

Universidad Autónoma del Estado  
de México

<https://recai.uaemex.mx>

ISSN: 2007-5278

Publicación: cuatrimestral

Año: 12 No: 33

Enero / abril 2023

## Artículo

---

### Autores:

Rosa Leticia Muñoz Chávez

*Universidad Autónoma Metropolitana*

ORCID 0000-0003-1493-4376

Juana Patricia Muñoz-Chávez

*Universidad Tecnológica de la Zona*

*Metropolitana del Valle de México*

ORCID 0000-0002-8485-8594

David Valle Cruz \*

*Universidad Autónoma del Estado de  
México*

ORCID 0000-0002-5204-8095

Héctor Barrios-Quiroz

*Universidad Autónoma Metropolitana*

ORCID 0000-0001-8816-6918

### Fecha recepción:

03 de agosto de 2022

### Fecha aceptación:

09 de diciembre de 2022

### Páginas: 1 – 19

\*al2211800683@azc.uam.mx

## Jóvenes Construyendo el Futuro: Análisis y recomendaciones sobre el diseño de la política pública

*Associative entrepreneurship: an option for the generation of work under the concept of the Social Economy*

### Resumen

El Programa Jóvenes Construyendo el Futuro surge como una política para combatir el desempleo, subempleo y los bajos salarios en la población joven. El programa pretende capacitar y vincular a los jóvenes con el sector productivo, con la finalidad de que encuentren empleos estables y mejor remunerados. Algunos de los efectos potenciales de esta política pública podrían relacionarse con el crecimiento económico e impactar en otros aspectos sociales (vivienda, salud, seguridad). Derivado de ello, el presente escrito tiene como objetivo realizar un análisis integral del programa, utilizando el modelo de etapas de Subirats, así como la definición de actores, recursos, reglas y componentes de la política pública y el modelo de Bardach, lo que permitirá efectuar algunas recomendaciones. Los hallazgos muestran que uno de los aspectos a mejorar en la implementación de este programa es el establecimiento de mecanismos de evaluación, por lo que se sugiere una modificación en las reglas de operación del programa, que incluyan los indicadores de evaluación de resultados, la focalización de beneficiarios, la creación de incentivos fiscales para los centros de trabajo participantes y una definición precisa de los planes de capacitación que potencien la vinculación con el sector productivo.

**Palabras clave:** Política pública, Capacitación, Empleo

### Abstract

The Youth Building the Future program was created as a policy to combat unemployment, underemployment, and low wages among the young population. The program aims to train and link young people with the productive sector, in order to find stable and better paying jobs. Some of the potential effects of this public policy could be related to economic growth and have an impact on other social factors (housing, health, security). Derived from this, this paper aims to carry out a comprehensive analysis of the program, using the Subirats stage model, as well as the definition of actors, resources, rules and components of public policy and the Bardach model, which will allow make some recommendations. The findings show that one of the aspects to be improved in the program implementation is the evaluation mechanisms establishment, for which a modification of the program's operating rules is suggested, including indicators for the evaluation of results, the targeting of beneficiaries, the creation of tax incentives for

participating work centers and a precise definition of the training plans that enhance the intended labor linkage.

**Keywords:** Public policy, training, employment.

## 1. Introducción

El Programa Jóvenes Construyendo el Futuro tiene presencia en las 32 entidades de México, opera a partir de 2019 y tiene como objetivo que jóvenes de entre 18 y 29 años de edad, puedan capacitarse laboralmente en algún centro de trabajo de su elección hasta por 12 meses. Los beneficiados recibieron una beca mensual de \$3,748.00 en 2019, año que inició el programa (el monto aumenta anualmente como resultado de los incrementos aprobados al salario mínimo). Lo jóvenes que acceden al programa cuentan con seguro médico, a través del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) (Informe trimestral STPS, 2019) (Comunicado 10, CONEVAL, 2020), (DOF: 28/06/2019). Este programa surge por la preocupación que tiene la actual administración federal (2018-2024) derivada del incremento del desempleo, subempleo y los bajos salarios en la población joven, por lo que este gobierno estima que capacitar y vincular a los jóvenes con los sectores productivos resultará en mayores oportunidades de empleo estable y mejor remunerado, además de que impactará en el crecimiento económico y otros aspectos sociales (Informe trimestral STPS, 2019) (vivienda, salud, seguridad, entre otros).

En virtud de lo anterior y dada la gran inversión del presupuesto federal destinada a este programa (más de 20 mil millones de pesos anuales), este documento analiza el funcionamiento del programa (Comunicado 10, CONEVAL, 2020, García 2022). Para comprender su funcionamiento los autores se enfocan en analizar la fase de diseño del programa, ya que, al ser un programa de reciente creación, hay una carencia de reportes y estadísticos de evaluación o de resultados. Para efectuar el análisis integral de esta política pública se utilizó el modelo de etapas de Subirats, así como la definición de actores, recursos, reglas y componentes de la política pública. Para presentar las propuestas de solución se ocupó el modelo de Bardach.

En primer término, se efectúa una somera revisión de los antecedentes del programa, sus componentes y sus mecanismos de funcionamiento, con la finalidad de analizarlo. En segundo término, se presenta una breve explicación del surgimiento de las políticas públicas. A continuación, se introduce el Programa Jóvenes Construyendo el Futuro con la finalidad de abordar el análisis de Subirats y el modelo de Bardach en el que presentan las posibles alternativas de solución para que este programa funcione de mejor manera, tomando en consideración propuestas resultado de analizar los textos de García (2020), Hernández (2020), Flores (2019) y evaluaciones realizadas al programa por parte del CONEVAL y la Auditoría Superior de la Federación. Por último, se muestran algunos comentarios finales en torno al análisis realizado.

