico claro en nuestro país. Situación que no se puede permitir, ya que la ausencia de regulación clara ha implicado una precarización de dichos trabajo. Legislar al respecto es una necesidad.

VI. CONSIDERACIONES FINALES

Cerrar los ojos ante las dificultades que enfrentan los jóvenes, particularmente en materia de inserción laboral, implicaría renunciar al combate de las

⁴¹ OIT, *Trabajo decente en las Américas: una agenda hemisférica, 2006-2015*, XVI Réunion.

⁴² Cfr. Damon, J., *Travailleurs pauvres : de quoi parle-t-on ?*, Droit social, 2009, p. 292.

desigualdades existentes y a la construcción de una sociedad próspera. Bajo la anterior tesitura, entre los programas o iniciativas que se podrían impulsar en México se encuentran:

- 1) Abordar los desajustes entre el mercado de trabajo y la formación profesional que ofrecen las universidades.
- 2) Impulsar la formación profesional en el lugar de trabajo.
- 3) Perfeccionar los sistemas de aprendizaje del oficio.
- 4) Impulsar los programas de formación de emprendedores.
- 5) Impulsar el nexo escuela-trabajo.
- 6) Ampliar los fines del servicio social.
- 7) Mejorar los programas de inserción al empleo para jóvenes (servicio nacional de empleo).
- 8) Programas de incentivos de reducción de impuestos para empresas que contratan permanentemente a trabajadores jóvenes o desempleados.
- 9) Generar corresponsabilidad entre los actores involucrados.
- 10) Contar con una legislación laboral que proteja los derechos laborales de los jóvenes, que les otorgue un marco jurídico claro y que promueva empleos permanentes y de calidad.

Sin embargo, es importante señalar que el crecimiento del empleo no se va a dar solamente por la implementación de políticas públicas en materia de empleo juvenil. Son necesarias también políticas financieras, fiscales (por ejemplo, evitar subsidios indebidos) y macroeconómicas adecuadas (por ejemplo inversiones con alto coeficiente de empleo). De otra manera, vamos a estar viendo los problemas lejos de su epicentro real. 