

La política laboral para los jóvenes

*Carlos Reynoso Castillo**

Este artículo tiene como finalidad explicar las características generales del marco jurídico que regula los derechos de los jóvenes en México, mostrando las deficiencias y ambigüedades que dichas normas presentan. De igual manera, se estudian las políticas que en los últimos años se han puesto en práctica con la finalidad de atender el grave problema del desempleo de los jóvenes en el país. Al final se presentan algunas reflexiones por medio de las cuales se busca ofrecer algunas alternativas jurídicas que permitan aumentar y mejorar el empleo de los jóvenes en México.

This article aims to explain the general characteristics of the legal framework governing the rights of young people in Mexico, showing the gaps and ambiguities that such rules have. Similarly, it is studied the policies that have been implemented in recent years in order to meet the serious problem of youth unemployment in the country. At the end, it is provided some reflections, through which it is sought to offer some legal alternatives for increasing and improving youth employment in Mexico.

SUMARIO: Introducción / I. “Los jóvenes” como idea / II. El régimen jurídico de los “jóvenes” / III. Las políticas dirigidas a los jóvenes / IV. Conclusiones / Bibliografía

* Doctor en Derecho, Profesor Investigador del Departamento de Derecho, UAM-A.

Introducción

Cuando se habla de la juventud y de los jóvenes, buena parte de la literatura universal se refiere a ella como una de las etapas mas importantes en el desarrollo de un ser humano, en la cual no sólo se presentan diversos cambios biológicos corporales, sino que también empiezan a definirse los rasgos característicos que han de marcar la personalidad de un ser humano en la edad adulta: La juventud es sinónimo de renovación, vigor, esperanza, cuestionamiento y alegría. Sin embargo, el contexto social y económico con el cual le ha tocado a nuestra juventud interactuar y en el cual intenta insertarse, la colocan ante un panorama nada alentador y donde aquella visión idílica se enfrenta a una realidad a veces lastimosa.

La preocupación de muchos países para hablar y atender a la juventud atiende a una gran diversidad de factores, entre los que están los aspectos demográficos, económicos, políticos y sociales. Desde el punto de vista demográfico es evidente que en los últimos veinte años la cantidad de personas consideradas jóvenes, con independencia de lo que en términos de segmentos de edades esto significa en cada país y a lo que nos referiremos más adelante, ha crecido de manera considerable, de tal manera, que la presencia creciente y constante de los jóvenes en la conformación de las sociedades es hoy un tema ineludible, aunque esta situación puede variar entre los países, lo cierto es que en algunos de ellos entre los que está México la importancia social que tienen los jóvenes es innegable; su peso en el diseño de una política social en los años por venir, representa hoy un reto que tendrá que enfrentarse de la mejor manera posible. En muchos casos, esta importancia y peso específico de los jóvenes se puede constatar con sólo al mirar los datos que muestran las tendencias demográficas tanto de largo plazo como coyunturales, lo que ha derivado en una creciente atención especial por parte de los Estados

Las problemáticas a las cuales se enfrentan los jóvenes no se agotan en el dato estadístico o el análisis económico, tiene que ver en una concepción más amplia, con una serie de circunstancias por las que atraviesa un ser humano en el transito de la niñez a la adultez; de esta manera, los cambios biológicos, el desarrollo emocional y psicológico, los nuevos roles en la familia, escuela y sociedad, así como su intento por ubicarse en el grupo social con el que interactúa, son sólo algunos de los factores que implica el hablar de los jóvenes.¹

¹ Toda esta complejidad, interna y externa, a la que se ven enfrentados los joven los coloca “[...] en una situación ambivalente en que se cruzan expectativas de mayor dinamismo e iniciativa personal en el trabajo, utopías en que el trabajo deja de absorber la mayor parte de la vida adulta, incertidumbres respecto de las fuentes de generación de empleo, y una clara división entre dotados y no dotados para beneficiarse con el informacionalismo y la reingeniería organizacional”. En América Latina el panorama se ve complicado por su secular heterogeneidad estructural, una segmentación dura de los logros educativos que a su vez discrimina en el nuevo escenario laboral, y un aumento de la informalidad laboral y el desempleo juvenil”. Cf. Hopenhayn Martín, “El nuevo mundo del trabajo y los jóvenes”, *Revista de Estudios sobre Juventud*, Proyecto PREJAL, año 8, núm. 20, México, ene-jun. 2004, p. 55.

Por otra parte, es evidente el impacto económico del crecimiento del número de jóvenes, entre otras razones porque se trata de un grupo que juega un papel determinante en la marcha de la economía de un país, por varias razones: su aportación a los procesos productivos, como consumidores, como fuerza de trabajo disponible, etcétera. Uno de los aspectos medulares es el relativo a la llegada de los jóvenes a una edad en la cual han de incorporarse a las labores productivas, ya sea por razones derivadas de las necesidades del entorno familiar y social en donde se ubican, o bien por las razones mas o menos “naturales” derivadas de la llegada a una edad en la que asumen responsabilidades o tienen que procurarse sus propios satisfactores o simplemente porque han concluido un ciclo de formación escolar o profesional.

Desde el punto de vista político, hay que recordar que durante la juventud, muchos jóvenes pasan a la edad adulta jurídicamente hablando, lo cual significa, entre otras cosas, que se convierten en sujetos de derechos civiles, asumiendo plenamente su carácter de ciudadanos; en ese sentido la mayoría de los jóvenes no sólo son o serán electores de los futuros representantes en los cargos públicos, sino que además representan un amplio sector cuya presencia es evidente y que la atención a sus necesidades y preocupaciones no puede ser desdeñada por los políticos en el diseño de los planes y programas de gobierno.

De la misma manera, a nivel social la presencia de la juventud en las formas y opciones de la organización social no puede prescindir de su actuación y sus necesidades a los diferentes niveles y espacios de la vida social, en la familia, en las escuelas, en los espacios públicos de participación social, de tal manera que no se puede hablar de una idea de sociedad en la que se prescinda del papel e importancia que tienen los jóvenes en la misma.

Los jóvenes representan un amplio sector de la población en países como México, y enfrentan hoy una serie de problemas, entre las cuales están la falta de oportunidades para acceder al mercado de trabajo, problema éste que ha sido una de las constantes en los últimos años,² hay quienes señalan que actualmente en México cuatro de cada diez jóvenes de entre 15 y 29 años se encuentran desocupados;³ en ocasiones los jóvenes también se enfrentan a la gran decepción derivada de haber realizado estudios y que aun así no consigan espacios de trabajo, lo cual se traduce en un desaliento para los jóvenes que desean continuar su formación.⁴

² Algunos trabajos señalan que entre la gran diversidad de problemáticas que enfrentan hoy los jóvenes en países como México, están niveles bajos de empleo y salarios, mueren cada vez más por causas como la violencia, aumento de la maternidad adolescente, consumo de drogas, discriminación y violencia, etcétera. Cf. Laura Rodríguez G. *Políticas Públicas para promover empleo juvenil y el emprendedurismo de los jóvenes en México*, Proyecto PREJEL, México, mayo 2010, p. 5 (prejal.oit.org.pe/.../em_juvenil; consultado el 16 de junio 2011).

³ Cf. G. Xantomilla, “Políticas públicas más efectivas para poner fin a la desocupación juvenil”, México, *El Sol de México*, lunes 11 de julio de 2011, p. 3^a.

⁴ “De acuerdo con la Encuesta De Educación, Capacitación y Experiencia Laboral, elaborada por la STPS, 5% de la población económicamente activa (PEA), que integra a 47 millones 131 mil de mexicanos, no continúa con sus estudios debido a una percepción de que ‘hay una falta de opciones relacionadas con las áreas que estudiaron, mientras que la tasa de desocupación entre [...]’.

Luego de acercarnos al estudio de este importante sector de una sociedad como la mexicana, y de ver los datos e investigaciones que sobre los jóvenes existen, la hipótesis de análisis que puede guiar las reflexiones al respecto, y que lamentablemente se constata a medida que se avanza en el estudio del tema, es que estamos ante un sector de la población, que si bien tiene una gran importancia cuantitativa en la conformación de la población en general del país, se encuentra en una situación de alta vulnerabilidad y desprotección; entendiendo por vulnerabilidad aquel conjunto de factores que afectan de muy diversas maneras el sano desarrollo de una persona, en el orden físico, mental y profesional; y entendiendo por desprotección la ausencia de un régimen jurídico claro que permita ofrecer normas que protejan a este importante sector de la población y que regulen sus necesidades específicas; en esta percepción de desamparo, estarían incluidas las normas que se refieren a la situación laboral de los jóvenes.⁵

Teniendo como marco estas ideas iniciales, en el presente trabajo se intenta ofrecer un panorama general e inicial sobre las políticas de empleo para los jóvenes en México, poniendo especial atención en el marco jurídico que de manera directa e indirecta tiene que ver con el tema, así mismo, se comentan los esfuerzos que el Estado ha realizado en los últimos años para abatir el desempleo de los jóvenes.

