



POLÍTICA PÚBLICA PARA EL TRABAJO DIGNO DE *JÓVENES OPORTUNIDAD*

Abril de 2024

La elaboración de este documento fue liderada por la Fundación para la Implementación, Diseño, Evaluación y Análisis de políticas públicas, Fundación IDEA, con insumos y retroalimentación de las organizaciones que conforman la Alianza Jóvenes con Trabajo Digno.

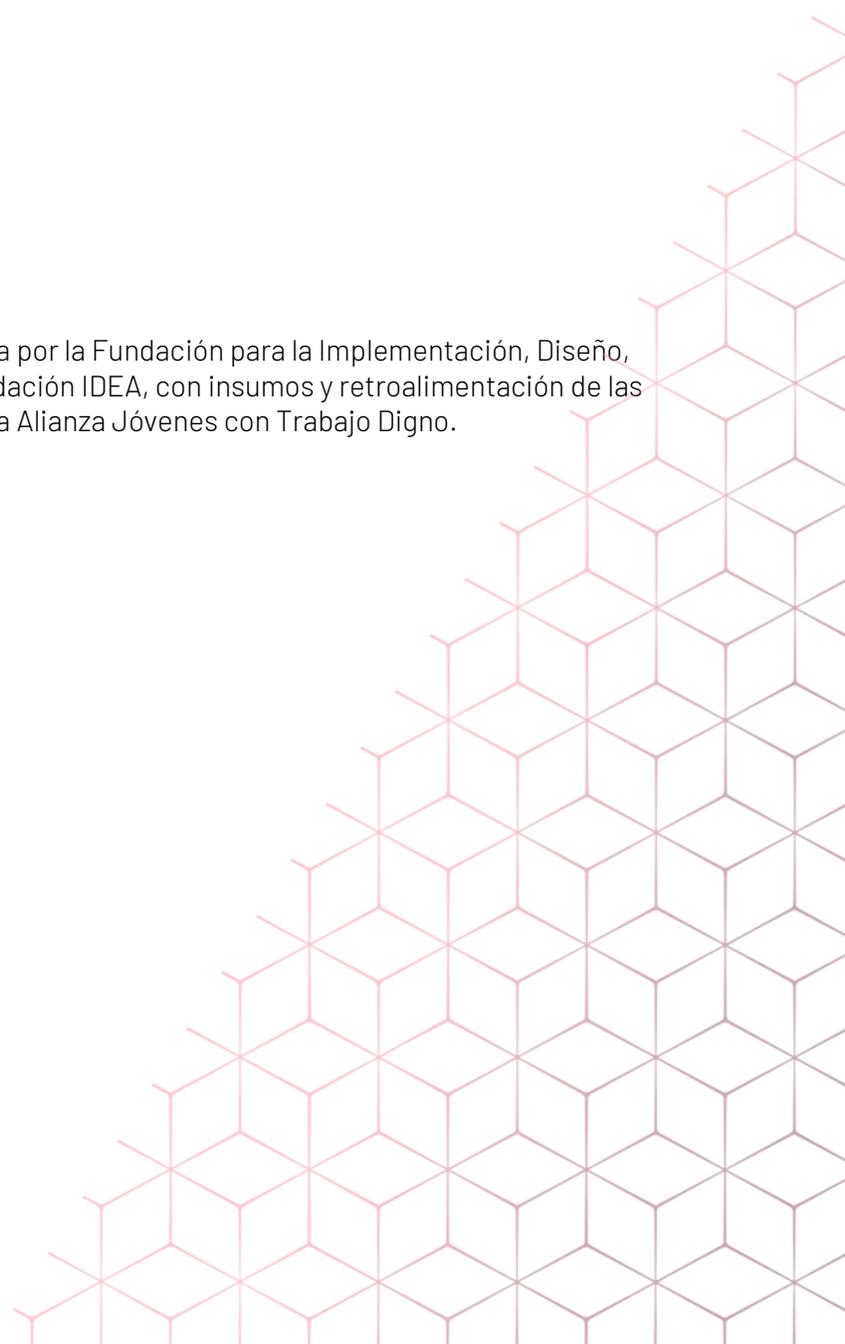


Tabla de Contenido

Introducción	3
I. ¿Cuál es el enfoque metodológico del documento?	4
II. ¿Cuáles son las barreras que enfrentan las y los <i>jóvenes oportunidad</i>?	5
Problemáticas 1: Opciones educativas de <i>jóvenes oportunidad</i>	7
Desconexión de oferta educativa con el mercado laboral	7
Falta de opciones fuera de la educación escolarizada	9
Problemática 2: Programas y políticas de empleabilidad.....	11
Iniciativas gubernamentales.....	11
Jóvenes Construyendo el Futuro	12
Vinculación entre nivel federal y nivel local.....	13
Marco regulatorio de primer empleo en México	14
Problemática 3: Entorno de trabajo digno para mujeres jóvenes	15
Labores domésticas y de cuidado	15
Participación en el mercado informal.....	16
III.Recomendaciones.....	18

Acrónimos y Abreviaturas

ACRÓNIMO	DEFINICIÓN
AJTD	Alianza Jóvenes con Trabajo Digno
CECATI	Centro de Capacitación para el Trabajo Industrial
CENEVAL	Centro Nacional para la Evaluación de la Educación Superior
CONALEP	Colegio Nacional de Educación Tecnológica
CONEVAL	Consejo Nacional para la Evaluación de la Política de Desarrollo Social
EMS	Educación Media Superior
ENAPE	Encuesta Nacional sobre el Acceso y Permanencia a la Educación
ENASIC	Encuesta Nacional para el Sistema de Cuidados
ENOE	Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo
GIRE	Grupo de Información para la Reproducción Elegida
GOYN	Red Mundial de Oportunidades para los Jóvenes
HSE	Habilidades Socioemocionales
IMCO	Instituto Mexicano para la Competitividad Económica
INSP	Instituto Nacional de Salud Pública
INEGI	Instituto Nacional de Geografía, Estadística e Historia
JCF	Jóvenes Construyendo el Futuro
LFT	Ley Federal del Trabajo
OCDE	Organización para la Competencia y el Desarrollo
OIT	Organización Internacional del Trabajo
PIAAC	Programa para la Evaluación Internacional de Competencias de la Población Adulta
PISA	Programa para la Evaluación Internacional de los Estudiantes
SEP	Secretaría de Educación Pública
STPS	Secretaría del Trabajo y Previsión Social
SNET	Sistema Nacional de Educación Tecnológica
UNFPA	Fondo de Población de las Naciones Unidas

Introducción

La Alianza Jóvenes con Trabajo Digno (AJTD) es una red multisectorial conformada por más de 60 organizaciones de la sociedad civil, organismos empresariales, fundaciones, centros de investigación y académicos, cuyo propósito compartido es impulsar la agenda del trabajo digno para las y los *jóvenes oportunidad* en México.

¿Quiénes son las y los jóvenes oportunidad?¹

Desde la AJTD, hemos identificado que a muchas personas jóvenes se les asignan etiquetas negativas asociadas a condiciones estructurales a las que se enfrentan, como el rezago educativo, o la precariedad o exclusión laboral. En la Alianza, sin embargo, estamos convencidos que estas etiquetas no los definen y que, por el contrario, sus habilidades y capacidades no están siendo aprovechadas, lo que impacta negativamente no solo en su trayectoria profesional, sino en que no se aprovecha su potencial para el país. En ese sentido, este documento de política pública está centrado en identificar las problemáticas y ofrecer recomendaciones para las y los *jóvenes oportunidad* como población objetivo principal.

Entre otras actividades, durante los más de cuatro años de operación de la Alianza, se han desarrollado análisis y recomendaciones alrededor de las principales temáticas de empleo de jóvenes en el país. Como parte de esos esfuerzos, uno de los documentos fundacionales de la Alianza fue una Agenda de Trabajo Digno (2020) en la que se visibilizó la situación a la que se enfrentan las personas jóvenes que enfrentan las y los *jóvenes oportunidad* en su búsqueda de empleo.

Este documento es una actualización a la primera Agenda realizada por la Alianza, en el que se analiza la evolución de las problemáticas clave que la AJTD ha identificado, y se ofrecen recomendaciones al respecto. Desde la AJTD, creemos que este documento puede ser de gran utilidad en la definición de la política pública de empleabilidad de jóvenes en el país, particularmente en el contexto electoral de cambios de administración federal y local.

El documento está estructurado de la siguiente manera: la primera parte pone en contexto la problemática que representa el empleo de jóvenes en el país y se describen tres barreras clave que dificultan el acceso al empleo digno para las y los *jóvenes oportunidad*, y posteriormente se ofrecen recomendaciones para hacer frente a las barreras o problemáticas identificadas.

Nota: Con el fin de reconocer la diversidad de género, a lo largo del documento se hará referencia a los individuos en términos masculino y femenino de manera indistinta.

¹ Red Mundial de Oportunidades para los Jóvenes: México (GOYN), (2024). Mapa comunicacional de Jóvenes Oportunidad. Liga disponible en: <https://drive.google.com/file/d/14gWW5L7MI81z0be0f1wi1nvrDUQZGgAl/view>.

I. ¿Cuál es el enfoque metodológico del documento?

Para la construcción de este documento se realizaron distintas actividades y se consultaron fuentes de información diversas.