## 2. Antecedentes

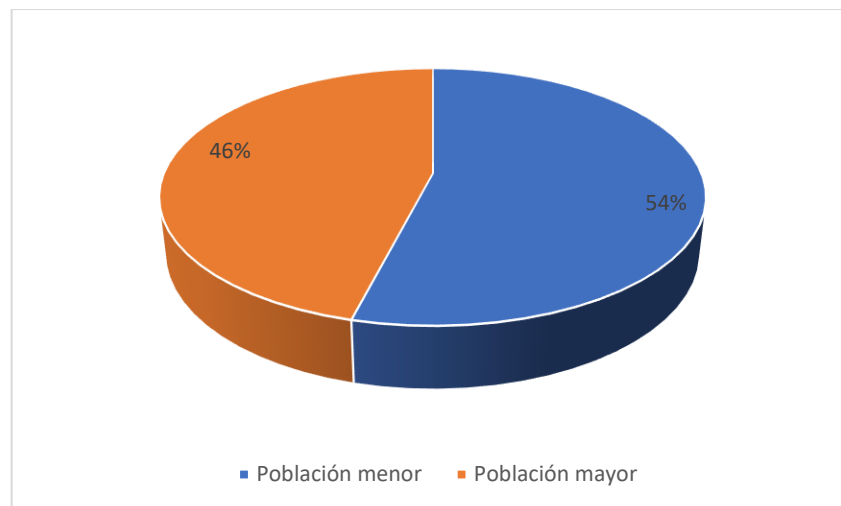
Un problema añejo, pero muy palpable en la sociedad moderna es el desempleo, existe falta de oportunidades latente y creciente para toda la población. De acuerdo con datos del INEGI en 2018, en México, la tasa de desempleo general fue de 3.26%. No obstante, este problema se agudiza en la población joven, pues al carecer de experiencia profesional y especialización, no son absorbidos fácilmente por el mercado laboral, teniendo una tasa de desocupación del doble aproximadamente 5.95%. Asimismo, problemáticas sociales, como la pobreza, la delincuencia, la migración o la inseguridad, están asociadas a la falta de oportunidades para obtener un empleo, con la característica adicional, que debe ser bien remunerado (Santana-Arias et al., 2021). Otra situación que agrava esta problemática es que la población que reside en municipios de alta y muy alta marginación, con altos índices de violencia e integrantes de grupos sociales discriminados como las mujeres o las personas con discapacidad necesitan incentivos económicos para mejorar su condición de vulnerabilidad (Santana-Arias et al., 2021).

En este sentido, la intervención de los gobiernos es muy importante, ya que una de sus funciones principales es atender y combatir los orígenes de la desigualdad. Los gobiernos, través de políticas sociales, pueden generar condiciones más equitativas entre los diferentes sectores de la población y con ello contribuir en la disminución de la pobreza y la marginación. De acuerdo con García (2022), el gobierno federal actual desarrolló un discurso oficial de ruptura con los gobiernos anteriores y, por lo tanto, con los programas sociales existentes. El argumento fue que los programas eran corruptos y no cumplían con el objetivo para lo que habían sido creados. Asimismo, la falta de avances contundentes fue motivo para la cancelación de programas que estaban dirigidos a disminuir la pobreza. Sin embargo, García (2022, pp. 140), argumenta que los programas sociales creados por el gobierno federal actual se basan en transferencias directas de dinero, lo cual es sumamente conservador, pero además han fragmentado las estrategias para combatir la pobreza, privilegiando fundamentalmente la atención de ciertos aspectos disociados entre sí, sin retomar una perspectiva de conjunto, condición indispensable para atacar la compleja problemática de la pobreza.

En contraste a este punto de vista, Cejudo et al. (2020) sostiene que, aunque las transferencias monetarias no son equivalentes a los sistemas de protección social, son el instrumento con el que ya contaban los países de Latinoamérica, mediante el cual era posible llegar a la población de forma casi inmediata. Asimismo, Martínez (2021) establece que la actual administración federal en México atribuyó las causas de los bajos niveles de bienestar y los altos índices de pobreza al neoliberalismo y a las políticas implementadas en las últimas tres décadas. Por tal motivo, el Gobierno Federal propuso una gestión pública basada en los principios rectores de honestidad, austeridad y justicia social, con la finalidad de convertirse en un genuino Estado de bienestar por medio de estrategias de desarrollo basada en programas sociales de transferencia monetaria.

Según documentos de diagnóstico del Programa de Jóvenes Construyendo el Futuro se justifica la creación del programa, dadas las condiciones laborales que enfrenta la juventud a nivel internacional (que son precarias) y que han propiciado la implementación de diversas iniciativas para fortalecer el trabajo decente entre los jóvenes (OIT, 2012). Países de América Latina y Europa han puesto en marcha proyectos enfocados al fortalecimiento del primer empleo, particularmente el empleo asalariado (OIT, 2013). Estos proyectos se asocian a la formación, subsidios o aprendizaje, dependiendo las características de cada país. El objetivo principal de estas iniciativas emprendidas es promover la integración de jóvenes desempleados de larga duración, poco cualificados y jóvenes que no se han graduado del nivel bachillerato (OIT, 2015). En concordancia con estas tendencias internacionales y tomando conciencia de la importancia de esta problemática en la juventud mexicana, el gobierno de México emprendió el Programa Jóvenes Construyendo el Futuro. La figura 1 permite observar que el mayor porcentaje de población con desempleo en nuestro país es en la población joven, por lo que adquiere mayor importancia dirigir políticas públicas hacia este sector.

**Figura 1: Porcentaje de población desocupada en México, 4to trimestre de 2018**



**Fuente:** Elaboración propia con datos de la ENOE 2018 del INEGI

El problema público de falta de oportunidades y bajos salarios en la juventud adquiere gran relevancia coincidiendo con lo descrito por García (2022), muchos jóvenes sufren los estragos de la desigualdad y la pobreza y enfrentan condiciones de alta vulnerabilidad, por lo que la puesta en marcha de políticas sociales como la de Jóvenes Construyendo el Futuro constituye una apuesta importante para fortalecer el vínculo del gobierno con la población joven que se ha visto desplazada de las oportunidades de un futuro mejor.

### 3. Surgimiento de las políticas públicas

La disciplina de las políticas públicas surge en Estados Unidos en los años 50s y en América Latina en los 80s, siendo la respuesta a la manera como se toman las decisiones en el gobierno y si estas decisiones se toman racionalmente o bajo otros criterios. Lasswell fue uno de los pioneros en el estudio de esta disciplina y considera que persigue la eficiencia a través de métodos racionales. Asimismo, Lasswell considera necesario dotar al gobierno y a la sociedad de los medios para definir y atender los problemas que son considerados como públicos (León, 2012).