I. “Los jóvenes” como idea

La conceptualización de lo que son los jóvenes y lo que es la juventud, ha formado parte de los debates que en varias partes del mundo se han dado en función de las áreas del conocimiento en que se sitúe el análisis, lo cual se ha reflejado, como lo comentaremos, en la diversidad de rangos de edad reconocidos, en los diferentes instrumentos internacionales que se refieren al tema. Sin embargo, conviene partir de una definición genérica y amplia como lo han hecho algunos estudios internacionales al señalar que la juventud es “el periodo del ciclo de la vida en que las personas transitan de la niñez a la condición adulta, durante la cual se producen importantes cambios biológicos, psicológicos, sociales y culturales”.⁶ Para otros estudios, la conceptualización de los jóvenes y de la juventud exige la consideración de aspectos culturales e históricos.⁷

⁵ “El cuadro se torna aun más dramático cuando se trata de la población juvenil que ingresa a temprana edad al mercado de trabajo. En un contexto de escasez de empleos y desregulación de las relaciones laborales, la fuerza de trabajo más joven está expuesta a condiciones de trabajo extremadamente precarias”. Cf. Orlandina De Oliveira, “Jóvenes y precariedad en México”, *Papeles de Población*, CIEAP/UAEM, núm. 49, México, jul-sep 2006, p. 37 y ss.

⁶ Definición presentada por la CEPAL en un estudio citado por V. Hernández Pérez, *Panorama del empleo juvenil en México: situación actual y perspectivas*, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, (CESOP), México, septiembre del 2007, (Documento de trabajo), núm. 21, p. 4.

⁷ “El concepto de juventud es bastante complejo y no puede ser tratado simplemente en forma abstracta. Su definición exige consideraciones históricas y culturales. Juventud designa un periodo de la vida que

En esta etapa, importante para el desarrollo de una persona, el trabajo, sin duda, juega un papel de gran trascendencia en la medida que representa muchas cosas: su incorporación a la sociedad y a la economía, su participación en actividades productivas, amen de ayudar en la construcción de la idea de ser humano útil y realizado.

El tema de los rangos de edad para considerar a los jóvenes es un tema aparte, como puede advertirse en algunas normas internacionales se incluye en el concepto de “jóvenes” a los menores de 18 años, es el caso de la Convención sobre los Derechos de los Niños; por su parte en algunas declaraciones de la ONU, por ejemplo, la emitida con motivo del Año Internacional de la Juventud en 1985, se consideró jóvenes a las personas que tuvieran entre 15 y 24 años; por su parte en algunas leyes mexicanas como la Ley del Instituto Mexicano de la Juventud, ubica a los jóvenes en el rango de 12 a 29 años. Esta disparidad de criterios se traduce muchas veces en la dificultad para focalizar el universo de jóvenes al cual nos referimos.

En las políticas públicas se ha insistido mucho en que la inversión en el desarrollo de los jóvenes contribuye a evitar conductas nocivas e indeseables como el abandono de estudios, embarazos no deseados, violencia, drogas, etcétera. Esta percepción lamentablemente ha sido corroborada por la realidad, algunos estudios dan cuenta de cómo en algunos estados de la República Mexicana como Michoacán se ha señalado que cinco de cada seis muertes relacionadas con la delincuencia organizada son de jóvenes de entre 18 y 32 años de edad.⁸ Esta lacerante y dolorosa situación ha venido enfrentando a amplios sectores de la juventud ante su realidad en la cual, dolorosamente hay que decirlo, en muchos casos la opción de las actividades ilícitas se presenta como la única posibilidad de sobrevivencia económica e “inserción social”.⁹

Otro de los aspectos que ocupa amplios espacios en los análisis relativos a los jóvenes, tiene que ver con las cifras sobre los éstos. En efecto, aquí las diferentes metodologías para medir la amplitud de los problemas, así como políticas para atenderlos, muestran una falta de homogeneidad. Así por ejemplo, para la ONU son más de mil millones de mujeres y hombres jóvenes en el mundo, es decir aproximadamente una de cada cinco personas tiene entre 14 y 24 años. Algunos estudios de instituciones como la OIT proyectan que hacia el 2015 los jóvenes entre 15 y 24 años serán alrededor de 657 millones. Uno de los problemas que más afectan a los jóvenes, como hemos venido señalando, es su acceso al mercado de trabajo; en ese

está destinado a la preparación del individuo para el ejercicio de las responsabilidades de la vida adulta. En ese sentido puede tener una duración variada según la cultura y los valores de cada país”. Cf. João Carlos Alexim, “Educación y empleo juvenil en América Latina”, en: *Relaciones de trabajo, empleo y formación profesional*, Montevideo, Cinterfor/OIT, 2006, p. 147.

⁸ <http://contralinea.info/archivo-revista/index.php/2011/03/06>, consultado 5 de junio 2011.

⁹ “Pero estamos viviendo una fase de la historia en que el joven es visto como problema social, amenaza a las buenas costumbres y a la tranquilidad de la familia. El joven está siendo asociado a drogas y a marginalidad. Nada más equivocado, por otro lado, que permitir esa generación contagiosa, porque distorsiona el análisis y la comprensión, y en consecuencia, la propuesta de objetivos y programas. El joven es, en verdad, y cada vez más, el participante necesario del esfuerzo económico familiar”. Cf. Alexim, *op. cit.* p. 148.

sentido se ha mencionado que ya para finales del 2009 se registraron 81 millones de personas jóvenes desempleadas en el mundo.¹⁰

La mayoría de los países latinoamericanos tiene tasas de desempleo juvenil que constituyen, generalmente, el doble del desempleo promedio. Esta situación combina una amplia diversidad de factores acrecentados en años recientes y plantea para los jóvenes un escenario poco alentador.¹¹

En el caso de México la población de jóvenes de entre 12 y 29 años representa poco más de 30% del total de mexicanos, del cual más de la mitad se encuentra en el sector informal o bien con salarios muy bajos. Según la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE) y el Coneval, al primer trimestre del 2010, el 68% de los jóvenes no tiene accesos a la seguridad social, y 3.3 millones viven en pobreza extrema, es decir, no pueden comprar alimentos de los considerados de la canasta básica.

Estas cifras son lo que ha permitido hablar del “bono demográfico” con que cuenta México en estos tiempos, entendido como el gran número de personas en edad de trabajar.

En el caso de México la población de jóvenes de entre 12 y 29 años representa poco más de 30% del total de mexicanos, del cual más de la mitad se encuentra en el sector informal o bien con salarios muy bajos.

A estos números hay que agregar que se calcula en más de 7 millones de personas jóvenes que no estudian ni trabajan según datos de la ENOE.¹²

Pero la problemática de los jóvenes en México en el empleo no es homogénea, así tenemos que según el Consejo Nacional de Población, (Conapo) en su informe del 2009 sobre la situación de los jóvenes

¹⁰ <http://contralinea.info/archivo-revista/index.php/2011/03/06>, consultado 5 de junio 2011.

¹¹ “Un mercado de trabajo segmentado, donde el empleo crece más lento que la población económicamente activa, donde los cambios en el escenario productivo global y las recurrentes restricciones financieras llevan a muchos empleados al drama de entrada y salida al empleo, donde la falta de un Estado de bienestar hace de los desempleados candidatos a la miseria, y donde la nueva política desmoviliza a los propios trabajadores en la defensa de sus intereses, todo ello pone un signo de interrogación sobre cómo se articula en América latina la relación entre nuevas modalidades de trabajo y nuevas oportunidades de bienestar social”.

“Esto le plantea a los jóvenes una serie de tensiones que, si bien ya estaban insinuadas en escenarios precedentes, cobran mayor fuerza hoy día”. Entre esas “tensiones” estarían por ejemplo que en ocasiones a más educación hay menos empleos y una mayor segmentación del mercado. Cf. Martín Hopenhayn, *op. cit.*, p. 65 y s.

¹² Este amplio sector de jóvenes a quienes hoy se les identifica con la palabra de “ninis” enfrentan una situación compleja. “Por un lado los jóvenes enfrentan una frustración de expectativas sobre la oferta educativa que no corresponde con sus ilusiones o ambiciones; hoy en día la educación ha dejado de ser un mecanismo de movilidad social; y por el otro, está el problema del grave estancamiento económico, así como la creciente informalidad y precarización del empleo, situación en donde las empresas formales tratan de ahorrar costos a través de la subcontratación, condición que repercute en salarios reales más bajos y escasas o nulas prestaciones sociales. En consecuencia, los jóvenes experimentan una drástica caída en las oportunidades educativas y de empleo, con sus secuelas en salud y vivienda. Cf. Laura Rodríguez G., *op. cit.*, p. 18.

en México, los jóvenes con estudios universitarios desempleados se duplicaron, respecto de aquellos que con primaria incompleta tampoco tienen empleo. En el caso concreto de los jóvenes licenciados, se ha señalado que aproximadamente 13% sale del país en busca de oportunidades de empleo.¹³

El desempleo afecta más a los jóvenes para los que la tasa de desocupación es de alrededor de 7%, contra 3.5% de la PEA; en buena medida esta alta tasa se debe a las características propias de los empleos que se ofrecen a los jóvenes (necesidad de experiencia, disponibilidad de tiempo, capacitación, etcétera) y las condiciones en que llegan éstos al mercado de trabajo, aspectos que no siempre están siendo atacados por las políticas de empleo.