Por una parte, entre julio y septiembre del 2023, el equipo de Fundación IDEA realizó una revisión documental de materiales producidos por las organizaciones operadoras de la Alianza para delimitar los temas sujetos de estudio en este documento. Esta revisión documental implicó el análisis y sistematización de información de cuatro informes desarrollados directamente por la AJTD, y distintos informes especializados.

Posteriormente, en octubre del 2023 se realizó una reunión con miembros del Comité de Incidencia de la AJTD, que sirvió para validar las temáticas previamente identificadas, obtener retroalimentación específica sobre los avances en la construcción de este documento (con base en el *expertise* particular de cada miembro participante), y para definir la dinámica de trabajo futuro en el desarrollo del mismo.

Entre noviembre del 2023 y marzo del año en curso, se desarrollaron dos actividades que contribuyeron al desarrollo de una primera versión de este documento. Por una parte, trabajo de gabinete, que implicó la revisión de distintos conjuntos de datos, informes especializados y artículos académicos; por otra parte, se realizaron seis entrevistas con miembros de distintas organizaciones de la Alianza, que fueron de suma importancia para fortalecer este documento. Finalmente, la primera versión del documento fue sujeta de distintas revisiones al interior de la AJTD, lo que dio pie a su versión final.

II. ¿Cuáles son las principales barreras y desafíos que enfrentan las y los *jóvenes oportunidad*?

México es un país de gente joven con un gran potencial que no se está aprovechando. De acuerdo con el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), en 2023 había 30.9 millones de jóvenes entre 15 y 29 años, aproximadamente la cuarta parte de la población total en el país.² De esta población, 17.4 millones estaban en condiciones de rezago educativo, condición de pobreza y/o precariedad laboral³, lo que es particularmente grave si consideramos que este grupo etario representa 1 de 4 personas entre la población económicamente activa.⁴

De acuerdo con INEGI, en 2023 la tasa de desempleo -la proporción de la población económicamente activa que busca un trabajo y no encuentra- para la población de 30 a 64 años en México fue de aproximadamente 7%.⁵ Sin embargo, para la población joven esta proporción se duplicó, alcanzando 15%, lo que representa casi a 3 millones de jóvenes que buscaban empleo sin éxito.⁶

Las jóvenes que sí logran conseguir un empleo no están exentas de adversidades. De los aproximadamente 16 millones de jóvenes empleados en 2023, 68.3% se encontraba en el sector informal.⁷ Como está ampliamente documentado, las expectativas salariales en el sector informal son considerablemente menores que aquellas del sector formal.⁸ Por ejemplo, de acuerdo con la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE)⁹, mientras que en el sector formal 30% de trabajadores jóvenes gana hasta un salario mínimo, en el sector informal esta proporción aumenta hasta 44%. Esta relación se mantiene a mayores niveles de ingreso; es decir, que la proporción de jóvenes que se encuentran en el sector formal aumenta a mayores niveles de ingreso, mientras que la correspondiente al sector informal disminuye en el mismo escenario.¹⁰

Este panorama, de por sí poco alentador para los jóvenes, es aún más adverso para las mujeres jóvenes. Por una parte, la tasa de desempleo oculto -la población que no busca activamente empleo pero está disponible en caso de tener la oportunidad- es considerablemente mayor para las mujeres que para los hombres: 55.8% vs 29.6%, respectivamente.¹¹

Por otra parte, así como los datos indican que hay una penalización de ingreso por pertenecer al mercado informal en comparación al mercado formal, también existe una penalización por género,

² Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) (2023), Comunicado de prensa número 395/23 - julio 2023, Liga disponible en: https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/aproposito/2023/EAP_DMP023.pdf.

³ GOYN México (2024). Mapa comunicacional de Jóvenes Oportunidad. Liga disponible en: <https://drive.google.com/file/d/14gWW5L7M181z0beOf1wiInvrDUQZGgAl/view>.

⁴ INEGI (2023), Tabulados Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE), Conjunto de datos: población ocupada. Liga disponible en: https://www.inegi.org.mx/sistemas/olap/consulta/general_ver4/MDXQueryDatos_Colores.asp?proy=enoe_pe_ed15_po. Cálculos propios para el último trimestre del de 2023.

⁵ Acción Ciudadana Frente a la Pobreza (2023). Desempleo total. Liga disponible en: <https://frentealapobreza.mx/observatorio-de-trabajo-digno/perfil-indicador.php?=#desempleototal>. El indicador de tasa de desempleo en este documento se entiende como la proporción de la Población Económicamente Activa que está buscando trabajo activamente (desocupados) y que está disponible para trabajar pero dejó de intentarlo por la falta de expectativas de encontrarlo (desempleo oculto).

⁶ *Ibid.*

⁷ INEGI (2024). Encuesta Nacional de Empleo y Ocupación, tabulados. Liga disponible en: https://www.inegi.org.mx/sistemas/olap/consulta/general_ver4/MDXQueryDatos_colores.asp?c=. El cálculo de la informalidad toma en cuenta a jóvenes que laboran en unidades productivas no registradas y aquellos que no tienen acceso a servicios de salud otorgados por su empleador.

⁸ Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO) (2022). El Panorama Educativo y Laboral de los Jóvenes en México. Liga disponible en: <https://imco.org.mx/el-panorama-educativo-y-laboral-de-los-jovenes-en-mexico/>.

⁹ INEGI (2023), Tabulados ENOE, Conjunto de datos: población ocupada. Liga disponible en: https://www.inegi.org.mx/sistemas/olap/consulta/general_ver4/MDXQueryDatos_Colores.asp?proy=enoe_pe_ed15_po. Cálculo propio para el último trimestre del 2023.

¹⁰ *Ídem.*

¹¹ *Ídem.*

puesto que hay más mujeres que hombres en el estrato más bajo del escalafón salarial, particularmente en el sector informal.¹²

Por ejemplo, de acuerdo con la ENOE, aunque la proporción de mujeres que laboran en la informalidad (57%) es muy similar al de los hombres (60%), el porcentaje de mujeres jóvenes que perciben un salario mínimo en este sector asciende a 60%, mientras que representa únicamente 35% en el caso de sus contrapartes hombres.¹³ Para niveles mayores de ingreso (entre uno y dos salarios mínimos), el porcentaje de mujeres disminuye, mientras que el de hombres aumenta.¹⁴ Aunque esta relación se mantiene en el sector formal (hay más mujeres que hombres en el estrato más bajo del salario y más hombres que mujeres en estratos más altos de salario), las diferencias son menores.

En la siguiente sección, se explicará a profundidad cómo tres problemáticas clave identificadas por la AJTD dificultan a las y los *jóvenes oportunidad* obtener empleos dignos.

¹² Liliana Ruiz y Paola Pereznieta (2022). Women in formal and informal labour markets in Mexico. Liga disponible en: <https://assets.publishing.service.gov.uk/media/63da97548fa8f5188353833d/Query-70-Women-Informal-mexico.pdf>.

¹³ INEGI (2023). Tabulados ENOE, conjunto de datos: población ocupada. Liga disponible en: https://www.inegi.org.mx/sistemas/olap/consulta/general_ver4/MDXQueryDatos_colores.asp?c=. Cálculo propio para el último trimestre del 2023.

¹⁴ *Ibid.*

Problemática 1: Las opciones educativas a las que tienen acceso las y los *jóvenes oportunidad* no están vinculadas con el mercado laboral, y no responden a sus necesidades y contexto específico.

En sus condiciones actuales, la educación en México no representa un mecanismo de movilidad social para las jóvenes. Entre otros propósitos, la educación sería un mecanismo para que los jóvenes, particularmente aquellos que enfrentan barreras estructurales, accedieran a mejores empleos y por lo tanto ascendieran en el escalafón social. Sin embargo, el sistema educativo mexicano no retiene a las jóvenes, especialmente en la transición al nivel medio superior.

De acuerdo con información del INEGI, entre 2020 y 2022 10% de las personas jóvenes abandonó el sistema educativo en el paso de la educación secundaria a la Educación Media Superior (EMS).¹⁵ Entre quienes sí accedieron a este nivel, se estimó que alrededor de un millón de jóvenes desertó de las escuelas de nivel medio superior en 2021, lo que revela una tendencia al alza respecto a los entre 700 y 800 mil que desertaron en 2019, previo a la pandemia por COVID-19. Además, sólo dos de cada diez jóvenes llegaron a cursar estudios a nivel superior.¹⁶

De los más de 10 millones de jóvenes en México que no cuentan con formación media superior,¹⁷ la gran mayoría se encuentra en hogares en condición de pobreza; mientras que en los hogares en condiciones de pobreza nueve de cada diez jóvenes no estudia, en hogares de ingresos altos sólo tres de cada diez no están estudiando.¹⁸

Una de las posibles razones que explican los elevados niveles de deserción escolar entre las personas jóvenes en condición de pobreza está relacionada con la limitada eficiencia de la educación formal como mecanismo de movilidad social; es decir, estudiar un nivel educativo superior no parece representar, en promedio, un aumento salarial significativo. Una persona joven con estudios de nivel medio en 2022 ganó en promedio 5,454 MXN, apenas poco más que el salario mínimo vigente; con educación media superior aumentó a 5,740 MXN y con licenciatura llegó a 6,946 MXN. Esto significa que cursar seis años más de educación formal representa una mejora salarial de únicamente 1,452 MXN, insuficiente para llegar a dos salarios mínimos (10,320 MXN).¹⁹

Aunque muy probablemente existen otros factores que explican los altos niveles de deserción escolar entre los jóvenes en condición de pobreza más allá de la calidad de la educación, lo cierto es que ésta presenta algunas áreas de oportunidad que, de mejorarse, facilitarían el trabajo digno para las y los *jóvenes oportunidad*; en particular: 1) la desconexión de la oferta educativa con el mercado laboral, y 2) falta de opciones fuera de la educación escolarizada.