En México el final de los 80s representó el momento ideal para el desarrollo de esta disciplina, debido a que fueron momentos de crisis nacional aguda, el modelo económico se desplomaba, existían graves problemas fiscales, reclamos democráticos; y, derivado de ello, surgió la necesidad de construir un orden constitucional e institucional acorde con un estado democrático (Aguilar, 2004). No obstante, un Estado democrático requiere de pluralidad de opiniones y respuestas, basadas en evidencias y argumentos, las cuales pueden ser de gran ayuda para las decisiones del gobierno dirigidas a la solución de problemas públicos. Al respecto, resulta preciso hacer referencia a la racionalidad decisoria y operativa que sigue normas científico-técnicas, distintas de las legales y valorativas, y el político gobernante no puede sino seguir las normas técnicas si quiere ser conducente y eficaz en la realización de sus objetivos y rendir razonablemente cuentas al público acerca de los motivos por los que tomó una decisión peculiar y descartó otras opciones posibles (Aguilar, 2004).

Las políticas públicas contemplan la racionalidad en la toma de decisiones gubernamentales y deben mejorar la asignación de los recursos públicos, pero además deben corregir los defectos políticos de las decisiones públicas. Diversos autores definen a las políticas públicas considerándolas como el conjunto de acciones intencionadas y causales orientadas a realizar objetivos, para resolver problemas que se consideran de interés o beneficio público. Además de ser idóneas y eficaces para realizar el objetivo o solucionar el problema. Asimismo, este conjunto de acciones tiene la particularidad de emanar de un consenso o interlocución de actores gubernamentales y/o actores sociales y privados (Aguilar, 2012; Merino y Cejudo, 2010; Parsons, 2007; Torres y Santander, 2013).

De esta manera, las políticas públicas son consideradas como la opinión de los expertos que fortalecen las decisiones de los gobiernos, ya que son quienes crean las herramientas que están al servicio de los políticos y de la Administración Pública, les proporcionan legitimidad y racionalidad gubernamental. Por un lado, se entiende a la política pública como resultado del consenso o de la actuación de los diferentes actores políticos, las actitudes de los gobiernos y de los gobernados y por otro, es

considerada como una variable independiente, que, por el contrario, influye en el desempeño de los gobiernos (Meny y Thoening, 1992).

Roth (2002), define a las políticas públicas con el término *policy* que significa curso de acción o un conjunto de acciones adoptadas por un gobierno y que están relacionadas con programas públicos gubernamentales y que ponen en operación las autoridades. Asimismo, este autor aborda a otros autores como Lasswell quien considera a las políticas públicas como las elecciones más importantes de la vida colectiva para resolver los problemas fundamentales de la sociedad. Meny y Thoening (1992) las define como el trabajo que realizan las autoridades gubernamentales. Según Roth (2002), las políticas públicas son un conjunto de varios objetivos colectivos considerados como necesarios por las autoridades gubernamentales con la finalidad de orientar el comportamiento de los actores individuales o colectivos para modificar una situación percibida como problemática.

Roth (2002), argumenta que la originalidad del estudio de las políticas públicas es que realiza la combinación de dos actividades centrales de los gobiernos: la de administrar y la de hacer política, entrelaza estos dos términos de manera idónea. Las acciones que realizan los gobiernos con este enfoque se convierten en racionales y a su vez legitiman al Estado. Asimismo, las políticas públicas son un instrumento de transformación o mantenimiento de orden social, por lo que estas son fundamentales en el ejercicio de la dominación.

Lauscomes y Le Gales (2017), advierten que las políticas públicas no deben ser vistas de manera simplista y van más allá de meros tratamientos para dar soluciones a situaciones que fueron percibidas como problemáticas, sino que conforman una acción colectiva de carácter creativo, que busca un orden social regulador de tensiones, promotor de cohesión social, transformador de la democracia y resolutor de problemas. El Estado al dar solución de los problemas públicos debe reconocer la presencia de otros actores de la sociedad civil y de los diferentes grupos de presión. Asimismo, estos autores destacan la importancia de la acción pública estatal por niveles y argumentando la multidireccionalidad de las políticas (tanto hacia arriba, como hacia abajo y transversalmente), rompiendo con ello el tradicional paradigma.

En la tabla 1, de acuerdo con Parsons (1990) se muestra que toda política pública debe estar orientada al logro de objetivos y en beneficio público (mayores sectores de población) y deben ser acciones intencionalmente dirigidas a resolver un problema considerado de interés general. Sin embargo, toda política pública tiene sus limitaciones y entre ellas es que los gobiernos no cuentan o no conocen todas las opciones posibles para resolver un problema, ni con los recursos suficientes para poder resolverlo, asimismo, existen cuestiones legales que pueden impedir una u otra solución.

**Tabla 1. Características y limitaciones de las políticas públicas**

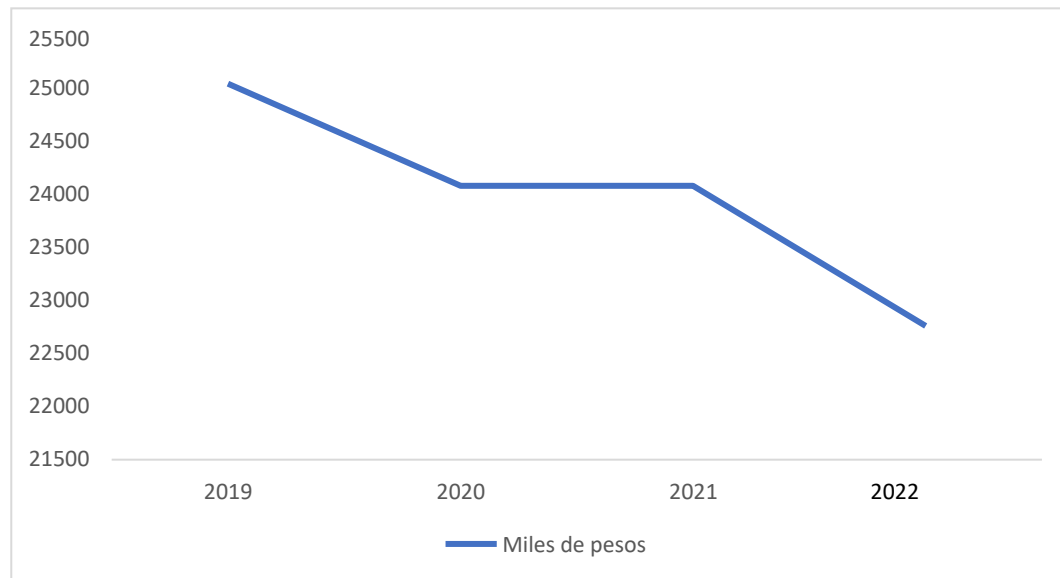
Características	Limitaciones
Se orientan hacia objetivos de interés o beneficio público (legales)	Pluralismo democrático
Es importante la participación ciudadana en la definición de los objetivos y acciones de política pública	Racionalidad limitada
El gobierno toma la decisión, pero con respeto a la legalidad	Escasez e interdependencia de recursos
Se implementa y evalúa la política pública por personal de la Administración Pública	Restricciones legales
Son un conjunto de acciones intencionales y causales	

