

Evaluación del diseño del programa Empleo Joven¹

María Fernanda Terrazas de la Vega²

Resumen

Este artículo presenta los avances de la investigación evaluativa aplicada al programa de capacitación y empleo juvenil, con el fin de conocer las miradas desde el cual se diseñó, así como reconocer su contribución a la solución del problema. Empleo joven es un programa de capacitación y empleo, implementado en Acapulco, Guerrero desde 2015 con el objetivo de contribuir a la solución de desempleo juvenil.

Palabras clave: Evaluación de diseño, programa de capacitación y empleo juvenil, Acapulco, políticas públicas de juventud, enfoque de derechos.

Assessment of Young Employment program design

Abstract

This article presents advances of evaluative research applied to the training and youth employment program, in order to know its perspectives from which it was designed, also to recognize its contribution toward solution of the work problem. Youth Employment is a training and employment program, implemented in Acapulco, Guerrero since 2015 with the purpose of contributing to the solution of youth unemployment.

Key words: Evaluation, training, youth work, rights.

¹ El presente artículo reflexiona sobre algunos hallazgos encontrados en el trabajo de campo realizado para la tesis de maestría en Políticas Públicas, sobre evaluación de diseño del programa Empleo Joven.

² Licenciada en Ciencia Política y Administración Pública por la Universidad Autónoma de Guerrero, tesista de la Maestría en Política Pública por la UAM-Xochimilco. Miembro del Ateneo Nacional de la Juventud A.C. Capítulo CDMX y la Red de Analistas y Evaluadores de Políticas Públicas A.C. Correo: fernandaterrazas.16@gmail.com

Situación problemática

El problema del desempleo ha sido estudiado desde hace décadas (Rendón y Salas, 1996), dando lugar a diversas discusiones académicas referentes a su origen, causas, efectos y tratamiento. Algunos autores lo relacionan con el insuficiente crecimiento económico del país (Hernández, 2017), otros establecen la relación de variables desempleo y crisis económicas (Mora Salas y de Oliveira, 2011) o producto de los vacíos, cambios y transformaciones expresados en la estructura económica, a los cuales se asocian diferentes procesos de cambio sociocultural y político (Miranda, 2006).

Algunos teóricos analizan el problema desde la perspectiva de los estudios y políticas de juventud y lo relacionan con una situación de precarización generalizada sobre los grupos juveniles enmarcadas en un Estado que genera necropolíticas (Valenzuela, 2016), un tanto distinto a (Narro, Pérez, Moctezuma y Muñoz, 2012; Schkolnik, 2005; Weller, 2007; Feixa et al., 2015) quienes han argumentado la existencia un problema público en torno al desempleo de jóvenes, debido a las fallas en la inserción laboral y la consecuente formulación de múltiples intervenciones públicas orientadas a solucionar la problemática, no obstante, los mismos autores afirman que, a pesar de las diversas intervenciones públicas y la asignación importante de recursos económicos públicos y privados, el problema mantiene una tendencia en aumento.

En el Continente Americano han permeado diversos enfoques en el diseño e implementación de las políticas públicas de juventud, destacando dos: enfoque de riesgo y enfoque de derechos. En el primer caso, orienta políticas sectoriales que miran a las juventudes como un problema en sí mismo y las define como un grupo homogéneo, en caso particular de los programas de capacitación y empleo para jóvenes asume el proceso de transición a la vida adulta como un proceso natural y al alcance de todos, por lo tanto, diseña acciones universales. En el segundo caso, orienta políticas integrales que miran a los jóvenes como actores estratégicos para el desarrollo, asume a las juventudes como grupo heterogéneo y sujetos a derecho (Rodríguez, 2015) reconoce que el proceso de transición a la vida adulta es complejo con dificultades de acceso para las juventudes, en consecuencia, diseña estrategias, acciones y programas como resultado del consenso social con protagonismo juvenil acordes al resto de las políticas del Estado.