¹⁵ INEGI (2023), Tasa de abandono escolar por entidad federativa según nivel educativo. Liga disponible en: https://www.inegi.org.mx/app/tabulados/interactivos/?pxq=Educacion_Educacion_11_c6aa7c65-4d89-4eaf-972e-431727fc686d.

¹⁶ *Idem*.

¹⁷ AJTD (2024), Ficha técnica: segundas oportunidades para EMS.

¹⁸ AJTD (2020), Documento de Agenda, Liga disponible en:

https://www.jovenescontrabajodigno.mx/_files/ugd/9642b6_ffff9411f24246799b7643849990cb05.pdf.

La definición de hogares en condición de pobreza proviene de CONEVAL: presencia de al menos una carencia social en alguno de los seis indicadores básicos e ingreso insuficiente para cubrir las necesidades básicas alimentarias y no alimentarias (\$3,200 para entornos urbanos en 2020).

¹⁹ IMCO, (2022). El Panorama Educativo y Laboral de los Jóvenes en México. Liga disponible en: <https://imco.org.mx/el-panorama-educativo-y-laboral-de-los-jovenes-en-mexico/>.

Desconexión de la oferta educativa con el mercado laboral

En términos generales, la calidad de la educación en México -analizada en cuanto al cumplimiento de su rol en la formación de conocimientos- es deficiente. De acuerdo con la prueba del Programa para la Evaluación Internacional de Alumnos (PISA), que evalúa los conocimientos de matemáticas, comprensión lectora y ciencias, en el 2022 35% de los estudiantes mexicanos no alcanzaron el nivel mínimo de competencias en ninguna de las tres áreas, mientras que el promedio de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo (OCDE) fue de sólo 13%.²⁰

Si bien los estándares de PISA miden conocimientos específicos más que habilidades demandadas por el mercado laboral, la evidencia apunta a que también existe un proceso largo de desconexión entre los conocimientos, habilidades y expectativas vocacionales que ofrece el sector educativo y las demandas de perfiles en el mercado laboral.

De acuerdo con el Programa para la Evaluación Internacional de Competencias de la Población Adulta (PIAAC, por sus siglas en inglés), el cual mide la formación de habilidades demandadas por el mercado laboral en jóvenes, las habilidades de las y los jóvenes mexicanos que cursan la educación media superior para entender, evaluar y utilizar textos escritos para participar en la sociedad están por debajo del promedio de la OCDE.²¹ En cuanto a la capacidad de usar la tecnología digital y sus herramientas para adquirir y transmitir información, las y los jóvenes mexicanos puntúan alrededor del 20%, la mitad del puntaje promedio de la OCDE, que se sitúa en 40%.²²

Las dificultades que enfrentan las y los jóvenes en México no sólo se relaciona con la adquisición de habilidades y de conocimientos formales, sino también con la formación de habilidades socioemocionales (HSE). Las HSE²³ son fundamentales para el diálogo, negociación y confianza durante un proceso de reclutamiento y de interacción en entornos laborales, y se han documentado efectos positivos de estas habilidades en el desarrollo de la vida laboral de las personas jóvenes.²⁴

En México, sin embargo, existe un vacío en la oferta de programas enfocados en fortalecer las HSE, pese a que en muchas ocasiones los empleadores valoran estas habilidades más que los conocimientos específicos o las habilidades técnicas.²⁵

El desarrollo de habilidades socioemocionales es relevante, particularmente, en la formación de las y los jóvenes que enfrentan desventajas estructurales. Por ejemplo, de acuerdo con los resultados del PIAAC, aunque no hay diferencias significativas en el desempeño de estudiantes de diferentes niveles socioeconómicos en México, sí existen diferencias en la confianza que desarrollan en sus habilidades.²⁶ Al comparar la autopercepción de pensamiento crítico en estudiantes de ingeniería de universidades públicas y universidades privadas, los resultados mostraron diferencias en habilidades socioemocionales que resultan clave en la trayectoria profesional de los jóvenes, como la confianza

²⁰ Programa para la Evaluación Internacional de los Estudiantes (PISA) (2022). PISA 2022 Country Notes, México. Liga disponible en: https://www.oecd.org/pisa/publications/Countrynote_MEX_Spanish.pdf.

²¹ Organización para la Cooperación y el Desarrollo (OCDE) (2021). Skills in Latin America, Insights from the Survey of Adult Skills (PIAAC). Liga disponible en: https://read.oecd-ilibrary.org/education/skills-in-latin-america_5ab893f0-en#page1.

Este estudio se aplica a jóvenes entre 16 y 24 años y se enfoca en tres aspectos: proficiency in literacy, proficiency in numeracy y proficiency in problem solving in technology-rich environments.

²² *Ibid.*

²³ Las HSE son entendidas como capacidades para regular los pensamientos, las emociones y el comportamiento en las interacciones interpersonales.

²⁴ AJTD (2023). El Impacto de las Habilidades Socioemocionales en la Empleabilidad Juvenil. Liga disponible en: https://www.jovenescontrabajodigno.mx/_files/ugd/9642b6_5847b52cd39d481d9477bdb75c19909b.pdf?index=true.

²⁵ *Ibid.*

²⁶ OCDE (2021). Skills in Latin America, Insights from the Survey of Adult Skills (PIAAC). Liga disponible en: https://read.oecd-ilibrary.org/education/skills-in-latin-america_5ab893f0-en#page1.

en sí mismo. La falta de confianza afecta las expectativas laborales de los jóvenes en las universidades públicas a través del nivel de empleos a los que estos egresados postulan.²⁷

Falta de opciones fuera de la educación escolarizada

Además de la baja calidad de la educación a la que tienen acceso gran parte de las y los jóvenes mexicanos, sus opciones disponibles fuera de la educación regular también presentan áreas de mejora importantes.

Como se mencionó anteriormente, la deserción escolar de las y los jóvenes se encuentra principalmente en el nivel medio superior. Mientras que únicamente 0.5% no acaban la primaria, y 2.7% no acaban la educación secundaria, más del 10% de las y los *jóvenes oportunidad* desertan de la educación media superior. Si consideramos a todos los jóvenes entre 15 y 18 años, casi 4 de cada 10 no asisten al bachillerato.²⁸

Sin embargo, las opciones de segunda oportunidad para jóvenes que desertaron la educación media superior no atienden las necesidades más urgentes para este grupo etario; a saber, la preparación para el trabajo.²⁹

Cuando un joven sale de la EMS sin haberla concluido y quiere reintegrarse al sistema de educación pública después de haber cumplido 18 años, tiene tres opciones: el sistema de preparatoria abierta - que concentra a la mayor parte de esta población-, las preparatorias en línea y la opción de titularse mediante el examen ACREDITA-BACH para obtener el certificado de preparatoria.³⁰

Estas opciones suelen ser flexibles en horarios, lo que permite que los jóvenes compaginen escuela y trabajo. Sin embargo, salvo algunas excepciones (como algunas preparatorias en línea pertenecientes al sector privado), estas opciones no están diseñadas en función de las necesidades de su población objetivo debido a que:

1) Tanto la preparatoria abierta como el examen de certificación de preparatoria son sistemas de autoestudio, en los que la persona joven tiene que prepararse por su cuenta para acreditar pruebas - el examen ACREDITA-BACH, en el caso del certificado de preparatoria, o varios módulos, en el caso de la preparatoria abierta- sin la guía de alguien que les dé acompañamiento. Esta guía es particularmente relevante en el caso de las y los *jóvenes oportunidad*, que suelen presentar rezago educativo y enfrentan contextos adversos.

2) Los contenidos ofertados -aquellos que deben de aprender para obtener su certificado de preparatoria- no se encuentran orientados hacia el trabajo ni brindan herramientas para el mismo, sino que predomina el conocimiento académico, bajo la lógica de que el siguiente paso para el estudiante es la universidad, cuando en la mayoría de los casos es el trabajo.

En este contexto, las tasas de terminación de las prepas abiertas son considerablemente bajas, y entre quienes sí la concluyen predominan adultos, que suelen contar con mejores herramientas

²⁷ Edgar Lopez-Caudana, Jose Carlos Vázquez Parra, Marco Cruz-Sandoval y José Baena-Rojas (2023). Comparison of Complex Thinking Skills between Students from Public and Private Institutions in Mexico. *International Journal of Instruction*. 17. 43-64.

²⁸ Secretaría de Educación Pública (SEP) (2022). Reporte de Indicadores Educativos. Liga disponible en: <https://www.planeacion.sep.gob.mx/indicadorespronosticos.aspx>.

²⁹ Debido a que la Educación Media Superior en el país es un derecho, para acceder a cualquier empleo en el sector formal es requisito contar con este nivel de estudio.