Fuente: Elaboración propia con datos de Parsons (1990)

Se puede resumir que las políticas públicas son un proceso de interacción entre el gobierno y la sociedad que tiene como finalidad la toma de decisiones óptimas para la solución de problemas que se consideran de interés general, sin embargo, es un proceso limitado a los recursos y opciones disponibles y viables, así como al resultado del consenso entre los diferentes actores. De igual forma, el decisor no tiene todas las alternativas de solución, así como las competencias en sus manos, por lo que resalta la importancia en primera instancia, de definir con claridad el problema a solucionar. En virtud de ello, el documento se enfoca en analizar el Programa Jóvenes Construyendo el Futuro, basado en el siguiente problema:

Los jóvenes mexicanos de entre 18 y 29 años tienen tasas de desempleo, mayores a la media nacional, así como ingresos más bajos como remuneración por su trabajo, durante el periodo de 2019 a 2021, ENOEH, INEGI.

Para tratar de dar solución a este problema el gobierno de México ha puesto en marcha el Programa Jóvenes Construyendo el Futuro, política pública que proporciona capacitación y vinculación a los jóvenes del rango de edad descrito, además de un pago mensual de 1 salario mínimo y servicio médico por parte del IMSS. La figura 2 muestra la inversión en el programa, como puede observarse, los recursos destinados al programa disminuyeron en cada ejercicio fiscal ante la crisis causada por la COVID-19.

**Figura 2: Inversión del Programa Jóvenes Construyendo el Futuro**

Fuente: Elaboración propia con datos de García (2022)

En relación a esta crisis sanitaria y económica, Martínez (2021) argumenta que, para atender los efectos de la pandemia, el presidente de la República anunció un plan emergente para el bienestar y once medidas para enfrentar dicha crisis. En términos de política social, anunció la intensificación de sus programas sociales con una proyección en el aumento de los beneficiarios, situación que no sucedió, ya que se disminuyó la inversión en el programa.

A pesar de todo, los gobiernos con este tipo de programas pretenden fomentar sociedades más cohesionadas e integradas, adquiriendo mayor centralidad, mayor atención de la pobreza y de la desigualdad que se han convertido en fenómenos generalizados (Gutiérrez, 2019). La evaluación desfavorable de las políticas públicas, en especial de la política social y la percepción ciudadana de una movilidad social limitada que obliga a buscar alternativas de intervención pública.

#### **4. Análisis de políticas públicas: Jóvenes Construyendo el Futuro**

##### **4.1 Metodología**

La presente investigación es de carácter teórico, en primer término, se realiza una somera introducción al concepto de políticas públicas con la finalidad de centrar el análisis dentro el ciclo de políticas públicas, lo que permitirá observar con detenimiento en qué fases de la formulación de la política pública se pueden mejorar o desechar elementos y de esta manera estar en condiciones para consolidar o reorientar el Programa Jóvenes Construyendo el Futuro. Para ello se tomará en consideración lo propuesto por Subirats et al. (2008) en su modelo por etapas



El análisis por etapas o análisis a través del ciclo de políticas públicas se efectúa de la siguiente manera:

1. Fase de surgimiento y de percepción de los problemas públicos (construcción social del problema en cuestión).
2. Incorporación a la agenda política (el problema se toma en cuenta por parte de los actores decisivos del sistema político).
3. La formulación de la política pública (selección de objetivos, instrumentos y procesos que deberán ponerse en práctica para resolver el problema en cuestión).
4. La fase de implementación de la política pública (adopción del programa o política).
5. Por último, la fase de evaluación de la política (determina los resultados y los efectos de dicha política).

Esto nos permite realizar una interpretación de esta política pública con una visión dinámica que toma en cuenta actores, recursos, instituciones, entre otros, así como un proceso de retroalimentación.

Finalmente, se utiliza el modelo de ocho pasos de Bardach, debido a que su utilidad práctica permite realizar una propuesta de solución y recomendaciones. Dicho modelo consiste en:

1. La definición del problema
2. Obtención de información
3. Construcción de alternativas
4. Selección de criterios
5. Proyección de los resultados
6. Confrontación de costos
7. Decida
8. Cuente su historia

Cabe destacar que esta secuencia de datos puede variar y no en todos los casos se aplican en su totalidad de manera estricta, sino que cada analista de política pública puede considerar los más pertinentes para cada caso en particular.