La difícil situación del desempleo de los jóvenes queda evidenciada cuando vemos que en términos generales duplica al índice de desempleo de los adultos.

Según datos oficiales¹⁴ sólo 39% de los jóvenes que trabajan tienen contrato de trabajo y de éstos sólo dos de cada diez reciben las prestaciones de ley. De igual manera, se calcula que un alto número de jóvenes que ha podido acceder al mercado de trabajo (más de 9 millones) no tiene acceso a los servicios de salud, tanto públicos como privados.

Una situación que de manera constate se presenta en los datos y estudios existentes sobre los jóvenes en México, es la desprotección en la que se encuentran la mayoría de ellos; según datos disponibles los jóvenes son uno de los sectores en donde las protecciones laborales establecidas en el marco jurídico nacional menos se aplican; así por ejemplo tenemos que en el año 2005 58.7% de los jóvenes ocupados no tenía contrato de trabajo, ganaba entre 67% y 57% del salario mínimo, generalmente no recibía las prestaciones legales; de igual manera, sólo 17% cuenta con servicios de salud, 37% con SAR y 34% con prestaciones para vivienda. Esta situación es más grave en tratándose de jóvenes de entre 12 y 19 años de edad.¹⁵ Estamos ante una situación de lo que en términos de la OIT se denominaría un déficit de trabajo decente.

Esta situación nos lleva a reflexionar sobre el papel que juega la legislación laboral como herramienta reguladora y garante de derechos entre trabajadores y patrones, en donde los jóvenes aparecen como un sector para el cual las normas laborales son en el mejor de los casos como una utopía.

II. El régimen jurídico de los “jóvenes”

El régimen jurídico de los jóvenes es el conjunto de normas dirigidas a los jóvenes en un país determinado. En el caso de México existen normas que de manera directa

¹³ Héctor, Huerta. “Sin resultados las políticas para empleo de jóvenes”. www.publimetro.com.mx/noticias/sin-resultados-las-politicas-para-empleo. Consultado 5 junio 2011.

¹⁴ Programa Nacional de Juventud 2008-2012.

¹⁵ Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo, tercer trimestre del 2007.

Sección Artículos de Investigación

o indirecta se ocupan de los jóvenes, estas normas pueden dividirse en *vigentes a nivel nacional* y *vigentes a nivel internacional*.

a) A nivel nacional

Cabe recordar que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece una serie de garantías de las cuales también los jóvenes son destinatarios, entre otras están las siguientes: la prohibición de discriminación por razones de edad, el derecho a recibir educación, la igualdad ante la ley, el derecho a la salud, el derecho de los niños a la satisfacción de sus necesidades de alimentación y en general a un desarrollo integral, el derecho a la nacionalidad.

Pero es el artículo 123 constitucional el que establece las bases conforme a las cuales se han de regular las relaciones laborales en México; este artículo señala de manera general y sin distingos que toda persona tiene derecho al trabajo digno y socialmente útil.

El marco constitucional ha cobrado una relevancia mayor a partir de su fortalecimiento por la vía de haber reconocido, en reciente reforma constitucional, como parte del mismo marco, a las normas internacionales en materia de derechos humanos. Esta situación cobra un interés particular en razón de que, como veremos, existen normas internacionales que ya forman parte del derecho positivo mexicano y que tienen como centro de atención los derechos y protección de los niños y jóvenes.

En reiteradas ocasiones se ha señalado que la legislación laboral y de manera concreta la Ley Federal del Trabajo, reglamentaria del Apartado A del artículo 123, no apoya la contratación laboral de los jóvenes en México y que por el contrario la inhibe. Esta percepción ha venido siendo señalada como uno de los principales argumentos para proponer reformas al marco jurídico laboral. Sobre el particular hay que recordar que existen por lo menos dos espacios legislativos que estarían directamente relacionados con los jóvenes, por un lado el trabajo de menores y por el otro las modalidades de contratación individual.

En el primer caso, hay que recordar que estas normas protectoras de los menores están orientadas para proteger su salud y su desarrollo, así como el establecer reglas específicas de sus condiciones de trabajo. Las reglas específicas comprenden a los trabajadores menores a partir de los 14 años, porque a los menores de esa edad les está prohibido trabajar; así, los menores de entre 14 y 16 años deben contar con un certificado médico que acredite su aptitud para el trabajo y someterse a los exámenes médicos que periódicamente ordene la inspección, ya que sin el certificado no podrían trabajar, de igual manera, no podrán trabajar en expendios de bebidas embriagantes de consumo inmediato; en trabajos susceptibles de afectar su moralidad o sus buenas costumbres; trabajos ambulantes, salvo autorización especial; trabajos subterráneos o submarinos; labores peligrosas o insalubres, trabajos superiores a sus fuerzas y los que puedan impedir su desarrollo físico; en establecimientos después de las 10 de la noche y los demás que determinen las leyes. También para este rango

de edad de los menores la ley señala que la jornada de trabajo no podrá exceder de seis horas diarias y deberá dividirse en períodos de tres horas, con reposo de una hora por lo menos. Por otro lado en cuanto a las horas extraordinarias la ley es ambigua y contradictoria, ya que, por un lado, las prohíbe para estos trabajadores, mientras que por otro lado las autoriza, señalando un precio especial para ellas al establecer que en caso de violación de esta norma se pagarán al triple. De igual manera, en el caso de las vacaciones, la ley señala que serán de por lo menos 18 días, aparte de descansar los domingos y días de descanso obligatorio.

Por su parte la ley señala una serie de obligaciones para quienes empleen menores de edad como son: exigir los certificados médicos que acrediten la aptitud del menor para trabajar; la obligación de llevar un registro de control especial con varios datos; darles capacitación y adiestramiento; aparte de distribuirles el trabajo para que puedan cumplir con sus programas escolares. En el caso de los menores de 18 años la ley prohíbe que laboren en trabajos nocturnos industriales.

Por lo que se refiere al segundo aspecto, sobre las modalidades de contratación individual, y relacionado con los jóvenes, hay que recordar que si bien la ley señala una serie de modalidades contractuales al distinguir los contratos en función de la duración de los mismos en contratos por tiempo indeterminado, contratos por tiempo determinado, contratos por obra determinada, ninguna de esas modalidades está dirigida especialmente a los



Mucho se ha discutido en los últimos años sobre si fuera conveniente establecer modalidades contractuales que permitieran la contratación de los jóvenes.

jóvenes o a los menores de edad, por lo que tales modalidades contractuales podrían ser utilizadas para los jóvenes. Mucho se ha discutido en los últimos años sobre si fuera conveniente establecer modalidades contractuales que permitieran la contratación de los jóvenes; sin embargo, muchas de las propuestas concretas de modificación al marco legal, en este tema han estado dirigidas a flexibilizar y abaratar las modalidades contractuales como una manera de apoyar y facilitar el empleo de los jóvenes, propuestas que por lo menos en el caso mexicano, han sido vistas con desconfianza en la medida que podrían ser una fuente de abusos por parte de las empresas, al tratar sólo de abaratar los costos laborales para este sector de trabajadores.

El marco jurídico dirigido a los jóvenes en México cuenta también con algunas normas específicas, una de las más importantes es sin duda la Ley, del Instituto

Sección Artículos de Investigación

Mexicano de la Juventud (IMJUVE)¹⁶ por medio de la cual se crea como un organismo público descentralizado, dotándolo así de un alto grado de autonomía y con el objetivo general de definir e instrumentar una política nacional para la juventud, este fin lo trataría de alcanzar por medio de programas especiales, además de asesorar al Poder Ejecutivo Federal y demás dependencias vinculadas en la materia, celebrando también acuerdos con los diferentes niveles de gobierno, además de realizar estudios sobre las problemáticas que aquejan a los jóvenes.¹⁷ Si bien es cierto este organismo centra sus acciones en la juventud, la labor que lleva a cabo en materia de empleo es marginal, ya que son generalmente otras instancias de los diferentes niveles de gobierno las que se encargan de las políticas correspondientes.