³⁰ Centro Nacional de Evaluación para la Educación Superior (CENEVAL) (2021). Guía para el sustentante. Proceso de acreditación de conocimientos Equivalentes al Bachillerato General. Liga disponible en: https://ceneval.edu.mx/wp-content/uploads/2021/09/Gui%CC%81a-ACREDITA-BACH-286-23aed_210614.pdf.

socioemocionales (como la disciplina) o con mayores recursos económicos para contratar profesores por su cuenta en comparación con las personas jóvenes.³¹

Además de la falta de opciones de segunda oportunidad, otro de los esquemas fuera de la educación típica escolarizada es la educación tecnológica. Una de las características principales de este tipo de educación es que provee credenciales relevantes para el mercado laboral, y que responde a las habilidades y credenciales formativas correspondientes a los patrones de empleo en el país.

En México, sin embargo, la educación tecnológica no parece ser un mecanismo efectivo mediante el cual las y los jóvenes obtengan herramientas útiles y se conviertan en mejores candidatos para las empresas. La educación tecnológica en el país se aglutina en el Sistema Nacional de Educación Tecnológica (SNET), cuyo objetivo es ofrecer conocimientos específicos y prácticos a las jóvenes que no accedieron a la educación universitaria para facilitar su inserción laboral.³² Para ello, el sistema está dividido en institutos que ofrecen educación media superior a la par que una especialidad técnica, como el Colegio Nacional de Educación Profesional Técnica (CONALEP); e institutos que ofrecen educación técnica a nivel superior, como el Tecnológico Nacional de México. Además, también existen centros que ofrecen cursos de corta duración para aprender habilidades específicas, como el Centro de Capacitación para el Trabajo Industrial (CECATI).³³

Estas opciones de educación tecnológica, sin embargo, se han quedado cortas en favorecer la inclusión exitosa de las y los jóvenes *oportunidad* en el mercado laboral. Por una parte, la oferta educativa en el sistema tecnológico mexicano no parece estar alineado con las demandas de habilidades y competencias técnicas del mercado laboral, debido a que las jóvenes se siguen formando en sectores saturados o muy especializados, pero poco demandado, lo que genera que alrededor de 15% de las y los trabajadores jóvenes está sobrecalificado y 12% está sub calificado, lo cual resulta en penalizaciones en sueldos.³⁴

Aunado a ello, dentro de los sistemas tecnológicos se ha abandonado paulatinamente su misión original de ofrecer mayoritariamente educación de corte técnico, transitando hacia la adopción de formatos similares al resto de las instituciones de la Educación Media Superior, diluyendo su vocación técnica.³⁵ Por ejemplo, el CONALEP no solo ha ido reduciendo periódicamente su oferta educativa, sino que a partir del 2005 creó la Malla Curricular Común, enfocada precisamente en homologar contenidos generales en detrimento de la formación técnica.

Por otra parte, este sector ha sufrido un abandono presupuestal en los últimos años. Los países de la OCDE gastan al año en promedio 889 dólares más por estudiante del sistema tecnológico que por cada estudiante en la educación general; en cambio, México va en la dirección contraria, pues gasta 1,300 dólares menos por cada estudiante en el sistema tecnológico en comparación con la educación general.³⁶ Esto genera, por ejemplo, que la tasa de educación técnica como nivel terminal sea

³¹ Aunque no existen datos desagregados al respecto, esta información fue confirmada mediante entrevistas.

³² Organización Internacional del Trabajo (OIT) (2023), Colegio Nacional de Educación Profesional Técnica - CONALEP. Liga disponible en: <https://www.oitcinterfor.org/instituci%C3%B3n-miembro/colegio-nacional-educaci%C3%B3n-profesional-t%C3%A9cnica-conalep>.

³³ De acuerdo con datos de la Secretaría de Educación Pública, en 2022 la mayoría de los alumnos matriculados en institutos del SNET se encontraban en el nivel medio superior (1,847,000 estudiantes y 147,000 profesores), seguidos de aquellos en la modalidad de educación para el trabajo (1,336,288 estudiantes y 33,291 profesores) y finalmente 781,976 estudiantes matriculados en el nivel superior.

³⁴ OCDE (2017), OECD Skills Strategy Diagnostic Report Mexico. Liga disponible en: <https://www.oecd.org/mexico/OECD-Skills-Strategy-Diagnostic-Report-Mexico.pdf>.

³⁵ Luis Bernal (2020). El Conalep. Desarrollo de una estrategia de formación técnica para el trabajo. Revista mexicana de investigación educativa, 25(84), 121-152. Liga disponible en: http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1405-66662020000100121&lng=es&tlng=es.

³⁶ OCDE (2017), OECD Skills Strategy Diagnostic Report Mexico. Liga disponible en: <https://www.oecd.org/mexico/OECD-Skills-Strategy-Diagnostic-Report-Mexico.pdf>.

considerablemente más baja en México (2%) que en Costa Rica (4%), Chile (19%) o el promedio de la OCDE (32%).³⁷

Finalmente, se identificaron fallas en los mecanismos de certificación de competencias que dificultan el acceso a trabajos dignos para las y los jóvenes oportunidad. La certificación de competencias permite acreditar competencias laborales que fueron adquiridas fuera de la educación escolarizada, como la capacitación en el trabajo. En México, el Consejo Nacional de Normalización y Certificación de Competencias Laborales (CONOCER) lleva a cabo este proceso mediante el Sistema Nacional de Competencias, el cual estandariza las competencias y establece parámetros de evaluación para conceder certificaciones a aquellos trabajadores que demuestren un conocimiento suficiente en las habilidades correspondientes.³⁸

De acuerdo con su diseño, CONOCER colaboraría estrechamente con el sector empresarial en la definición de competencias y estándares de evaluación mediante los Comités de Gestión por Competencias, quienes son los responsables de definir competencias laborales a certificar.³⁹ Sin embargo, existe una desconexión entre las competencias efectivamente acreditadas y los requisitos de la industria. Por ejemplo, en 2018, 50% de todas las certificaciones expedidas estaban relacionadas con el uso de paquetería de MS Office, mientras que menos del 1% estaba relacionado con conocimientos técnicos en el área de Tecnologías de la Información,⁴⁰ un campo con escasez de talento en México para 2022 según Manpower.⁴¹ Además, tampoco se suelen ofrecer certificaciones para habilidades blandas o socioemocionales que, como se comentó anteriormente, son muy valoradas en el sector privado. Debido a ello, los empleadores siguen otorgando más valor a las credenciales educativas tradicionales, o a la experiencia laboral, en detrimento de las certificaciones otorgadas por CONOCER.

Problemática 2: Las iniciativas gubernamentales enfocadas en jóvenes carecen de mecanismos efectivos de inclusión laboral, además de que la legislación de primer empleo en el país no incentiva a las empresas a incluir a las y los jóvenes oportunidad.

Como se expuso en la sección anterior, una de las barreras más importantes a las que se enfrentan las las y los *jóvenes oportunidad* es la desvinculación entre las opciones educativas a las que tienen acceso y las necesidades del mercado laboral. Como tal, este impedimento es de carácter indirecto, pues el acceso a empleos dignos está mediado por la calidad de la educación que reciben las y los *jóvenes oportunidad*. En esta segunda sección se ahondará sobre algunas barreras que tienen un efecto más directo en la capacidad de las y los jóvenes para acceder a empleos dignos; a saber, el papel que toma el gobierno para promover la empleabilidad entre este grupo etario. En particular,

³⁷ OCDE (2023), Education at Glance 2023 Country Note. Liga disponible en: <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/f5fb5b52-en.pdf?expires=1710880226&id=id&accname=ocid56009101&checksum=7BE0C25B33D3364F00EDF7717D12416A>.

³⁸ Gobierno de México (2024). El CONOCER y el Sistema Nacional de Competencias. Liga disponible en: <https://conocer.gob.mx/como-certifico-mis-competencias/>.

³⁹ *Ibid.*

⁴⁰ Consejo Nacional de Normalización y Certificación de Competencias Laborales (CONOCER)(2018). Respuesta a la solicitud de acceso a la información 1122500000218.

⁴¹ Manpowergroup (2022), The 2022 Talent Shortage. Liga disponible en: <https://go.manpowergroup.com/hubfs/Talent%20Shortage%202022/MPG-Talent-Shortage-Infographic-2022.pdf>.

tanto las iniciativas gubernamentales como el ecosistema legislativo respecto al primer empleo en el país.

Iniciativas gubernamentales

En términos generales, las iniciativas gubernamentales de empleabilidad exitosa vinculan a la población objetivo –en este caso, a las y los *jóvenes oportunidad*– con opciones de empleabilidad que se adecuan a sus habilidades y formación.

Las iniciativas gubernamentales de empleabilidad en el país son de larga data. Por hablar de los esfuerzos más recientes, en 2007 se estableció el Programa de Primer Empleo, un programa federal administrado por el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), cuyo objetivo era subsidiar la demanda privada de empleo formal para trabajadores de nuevo ingreso, de modo que se facilitara su inserción en el mercado laboral bajo un esquema de contratación formal.