## **5. Principales Hallazgos del Análisis del Programa Jóvenes Construyendo el Futuro**

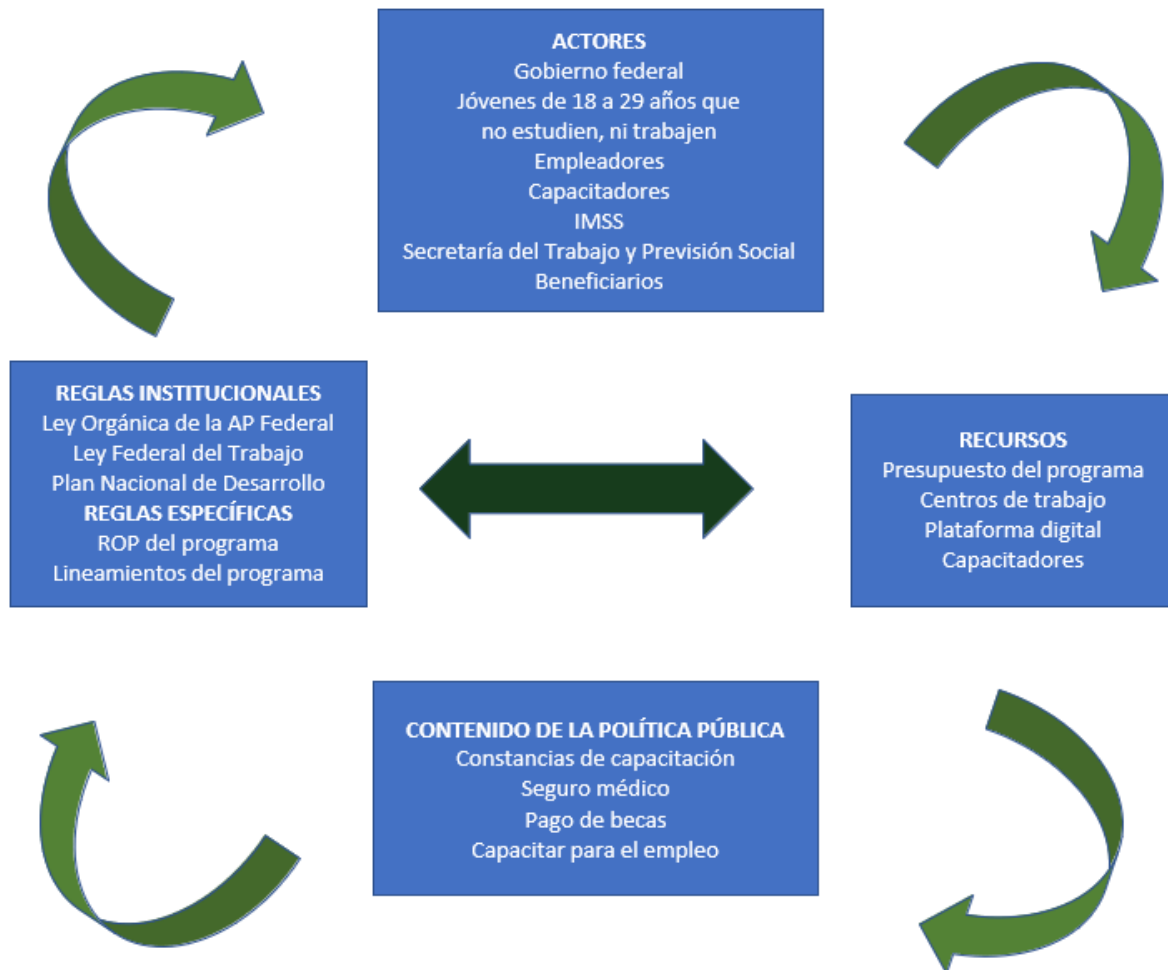
Derivado de lo anterior este documento se guía por las siguientes preguntas:

Pregunta 1: ¿El programa Jóvenes Construyendo el Futuro coadyuva en la disminución de la tasa de desempleo en la población joven de nuestro país?

Pregunta 2: ¿Cuáles son las oportunidades que se visualizan en el diseño de política pública del Programa Jóvenes Construyendo el Futuro, en México, durante el periodo de 2019 a 2021?

La Figura 3 muestra los actores, recursos y contenido del Programa Jóvenes Construyendo el Futuro con base en el modelo propuesto por Subirats et al. (2008).

**Figura 3: Identificación de actores, recursos y contenido del Programa Jóvenes Construyendo el Futuro**



**Fuente:** Elaboración propia con base en el modelo propuesto por Subirats et al. (2008)

El actor estatal principal identificado en el análisis fue el gobierno federal, quien establece las reglas del juego, pues este es el que realiza modificaciones a Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Desapareció la Secretaría de Desarrollo Social, dependencia que anteriormente manejaba los programas sociales. Se creó la Secretaría del Bienestar y la figura de los delegados de Programas de Desarrollo (Superdelegados) adscritos a esta Secretaría, quienes dependen

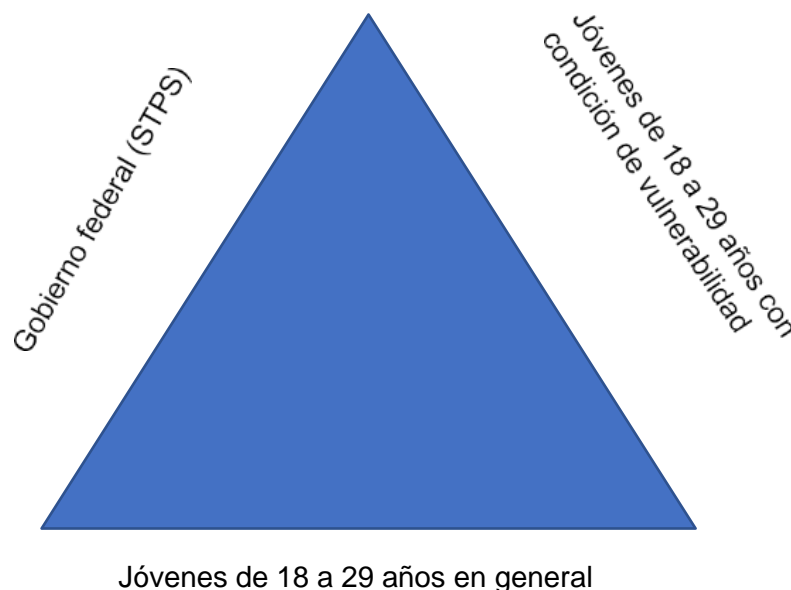
directamente del ejecutivo federal y son ahora los encargados de implementar los programas sociales.

Asimismo, están involucrados actores privados, que son los centros de trabajo, aunque cabe destacar que según García (2022), estos centros son principalmente dependencias públicas (120,629 beneficiarios). Esta situación deja entrever que se debe fomentar la empleabilidad en el sector empresarial, pues ello puede contribuir a incrementar la productividad del sector privado, muy lastimado por la actual crisis sanitaria (Gutiérrez, 2019).