Junto a este espacio normativo como lo es la Ley del IMJUVE, y en atención a que se carece de una legislación federal que trate de orientar a ese nivel nacional las reglas y políticas dirigidas a los jóvenes en México, es que se ha venido desarrollando una legislación sobre el tema en los estados de la República. Se trata de una normatividad heterogénea; ya que como puede verse en algunas de esas leyes estatales dirigidas a los jóvenes se puede leer que su objeto es “establecer principios rectores de las políticas públicas que contribuyan al desarrollo integral de los jóvenes, conforme a sus necesidades generales”, como en Nuevo León,¹⁸ o bien “facilitar e impulsar el desarrollo integral de los jóvenes” como en Nayarit,¹⁹ mientras que en otros casos se plantea la creación de instituciones encargadas del tema para que coordinen los esfuerzos estatales en la materia como en Baja California²⁰ con el Instituto de la Juventud de Baja California o con el Instituto Nayarita de la Juventud, en Nayarit. En todas estas normas se propone la inclusión de los jóvenes en el desarrollo regional, así como la búsqueda de su igualdad de oportunidades, y entre los derechos que se reconocen son el derecho a un trabajo digno (Art. 6, fracc. VII, Nuevo León), o bien actividades de capacitación para el empleo de los jóvenes (Art. 6, fracción VI, c, en Baja California), o bien, el acceso y disfrute a los derechos sociales básicos, especialmente el empleo y la vivienda (Art. 3 fracción VIII, en Nayarit); de igual manera, en algunos de estos ordenamientos hay un espacio especial para el tema de la políticas de fomento al empleo de los jóvenes, planteando sus objetivos, en general dirigidos a aumentar las oportunidades de empleo de los jóvenes en calidad y cantidad, o en algunos casos se intenta “incentivar una actitud empresarial”. Esta diversidad normativa estatal en México se traduce muchas veces en una concepción diferente respecto de la manera como deben atenderse desde el Estado las problemáticas a que se enfrentan los jóvenes, lo cual, por consecuencia, también se refleja en la diversidad de planes de gobierno dirigidos al sector.

¹⁶ *Diario Oficial de la Federación*, 6 de enero de 1999.

¹⁷ www.imjuventud.gob.mx.

¹⁸ Ley publicada en el *Periódico Oficial del Estado de Nuevo León*, el 28 de julio de 2008.

¹⁹ Ley para la Juventud del Estado de Nayarit, 10 de septiembre 2009.

²⁰ Ley que crea el Instituto de la Juventud de Baja California, *Periódico Oficial del Estado de Baja California*, del 22 de junio de 2001.

En adición a este panorama normativo hay que agregar la existencia de la Norma Mexicana para la igualdad laboral entre mujeres y hombres (NMX-R-025-SC-FI-2009), se trata de una norma que si bien es cierto no se dirige de manera directa a los jóvenes, sí plantea de manera general la idea de igualdad entre hombres y mujeres en el trabajo, entre los cuales estarían los jóvenes a los que se les podría aplicar. Es una norma que establecen los requisitos para la certificación de las prácticas de las empresas en materia de igualdad laboral entre hombres y mujeres, a partir de ciertos indicadores y determinada metodología, de aplicación voluntaria, y trata de identificar que en los centros de trabajo se respeten aspectos como la igualdad y la no discriminación, la previsión social, un clima laboral adecuado, la libertad y la accesibilidad laborales entre hombres y mujeres; se trata de una norma que aunque no se dirige directamente a los jóvenes busca establecer condiciones de equidad y eliminar la discriminación.²¹

b) A nivel internacional.

En el ámbito internacional también contamos con un amplio panorama normativo dirigido a los jóvenes, entre las normas más importantes estarán las siguientes:

b.1) Convención sobre Derechos del Niño.

Esta Convención adoptada por la ONU en 1989 y ratificada por México en 1990, señala que se entiende por niño el ser humano menor de 18 años, que todos los niños deben beneficiarse de la seguridad social, además de tener acceso a un nivel de vida adecuado para su desarrollo físico, mental, espiritual, moral y social. Así mismo, los niños deben tener derecho al descanso y esparcimiento, al juego y a las actividades recreativas propias de su edad, de igual manera deben estar protegidos contra la explotación económica y contra el desempeño de cualquier trabajo que pueda ser peligroso o entorpecer su educación, o que sea nocivo para su salud o para su desarrollo físico, mental, espiritual, moral o social. En lo relativo a los aspectos relacionados con el empleo, esta Convención señala que los estados deben adoptar medidas legislativas, administrativas y educacionales, para lo cual fijarán una edad mínima para trabajar, habrá de contar con una reglamentación sobre horarios y condiciones de trabajo, además de establecer penalidades y sanciones apropiadas para asegurar la aplicación efectiva de estas medidas.

b.2) Declaración de Lisboa sobre políticas y Programas relativos a la Juventud

Esta Declaración aprobada en la Conferencia Mundial de Ministros encargados de la juventud celebrada en Lisboa en agosto de 1998, en la cual se asumió el compromiso, en materia de política nacional para jóvenes, de asegurar la incorporación de la política nacional para los jóvenes en los planes y programas de desarrollo internacio-

²¹ Cf. Laura Rodríguez, *op. cit.*, p. 31.

Sección Artículos de Investigación

nal. Esta Declaración cuenta con un capítulo especial sobre empleo, en el cual se dice que hay que afianzar el objetivo de pleno empleo, “fortalecer las oportunidades de empleo en igualdad de condiciones para jóvenes, sin discriminación alguna, incluso en el pago de sueldos, de conformidad con las leyes nacionales, independientemente de su origen étnico o nacional, raza, sexo, discapacidad, ideología política, credo o religión, o situación social, cultural o económica”. Así mismo, plantea “promover la igualdad de oportunidades de empleo para las mujeres jóvenes, mediante la aprobación de leyes contra la discriminación por razones de sexo en el mercado laboral, y la promulgación de leyes que garanticen el derecho de las mujeres y hombres jóvenes a percibir una remuneración igual por trabajo de igual valor. Esta Declaración también plantea que se desarrollen asociaciones complementarias, públicas y privadas, para la promoción del empleo de los jóvenes, aparte de fomentar investigaciones sobre el desempleo juvenil, entre otras tareas.

b.3) Programa Regional de Acciones para el Desarrollo de la Juventud en América Latina 1995-2000.

Se trata de un documento que fue adoptado por los jefes de Estado y de Gobierno para ser desarrollados durante dicho periodo y dentro del cual efectivamente se llevaron acabo diversas acciones regionales, entre las cuales estuvieron acciones para contar con un diagnóstico adecuado sobre la problemática de los jóvenes en la región, así como propuestas de política para el sector.²²

b.4) Convención Iberoamericana de Derechos de los Jóvenes (suscrita por México aunque aún no ratificada) adoptada por la Organización Iberoamericana de la Juventud en el 2005.

En este instrumento internacional se define a los jóvenes como aquellas personas de 15 a 24 años; esta Convención incluye un capítulo III sobre derechos económicos, sociales y culturales, entre los que estarían (Art. 25) el derecho a la salud, y de manera destacada el derecho al trabajo (Art. 26), en donde se señala que “los jóvenes tienen derecho al trabajo y a una protección especial del mismo, indicando que los Estados se comprometen a adoptar medidas necesarias para generar las condiciones que permitan a los jóvenes capacitarse para acceder o crear opciones de empleo, así como a adoptar medidas que fomenten el estímulo a empresas para promover actividades de inserción y calificación de jóvenes en el trabajo”. Por otra parte, se incluye el reconocimiento del derecho a las condiciones de trabajo, precisando que los jóvenes tienen derecho a la igualdad de oportunidades y trato en lo relativo a la inserción, remuneración, promoción y condiciones en el trabajo, a programas que promuevan el primer empleo, la capacitación laboral y que se atienda de manera especial a los jóvenes temporalmente desocupados. Así mismo, lo jóvenes trabajadores, señala esta Convención, deben gozar de derechos laborales y sindicales como el

²² Web en Línea: www.cinterfor.org.uy/public/spanish/region/ampro/.../doc/.../libro111.pdf.

resto de los trabajadores, aparte de estar protegidos contra la explotación económica y contra todo trabajo que ponga en peligro su salud, la educación y el desarrollo físico y psicológico. De igual manera, se agrega que el trabajo de entre 15 y 18 años ha de tener una regulación especial con base en las normas internacionales y deberán adoptarse medidas para eliminar la discriminación de las mujeres jóvenes.

b.5) *Tratados bilaterales.*

Además de la normatividad expuesta existen una serie de tratados de los que México forma parte y en los cuales la juventud ocupa un lugar especial. Muchos de estos instrumentos bilaterales internacionales plantean de manera general compromisos de colaboración entre las naciones que los suscriben, en ellos la colaboración se da en las áreas de la cultura, el deporte, la educación, el arte, etcétera, tales son los tratados celebrados con Rusia, Rumania, Bolivia, Costa Rica, Moldova, Japón, etcétera. En estos documentos el tema del empleo no aparece o se trata sólo de manera marginal.²³

b.6) *Convenios de la OIT.*

En este panorama de normas internacionales relacionadas con la problemática de los jóvenes y de manera particular vinculada con el empleo de éstos, destaca la labor que ha venido realizando la Organización Internacional del Trabajo (OIT), por medio de la adopción de Convenios Internacionales que de manera directa se refieren al empleo de los jóvenes, de entre esos convenios que ha adoptado la OIT y que ha ratificado México queremos destacar dos de especial importancia para el tema que nos ocupa, se trata de los Convenios 111 y 182 y la Recomendación 136.