En el caso mexicano el escenario no dista mucho del ámbito continental. El marco jurídico en materia de desempleo y juventud alude al artículo 123 relativo al acceso al trabajo digno y a la Ley del Instituto Mexicano de la

Juventud, institución asignada para atender a la población joven del país. A pesar de ello, en el primer trimestre del 2016³ Notimex afirmó que en el país se registraron 2.1 millones de desempleados (población adulta y población joven) siendo el 41.5 por ciento personas jóvenes que oscilan entre los 20 a 29 años de edad. Narro, Pérez, Moctezuma y Muñoz afirman que la precarización generalizada del empleo es la principal consecuencia, la baja inserción juvenil y la consecuente “exclusión de los jóvenes que ingresan por primera vez al sistema del empleo” (2012: 17-18). Otra consecuencia importante es referente a la aportación económica que representan los jóvenes al interior de sus familias y que es recuperada en la Ley Número 913, de la Juventud Guerrerense (H. Congreso del Estado de Guerrero, 2012), también se identifican consecuencias de tipo emocionales como la ansiedad y la depresión. La tendencia se mantiene en el estado de Guerrero, donde existe una población total de 3,388,768 habitantes, de las cuales el 29.91 por ciento son jóvenes, es decir 1,137,287 personas con edades de 12 a 29 años (Gobierno del Estado de Guerrero, 2011). En paralelo a nivel estatal, 36 000 jóvenes del nivel superior egresan anualmente (Gobierno del Estado de Guerrero, 2011: 65), con intenciones de incorporarse de manera satisfactoria al mercado laboral. Siendo Acapulco el municipio con más alto número de empleos, el más poblado y donde se aglutina el mayor número de las ofertas educativas del Estado (Gobierno del Estado de Guerrero, 2016). En 2016 la población joven desocupada representó el 68 por ciento respecto de la población total desocupada, del cual el 17 por ciento se ubica en el rango de edad entre 14 y 19 años, el 51 por ciento entre 20 y 29 años (Gobierno del Estado de Guerrero, 2016: 116), es decir, los jóvenes en edad de cursar la universidad y egresados de la misma ocupan el grueso de la población desempleada en el Estado.

El Instituto Municipal de la Juventud (IMJUVE) de Acapulco en 2015 publicó el Diagnóstico Municipal Joven (DMJ), realizado a través de una consultoría⁴, donde se identifica el desempleo (19 por ciento) como el segundo problema más grave que necesita atención gubernamental, quien ocupa el primer lugar es la pobreza (61 por ciento), además reconocen la edad como primer factor que dificulta encontrar empleo (67 por ciento), en este contexto, la mayo-

³ La cifra más elevada de los últimos 11 años.

⁴ El diagnóstico consistió en un informe de tipo cuantitativo y cualitativo, con el objetivo final de develar la situación actual de la juventud acapulqueña, para el cual realizaron entrevistas a funcionarios del orden local, un “*focusgroup*” con líderes juveniles y un levantamiento de encuestas a una muestra poblacional.

ría de los jóvenes no trabajan por estudiar (81.3 por ciento), de la minoría que tiene acceso al empleo es característico que sea sin contrato (60 por ciento), sin percepción de aguinaldo (78 por ciento), de medio tiempo (34 por ciento), en un trabajo familiar (22 por ciento), (Instituto Municipal de la Juventud, 2015b).

Esto quiere decir que los jóvenes en Acapulco son condicionados a decidir entre estudiar o trabajar, en un contexto de pobreza y desempleo, donde ser joven es una categoría limitativa para su acceso al empleo y la mayoría de los jóvenes desempleados únicamente tiene acceso a empleos precarios.

De acuerdo con los datos del DMJ, un joven promedio en Acapulco tiene de 15 a 19 años, esto significa que se encuentra en edad de cursar sus estudios de nivel medio superior, inserto en el rango de edad que, de acuerdo con lo explicado, componen la mayoría de la población joven desempleada y de la cual se desconocen aspectos como; ¿A qué responde el logro o fracaso de su inserción laboral?

Metodología utilizada

El objetivo general de la investigación fue identificar y explicar las causas de las insuficiencias del programa. Evaluar el diseño del programa Empleo Joven con la finalidad de conocer si contribuye desde el diseño a la solución del problema de inserción laboral de las juventudes en Acapulco, así como identificar y explicar las causas de la insuficiencia programática.