Se puede apreciar que el principal recurso manejado es la transferencia de la beca, lo que puede ocasionar que el beneficiario solo se interese en el programa para recibir dinero y no para capacitarse, adquirir conocimientos e incorporarse al mercado laboral. Asimismo, no existe un programa integral de capacitación que brinde evidencia de los conocimientos adquiridos y el incremento de las habilidades de los jóvenes que participan en el programa.

La Figura 4 muestra las complejas interrelaciones que genera la acción pública y que se analizan a través de los actores involucrados, así como el sector de intervención específico, tomando en cuenta a las instituciones que reglamentan las acciones desarrolladas.

**Figura 4. Triangulo de actores**



**Fuente:** Elaboración propia con base en el modelo propuesto por Subirats et al. (2008)

Así también en el análisis de actores, se aprecia que, en los lineamientos y Reglas de Operación del Programa (ROP) no se define de manera clara quienes son los beneficiarios finales, pues por un lado se establece que preferentemente serán personas vulnerables habitantes de localidades de alta y muy alta marginación. Sin embargo, al momento de ingresar a la plataforma del programa, cualquier persona del rango de edad de 18 a 29 años, puede ser beneficiaria, pues no se pide ningún documento que avale su situación real, por lo que el programa puede tener un número considerable de free riders, que disfruten de los beneficios del programa sin necesitar realmente este apoyo (García, 2022 y Flores, 2019).

Una situación de esta índole desde luego ocasionaría que no se cumpla con las metas del programa. La tabla 2 muestra la secuencia de políticas públicas.

**Tabla 2. Secuencia de una política pública**

<b>Terminología</b>	<b>Surgimiento de los problemas</b>	<b>Inclusión en la agenda</b>	<b>Formulación y decisión del programa</b>	<b>Implementación de la política</b>	<b>Evaluación de la política</b>
Contenido	Desempleo Grupos discriminados Tasa de informalidad laboral Pobreza multidimensional La juventud no es absorbida por el mercado laboral Salarios bajos Deserción escolar de educación media superior y superior	Millones de jóvenes que no estudian, ni trabajan. Estos jóvenes habitan municipios de alta y muy alta marginación Decisión centralizada en el ejecutivo federal y a través de la Secretaría de Trabajo y Previsión Social valida, selecciona y postula a un joven para determinada vacante.	Incorporación de jóvenes de 18 a 29 años en actividades económicas a través de la capacitación en el trabajo mediante su conexión con unidades económicas dispuestas a brindarles dicha capacitación. Los jóvenes con interés por capacitarse se vinculen a un centro de trabajo participante en el programa que les imparta dicha capacitación laboral. Que los aprendices reciban un apoyo económico de manera directa a través de un instrumento bancario personal, lo cual apoyará a la inclusión financiera de las y los jóvenes en el país.	Pago de becas Capacitación para el trabajo Impulso a la productividad de pequeñas y medianas empresas Identificación de talentos. Fortalecimiento en los jóvenes de hábitos laborales y competencias técnicas para incrementar sus posibilidades de empleabilidad a futuro.	Matriz de indicadores para resultados Evaluaciones mensuales a los aprendices. Porcentaje de empleabilidad de los aprendices Impacto en el desempleo en el rango de edad de 18 a 29 años

**Fuente:** Elaboración propia, tomando como base el modelo propuesto por Subirats et al. (2008)

Tomando en consideración la tabla 2 se responden las preguntas de la siguiente manera:

¿Cómo se ha tomado conciencia del problema?

A través del porcentaje de población en situación de pobreza, de las altas tasas de desempleo y que esta se concentra aún más en la población joven y en los sectores de población vulnerable.

¿Cuáles han sido los factores que han llevado al gobierno a actuar frente al problema?

Ha sido una decisión centralizada en el ejecutivo federal, el cual según ha tomado la decisión de actuar de esta manera, dadas las tendencias internacionales y las recomendaciones de la Organización Internacional del Trabajo.

¿Cuáles son las opciones propuestas y aceptadas por parte del gobierno y del parlamento? ¿Qué procesos se han seguido para formular dichas soluciones?

Derivado de que fue una decisión centralizada y puesta en marcha al vapor, solo se procedió a hacer unas modificaciones a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y se emitieron unos lineamientos poco claros, al siguiente año de operación se publicaron las Reglas de Operación del Programa.

¿Se han aplicado las decisiones del gobierno y del Parlamento? Si

¿Cuáles han sido los efectos directos e indirectos de la política?

No existen indicadores que evalúen los resultados de la razón de ser del programa (disminución del desempleo, porcentaje de vinculación real y habilidades adquiridas por los planes de capacitación).

## 6. Recomendaciones sobre el Programa Jóvenes construyendo el Futuro

Para presentar alternativas de solución o recomendaciones es conveniente utilizar el modelo propuesto por Bardach. Por tal motivo, en este apartado se presentan algunas recomendaciones de manera tabular (Tablas 3 y 4):

**Tabla 3. Los 8 pasos del diseño de políticas públicas**

Etapa	Definición
Definición del problema	Los jóvenes mexicanos de entre 18 y 29 años tienen tasas de desempleo, mayores a la media nacional, así como ingresos más bajos como remuneración por su trabajo, durante el periodo de 2019 a 2021.
Obtención de información	Se analizaron los textos del programa del curso, adicionalmente, se revisaron 3 textos de políticas públicas. Se buscaron datos estadísticos en páginas web de INEGI, CONEVAL, STPS, Jóvenes Construyendo el futuro de la Auditoría Superior de la Federación y en la biblioteca de la Universidad Autónoma Metropolitana se buscaron estudios de caso similares.