Este programa, enfocado en la inserción laboral de la población más vulnerable, no fue exitoso en tanto centró su estrategia casi exclusivamente en el subsidio a la cuota correspondiente del IMSS otorgada por el empleador como único componente. Como está ampliamente documentado, los programas de empleabilidad exitosos combinan los subsidios con capacitaciones laborales, apoyo en la búsqueda de empleo para el trabajador y seguimiento a los grupos más vulnerables que requieran apoyo en esta búsqueda; es decir, programas que tienen una lógica integral de vinculación laboral.⁴²

Jóvenes Construyendo el Futuro

Otro de los grandes esfuerzos a nivel federal por impulsar la empleabilidad de jóvenes fue la puesta en marcha en 2019 del programa Jóvenes Construyendo el Futuro. Este programa tiene el propósito de vincular a jóvenes de entre 18 y 29 años de edad que experimentan exclusión escolar y laboral con oportunidades de empleo. Durante su participación en el programa, que se puede extender hasta dos años, los jóvenes reciben una beca de 7,569 pesos mensuales y un seguro médico contra enfermedades, accidentes y riesgos de trabajo.⁴³

Este programa ha tenido resultados positivos en dos dimensiones: 1) visibilizar y dimensionar la problemática de la empleabilidad entre las jóvenes, y 2) dotar a muchas personas jóvenes beneficiarias del programa de un aumento significativo en sus ingresos, aún si es de manera temporal.

Sin embargo, este programa no ha sido exitoso en reducir significativamente la proporción de jóvenes que no estudian y/o no trabajan. De acuerdo con la ENOE, entre 2019 y 2023, en los primeros años de operación del programa, el porcentaje de jóvenes que se encuentran en esta situación ha oscilado entre 21.5% y 23.3%, lo que no representa una diferencia significativa respecto a años anteriores.⁴⁴

Entre las principales causas que explican la baja efectividad de este programa se encuentran, por una parte, la inadecuada focalización en la población objetivo. De acuerdo con las reglas de operación del programa, las y los jóvenes sujetos a participar en el mismo enfrentarían desventajas estructurales,

⁴² CONEVAL (2007). Servicio de Evaluación de Diseño del Programa de Primer Empleo. Liga disponible en: https://www.coneval.org.mx/informes/evaluacion/diseño/diseño_2007/imss/programa%20de%20primer%20empleo.pdf.

⁴³ Secretaría del Bienestar (2023), Jóvenes Construyendo el Futuro. Liga disponible: <https://programasparaelbienestar.gob.mx/jovenes-construyendo-el-futuro/>.

⁴⁴ AJTD (2023). ¿Cómo exponenciar el impacto de Jóvenes Construyendo el Futuro?. Liga disponible en: https://www.jovenescontrabajodigno.mx/_files/ugd/9642b6_66e75eee8fca469c9a85427bea04d341.pdf?index=true.

perteneciendo a contextos de alta marginación. En la práctica, los criterios específicos para delimitar a la población objetivo no estaban alineados con los objetivos del programa. Esto generó, por ejemplo, que muchos de los apoyos se otorgaran en zonas rurales, pese a que muchos municipios de zonas urbanas presentan índices de pobreza y marginación considerablemente altos, además de que concentran a la mayoría de jóvenes en exclusión educativa y laboral; o que un porcentaje importante de beneficiarios tenga educación universitaria, por lo que claramente no enfrenta exclusión educativa.⁴⁵

Además, no se establecieron mecanismos efectivos de vinculación laboral, lo que es particularmente relevante en el contexto del país dado que, como se mencionó anteriormente, una proporción relativamente alta de jóvenes se encuentra sobrecalificado o subcalificado para la posición que ocupa. En particular, aunque en el programa se establece la figura de un mentor con el objetivo de capacitar y evaluar a las y los jóvenes de acuerdo con un plan de actividades, en muchas ocasiones éstos carecían de las habilidades y/o experiencia para vincular efectivamente a los jóvenes con oportunidades laborales adecuadas.⁴⁶

En el mismo sentido, la formación que recibían los jóvenes en sus prácticas laborales también presentaba áreas de oportunidad significativas, y no se realizó el proceso de certificación de competencias adquiridas durante la capacitación de las jóvenes en las empresas, que era uno de los objetivos principales de este programa. Como se mencionó anteriormente, certificar las competencias con estándares establecidos facilita la incursión y permanencia de las personas jóvenes en el mercado laboral.

Vinculación entre nivel federal y nivel local

Finalmente, tampoco existe una estrategia articulada de vinculación laboral entre el ámbito federal y los ámbitos locales. A nivel federal, la principal herramienta con la que cuenta el gobierno es el Servicio Nacional de Empleo, una institución pública perteneciente a la Secretaría de Trabajo y Previsión Social (STPS) cuya misión es atender los problemas de desempleo y subempleo en el país. Para ello, se transfieren recursos de esta institución a las entidades y éstas son las encargadas de implementar distintas actividades de fomento a la empleabilidad. Sin embargo, el gobierno federal no supervisa que las acciones implementadas se inserten en una estrategia con objetivos específicos, ni parece existir un mecanismo de rendición de cuentas del nivel local hacia el nivel federal.

Las actividades más comunes enfocadas en promover la empleabilidad de jóvenes a nivel local son conversatorios y talleres de distintas temáticas. Sin embargo, pese a algunas excepciones puntuales⁴⁷, estas actividades suelen representar poco valor agregado para las y los jóvenes oportunidad en la búsqueda de empleo.⁴⁸

En un grupo más reducido de casos sí se ofrecen opciones que facilitan la vinculación laboral de las y los jóvenes *oportunidad*. Por ejemplo, mediante la formación en oficios y/o formación técnica; o mediante el ofrecimiento de apoyos económicos para el emprendimiento. En el primer caso, sin embargo, la oferta está centrada principalmente en temáticas como agricultura, construcción o

⁴⁵ Animal Político (2021). Jóvenes Construyendo el Futuro: lejos de municipios marginados y solo la mitad termina la beca. Liga disponible en: <https://animalpolitico.com/sociedad/jovenes-construyendo-futuro-municipios-marginados-desercion-desempleo>.

⁴⁶ Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL)(2022). Evaluación de Diseño con trabajo de campo del Programa Jóvenes Construyendo el Futuro 2019-2020. Liga disponible en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/583043/Eval_Diseno_U280_JCF.pdf.

⁴⁷ Por ejemplo, el programa Mi Primer Empleo en la Ciudad de México, que ofrecía la oportunidad de obtener un mes de capacitación en una empresa, seguido de un contrato de seis meses, cuyo salario era cubierto parcialmente por el programa.

⁴⁸ Esta información proviene de una revisión realizada por el equipo de trabajo a los principales programas promovidos por las secretarías de economía y de trabajo a nivel estatal.

herrería, cuyas salidas laborales más frecuentes se encuentran en el empleo informal. En el caso de los apoyos para fomentar el emprendimiento, si bien pueden representar una buena oportunidad en entornos donde no existe una demanda laboral grande, éstos suelen considerar criterios relativamente exigentes para los jóvenes que son la población objetivo, disminuyendo su efectividad.⁴⁹

Marco regulatorio de primer empleo en México

Los esfuerzos realizados por el gobierno para favorecer el primer empleo, además, se enmarcan dentro de un ecosistema legislativo que no favorece el involucramiento de las empresas en el proceso de capacitación y vinculación laboral.

En México, a la fecha, no existe una ley de aprendices a nivel nacional, ni la figura de “aprendiz” se encuentra contemplada como una relación laboral dentro de la Ley Federal del Trabajo (LFT). La única consideración dentro de la LFT respecto de la capacitación inicial se encuentra en su artículo 39, en el que se establece un periodo de prueba de hasta 180 días (dependiendo el tipo de puesto) durante el cual las empresas pueden verificar que la persona empleada cuenta con las habilidades y destrezas para realizar su trabajo adecuadamente. Durante este periodo de prueba, la empresa no queda exenta de sus obligaciones salariales y las garantías de seguridad social para con el trabajador.⁵⁰

Ahora bien, la figura más parecida a la de “aprendiz” que contempla la LFT es la de becaria. En el artículo 132 de esta Ley se establece que cuando una empresa cuenta con más de mil empleadas, debe de incorporar a tres becarias y realizar “los gastos indispensables para sostener en forma decorosa los estudios técnicos, industriales o prácticos”. Sin embargo, el contrato de dichas personas becarias no se encuentra establecido dentro de los tipos de contratos laborales de la LFT. En realidad, es un convenio entre la estudiante y la empresa, en el que se establece que la estudiante va a adquirir capacitación técnica relacionada a su formación académica en la empresa, sin que ello garantice una contratación (según lo habilitado por la LFT) al finalizar el periodo de capacitación.⁵¹

Involucrar a las empresas en el proceso de capacitación de las personas jóvenes cobra relevancia debido a que éstas son un mecanismo para que las y los jóvenes puedan insertarse en el mercado laboral; en particular, para quienes no tienen acceso a educación formal de calidad que les permita obtener empleos dignos a través de este medio.

Sin embargo, si descontamos a las empresas grandes, únicamente el 12% de las empresas en el país invierten en programas de capacitación para las y los jóvenes que se incorporan a sus filas, debido al proceso significativo de inversión inicial que para ellos representa, y a que muchas de estas empresas no cuentan con el tamaño y la estructura que les permita afrontar dicha inversión aún si ésta fuera beneficiosa en el mediano y/o largo plazo.⁵²

En ese sentido, las y los *jóvenes oportunidad* quedan desprovistos de herramientas para insertarse en el mercado laboral adecuadamente puesto que, por una parte, la educación a la que tuvieron acceso no los formó para el trabajo; por otra parte, los programas de empleabilidad del gobierno no atienden a sus necesidades y, finalmente, las empresas operan en un entorno con pocos incentivos para sumarlos a sus filas.