Para el cumplimiento de dicho objetivo se establecieron dos etapas. En la primera, se revisó y analizó bibliografía que permitió establecer un marco teórico conceptual apropiado, así como de literatura que permitió reconstruir el contexto en que se desarrolló la problemática y la gestión gubernamental, además de la revisión y análisis de los instrumentos normativos del programa como reglas de operación, protocolos, bitácoras, base de datos, listado de vacantes y registros administrativos que contengan información del programa. Después, se aplicaron entrevistas semiestructuradas a la directora de la instancia, los funcionarios que intervinieron en el diseño del programa, a miembros del Consejo Consultivo Juvenil, así como a la población objetivo y beneficiada.

La segunda etapa, tiene por objetivo la elaboración de la propuesta de mejora del programa a partir de los aspectos susceptibles de mejora (ASM) identificados en la primera etapa. Además del uso de la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (INEGI, 2017) como fuente de datos, correspondiente al primer trimestre del año 2017 con base al cuestionario básico. La entidad

seleccionada fue Guerrero y la ciudad autoreferenciada Acapulco, dado que ese es el marco territorial que se busca analizar.

No obstante, como se ha hecho mención, el presente artículo se deriva de una investigación para obtener el postgrado, por ello, la investigación aún no concluye. La investigación está finalizando la primera etapa.

La pregunta de investigación que guio el trabajo fue: ¿Por qué el diseño del programa Empleo Joven es insuficiente en la identificación del problema y en la planeación de los objetivos, las acciones, la cobertura, los recursos y los mecanismos de seguimiento? ¿El programa Empleo Joven contribuye desde el diseño a la solución del problema?

Lo anterior deriva en la siguiente hipótesis: la estructura actual del programa Empleo Joven operado en Acapulco no responde a una definición de la problemática concreta, no integra objetivos explícitos con las acciones planeadas, carece de una estrategia de cobertura, presupuesto necesario y mecanismos de seguimiento adecuados, tiene una orientación de enfoque de riesgo hacia las juventudes, en consecuencia reducen a una nimiedad si el programa desde el diseño contribuye a la solución del problema por ello limitan el diseño solo a cumplir los requisitos de la Secretaría de Planeación y Desarrollo Económico (SEPLADE) y la Dirección de Control Presupuestal con la única finalidad de comprobar el presupuesto utilizado y legitimar las acciones de la instancia (IMJUVE).

En consecuencia, evaluar el diseño del programa Empleo Joven, para retroalimentar y mejorar su diseño, requiere analizar aspectos que permitan valorar la contribución del programa a la problemática identificada. Es necesario explicar, analizar y valorar; los objetivos del programa que, deberán ser pertinentes, de acuerdo con la definición del problema y coherentes con la filosofía de la institución responsable del programa. La población objetivo y beneficiada que deberán delimitarse debido a la definición del problema y los objetivos, en consecuencia, las acciones deberán ser una respuesta lógica a los objetivos, así como a la población identificada, describiendo sus productos y las características del tipo de acciones diseñadas. Los recursos o medios humanos, organizativos y presupuestales deberán ser suficientes, adecuados y viables, finalmente deberá contar con mecanismos de seguimiento adecuados que prevean la participación protagónica juvenil en futuras evaluaciones.

El programa Empleo Joven: características, fortalezas y debilidades

Actualmente, IMJUVE implementa únicamente este programa, de tal manera que Empleo Joven, se ha convertido en la política pública de juventud a nivel munici-

pal. Sin embargo, el programa inició en el año 2015 con la presentación y asignación de presupuesto del Cabildo Municipal para el año 2016. El programa MCh es su antecedente, dicho programa surgió en el año 2013 con la mayor asignación de presupuesto registrada desde la creación del Instituto Municipal de la Juventud, en un contexto donde por primera ocasión arribó al gobierno municipal un partido distinto al Revolucionario Institucional y de la Revolución Democrática.

El programa Empleo Joven es resultado de las modificaciones realizadas al programa MCh en cuanto a sus objetivos, acciones y recursos financieros. Los apartados mencionados del programa han sido modificados cada año, de manera simultánea que los presupuestos asignados por el H. Cabildo Municipal, no obstante, la situación de desempleo juvenil se ha mantenido como el problema central a solucionar desde 2013. Debido a la estructura de los presupuestos de egresos no es posible rastrear de manera específica el presupuesto del programa antes del 2017.