Etapa	Definición
Construcción de alternativas	<ul style="list-style-type: none"> <li>A) Desarrollo de indicadores de resultados del Programa Jóvenes Construyendo el Futuro, para valorar el impacto del programa a corto y largo plazo.</li> <li>B) Focalizar los beneficios del Programa Jóvenes Construyendo el Futuro hacia localidades de alta y muy alta marginación, así como agrupos de población vulnerable, indígenas, personas con discapacidad, mujeres.</li> <li>C) Implementación de un mecanismo real de vinculación entre los jóvenes y los centros de trabajo, buscando incentivos.</li> <li>D) Modificación a las reglas de operación del programa (ROP), en cuanto a focalización de beneficiarios, obligaciones de los centros de trabajo y desarrollo de indicadores de evaluación.</li> <li>E) Incentivos fiscales para los centros de trabajo que proporcionen empleo a los aprendices.</li> <li>F) Incremento presupuestal al Programa Jóvenes Construyendo el Futuro.</li> </ul>
Selección de criterios	<p>Se selecciona la opción A en primera instancia, dado que el programa lleva 3 años operando y aún se desconoce si realmente ha impactado en el desempleo y en los ingresos de los beneficiarios. Por lo tanto, no sería viable la opción F, puesto que como no conocemos si realmente el programa impacta, no existen argumentos sólidos para pedir un incremento presupuestal.</p> <p>Eficiencia (costo beneficio, costo efectividad)</p>
Proyección de los resultados*	<ul style="list-style-type: none"> <li>A) Creación de indicadores de % de personas contratadas por los centros de trabajo. % de disminución en la tasa de desempleo de la población joven.</li> <li>B) Realizar cambio en las reglas de operación, en la que al menos el 50% de beneficiarios provengan de localidades de alta y muy alta marginación. De igual forma establecer que se requiere que el 70% de los beneficiarios sean mujeres.</li> <li>C) Crear incentivos fiscales hacia las empresas que participen como centros de trabajo, por ejemplo, hacer deducible de impuestos un % del pago a los becarios.</li> </ul>

Fuente: Elaboración propia con base en Bardach (1998)

En la siguiente Matriz se presentan la evaluación de escenarios con sus alternativas de solución básicas, así como combinaciones, indicando en los renglones las alternativas de política y en las columnas los criterios de evaluación, por lo que cada celda presenta los resultados proyectados de cada alternativa.

Cabe destacar que no todos los criterios son medibles y aplicables para cada alternativa

**Tabla 4. Matriz de resultados**

Alternativas	Criterios		
	% máximos	% bajos	Modificación propuesta
a) Creación de indicadores de resultados			% de personas vinculadas Tasa de desempleo en población joven
b) Modificaciones a las ROP del programa	70% de beneficiarias mujeres 30% de personas con discapacidad 60% de Habitantes de localidades de alta y muy alta marginación	60% de beneficiarias mujeres 20% de personas con discapacidad 50% de habitantes de localidades de alta y muy alta marginación	
c) Creación incentivos Fiscales	20% condonación Pago impuestos	10% Condonación Pago Impuestos	

**Fuente:** Elaboración propia, tomando como base el modelo propuesto por Bardach (1998)

## Toma de decisión

### Alternativa A

Se requiere una modificación en las Reglas de Operación del Programa (ROP), para establecer las mediciones de los indicadores propuestos, esta opción es altamente viable.

### Alternativa B

Se requiere establecer en las ROP los candados y los mecanismos necesarios para establecer los requerimientos de focalización de población objetivo. Para dar cumplimiento a ello se puede hacer uso de la plataforma, en la que se podrán adjuntar los documentos probatorios correspondientes.

### Alternativa C

Es necesario incentivar al sector privado como centro de trabajo.

Desde nuestro punto de vista las 3 opciones propuestas son altamente viables y contribuirían de manera importante en el logro de los objetivos del programa. propuestas de solución:

### **Memorándum de Bardach**

Se detectaron 3 propuestas de solución con alto grado de viabilidad y que no se contraponen unas con otras y todas contribuyen al objetivo del programa, siendo las siguientes:

- 1) Actualización y cambios en los indicadores de desempeño del programa
- 2) Focalización de beneficiarios
- 3) Incentivos al sector privado

## **7. Discusión**

Los resultados mostrados en el presente estudio son coincidentes con la evaluación de diseño con trabajo de campo realizada por el CONEVAL durante 2019 y 2020, donde se plantea la necesidad de fortalecer la presencia de este tipo de programas en localidades marginadas o con índices de violencia, esto indica, que es necesaria la focalización de beneficiarios del programa.

Asimismo, García (2022) considera que la población potencial no ha sido definida con precisión, ni se identifica el método que fue utilizado para realizar el cálculo para su cuantificación. En virtud de ello, no es posible valorar si la población objetivo constituye un subconjunto de la población potencial.

Por otro lado, Hernández (2020) y Martínez (2019) abordan el tema de la evaluación de resultados del programa, los cuales se pueden medir a través de indicadores de desempeño argumentando inconsistencias en la matriz de indicadores para resultados (MIR) y que tanto el resumen narrativo, como los indicadores de la MIR no cumplen con los estándares establecidos en la metodología de marco lógico (MML), y estos últimos carecen de líneas basales y de metas. Además, el resumen narrativo de la MIR no está armonizado con las reglas de operación, por lo que se identifican discrepancias con los objetivos y la mecánica de operación del programa.

La tercera propuesta de incentivos fiscales al sector privado se realiza con fundamento en las reglas de operación del programa y en las evaluaciones del CONEVAL, donde se establecen como objetivos generales del programa “incluir en actividades productivas a jóvenes de 18 a 29 años que no estudian ni trabajan propiciando la conexión de los mismos con unidades económicas dispuestas y con posibilidad de brindarles capacitación en el trabajo”, además de vincular a la población juvenil con el sector productivo (privado, público y social) mediante un modelo de capacitación



profesional; y el fortalecimiento de hábitos de trabajo y de competencias técnicas que incrementen sus posibilidades de empleabilidad. Sin embargo, según informes de la Auditoría Superior de la Federación, una parte importante de los beneficiarios corresponde a participantes dentro de las dependencias públicas (García, 2022).

## **8. Comentarios finales**

La situación de los jóvenes que no estudian, ni trabajan ha volteado la mirada de más de un gobierno a nivel internacional y conlleva muchos factores asociados, como puede ser la falta de oferta educativa, la baja calidad de la educación, la nula vinculación de los programas educativos con los mercados productivos y laborales, falta de oportunidades laborales y de desarrollo profesional, problemas familiares, económicos, violencia, entre otros. Por lo que atender las necesidades de este grupo de población se vuelve altamente complejo y una labor titánica, en la que casi cualquier gobierno fracasaría en el intento.