En el caso del Convenio 111 Sobre la discriminación (empleo ocupación) ratificado por México desde 1961 busca hacer un planteamiento general en materia de políticas de empleo, al establecer el principio de la no discriminación, que desde nuestro punto de vista incluiría a los jóvenes. Este Convenio señala que debe evitarse cualquier tipo de discriminación, exclusión o preferencia basada en motivos de raza, color, sexo, religión, opinión política, ascendencia nacional u origen social que tenga por efecto anular o alterar la igualdad de oportunidades o de trato en el empleo y la ocupación; así mismo el Convenio establece que todo país para el cual el Convenio se halle en vigor se obliga a formular y llevar a cabo una política nacional que promueva, por métodos adecuados a las condiciones y a la práctica nacionales, la igualdad de oportunidades y de trato en materia de empleo y ocupación, con objeto de eliminar cualquier discriminación a este respecto.

Por otra parte el Convenio 182 sobre las peores formas de trabajo infantil, ratificado por México en el año 2000, señala que aquel país que ratifique este Convenio

²³ Con la finalidad de tener una idea de estos documentos internacionales en los cuales México es parte o ha tenido algún tipo de participación. Web en Línea: www.diputados.gob.mx/cesop/Comisiones/9_jyd.htm.



Por otra parte el Convenio 182 sobre las peores formas de trabajo infantil, ratificado por México en el año 2000, señala que aquel país que ratifique este Convenio deberá adoptar medidas inmediatas y eficaces para conseguir la prohibición y la eliminación de las peores formas de trabajo infantil con carácter de urgencia.

deberá adoptar medidas inmediatas y eficaces para conseguir la prohibición y la eliminación de las peores formas de trabajo infantil con carácter de urgencia. Hay que recordar que para efectos del Convenio el término niño designa a toda persona menor de 18 años. Dentro del concepto que la OIT da a la expresión “peores formas de trabajo infantil” está el trabajo que, entre otras cosas, por su naturaleza o por las condiciones en que se lleva a cabo, es probable que dañe la salud, la seguridad o la moralidad de los niños. Este señalamiento es importante ya que en materia de empleos de los jóvenes existe una regulación que busca precisamente proteger a los menores de los ambientes nocivos que puedan afectar su salud y desarrollo.²⁴

Por otra parte, la Recomendación 136 sobre programas especiales de empleo y de formación para los jóvenes, con miras al desarrollo, del año 1970 señala una

²⁴ Aparte de estos Convenios y esta Recomendación la OIT ha planteado que existen otras normas internacionales que son importantes atender en materia de empleo para los jóvenes, como son los siguientes: Convenio 87 sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicalización, Convenio 98 sobre el derecho de sindicalización y de negociación colectiva, Convenio 29 sobre el trabajo forzoso, Convenio 105 sobre la abolición del trabajo forzoso, Convenio 100 sobre igualdad de remuneraciones, Convenio 138 sobre la edad mínima, Convenio 79 sobre el trabajo nocturno de menores en trabajos no industriales, Convenio 122 sobre la política de empleo, Convenio 142 sobre el desarrollo de recursos humanos, así como la Recomendación 136 sobre programas especiales para los jóvenes. Algunas de estas normas no han sido ratificadas por México, pero forman parte del marco jurídico internacional dirigido a este tema.

serie de criterios que han de respetar los denominados “programas especiales”,²⁵ entre los que están los que no signifiquen disminución de derechos laborales, que formen parte de las políticas nacionales de empleo, se protejan la dignidad humana, eliminen formas de discriminación, etcétera. Se trata de todo un catálogo de ideas y planteamientos que bien podrían servir de base u orientación de una política de empleo para los jóvenes, en donde a pesar de que se trata de una Recomendación del año 1970, nos parece que su contenido sigue teniendo plena vigencia.

Cabe agregar que desde hace tiempo la OIT ha venido señalando que la promoción del empleo productivo para los jóvenes juega un papel importante en el programa de trabajo decente que promueve, como parte de sus esfuerzos y propuestas para alcanzar su integración plena a la sociedad.²⁶

Como puede advertirse, el régimen de los jóvenes permite hoy en día hablar de un verdadero andamiaje jurídico que reúne los marcos dentro de los cuales deben orientarse los Estados, en este caso el mexicano, para adoptar una política dirigida a este importante sector de la población; como se puede observar la normatividad dirigida en especial al empleo de los jóvenes aborda por lo menos dos de los momentos en que este tema se desarrolla, a saber, por un lado el acceso al empleo, en donde la normatividad busca enfatizar la búsqueda de políticas de fomento al empleo; y por otra parte, ya en el empleo mismo, que el trabajo de los jóvenes se dé en condiciones de equidad, no discriminación y de respeto a su salud y desarrollo.

III. Las políticas dirigidas a los jóvenes

Para algunos autores las orientaciones del Estado frente al empleo se pueden dividir en tres modalidades: políticas de empleo (generalmente como parte de las políticas económicas), políticas laborales (competen a los ministerios de Trabajo y Seguridad Social) y políticas de mercado de trabajo (como mecanismos de intervención en dicho mercado y pueden ser activas o pasivas).²⁷ En México, prácticamente se ha participado en el sector de los jóvenes con todas estas diferentes modalidades.²⁸

²⁵ Para efectos de esta Recomendación se entiende por programas especial “[...] a los que responden a las necesidades de empleo y formación de jóvenes aun no resueltas por lo programas nacionales existentes de educación o de formación profesional o por las oportunidades normales en el mercado del empleo”, así como los “programas que permiten a los jóvenes, particularmente a los jóvenes desempleados, que tengan instrucción o calificaciones técnicas que la comunidad necesita para su desarrollo, especialmente en los campos económico y social, de la enseñanza o de la salud, utilizar sus calificaciones en servicio de la comunidad”.

²⁶ Disponible desde Internet en: <http://www.cinterfor.org.uy/public/spanish/region/ampro/cinterfor/temas/youth/doc>.

²⁷ Cf. Norma Samaniego, *Las políticas de mercado de trabajo y su evaluación en América Latina*, citada por V. Hernández Pérez, *op. cit.*, p. 12.

²⁸ “En México éstas políticas han abarcado prácticamente todas las modalidades activas, como son: la intermediación laboral, capacitación a la fuerza de trabajo y la creación directa o indirecta de empleos. Y

Sección Artículos de Investigación

La participación activa de los gobiernos en los mercados de trabajo es algo relativamente nuevo, fue sobre todo durante la segunda mitad del siglo XX cuando, ante la inestabilidad de las economías, sus efectos en materia de empleo, que los estados y sobre todo los gobiernos empezarían a diseñar políticas públicas encaminadas a influir en el comportamiento de las tasas de empleo, como parte de una estrategia que buscaba atender una de las principales preocupaciones sociales como lo era la falta de empleo. En un primer momento se trato de políticas que ofrecían apoyos de diversa índole para los desempleados, y más tarde por medio de la creación de diversos mecanismos institucionales para el mismo fin.

Se trata de una evolución marcada e influida fuertemente por los organismos financieros internacionales que, desde los años setenta del siglo pasado, han buscado incidir en los mercados de trabajo pero cuyos resultados generalmente no han sido los esperados.²⁹

En esta evolución, por lo menos en el caso mexicano, destaca la creación en 1978 del Servicio Nacional del Empleo, motivado por las políticas económicas nacionales e internacionales de la época y por la preocupación de considerar a la capacitación y el adiestramiento como un eje importante de la política laboral en el país, lo cual llevaría incluso a la modificación de la Ley Federal del Trabajo en la materia.³⁰ En los años posteriores, las políticas públicas en materia de empleo serían parte de los planes sexenales de los gobiernos en turno.

De manera concreta el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, establece una serie de planteamientos entre los que están la “Economía competitiva y generadora de empleo”, en este rubro se incluye la promoción del empleo, que ha de traducirse en la creación de empleos formales que tengan las prestaciones legales y gocen de los beneficios de la seguridad social; para el logro de estos objetivos en el Plan se plantean, entre otras estrategias, incentivar la entrada de jóvenes al mercado laboral formal, en particular en los casos de primer empleo. En este esquema es precisamente el Servicio Nacional del Empleo la instancia encargada de coordinar todas las acciones del Gobierno Federal en materia de Empleo,³¹ y cuenta con una cobertura en todo el país por medio de sus casi 150 oficinas donde cada entidad federativa ejecuta, de manera coordinada las políticas públicas en materia de empleo.

salvo la seguridad social, como las jubilaciones y retiros anticipados que han operado en México desde hace décadas, políticas pasivas, como son los subsidios al desempleo, existen sólo de forma incipiente”. Cf. Norma Samaniego, citada en V. Hernández Pérez, *op. cit.*, p. 13.

²⁹ Cf. José A. Jiménez Jiménez, “Las políticas de empleo en México y el desarrollo regional”, *Revista de la Facultad de Economía*, BUAP, Puebla [México], año IX, núm. 29, may-ago. 2005, p. 35 y s.

³⁰ Cf. Alfredo Sánchez Castañeda, “La capacitación y el adiestramiento en México: regulación, realidades y retos”, *Revista Latinoamericana de Derecho Social*, UNAM-IIIJ, México, núm. 5, jul-dic. 2007, p. 191.

³¹ El Servicio Nacional de Empleo Capacitación y Adiestramiento, se encuentra regulado por los artículos 537 a 539-F de la Ley Federal del Trabajo, y tiene entre sus objetivos estudiar y promover la generación de empleos. Es una instancia de gobierno que se encuentra a cargo de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social.