De acuerdo con los “datos abiertos del presupuesto de egresos 2017” (H. Ayuntamiento Municipal de Acapulco, 2017), existe una tendencia por la disminución de las partidas fiscales hacia el programa, paralelo a la disminución dramática de sus acciones, además (ver anexo 1) la fuente de financiamiento del programa se identificó en los datos abiertos del Presupuesto de Egresos 2017 el origen del recurso federal a través del Ramo 33, relativo al Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (ver anexo 2).

A pesar de no contar con reglas de operación (ROP), existe un documento institucional denominado *Protocolo del programa Capacitación y Empleo*, presenta características de gran similitud a las ROP, ya que consta de las secciones: justificación, descripción (del programa), objetivos generales, objetivos específicos, población objetivo, duración, desarrollo del programa (dónde se describen las acciones y los requisitos para ser beneficiado por el programa), seguimiento del programa, evaluación del programa, personal necesario, insumos y finalmente la calendarización de las actividades, presentado y aprobado por el Cabildo Municipal y la SEPLADE, (Instituto Municipal de la Juventud, 2015a), por lo tanto, fue el documento base para aplicar la evaluación de diseño.

El programa busca atender las “necesidades de los jóvenes en materia laboral”, a través de ofrecer un servicio de difusión de vacantes para las empresas como un agente tercero entre los jóvenes en búsqueda de empleo y empleadores. Los jóvenes solicitantes reciben una capacitación y orientación antes de seleccionar opciones del listado de vacantes. El IMJUVE es un intermediario ya que contratar a los jóvenes solicitantes es decisión de los em-

pleadores. Así también, el programa ofrece conferencias en escuelas públicas y privadas de nivel superior y medio superior.

El Protocolo establece dos acciones; conferencias de “capacitación y orientación sobre cómo elaborar su propio currículum vitae y como presentarse a una entrevista de trabajo”, además de una “vinculación empresarial” para obtener y dar difusión a vacantes disponibles a través de su página en Facebook, (Instituto Municipal de la Juventud, 2015a), sin embargo, solo se han implementado la difusión de vacantes y la orientación a los jóvenes que acuden a la instancia para obtener el servicio, en algunos casos, por razones de veda electoral y falta de conexión a internet han suspendido el servicio de publicación en redes sociales.

En su estructura interna, el programa está a cargo del Departamento de Capacitación y Desarrollo, conformado por el Jefe de Dpto., un coordinador, auxiliar administrativo, conferencista y orientador, no obstante, a través de las entrevistas realizadas, se identificó a un coordinador, quien también realiza las funciones de orientador y dos auxiliares administrativos que simultáneamente son enlaces de la Dirección de Calidad y Modernización Administrativa.

Elementos del contexto: actores e instituciones

Las perspectivas y acciones gubernamentales implementadas a nivel estatal en materia laboral de jóvenes están enmarcadas por instrumentos normativos que es preciso revisar. A nivel nacional, la Ley Federal del Trabajo establece los 16 años, como la edad mínima para obtener un empleo (H. Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, 2015).

A nivel estatal, la Ley No. 913 de la Juventud en Guerrero publicada en 2012, identifica el desempleo como un problema causado por la falta de un mercado laboral más amplio, ya que en el Estado el empleo se concentra solo en los sectores turístico y gubernamental. La ley afirma que todos los jóvenes reciben una educación de calidad necesaria para lograr su inserción laboral, identifica efectos del desempleo como la emigración, inserción al crimen organizado, aumento de empleos mal remunerados, contratación sobre calificada, dependencia y otros de tipo emocionales como la frustración o conductas depresivas. Esta ley extiende el rango de edad de la categoría de juventud de 12 a 29 años⁵, con la finalidad de aumentar la población objetivo, y priorizar

⁵ La administración estatal pasada en 2005, a través de la Ley de la Juventud del Estado de Guerrero Número 607, identificaba a la población joven a las personas de 15 a 29 años de edad.

el presupuesto entre la Secretaría de la juventud y niñez y la Secretaría de Educación Pública estatales (Ley Número 913, de la Juventud Guerrerense del Gobierno del Estado de Guerrero, 2012).