El Programa Jóvenes Construyendo el Futuro representa un gran esfuerzo para incorporar a la población joven al mercado laboral, como un primer e importante paso es consistente, pero se requiere una estrategia integral para atender problemas de marginación, exclusión laboral, informalidad, carencias educativas y de capacitación y oportunidades de acceder a empleos de calidad. Para conseguir resultados contundentes, es indispensable pensar a este programa como una pieza inscrita en un conjunto de estrategias o acciones gubernamentales articuladas entre sí, orientadas a atender diversas necesidades de los jóvenes. Además, en la búsqueda de una solución de largo plazo, se deben generar políticas públicas para la generación de un mayor número de empleos formales.

Se considera necesario fijar la atención en las 3 alternativas de solución propuestas, para mejorar la operación del programa, no obstante, se requiere de acciones integrales para solucionar problemas tan complejos, como la pobreza, el desempleo y la falta de capacitación laboral.

Cabe destacar que este estudio tiene limitaciones. Primero, se realizó mediante un análisis de la política pública y basado en fuentes secundarias de información. Además, este programa, tiene pocos años en operación y no cuenta con indicadores de evaluación de resultados dirigidos a medir el cumplimiento de los objetivos del programa, que son la disminución del desempleo en la población joven, la vinculación y la capacitación.

En segundo lugar, la presente investigación se limitó a utilizar como metodología los modelos presentados por Subirats (2008) y Bardach (1998). Por lo que trabajos futuros podrían considerar estudios a profundidad y la aplicación de otros métodos de evaluación, así como propuestas sólidas que contribuyan a la mejora del programa.

## 9. Referencias

- Aguilar, L. F. (2004). Recepción y desarrollo de la disciplina de política pública en México. Un estudio Introductorio. *Sociológica*, 19(54).
- Aguilar, L. F. (2012). Política Pública. Una visión panorámica, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD - Bolivia)
- Bardach, E. (1998). Los 8 pasos para el análisis de políticas públicas, un manual para la práctica. CIDE, México, D.F.
- Cejudo, G.; Michel, C., y Pablo de los C. (2020). Respuestas para enfrentar la pandemia en América Latina y el Caribe: el uso de programas de transferencias monetarias y de sistemas de información de protección social. Serie de Documentos de Política Pública #Covid19. México: pnud América Latina y el Caribe, 28 pp.
- Coneval (2020). Comunicado 10. Avances y retos del programa jóvenes construyendo el futuro 2020, México.
- Coneval (2020). Evaluación de diseño con trabajo de campo del Programa Jóvenes Construyendo el Futuro 2019-2020. México.
- Diario Oficial de la Federación, DOF (0/01/2019). Lineamientos para la operación del Programa Jóvenes Construyendo el Futuro. México.
- Diario Oficial de la Federación, DOF (23/12/2020). Reglas de Operación del Programa Jóvenes Construyendo el Futuro. México.
- Diario Oficial de la Federación 19/03/2021. ACUERDO que modifica y adiciona el diverso por el que se expiden las Reglas de Operación del Programa Jóvenes Construyendo el Futuro. México.
- Flores, I. y Székely M. (2019). Jóvenes Construyendo el Futuro: un programa sobredimensionado. Nexos. Consultado 16 de mayo de 2021: <https://www.nexos.com.mx/?p=44971>>.
- Franco, J. (2012). Diseño de políticas públicas. México: IEXE
- García, R. (2022). Una revisión crítica del Programa Jóvenes Construyendo el Futuro. En prensa.
- Gutiérrez, A. (2019). Marco institucional y presupuestal que rige la actuación del gobierno mexicano en materia de derechos económicos, sociales, culturales y ambientales. Caso Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol) y la lucha contra la pobreza extrema y el hambre. México: Comisión Nacional de los Derechos Humanos - Programa Universitario de Estudios del Desarrollo, 110 pp.
- Hernández, C. (2020). Evaluación de Diseño 2019-2020. Jóvenes Construyendo el Futuro. México: mocyr-stps, 44 pp.
- Lauscomes y Le Gales (2017). Sociología de la Acción Pública. El Colegio de México. México.

- León, B. (2018). Lo político en el análisis de las políticas públicas en De la Rosa, A. y Contreras, J. (coords). Organizaciones y políticas públicas un campo en construcción. Fontamara
- Majone, G. (1997). Análisis de las políticas y deliberación pública. En Evidencia y persuasión en la formulación de políticas (pp.35-36). México: FCE.
- Martínez, M. (2021). La política social de la cuarta transformación en México. Un balance del primer año de gobierno de López Obrador. Revista Española de Ciencia Política, 55, 121-142. Doi: <https://doi.org/10.21308/recp.55.05>
- Martínez, T. (2019). Jóvenes Construyendo el Futuro. Centro de Investigación Económica y Presupuestaria, A. C. (ciep). Consultado, 12 de febrero de 2012: [<https://ciep.mx/jovenes-construyendo-el-futuro/>].
- Méndez, J. L. (2020). Políticas públicas. Enfoque estratégico para América Latina. El Colegio de México. México.
- Meny y Thoening, (1992). Las políticas públicas. Ariel ciencia política, Barcelona, España.
- Merino, M. y Cejudo, G. (comps). (2010). Problemas, decisiones y soluciones. Enfoques de política pública. (pp. 323). México: FCE y CIDE.
- Parsons, W. (2007). Políticas Públicas. Una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas. México: FLACSO.
- Roth, D. (2002). Enfoques para el Análisis de Políticas Públicas. Universidad Autónoma de Colombia, Bogotá Colombia.
- Secretaría del Trabajo y Previsión Social (2019). JCF\_ Tercer Informe trimestral, 2019, México.
- Santana, R., Padrón, A., Sanjuan, X., Landeros, E., y Cossío, P. (2021). The relationship between density of drug outlets, crime hot spots and family factors on the consumption of drugs and delinquent behaviour of male adolescent Mexican students. *Social Science & Medicine*, 279, 113985.
- Subirats, J., Knoepfel, P., Larrue, C. y Varone, F. (2008), Análisis y gestión de políticas públicas, España: Editorial Ariel.
- Torres, J. y Santander, J. (2013). Introducción a las políticas públicas. Conceptos y herramientas desde la relación entre Estado y ciudadanía. Bogotá: IEMP Ediciones.