⁴⁹ *Ibid.*

⁵⁰ AJTD (2023), Legislación de Primer Empleo en México. Liga disponible en: https://www.jovenescontrabajodigno.mx/_files/ugd/9642b6_5deb2497e8c24696ac7a415d0e26592a.pdf.

⁵¹ Justicia México (2023). Contratos Laborales. Liga disponible en: <https://mexico.justia.com/derecho-laboral/contratos-laborales/>.

⁵² OCDE (2017), OECD Skills Strategy Diagnostic Report Mexico. Liga disponible en: <https://www.oecd.org/mexico/OECD-Skills-Strategy-Diagnostic-Report-Mexico.pdf>.

Problemática 3: Las mujeres jóvenes son más propensas a quedar excluidas del mercado laboral, o ser desplazadas hacia el sector informal, debido a las responsabilidades de labores domésticas y de cuidado que recaen mayoritariamente en ellas.

En general, el mercado laboral mexicano es más adverso para las mujeres que para los hombres, por lo que ser mujer y joven representa la acumulación de obstáculos para un desarrollo laboral digno y satisfactorio. De acuerdo con datos de la Alianza Jóvenes con Trabajo Digno, casi 8 de cada 10 jóvenes oportunidad son mujeres.⁵³

Los motivos de la exclusión escolar y laboral de las mujeres jóvenes están íntimamente relacionados con los roles y prejuicios de género que permean los contextos familiares, laborales y sus expectativas individuales. En particular, los roles y prejuicios que se asignan a las mujeres, y sobre todo a las mujeres jóvenes, así como la responsabilidad hacia labores domésticas y de cuidado, lo que se ve reflejado en la proporción tan desigual que hombres y mujeres dedican a estas actividades (se estima que mientras los hombres dedican 17 horas por semana al trabajo doméstico, las mujeres dedican 43 horas en el mismo periodo de tiempo).⁵⁴

En esta sección ahondaremos en el impacto que la carga desproporcionada de labores domésticas y de cuidado impone en la trayectoria salarial y laboral de las mujeres, y cómo, inadvertidamente, las empuja hacia el mercado informal, que brinda la flexibilidad necesaria para compaginar las demandas de cuidados y el trabajo.

Labores domésticas y de cuidado

Las mujeres enfrentan barreras de acceso a la formación para el trabajo y al empleo debido a la carga desproporcionada de labores domésticas y de cuidados que recae mayormente sobre ellas en comparación con sus pares hombres. Para 2022, de acuerdo con estimaciones de la AJTD, 3.4 millones de mujeres jóvenes vieron obstaculizado su proceso de búsqueda de empleo debido a labores domésticas y de cuidados.⁵⁵

De acuerdo con la Encuesta Nacional para el Sistema de Cuidados (ENASIC) de 2023, 40% de las mujeres de entre 15 a 25 años de edad que son proveedoras de cuidados se dedica al trabajo del hogar de tiempo completo, y sólo 14% estudia. En el siguiente grupo etario reportado por la ENASIC, compuesto por mujeres entre 26 y 35 años de edad, la proporción de mujeres que se dedican por completo a tareas domésticas asciende hasta 64%.⁵⁶

Las mujeres jóvenes que sí logran incorporarse a un trabajo remunerado lo hacen sólo de manera parcial, y con la doble carga que ello implica. Aproximadamente, una de cada tres mujeres jóvenes - los grupos de 15 a 25 años y de 26 a 35 años reportados por la ENASIC- que dedican menos de 35 horas semanales a un empleo remunerado enlistan como principal razón para no integrarse de lleno al mercado laboral las labores de cuidado. A ello se suma que 95% de las mujeres de 15 a 25 años

⁵³ AJTD (2023), Comunicado de prensa, día internacional de la juventud.

⁵⁴ Grupo de Información en Reproducción Elegida (GIRE), (2022). Horas semanales dedicadas al trabajo no remunerado. (Consultado en OXFAM: <https://gire.org.mx/plataforma/trabajo-no-remunerado-mexico/?lang=en>).

⁵⁵ AJTD (2022), Comunicado de Prensa agosto 2022.

⁵⁶ INEGI (2022), Encuesta Nacional para el Sistema de Cuidados (ENASIC). Liga disponible en: <https://www.inegi.org.mx/programas/enasic/2022/>. Cálculos propios.

proveedoras de cuidados reportó que no recibe apoyo económico por esta labor, mientras que la cifra asciende a 98% para el rango de edad de 26 a 36 años de edad.⁵⁷

Esta situación se agudiza entre las mujeres en condición de pobreza y vulnerabilidad. Por una parte, las mujeres en situación de pobreza dedican más horas a trabajos domésticos y de cuidados. Por ejemplo, de acuerdo con el CONEVAL, 40% de las mujeres en situación de pobreza moderada pasa más de 4 horas al día en labores del hogar, mientras que ese porcentaje baja a 19% en mujeres no pobres y no vulnerables.⁵⁸

Por otra parte, las mujeres en situación de vulnerabilidad son más propensas a incurrir en embarazos tempranos, debido a las fallas de acceso a sus derechos reproductivos asociados a motivos culturales, sociales, religiosos, entre otros.⁵⁹ Esta situación, a su vez, exagera la ya de por sí pesada carga de labores domésticas y de cuidados que recae sobre ellas, y limita que desarrollen su potencial productivo y laboral, ya que tienen menos tiempo para dedicar al aprendizaje y a la especialización, así como mayores restricciones para salir del hogar, sobre todo en los primeros años posteriores al embarazo.

En este contexto, las políticas y programas impulsados por el gobierno no se encuentran diseñadas para atender las necesidades y el contexto específico al que se enfrentan las mujeres jóvenes. Como se mencionó anteriormente, las opciones educativas de segunda oportunidad no representan un mecanismo efectivo para que las y los jóvenes oportunidad que dejan la educación media superior puedan retomarla pasados los 18 años.

Contar con opciones de segunda oportunidad flexibles y vinculadas con el mercado laboral es particularmente relevante para mujeres jóvenes que, por maternidad y/o labores domésticas y de cuidado, abandonan la EMS. Según la Encuesta Nacional de Permanencia Escolar (ENAPE) del INEGI, 16% de las mujeres de 15 a 22 años abandonan la escuela por embarazo, siendo la tercera causa de deserción escolar.⁶⁰ Una vez fuera del sistema escolar, es muy poco probable que se reincorporen; mientras que 18.6% de las mujeres que fueron madres en la primera década de la edad adulta alcanzaron algún nivel de educación terciaria, sólo 6.4% de quienes fueron madres en la adolescencia alcanzaron este nivel.⁶¹

Participación en el mercado informal

Una de las consecuencias más importantes de la carga desproporcionada de labores domésticas y de cuidado que sufren las mujeres jóvenes es que, o salen del mercado laboral (al menos temporalmente), o se desplazan hacia el sector informal, que típicamente ofrece condiciones más flexibles que el sector formal.

Pero incluso en el sector formal, desde que las mujeres contraen matrimonio la probabilidad de abandonar su trabajo aumenta considerablemente, a diferencia de los hombres, cuya trayectoria laboral permanece intacta. Posteriormente, si tienen un hijo, esta probabilidad vuelve a dar un salto considerable, particularmente durante el primer año de vida del infante. Como está ampliamente

⁵⁷ *Ibid.*

⁵⁸ Consejo Nacional de Evaluación de Política Social (CONEVAL) (2022). Diagnóstico y mapeo de evidencia sobre cuidados infantiles en México. Liga disponible en: https://www.coneval.org.mx/InformesPublicaciones/Documents/Diagnostico_mapeo_brechas_cuidado_infantil.pdf.

⁵⁹ Vannesa Arvizu, Laura Flammad, Melisa González y Juan Olmeda (2022), Embarazo temprano en México. Panoramas de Estrategias Públicas para su Atención. Liga disponible en: <https://desigualdades.colmex.mx/embarazo/embarazo-temprano-mexico-panorama-estrategias-publicas.pdf>.

⁶⁰ *Ibid.*

⁶¹ Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA) (2020). Consecuencias socioeconómicas del embarazo en la adolescencia en América Latina y el Caribe. Liga disponible en: <https://bit.ly/3ddtDKz>.

documentado, este fenómeno se explica por los roles y estereotipos de género que asocian la responsabilidad en las labores domésticas y sobre todo de cuidado (hacia el hijo, pero también hacia la pareja hombre) en la mujer.⁶²

Una parte de este problema se explica por la falta de programas públicos que atiendan las necesidades de cuidado a las que se enfrentan las mujeres jóvenes. Por ejemplo, con la reducción de presupuesto del programa de Estancias Infantiles, las beneficiarias pasaron de 321,726 en 2018 a 74,540 en 2023; es decir, en esta administración casi 250,000 madres perdieron esta prestación.⁶³ Para muchas mujeres jóvenes costear una alternativa privada es impensable, ya que implica gastar casi la mitad del salario mínimo mensual en guarderías.⁶⁴

Otra parte del problema -la salida del mercado laboral de mujeres o su desplazamiento hacia el sector informal- sin embargo, se explican por las creencias (y exigencias) asociadas a las labores domésticas y de cuidado por parte del entorno de las mujeres jóvenes. Por ejemplo, es común que las parejas de las mujeres las disuadan de buscar trabajo, en parte como medida de presión para ser ellos quienes controlen el ingreso del hogar. De acuerdo con datos de la World Value Survey (WVS) de 2020, 60% de la población mexicana creía que las mujeres no debían compaginar el trabajo formal con el trabajo doméstico y de cuidados.⁶⁵

Pero incluso cuando las mujeres pueden sortear estas dificultades, tienen que lidiar con condiciones adversas en el mercado laboral, que van desde el tratamiento diferenciado respecto con sus pares hombres, siendo relegadas a peores posiciones porque se asume que no tienen la misma disponibilidad y/o capacidad, hasta prácticas discriminatorias, como la solicitud de pruebas de embarazo para obtener el empleo, o incluso el acoso.⁶⁶

⁶² Ver por ejemplo: Liliana Ruiz y Paola Pereznieta (2022), Women in formal and informal labour markets in Mexico. Liga disponible en: <https://assets.publishing.service.gov.uk/media/63da97548fa8f5188353833d/Query-70-Women-Informal-mexico.pdf>.