Más allá de las tareas que legalmente realiza el Servicio Nacional del Empleo, se han diseñado programas que involucran a los jóvenes como el Programa del Primer Empleo, al cual nos referimos más adelante.

Al paso de los años diversos han sido los enfoques que los gobiernos en turno han tenido para atender las problemáticas que enfrentan los jóvenes y de manera particular su acceso al empleo. Actualmente se cuenta con un diagnóstico y una propuesta de guía de acciones que el Gobierno Federal ha tratado de implementar para atender a este amplio sector de mexicanos; esta propuesta se denomina Programa Nacional de Juventud 2008-2012, del cual comentamos a continuación sus principales características.

El Programa Nacional de Juventud 2008-2012 incluye no solo la visión que sobre los jóvenes tiene el Gobierno Federal, sino los enfoques y acciones de política pública dirigidos a este sector. En este programa presentado en el año 2008 se señala que:

Este programa tiene como sustento de política pública el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, en el cual se establece que se habrán de “instrumentar políticas públicas transversales que garanticen las condiciones necesarias para el desarrollo integral de los jóvenes”, y entre éstas políticas se señala expresamente la promoción de su inserción laboral.

El objetivo general que se planteó este Plan fue el de salvaguardar el derecho de los jóvenes al trabajo por medio de su integración laboral en condiciones de “trabajo decente”;³² se dijo que este objetivo se desplegaría por medio de otros objetivos mas específicos como aumentar el número de acreditaciones en los centros de formación para el trabajo, disminuir la tasa de desocupación abierta de los jóvenes, aumentar la población de jóvenes que trabajen pero con contrato de trabajo y prestaciones legales, o incluso que aumentara el numero de jóvenes que hubieran podido concretar su negocio. El mismo Plan advierte que la juventud enfrenta graves problemas para insertarse en el mundo del trabajo, ya que lo hace en condiciones desiguales.

Entre las estrategias planteadas para revertir la situación de los jóvenes y el empleo, el Plan se propuso promover la empleabilidad de los jóvenes por medio de diversas acciones entre las que están, aparte de generar datos estadísticos e identificación de esfuerzos exitosos, diseñar programas de capacitación a distancia dirigidos a los jóvenes, en coordinación con varias dependencias públicas, propiciar la flexibilidad en los sistemas de capacitación, apoyar a los jóvenes con discapacidades por medio de la Agencia de Integración Laboral, impulsar programas de reinserción laboral de jóvenes con alguna enfermedad, incentivar al sector privado para que generara programas de formación y capacitación de jóvenes, realizar campañas de

³² Hay que recordar que la expresión “trabajo decente”, apareció por primera vez en la Memoria del Director de la OIT de 1999, en donde se señala que el “trabajo decente” es aquél trabajo productivo realizado en condiciones de libertad, equidad, seguridad y dignidad, en el cual los derechos son protegidos y que cuenta con remuneración adecuada y protección social. Cf. Carlos Reynoso Castillo, la idea de “trabajo decente”, en: El derecho social en México a inicios del Siglo XXI. Una visión de conjunto, México, Porrúa/Universidad de Guadalajara, 2007, p. 95.

Sección Artículos de Investigación

difusión de los servicios de vinculación y capacitación, fomentar el voluntariado entre las y los jóvenes, difundir el Sistema Normalizado de Competencia Laboral. De manera general: promover los derechos laborales de los jóvenes, y su incorporación y permanencia en el mercado laboral en condiciones de equidad.

Dentro de toda esta gama de acciones planteadas por el Gobierno Federal, vale la pena destacar algunos programas específicos encaminados a lograr una mayor inserción laboral de los jóvenes. En esta situación está el denominado Fomento al Primer Empleo. Cabe recordar que a fines del año 2010 el Gobierno Federal emprendió una de las más importantes acciones dirigidas a fomentar la creación de empleos, la estrategia consistió en apoyar la creación de empleos desde el terreno fiscal ofreciendo incentivos a las empresas para ese fin. Esta medida se propuso por medio de la modificación de algunas disposiciones de la Ley del Impuesto sobre la Renta,³³ las características de esta reforma son las siguientes:

El objetivo fue la creación de nuevos empleos permanentes y fomentar el primer empleo. En este programa los patrones tendrían derecho a una deducción adicional en el impuesto sobre la renta. El decreto de referencia (Art. 230) señaló la fórmula con base en la cual se aplicaría dicha deducción; el monto de la deducción solo se aplicaría a los trabajadores que percibieran hasta 8 veces el salario mínimo vigente del área geográfica en donde preste servicio el trabajador de que se trate. Para efectos de la deducción que establecía el decreto, un trabajador de primer empleo es aquel que no tenga registro previo de aseguramiento en el régimen obligatorio ante el IMSS, por no haber prestado en forma permanente o eventual un servicio remunerado, personal y subordinado a un patrón. Estos puestos deberán permanecer existentes por lo menos 36 meses continuos, tiempo durante el cual operaría o se aplicaría el estímulo fiscal. De igual manera para ser beneficiados, en estos casos, los patrones debían cumplir algunos requisitos adicionales, como regirse por el Apartado A del Art. 123 constitucional, inscribir a los trabajadores al IMSS, así como pagar las cuotas correspondientes al IMSS, no tener adeudos con el IMSS ni con el SAT, mantener ocupado de forma continua el puesto de nueva creación por un lapso no menor de 18 meses. En caso de rescindir al trabajador que ocupa el nuevo empleo, el estímulo fiscal se mantiene, siempre y cuando al patrón conserve el puesto de nueva creación durante 36 meses. Adicionalmente el patrón deberá presentar una serie de informaciones con la finalidad de comprobar la veracidad de las acciones que haya realizado y que se apegó a esta normatividad para poder beneficiarse del estímulo fiscal.

Una de las críticas generales que se dirigió a la política gubernamental en materia de empleo para jóvenes, fue que en la medida que los esfuerzos legislativos se dirijan a apoyar e incluso disminuir contribuciones fiscales de las empresas, esta forma de abordar el tema afectaba uno de los principios generales que consagra la legislación laboral mexicana, a saber, la búsqueda del equilibrio entre los factores de la producción.

De igual manera algunos expertos han señalado que las políticas puestas en práctica por el Gobierno en los últimos años, sobre este tema, no han funcionado porque

“su visión es pro empresarial al extremo”, ya que el avance o éxito de algunos programas quedan en manos de las empresas por ejemplo para contratar o no a los jóvenes trabajadores. Esta idea tiene que ver con el deseo de buena parte de las empresas de contratar sólo trabajadores jóvenes que tengan alguna experiencia y que no requieran capacitación.

En el caso del programa del primer empleo, iniciado en marzo del 2007 hasta mayo del 2008 se inscribieron 15 037 empresas y registraron a 26 176 trabajadores. Este programa, hacia fines del 2009, tuvo 1 900 registros patronales, con 12 400 trabajadores inscritos, lo cual significó 60.1% menos al registro del año previo. Posteriormente con la discusión de la Ley de Ingresos de la Federación del 2011 se incorporaron en ésta algunas modificaciones que darían lugar a lo que después se denominó la Ley de Fomento al Primer Empleo, que de alguna manera absorbió el programa del primer empleo. Esta última versión del programa fue objeto de algunas modificaciones puntuales durante el mes de noviembre del 2011³⁴ que buscan flexibilizar el esquema, por ejemplo: se amplía la vigencia del programa hasta el año 2012, así mismo, se otorgará un subsidio a las cuotas al IMSS a partir del tercer mes en que haya dado de alta al trabajador y, finalmente, se dará el apoyo a las empresas aunque no sea necesariamente la primera vez que haya dado de alta ante el seguro social, todo ello además de que los trámites podrán hacerse vía electrónica para agilizarlos.³⁵ Cabe recordar que uno de los “temores” que según algunos empresarios ha inhibido la participación en este tipo de programas ha sido el que una vez que se tenga registrado, por ejemplo, ante el IMSS a un trabajador, se tiene la impresión de que se quedará como contribuyente cautivo y en consecuencia, podría ser objeto de auditorías u otras acciones coercitivas. Frente a ello el Gobierno Federal ha insistido que con estos cambios al esquema, las empresas no deben tener miedo de participar, porque no serán fiscalizadas ni perseguidas.

Ya el mismo Secretario del trabajo señalaba que este programa había sido un fracaso, entre otras razones porque había una importante participación de las autoridades fiscalizadoras en su implementación, lo que según él, inhibía la participación patronal en el esquema. Además, se ha señalado fundadamente que se trató de un programa altamente oneroso, por los costos administrativos que implicaba.

De igual manera algunos expertos han señalado que las políticas puestas en práctica por el Gobierno en los últimos años, sobre este tema, no han funcionado porque “su visión es pro empresarial al extremo”.

³³ Decreto por el que se adicionan diversas disposiciones a la Ley del Impuesto sobre la Renta. *Diario Oficial de la Federación*, 31 de diciembre de 2010.