En los instrumentos de planeación se identifican perspectivas de la problemática, es el caso del programa Apoyo al Empleo, a través del subprograma Bécate. Bécate es diseñado por la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, define al problema como resultado de una falla de mercado, diferencias entra la generación de empleos y la disponibilidad de la mano de obra, información insuficiente sobre los empleos existentes, diferencias entre la calificación de la mano de obra disponible y los perfiles requeridos para los empleos ofrecidos (Diario Oficial de la Federación, Reglas Operativas del Programas de Apoyo al Empleo, 2013) La implementación cuenta con presupuesto de coinversión con el gobierno estatal, se efectúa por la Oficina de la Secretaria Nacional del Empleo (OSNE) Delegación Guerrero, focalizada en municipios y localidades que “dispongan condiciones para capacitar a corto plazo” (COLMEX, 2010: 8).

Apoyo al Empleo plantea la problemática como anomalía del mercado que por sí misma no es posible corregir, por diferencias entre la generación de empleos, disponibilidad de la mano de obra y los perfiles requeridos, así como información insuficiente sobre empleos existentes (Diario Oficial de la Federación. Reglas Operativas del Programa de Apoyo al Empleo, 2013). Este programa identifica como población objetivo a jóvenes de 16 a 29 años que se encuentren a lo largo de un año en situación de búsqueda de empleo. En el marco de este programa se ofrece capacitación para el trabajo, beca mientras dura el curso, seguro de accidentes y ayuda en el transporte (Diario Oficial de la Federación. Reglas Operativas del Programa de Apoyo al Empleo, 2013).

En el período de septiembre 2012 a enero 2015, el gobierno municipal realizó dos acciones importantes para atender la problemática de jóvenes desempleados. La primera en 2013 se orientó a colaborar en el marco del programa Apoyo al Empleo, específicamente con el subprograma Bécate, estuvo a cargo de IMJUVE. El instituto recibía solicitudes de empleo de jóvenes, que buscaban acceder al subprograma, sin embargo, la vinculación a este nivel no está reglamentada según las reglas de operación del programa (Secretaría de Desarrollo Social, 2013), originando acciones desarticuladas. Los jóvenes solicitantes eran enviados a tres direcciones distintas sin la garantía de la obtención de empleo.

La segunda acción se orientó a mejorar las condiciones económicas de los jóvenes, a través de la vinculación con empresas, difusión semanal de va-

cantes disponibles en el puerto y conferencias itinerantes de capacitación. (H. Ayuntamiento Constitucional de Acapulco, Secretaría de Desarrollo Social a través del Instituto Municipal de la Juventud 2014). Para ello a partir del 15 de julio de 2014 se implementó el programa Martes de Chamba (MdCh), donde se atendieron a 100 jóvenes desempleados en la primera semana de gestión (Agencia Red de Noticias, 2014), sin embargo, las reglas de operación del programa no definen el problema con exactitud, pero identifica las condiciones laborales precarias de los jóvenes y los altos índices de violencia como causantes del desempleo juvenil.

En el año 2015 el programa MdCh, define el problema en torno a las condiciones laborales y falta de orientación sobre búsqueda de empleo y aumento de violencia en el municipio. Aunado a la vinculación empresarial para la difusión de vacantes, el programa se planteó la conferencia Éxito en la Búsqueda del Empleo y la Feria del Empleo, se establece la población objetivo, de 14 a 29 años con radicación en Acapulco. Define el objetivo en torno a la capacitación a jóvenes como estrategia, para desarrollar habilidades, que incrementen las oportunidades y permitan su acceso al mercado laboral (Instituto Municipal de la Juventud, 2015). Los últimos cambios registrados en el programa son en la administración municipal 2015-2018, después de la nueva aprobación del presupuesto por el Cabildo Municipal.