⁶³ Natalia Torres (2020). Sin estancias y sin dinero: el abandono a las madres trabajadoras. Liga disponible en: <https://federalismo.nexos.com.mx/2020/03/sin-estancias-y-sin-dinero-el-abandono-a-las-madres-trabajadoras/>.

⁶⁴ CONEVAL (2022), Diagnóstico y mapeo de evidencias sobre el cuidado infantil en México, Liga disponible en: https://www.coneval.org.mx/InformesPublicaciones/Paginas/Mosaicos/Diagnostico_mapeo_brechas_cuidado_infantil.aspx.

⁶⁵ Liliana Ruiz y Paola Pereznieta (2022), Women in formal and informal labour markets in Mexico. Liga disponible en: <https://assets.publishing.service.gov.uk/media/63da97548fa8f5188353833d/Query-70-Women-Informal-mexico.pdf>.

⁶⁶ Carmen Hernandez-Ruiz y Rigzom Wangchuk (2022), Unpacking Barriers to Mexican Women's Equal Participation in the Labor Market. Liga disponible en: https://www.hks.harvard.edu/sites/default/files/WAPPP/Hernandez_Wangchuk_Final_SYP_A.pdf.

III. Recomendaciones

En esta sección se presentan recomendaciones de política pública para atender las problemáticas identificadas anteriormente. Estas recomendaciones tienen tres características:

- 1) **Están centradas en las y los jóvenes oportunidad.** Aunque las barreras a las que enfrentan las y los jóvenes en México son diversas, estas recomendaciones están centradas en atender las problemáticas de las y los *jóvenes oportunidad*, en tanto son ellos quienes se benefician más de las acciones del gobierno.
- 2) **Son factibles política y presupuestalmente.** Las recomendaciones son factibles políticamente en tanto dependen exclusivamente de la voluntad del Poder Ejecutivo para implementarse (no presuponen cambios en legislación); por otra parte, son factibles presupuestalmente debido a que no asumen la creación de instrumentos públicos (políticas, programas, iniciativas, entre otros) totalmente nuevas, sino modificaciones a lo ya existente.
- 3) **Están construidas alrededor del trabajo realizado por la AJTD.** Los principales componentes de las recomendaciones expuestas están basados ya sea en actividades que han realizado exitosamente organizaciones operadoras de la Alianza de manera directa con las y los *jóvenes oportunidad* en distintos contextos, o alrededor de temáticas que la AJTD ha estudiado profundamente.

A) Fortalecer tanto las habilidades socioemocionales como el acompañamiento a *jóvenes oportunidad* en los programas de empleabilidad existentes.

Problemática identificada:

La mayor parte de los programas públicos de empleabilidad no ofrecen herramientas útiles a las y los *jóvenes oportunidad* para que se integren exitosamente al mercado laboral, dado que no atienden sus carencias formativas más relevantes. En particular, no trabajan en el desarrollo de habilidades socioemocionales, que son muy demandadas por sus potenciales empleadores. En su lugar, suelen ofrecer herramientas genéricas que no están orientadas a las necesidades y contexto específico de las y los *jóvenes oportunidad*, o centran sus esfuerzos desproporcionadamente en la demanda laboral (los empleadores) en detrimento de las jóvenes potencialmente empleados (oferta laboral).

Descripción:

En lo que respecta a la formación de habilidades clave que las y los *jóvenes oportunidad* carecen debido a las desventajas estructurales a las que se enfrenta, los programas de empleabilidad exitosos comparten dos características clave:

i) **Formación en habilidades socioemocionales:** Las habilidades socioemocionales o habilidades blandas son las capacidades para regular las emociones y el comportamiento, y están asociadas a las competencias interpersonales. Estas habilidades, entre las que destacan la disciplina, el trabajo en equipo y el autocontrol, son especialmente valoradas entre los empleadores pues representan un piso mínimo formativo que, a diferencia de las habilidades técnicas, es muy difícil cubrir como parte de la formación en el trabajo.

ii) **Acompañamiento y seguimiento:** Por el contexto y las desventajas estructurales a las que se enfrentan las y los *jóvenes oportunidad*, es común que el mundo laboral formal les sea extraño, o que hayan tenido experiencias negativas con anterioridad. En ese sentido, es importante que los programas de empleabilidad cuenten con un mecanismo de acompañamiento y seguimiento -como

un mentor- que los ayude a navegar el entorno laboral, a ajustar expectativas, y a dar retroalimentación, sobre todo durante los primeros meses de empleo.

Además, como se mencionó anteriormente, sería deseable que las habilidades y competencias se pudieran certificar mediante mecanismos como CONOCER, lo que posicionaría a las y los *jóvenes oportunidad* en una mejor situación de cara a su búsqueda de empleo.

Factibilidad:

Esta recomendación es altamente factible en tanto: 1) es prerrogativa exclusivamente del Poder Ejecutivo, 2) se puede implementar tanto a nivel federal como a nivel local, ya que el alcance de los programas se puede ajustar de acuerdo con los contextos específicos, y 3) existen un cúmulo de experiencias de organizaciones de la sociedad civil del cual se pueden apalancar estos programas.

Ejemplo:

En la siguiente figura se muestran algunos de los programas desarrollados por organizaciones operadoras de la AJTD para favorecer el trabajo digno entre las y los *jóvenes oportunidad*.

ORGANIZACIÓN	DESCRIPCIÓN	RESULTADOS
<p>Alianza Neo</p> 	<p>El programa Modelo de Atención a Jóvenes no Escolarizados, con presencia en la región de Monterrey, propone fortalecer habilidades socioemocionales o habilidades para la vida más demandadas por el mercado laboral. Su contenido se adaptó del "Pasaporte al éxito" de la International Youth Foundation.</p>	<p>El programa aumentó en 23% la tasa de empleabilidad de las y los participantes respecto a jóvenes con misma edad y educación que no tomaron el curso. Los mejores resultados del módulo de HSE fueron en el aumento de autoestima y habilidades de comunicación.</p>
<p>Fundación Comunitaria de la Frontera Norte</p> 	<p>A través del programa Desafío, esta organización, que opera en Chihuahua, cuenta con módulos de desarrollo de habilidades para la búsqueda de empleo y de iniciativa empresarial para facilitar la inserción laboral de las y los participantes.</p>	<p>Las y los participantes aumentaron en 7% su tasa de empleabilidad formal respecto a jóvenes con misma edad y nivel educativo que no participaron en el programa. También el 88% reportó mejoras en su capacidad de resolución de problemas.</p>

Servicios a la Juventud



A través del **Modelo Jóvenes con Rumbo**, que opera en 6 entidades, se llevan a cabo talleres de **empoderamiento emocional**, se elabora un **plan de vida** y se promueve el liderazgo comunitario. Al final del programa acompañan a cada joven en la inserción hacia la escolaridad formal, empleo, capacitación especializada, o autoempleo.

El programa aumentó en **14% la tasa de empleabilidad** y en **21.8% el reingreso de las y los participantes a la educación formal**. También, 90% de las y los jóvenes reportaron mejoras en su autoestima y 86% en su capacidad de resolución de problemas

B) Priorizar la vinculación laboral en la formación dual existente.

Problemática identificada:

Las opciones a las que tienen acceso las y los *jóvenes oportunidad* para vincularse con empresas no son efectivos. Por una parte, los programas de empleabilidad identificados no priorizan componentes específicos que faciliten la vinculación de las y los jóvenes con empleos en los que figuren como buenos candidatos. Por otra parte, las opciones educativas de carácter tecnológica, incluso en el caso de que sí tengan una vocación técnica, carecen de presupuesto. Esto, además, se enmarca en un ecosistema legislativo que no propicia el involucramiento de las empresas en la capacitación laboral.

Descripción:

Fortalecer -o crear, en caso de no existir- la figura de vinculator laboral dentro de los centros de educación tecnológica existentes, cuyo objetivo principal es maximizar las oportunidades de formación dual (formación en la escuela y en el trabajo) para las y los *jóvenes oportunidad*. Las principales responsabilidades de esta figura son:

- i) Mapear las empresas en la región y sus necesidades de personal, con particular énfasis en las habilidades y competencias clave para cubrir los puestos vacantes. Esto requiere un entendimiento profundo del contexto local en que operan las empresas y de sus características, así como de las necesidades del mercado laboral.
- ii) Identificar los mecanismos de vinculación con los que cuentan las empresas en cuestión; por ejemplo, programas con becarios o de prácticas profesionales. Integrar a las jóvenes en estos mecanismos permite que tengan más posibilidades de transitar a un esquema de tiempo completo al finalizar este proceso.
- iii) Auxiliar a las y los jóvenes en la búsqueda de empleo con instrumentos que se adecuen a las necesidades particulares del contexto local del mercado laboral. Por ejemplo, mediante la creación de *curriculum vitae* específicos a las necesidades de la vacante, o mediante la simulación de entrevistas de trabajo.