³⁴ *Diario Oficial de la Federación*, 14 de noviembre del 2011.

³⁵ La intención señalada es crear por lo menos 50 mil puestos de trabajo con estas adecuaciones al programa, los cuales contarán con subsidios (de las cuotas obrero patronales) que van del 10% al 100%, dependiendo del salario que reporte el patrón.



En efecto, el empleo juvenil, ahí donde lo hay, en muchas ocasiones se da con un alto grado de inobservancia de la legislación laboral.

Algunas organizaciones como el Centro de Reflexión y Acción laboral señalo que con este programa flexibilizaba las obligaciones de las empresas. Otra de las críticas dirigidas a las políticas en esta materia es que adolecen de una visión social y están diseñadas con una marcada visión empresarial.

Esta situación surgida de los pobres resultados en materia de fomento al empleo de los jóvenes en México, plantea hoy en día diferentes desafíos. En lo general, mientras no exista una eco-

nomía sana y en crecimiento, no habrá los suficientes espacios para acoger a los desocupados, entre los que están los jóvenes.

Otro aspecto que exige particular atención es la relación entre escolaridad y formación profesional por un lado y necesidades del sector productivo por el otro. Hoy, más de la mitad de los jóvenes de entre 14 y 17 años no asisten a la escuela, aparte de que un amplio sector (se estima en 30 millones) de mexicanos no concluyeron su primaria. Se trata de un reto que el país tendrá que ir atendiendo, no solo en un esfuerzo por alcanzar la equidad e igualdad de oportunidades de todos los miembros de la sociedad, sino también para que la aportación de estas personas y en particular de los jóvenes constituya un factor determinante para el desarrollo del país.

Pero el tema del empleo para jóvenes, por lo menos en el caso de México, no solo pasa por ofrecer mas oportunidades de empleo, sino también, como se comentó, por la necesidad de que haya empleos de calidad y con pleno respeto a las normas laborales y prestaciones aplicables en todos los casos. En efecto, el empleo juvenil, ahí donde lo hay, en muchas ocasiones se da con un alto grado de inobservancia de la legislación laboral. Esta situación plantea la necesidad de que el Estado promueva la actualización del marco jurídico dirigido a controlar la eficacia y correcta aplicación de esas normas dirigidas a los trabajadores en general y a los jóvenes trabajadores en particular. Nos parece que en ese sentido hay por lo menos tres vías legislativas que convendría explorar para modificar, actualizar y fortalecer el marco jurídico, como lo son, el capítulo de trabajo infantil o de menores en la Ley Federal del Trabajo, con la finalidad de reforzar las medidas protectoras de los menores trabajadores, apoyándose en las propuestas legales ya expuestas en normas internacionales como las de la OIT; segundo, reforzar los aparatos de verificación del cumplimiento de las normas

en el sistema de relaciones de producción existente en México; en este caso estamos hablando concretamente de dos instituciones, como son los Tribunales laborales o Juntas de Conciliación y Arbitraje y la Inspección del Trabajo, instituciones ambas cuyo funcionamiento requiere ser actualizado, en todos aspectos, pero de manera particular en aquellos que tienen que ver con el cumplimiento de las normas aplicables y vigentes en materia de trabajo de menores.

Por otra parte, en cuanto las propuestas legislativas por medio de las cuales hoy se intenta en México atender las diferentes problemáticas que enfrentan los jóvenes, vale la pena señalar que han sido presentadas a la Cámara de Diputados federal varias propuestas de reforma legal que tienen que ver con los jóvenes, entre ellas están las siguientes:

- a) Existen por lo menos dos Proyectos de Ley General de la Juventud, presentados por las fracciones parlamentarias del PRI durante el año de 2009, en ellas se busca reconocer los derechos fundamentales de los jóvenes de entre 14 y 29 años, así como avanzar hacia una política de desarrollo integral de los jóvenes.
- b) Proyecto de Ley Federal de la Juventud Mexicana, presentado en el año 2010 también por la fracción parlamentaria del PRI, por medio de la cual se pretende garantizar a los jóvenes mexicanos el pleno conocimiento y goce de sus derechos y obligaciones, y entre otros derechos se plantea un seguro médico obligatorio para los estudiantes y crear un Sistema Nacional de Potencialidades de Jóvenes.
- c) Proyecto de reforma de diversos artículos de la Ley del IMJUVE y del Instituto Nacional de las Mujeres, presentado en el 2010 por la fracción parlamentaria del PAN, por medio de la cual se establece como objeto del IMJUVE diseñar y coordinar políticas, planes y programas para los jóvenes que promuevan el acceso a las manifestaciones culturales, así como al desarrollo de sus habilidades artísticas y a la gestión cultural.
- d) Proyecto de Ley para Promover la Educación, la Capacitación para el Empleo y el Trabajo de la Juventud, presentado durante el 2010 por la fracción parlamentaria del PT, que busca generar condiciones para el empleo de jóvenes de entre 14 y 29 años, que se inhiba la deserción escolar, mediante becas de estudio, se propone crear el Consejo Nacional para Promover la Educación, la Capacitación para el Empleo y el Trabajo de la Juventud, además de un Foro Consultivo del Consejo, con autoridades de los diferentes niveles de gobierno. Plantea, así mismo, crear un Programa para promover la educación, la capacitación para el empleo y el trabajo de la juventud, además de un Fondo Nacional para promover la educación, capacitación para el empleo y el trabajo de los jóvenes.
- e) Proyecto de reforma del Art. 4 de la Ley del IMJUVE, presentado por el diputado Arturo Vázquez Aguilar, sin partido, donde propone que el INJUVE tenga facultades para actualizar y publicar un catálogo nacional de programas y proyectos federales de fomento al empleo y autoempleo juvenil, así como pro-

Sección Artículos de Investigación

- poner a diversas dependencias públicas programas y proyectos para el empleo y autoempleo juvenil.
- f) Proyecto de adición al Art. 73 bis a la Ley General de Cultura Física y Deporte, presentada durante el 2011 por el PRI, para apoyar y fomentar el deporte entre los jóvenes.
 - g) Proyecto de adición al Art. 106 bis a la Ley General de Cultura Física y Deporte, presentada durante el 2011 por el PRI, por medio de la cual se trata de destinar recursos a la infraestructura deportiva en el país.
 - h) Proyecto de adición del Art. 83 bis a la Ley General de Cultura Física y Deporte, presentada durante el 2011, por el PAN por medio de la cual se busca destinar recursos a la infraestructura deportiva en el país.
 - i) Proyecto de decreto que modificaría diferentes ordenamientos, tales como Ley General de Educación, Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Ley de Premios, Estímulos y Recompensas Civiles; y Ley General de Cultura Física y Deporte, entre otras, presentada durante el 2011 por el PRD, con la finalidad de atender diversas problemáticas que afectan hoy a los jóvenes, como son la discriminación, la educación, el empleo, etcétera.³⁶

Como puede advertirse contamos con una diversidad de propuestas legislativas que parecieran, por lo menos de lejos, contar con un alto grado de coincidencia, toda vez que se trata de atender a los jóvenes desde varios ángulos, y en donde parecieran estar las diferencias es en cuanto a los instrumentos de política pública por medio de los cuales se intentan echar a andar las políticas del sector; y es aquí donde sería importante encontrar los consensos adecuados para no seguir posponiendo las acciones de Estado y gobierno necesarias.

IV. Conclusiones

La experiencia internacional en materia de políticas y proyectos para la atención del empleo de los jóvenes es amplia; sin embargo, la constante en buena parte de ellas es tratar de abordar el tema desde dos ángulos: el tema educativo y de la formación profesional necesaria para acceder al mercado de trabajo, y por otra parte el tema relativo a las necesidades propiamente dichas de las empresas para captar a los jóvenes, en ocasiones es a uno de estos dos aspectos a los que se le ha dado mayor énfasis. En el contexto latinoamericano de los últimos años, algunos estudios destacan dos

³⁶ Con la finalidad de ubicar los datos y fechas en que estas iniciativas fueron publicadas en la *Gaceta Parlamentaria*, así como un breve resumen de cada una de ellas se sugiere consultar el sitio: http://sitl.diputados.gob.mx/LXI_leg/iniciativaslxi.php. Consultado el 18 de junio 2011.

experiencias regionales exitosas, como son el proyecto “Chile Joven”, y el proyecto de pasantías llevado a cabo por el Instituto Brasileiro de Juventud.³⁷

En el caso mexicano diversos son los ángulos a partir de los cuales no solo se han hecho los análisis sobre el empleo de los jóvenes, pero en atención al enfoque que se le ha dado en este trabajo como una primera aproximación al tema, en donde se ha puesto una mayor atención en los aspectos legales del mismo, nos parecen que existen por lo menos dos aspectos en los cuales los futuros gobiernos tendrán que tratar de incidir para avanzar hacia una política estructurada vigorosa y sólida dirigida a los jóvenes:

- a) Por un lado está el tema de la coordinación de las diferentes instancias de gobierno (federal, estatal y municipal) para que los programas y proyectos dirigidos a los jóvenes y de manera particular aquellos que se ocupan del empleo de éstos, se lleven a cabo de manera articulada y estructurada bajo una lógica única y federal. El logro de este objetivo pasa por lo menos por dos opciones, o establecer los acuerdos político administrativos necesarios para ello (por ejemplo por medio de convenios de coordinación a partir de un mandato legal); otra opción es la creación de un marco legal y estructural que permita lograr este fin, en esta dirección estaría la posible creación de un organismo publico descentralizado de carecer federal que articule las políticas en la materia y en donde participaran y estuvieran representadas la diferentes instancias involucrada en el tema (SEP, SHCP, STPS, SEDESO, así como las representaciones estatales; etcétera).³⁸ Como una anotación solo de paso, convendría señalar que en el diseño general de una política dirigida a los jóvenes convendría incorporar la variable relativa a la región en que se encuentran los jóvenes, ya que nos parece evidente que la manera de atender a los jóvenes no será la misma si estos

³⁷ Cf. João Carlos Axim, *op. cit.*, p. 152.