Los cambios incluyen el nombre del programa, ahora denominado: “Capacitación y empleo” bajo la categoría comercial (nombre con que se dio a conocer de manera pública) Empleo Joven (Instituto Municipal de la Juventud, 2016). El nuevo Protocolo asocia la problemática con: “la necesidad juvenil de incorporarse al mercado laboral frente a una situación del desempleo”, reconoce como causa la falta de experiencia laboral o conocimientos académicos, originada por la dicotomía entre trabajar o estudiar, determina que “los jóvenes no son aptos para el mercado laboral”, en consecuencia, se añade a los objetivos la orientación de la experiencia laboral y se adhiere la Feria de Empresas Juveniles a las estrategias establecidas en las anteriores reglas de operación (Instituto Municipal de la Juventud, 2016).

Como se ha mostrado el programa Empleo Joven ha modificado su diseño en diferentes momentos y apartados, no obstante, mantiene el desempleo juvenil como un problema necesitado de atención gubernamental, a fin de mejorar su diseño para afinar su gestión. Dado que la investigación se encuentra en proceso, únicamente se presentan algunas observaciones generales por cada dimensión analizada.

Tabla 1. Observaciones generales del entorno

Entorno	<ul style="list-style-type: none"> • No presenta árbol de problemas, causas ni efectos en torno a la situación problemática. • Carece de una definición específica del problema que atiende el programa. • No reconoce los estudios y políticas de juventud. • El problema es formulado como un hecho negativo. • Presencia de fuentes de información gubernamental y ausencia de fuentes especializadas. • Retoma la opinión de jóvenes sobre el problema identificado.
---------	--

Fuente: Las observaciones se hicieron a partir de la revisión del Protocolo del programa, así como de la aplicación y análisis de entrevistas semiestructuradas.

Las observaciones no presentan los aspectos susceptibles de mejora, únicamente describen de manera breve las condiciones de cada dimensión. En caso del entorno se busca revisar elementos del contexto, es decir, el tipo de información fue considerada para la definición de la problemática central que se busca atender.

Afortunadamente se contempla la opinión juvenil, sin embargo, algunos miembros del Consejo Consultivo consideran que es muy limitada. Tal es el caso de Salma Kaufman, quien al momento de la entrevista era integrante del Consejo Consultivo Juvenil y también se desarrollaba profesionalmente como asistente de coordinación en un partido político. Además, es estudiante de comunicación y relaciones internacionales, fungió como representante estudiantil en su facultad, parlamentaria juvenil estatal, y cuenta con Diplomado en Dirección, Política y Gobierno por la UNAM.

Juan Carlos es un joven de 23 años de edad, cuenta con estudios de licenciatura en economía por la Universidad Autónoma de Guerrero, es miembro del Bufete de Asesoría Económica-BAE, y como miembro del Consejo propuso por escrito tres acciones en materia de emprendimiento, sin embargo, ninguna fue retomada por el IMJUVE.

Es muy difícil que te tomen en serio, que te tomen en cuenta, eso es lo que nos está pasando, nosotros no somos parte de IMJUVE, no nos toman en cuenta, de hecho, tuvimos un problema con la directora, nos dijo que por favor dejáramos el cargo, y pues no nos ha dejado trabajar. (Salma Kaufman, Acapulco, Guerrero, enero de 2018)

qué sentido tiene dar tu opinión acerca de los sectores que estás representando, si no tiene un impacto en la forma en la que están estructurando el programa si al final no tiene un impacto en esto que yo estoy identificando pues no tiene ningún

caso piensan que tu como joven no puedes. (Juan Carlos Esparza, Acapulco, Guerrero, enero de 2018)

Juan Carlos como Salma, miembros del Consejo Consultivo Juvenil no sienten que el programa los considera para su diseño y modificación, además, mencionan de manera reiterada como la categoría de juventud es percibida como una subordinación o una característica limitativa.

Tabla 2. Observaciones generales de los objetivos

Objetivos	<ul style="list-style-type: none"> • Define el objetivo central y jerarquiza los objetivos específicos. • Centra el problema en las juventudes desempleadas como personas no aptas. • Son compatibles con el Plan de Desarrollo Municipal 2015-2018. • Son coherentes con los “asuntos” asignados al IMJUVE en el Reglamento Interno de la Administración Pública (lo más cercano a un reglamento del IMJUVE). • No permite afirmar por sí mismos su relación lógica con el problema que se atiende.
-----------	---

Fuente: Las observaciones se hicieron a partir de la revisión del Protocolo del programa, así como de la aplicación y análisis de entrevistas semiestructuradas.