Factibilidad:

Esta recomendación se centra alrededor de las figuras de vinculatorios laborales, y no en la formación técnica, no porque la segunda sea menos importante, sino porque la primera requiere menos recursos e inversión por parte de los centros de formación. Además, algunas empresas, particularmente las grandes, cuentan con los recursos, equipo e infraestructura para proveer la capacitación técnica *ad*

hoc que requieren los jóvenes que se integran, por lo que se vuelve relativamente menos prioritario que el establecimiento de la figura de vinculador laboral.

Ejemplo:

El **Modelo de Atención a Jóvenes No Escolarizados** de Alianza NEO México atiende a jóvenes de 18 a 29 años de edad que viven en el Estado de Nuevo León, que no se encuentren estudiando y que estén desocupados o subocupados, con el objetivo de que se integren al mercado laboral en el sector formal.

Además del desarrollo de habilidades socioemocionales y habilidades técnicas, este programa tiene un fuerte componente de **vinculación laboral**, en el que un intermediario laboral se encarga de buscar opciones de empleo formal que se encuentren alineadas con los intereses del joven, priorizando que participe al menos en tres entrevistas. Además, el intermediario da seguimiento de manera mensual al joven para corroborar si consiguió empleo o si continúa en él, según corresponda.

C) Desarrollar opciones de segunda oportunidad para que las y los *jóvenes oportunidad* se reintegren a la Educación Media Superior.

Problemática identificada:

Existen pocas opciones a las que tienen acceso las jóvenes que no concluyeron la educación media superior para reintegrarse a la misma después de haber cumplido 18 años (opciones de segunda oportunidad), lo que afecta a más del 10% de las y los *jóvenes oportunidad* que desertan del bachillerato. En ese sentido, las opciones de segunda oportunidad educativa existentes no están diseñadas para formarlas para el trabajo, haciéndolas poco atractivas.

Descripción:

Los programas de segunda oportunidad exitosos comparten las siguientes características:

- i) Preparan a las y los *jóvenes oportunidad* en la adquisición de los conocimientos académicos requeridos para obtener su certificado de bachillerato, ya sea en la modalidad de preparatoria abierta o mediante el examen ACREDITA-COBACH.
- ii) Debido a que la población objetivo de estos programas son las y los *jóvenes oportunidad*, es importante que cuente con dos componentes:
 - a) Desarrollo de habilidades socioemocionales que fortalezcan su perfil laboral y los hagan mejores candidatos.
 - b) Mecanismos de vinculación laboral orientados a facilitar la transición del sector informal al sector formal.
- iii) Cuentan con flexibilidad de horarios, debido a que precisamente una de las razones por las que abandonaron sus estudios fue para integrarse al mundo laboral, por lo que su disponibilidad de tiempo es limitada.

D) Facilitar sistemas de cuidados para las mujeres jóvenes.

Problemática identificada:

El mercado laboral mexicano es particularmente adverso para las mujeres jóvenes, lo que se ve reflejado en que 8 de cada 10 jóvenes oportunidad son mujeres. Los motivos de la exclusión escolar y laboral de las mujeres jóvenes están íntimamente relacionados con los roles y prejuicios de género que permean sus contextos familiares, laborales e individuales. Entre otros, la desproporcionada responsabilidad que cargan en las labores domésticas y de cuidado respecto de los hombres. Sin embargo, comúnmente las acciones enfocadas en empleabilidad carecen de componentes de género enfocados en atenuar esta carga, de modo que la integración de las mujeres al sistema educativo y/o mercado laboral sea más accesible.

Descripción:

Un sistema de cuidados efectivo disminuye la responsabilidad desproporcionada que recae en las mujeres sobre el bienestar de sus hijos y/o familiares que requieren atención, sobre todo a personas adultas mayores. En particular:

- i) Estancias infantiles que ofrezcan servicios de guardería gratuitos o subsidiados para mujeres jóvenes que no tengan acceso a este servicio a través de la seguridad social.
- ii) Estancias para familiares de edad avanzada y/o personas con discapacidad que sean dependientes de las mujeres jóvenes. Estos centros facilitan el cuidado de la población antes descrita durante el horario laboral.

Los dos mecanismos descritos comparten el objetivo de disminuir la responsabilidad que recae en las mujeres jóvenes sobre labores de cuidado, y por lo tanto otorgarle mayor flexibilidad. Al hacerlo, son más proclives a finalizar sus estudios de educación media superior, y a mejorar sus condiciones de empleabilidad, ya sea dedicando más horas al trabajo, a la búsqueda de empleo -en caso de no contar con uno- o a transitar del sector informal hacia el sector formal.

La política pública que da pie a los programas públicos descritos puede tener características diversas; sin embargo, la evidencia muestra que hay dos características clave para su funcionamiento adecuado:

- **Definición de la población objetivo:** Es necesario identificar los criterios específicos para seleccionar a las mujeres sujetas de esta prestación. Por ejemplo, la edad, el estatus de ocupación y el nivel de ingreso. De no hacerlo, se corre el riesgo de atender a población que no es prioritaria, en detrimento de aquellas que sí requieren apoyo para aliviar sus responsabilidades de cuidados.
- **Centralización de la oferta de servicios de cuidados:** Es decir, que una instancia gubernamental asuma responsabilidad sobre la provisión de los servicios de cuidado y de sus procesos específicos, ya sea mediante la puesta en marcha de centros de cuidado (estancias) propias, o mediante el establecimiento y supervisión de reglas de operación para proveedores externos. De no hacerlo, y optar por un diseño distinto -por ejemplo, mediante transferencias directas a las mujeres jóvenes para que ellas contraten servicios de cuidados en el sector privado- se pierde el control sobre el funcionamiento de la intervención, restándole efectividad.

Factibilidad:

Implementar un sistema de cuidados es solo uno de los componentes hacia una política integral de trabajo digno con perspectiva de género de mayor alcance. Sin embargo, hacer realidad una política de ese alcance requiere cambios profundos en las dinámicas sociales y culturales que prevalecen en el país. En ese sentido, el sistema de cuidados antes descrito tiene la ventaja no solo de que responde de una manera directa y casi inmediata a un problema público al que se enfrentan las mujeres jóvenes, sino que es factible política y presupuestalmente. Por una parte, esta política depende casi en exclusiva del Poder Ejecutivo, con la capacidad de implementarse tanto a nivel federal como a nivel estatal; por otra parte, ya existen algunos programas enfocados en la atención a mujeres jóvenes, por lo que únicamente es necesario enfocarlos con base en las características mencionadas anteriormente.

Ejemplo:

El Programa de Estancias Infantiles en México tiene como objetivo atender a la población que carece de acceso a servicios de guardería a través de la seguridad social formal. Durante la primera etapa del programa, que abarcó desde 2007 hasta 2018, el gobierno federal subsidiaba con \$630 el servicio de cuidado infantil para todas las madres desempleadas, subocupadas o informales mayores de 15 años que no tuvieran acceso a la seguridad social y que cumplieran con los criterios socioeconómicos definidos en las reglas de operación del programa. En caso de ser seleccionadas, las beneficiarias debían inscribir a sus hijos en una Estancia Infantil validada por la otrora Secretaría de Desarrollo Social y abonar \$340 pesos como cuota de corresponsabilidad, complemento al subsidio del gobierno federal. En 2018, la población objetivo del programa alcanzaba las 781,000 personas en todo México. De acuerdo con una evaluación de impacto del Instituto Nacional de Salud Pública (INSP), el programa incrementó en un 28% la probabilidad de que las beneficiarias consiguieran empleo. Para aquellas que ya trabajaban, se observó un aumento de 6 horas semanales en la jornada laboral.

E) Utilizar análisis de costo-beneficio y evaluación de resultados en las intervenciones realizadas de manera transversal.

Problemática identificada:

Las iniciativas identificadas carecen de componentes metodológicos que permitan identificar a las tomadoras de decisiones si se están cumpliendo los objetivos planteados, así como si se está haciendo un uso de recursos eficiente. La falta de estos componentes dificulta la viabilidad de las intervenciones en el tiempo.

Descripción:

Considerar criterios específicos bajo la lógica del análisis de costo-beneficio y de evaluación de resultados en las intervenciones (programas, políticas, entre otras) realizadas, las fortalece de manera transversal, lo que favorece su continuidad en el tiempo.

¿Qué es el análisis costo-beneficio?

El análisis costo-beneficio es un método que cuantifica y compara el costo total de un proyecto o iniciativa contra el beneficio total. Cuando el beneficio es mayor que el costo, se recomienda seguir adelante con la iniciativa, mientras que, en caso contrario, no se recomienda.

¿Qué es la evaluación de resultados?

La evaluación de resultados permite establecer métricas para identificar el grado de éxito de las iniciativas implementadas, e, idealmente, para identificar el impacto de las acciones implementadas en los resultados obtenidos. El análisis de evaluación de resultados se lleva a cabo de manera complementaria al de costo-beneficio.