En el caso del programa Chile Joven se trata de un “paquete de capacitación y prácticas laborales”, que está orientado por ciertos principios como la pertinencia de la capacitación con relación al mercado de trabajo, la articulación de los esfuerzos del estado para el sector, la focalización de los beneficiarios, etcétera.

Cf. www.cinterfor.org.uy/public/spanish/region/ampro/cinterfor/publ/sala/poldev/v.htm; consultado el 7 de julio 2011.

³⁸ Vale la pena señalar algunos intentos adicionales que se han hecho en México en fechas recientes para atender la problemática de los jóvenes; en esta situación se encuentra el acuerdo que tomó la Convención Nacional de Seguridad Pública, en donde se decidió abrir un fondo de la Conferencia Nacional de Gobernadores para garantizar un sistema de becas para jóvenes de entre 15 y 20 años, así como una bolsa de trabajo para ofrecer, de manera coordinada, empleos a los jóvenes. Se trata de un esfuerzo plausible, en este caso, de los gobernadores del país reunidos en esta instancia, que si bien debe dársele la bienvenida y esperar que rinda resultados, sin embargo, es la muestra de una estrategia del Estado mexicano muchas veces con fines coyunturales y no estructurales. Cf. Breach Miroslava, “Pactan gobernadores abrir un fondo para becar a jóvenes en educación y empleo”; México, Diario *La Jornada*, p. 3, martes 12 de julio de 2011.

Sección Artículos de Investigación

se encuentran a las ciudades o en el campo, situación que debiera traducirse en estrategias mas focalizadas.³⁹

- b) Por otra parte está el tema de la regulación jurídica que facilite y fomente el empleo de los jóvenes, en esta óptica existen por lo menos dos vías por medio de las cuales se podría incidir en el fomento al empleo de los jóvenes:

b.1 De un lado tenemos los eventuales estímulos fiscales con los cuales se buscaría que el empleo de jóvenes sea visto como un atractivo para las empresas y no como una dificultad. Como se comentaba, las estrategias que sobre este tema se han llevado a cabo no han dado los resultados que se esperaban, de tal suerte que conviene que antes de emprender algún programa que implique reducción de impuestos para las empresas que contraten jóvenes, se pueda diseñar un programa que con base en las experiencias realizadas, pueda incidir de manera directa en este sector.

b.2 De otra parte están las reformas al marco jurídico laboral en materia de contratación individual en general. Mucho se ha discutido en los últimos años la posibilidad de reformar el marco jurídico laboral en el tema de las modalidades de contratación individual. Los argumentos a favor de la ampliación del catálogo de modalidades de contratos individuales se centran en ver en esos cambios un mecanismo de creación de empleos, lo cual es riesgoso entre otras razones porque crea una expectativa de creación de empleo, que a decir de las experiencias internacionales en aquellos países que han hecho este tipo de cambios, no necesariamente ha dado lugar a una creación de empleos en los términos que se esperaban, entre otras razones, por que se ha demostrado que la creación de un puesto de trabajo tiene una serie de factores, y uno de ellos es el marco jurídico de la contratación pero no el único. En ese sentido somos de la idea que hay que incorporar mecanismos que ofrezcan a las empresas opciones de contratación en general y de jóvenes en particular en donde el patrón cuente con periodos donde el trabajador recién llegado durante un cierto tiempo, o bien demuestre sus cualidades y capacidades profesionales o bien la empresa le ofrezca los conocimientos y habilidades que le permitan desempeñarse adecuadamente en el empleo. En la medida en que estos periodos sean sujetos a reglas y se elimine la discrecionalidad

³⁹ Ya algunos expertos han insistido en que los cambios a que están expuestos los jóvenes varían y les impactan de diferente manera en función de diversas variables, como acceso a la educación, lugar donde viven, acceso a nuevas tecnologías, etcétera. De igual manera algunos políticos han señalado que se requieren aproximadamente un millón y medio de empleos anuales para atender a los jóvenes que cada año se incorpora al mercado de trabajo. Cf. G. Xantomilla, *op. cit.*

Así, por ejemplo: “Las tasas de desempleo y subempleo son mucho más altas en jóvenes de minorías étnicas, jóvenes con bajos niveles de educación, jóvenes en zonas rurales dispersas, jóvenes con distintos niveles de discapacidad [...]”. Cf. Martín Hopenhayn, *op. cit.*, pp. 64 y 72; y Orlandina de Oliveira, *op. cit.*, p. 41.

en cuanto a que tipo de actividades se llevaran a cabo en los mismos, así como las formas de terminar o continuar con una relación laboral en esas circunstancias, en esa medida nos parece que estaremos ofreciendo un marco jurídico propicio para el empleo, en donde no sean sacrificados los derechos de los trabajadores.

En adición a lo señalado nos parece importante que se avanzara hacia la homologación del marco normativo nacional dirigido a los jóvenes en general y de manera particular en materia de empleo. Esta heterogeneidad normativa se traduce en la existencia de políticas públicas dirigidas a los jóvenes no siempre homogéneas, las cuales debieran contar con una mayor articulación y coordinación con las diferentes dependencias públicas que de manera directa o indirecta tienen que ver con el tema.

En esta misma dirección hay quienes han expresado la necesidad de que exista un esfuerzo de coordinación de las políticas públicas dirigidas a los jóvenes y de manera particular a su empleo, y que esta manera de ver las cosas podría concretarse por una ley que tenga tales objetivos y consagre y exprese de manera clara los derechos de la juventud.

Todas estas acciones no excluyen el reforzamiento de otras estrategias y rubros laterales que han de influir en la mejor empleabilidad de los jóvenes, nos referimos a la política educativa en general y a la política educativa de los jóvenes orientada al trabajo, además de los esfuerzos para cultivar la actitud emprendedora de los jóvenes por medios de mecanismos adecuados, tanto públicos como privados.

Bibliografía

- Alexim J. C. "Educación y Empleo Juvenil en América Latina". Relaciones de trabajo, empleo y formación profesional, Cinterfor/OIT, Montevideo 2006.
- De Oliveira O. "Jóvenes y precariedad en México". *Papeles de Población*, núm. 49, CIEAP/UAEM, julio-septiembre 2006, México.
- Hernández Pérez V. "Panorama del empleo juvenil en México: situación actual y perspectivas". Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, *Documento de trabajo* núm. 21, México septiembre 2007.
- Huerta Héctor. "Sin resultados las políticas para empleo de jóvenes". www.publimetro.com.mx/noticias/sin-resultados-las-politicas-para-empleo.
- Hopenhayn Martín. "El nuevo mundo del trabajo y los jóvenes". *Revista de Estudios sobre Juventud*, año 8, núm. 20, enero-junio 2004, México 2004.
- Jiménez Jiménez J.A. "Las políticas de empleo en México y el desarrollo regional". *Revista de la Facultad de Economía*, BUAP, año IX, núm. 29, mayo-agosto 2005, Puebla, México.

Sección Artículos de Investigación

Reynoso Castillo C. “La idea de “trabajo decente”. en : El Derecho Social en México a Inicios del Siglo XXI, Una Visión de Conjunto”, Ed. Porrúa y Universidad de Guadalajara, México, 2007.

Rodríguez L. Políticas Públicas para promover empleo juvenil y el emprendedurismo de los jóvenes en México, Proyecto PREJEL, México, mayo 2010, p. 5 (prejal.oit.org.pe/.../em_juvenil; consultado el 16 de junio 2011).

Sánchez Castañeda A. “La capacitación y el adiestramiento en México: regulación, realidades y retos”, *Revista Latinoamericana de Derecho Social*, núm. 5, julio-diciembre 2007, UNAM-IIIJ, México.

Sitios electrónicos de interés:

www.diputados.gob.mx/cesop/Comisiones/9_jyd.htm.

<http://www.cinterfor.org.uy/public/spanish/region/ampro/cinterfor/temas/youth/doc>.

www.imjuventud.gob.mx.

http://sitl.diputados.gob.mx/LXI_leg/iniciativaslxi.php.

www.cinterfor.org.uy/public/spanish/region/ampro/cinterfor/publ/sala/poldev/v.htm.