Las observaciones identificadas en esta dimensión muestran una tendencia hacia el enfoque de riesgo, es decir, no se prevé insertar a los jóvenes al mercado laboral a través de un empleo digno o decente, por el contrario, en los objetivos se conceptualiza a los jóvenes como el problema en sí mismo; lograr hacerlos “aptos” a las necesidades del mercado, dotando de mayor centralidad la difusión de vacantes, que la inserción laboral juvenil.

El enfoque de riesgo está presente en las concepciones de algunos actores que intervinieron en el diseño del programa:

Se busca que tengan la oportunidad de obtener un empleo en vez de utilizar el tiempo en cosas ilegales. (El informante 1, Acapulco, Guerrero, julio de 2018)

El informante 1, fue una entrevista aplicada a un funcionario de gobierno que no autorizó la publicación de su nombre, conocer su opinión es relevante ya que participó en el diseño del programa Empleo Joven, además, sus funciones al interior del IMJUVE están relacionadas a la administración de los recursos financieros y el cumplimiento de la norma ISO:9000.

Asumir que los jóvenes merecen un empleo a fin de mantenerlos ocupados para evitar su potencial contribución a las “cosas ilegales” es propio del

enfoque de riesgo. En cuanto al enfoque de derechos, desafortunadamente, solo se identificó a nivel discursivo, tal como da cuenta Sheila Soto, quien fue directora del IMJUVE en 2017 y hasta enero de 2018.

Uno de los principales objetivos fue que las decisiones no solo las tomará la directora o solamente el equipo que está en el Instituto, sino que se incluyeran a los jóvenes de la sociedad civil, las juventudes acapulqueñas nos den su punto de vista, donde ellos representen lo que allá afuera se está solicitando lo que allá afuera se está exigiendo, entonces tenemos nuestro Consejo Consultivo Juvenil que es el que se encarga de decirnos sus consideraciones. (Sheila Soto, Acapulco, Guerrero, enero de 2018)

Sin embargo, los consejeros expresaron su inconformidad por no ser tomados en cuenta, no tener reuniones mensuales y no contar con un reglamento que regule sus funciones:

Deberíamos ser estar enterados realmente de lo que pasa en la política pública juventud y apoyar con consejos, si bien no somos eminencias en los diferentes temas, se supone que cada uno de los miembros tenemos una experiencia en diferentes sectores, por eso es que aplicamos -a la- convocatoria para ver quienes teníamos la capacidad y las cualidades para desarrollar el rol, yo creo que se deberían apoyar las políticas públicas, los proyectos para que vayan mejor enfocadas (Juan Carlos Esparza, Acapulco, Guerrero, enero del 2018).

La mención reiterada de los jóvenes que pertenecen al Consejo Consultivo Juvenil es: queremos que nos tomen en cuenta, queremos que nos tomen en serio, evidenciando así la ausencia de una perspectiva de juventud en el diseño del programa.

Tabla 3. Observaciones generales de las acciones

Acciones	<ul style="list-style-type: none"> • Coherentes al problema identificado**. • Están orientadas bajo el paradigma de percibir a la juventud como un problema en sí mismo. • Son parcialmente coherentes con los objetivos del programa. • Orientadas a cumplir el Programa Operativo Anual.
----------	--

Fuente: Las observaciones se hicieron a partir de la revisión del Protocolo del programa, así como de la aplicación y análisis de entrevistas semiestructuradas.

La revisión de las acciones da cuenta de una tendencia burocrática, prioriza que las acciones del programa sean adecuadas al cumplimiento del Programa Operativo Anual, no a la solución del problema; sin embargo, no es una situación nueva, Ignacio Orbe afirma quien fuera director del IMJUVE de 2013 a 2015, a nivel municipal, “todas las políticas públicas se convierten en el famoso POA”, seguido de:

Los objetivos y las metas deben de coincidir, al final todo se vuelve número, es un tema de comprobación de gastos, y es así como se hacen las políticas públicas desde el ayuntamiento siempre la Secretaría de Planeación debe dar visto bueno a los objetivos es muy sencillo; tienen que comprobar gastos, la Secretaría de Planeación es la que se encarga de comprobar todo uno se esforzaba siempre en decir; bueno voy a poner el mejor diagnóstico pero ya cuando llegas a Planeación y metas 10 páginas de justificación y dos páginas de los objetivos, ¡no les importan tus 10 páginas!, lo único que les importa es que coincidan tus 10 personas que van a recibir capacitación con tus 10 personas que tienen que conseguir empleo, y al final todo termina siendo ridículo y ficticio, porqué a ellos lo único que les interesa es que coincida el dinero que vas a destinar con los objetivos y las metas, todo al final se va reduciendo a una tablita donde todo debe de coincidir, porqué es un tema de comprobación de gastos. (Ignacio Orbe López, Acapulco, Guerrero, junio del 2018)

La entrevista de Orbe puede constatar que desafortunadamente, las acciones son orientadas hacia el sector empresarial y no hacia la población objetivo, dado que se prioriza la vinculación empresarial con el fin de obtener mayor número de vacantes. Los elementos que señala el exdirector no son ajenos a la población joven que beneficia el programa, tal es el caso de Guadalupe, quien hace hincapié en la inmediatez de las opciones que ofrece el programa:

Simplemente buscan la opción de acomodarte en cualquier trabajo, sea en hotelería, sea en restaurantes y los sueldos son mínimos vas y buscas vacantes, pero no te quedas. Es una burla, es como te digo yo que tengo licenciatura, ¿voy a ir a ponerme de garrotera⁶, de ayudante de cocinero?, ¿qué puedo crecer en eso? las aspiraciones para ellos es que te quedes en lo más bajo, es así como que “por

⁶ Este empleo consiste en realizar labores propias del ayudante de mesero, tales como poner el servicio en la mesa, servir la comida, limpiar la mesa y dar soporte en el servicio al cliente.

mientras” pero no puedes crecer⁷. (Guadalupe Santibáñez, Acapulco, Guerrero, junio del 2018)

Tabla 4. Observaciones generales de la cobertura

Cobertura	<ul style="list-style-type: none"> • Carece de una definición precisa de la población objetivo. • Cuenta con registro digital que permite cuantificar la población atendida y beneficiada por género, edad y nivel de escolaridad (exceptuando la residencia rural). • El diseño del programa no integra plazos para la revisión y actualización del avance de cobertura.
-----------	--

Fuente: Las observaciones se hicieron a partir de la revisión del Protocolo del programa, así como de la aplicación y análisis de entrevistas semiestructuradas.

La dimensión de cobertura es la que menos atención presenta en los documentos revisados. Si bien, la “Base de Datos General” (BDG) es anunciada en el Protocolo del programa, no se especifica la base metodológica y la selección de variables.

En un documento en Excel se puede constatar la existencia de a BDG, en ella se registra la población total atendida, organizada de acuerdo con la edad, género, nivel de estudios, vacantes seleccionadas, acertadamente retoma la opinión de las empresas y la de los jóvenes solicitantes después de acudir a la entrevista e identifica quienes logran insertarse al mercado laboral, en su mayoría mujeres jóvenes estudiantes.

La BDG presenta inconsistencias importantes como los plazos para revisar el avance de la cobertura, la constancia de registrar a los participantes, y la identificación de la población objetivo que se busca atender.

Tabla 5. Observaciones generales de los recursos

Recursos	<ul style="list-style-type: none"> • La oficina se ubica en un edificio abandonado, junto a un canal donde viven personas en condición de calle. • No tienen luz. • El presupuesto ha disminuido desde 2013. • En el año 2017 el presupuesto para el programa no fue etiquetado de manera específica.
----------	---

Fuente: Las observaciones se hicieron a partir de la revisión del Protocolo del programa, así como de la aplicación y análisis de entrevistas semiestructuradas.

⁷ Licenciada en educación preescolar, tiene una hija de nueve años, razón por la que comentó se inclina por aceptar empleos que le permitan tener mayores ingresos económicos (mesera, promotora y ventas), a pesar de no estar relacionados a su profesión.

En cuanto a la dimensión de los recursos presupuestales, se omite mencionar los pagos de arrendamiento, luz y agua de la instancia, necesarios para el programa; incluso, durante el trabajo de campo, se pudo constatar que la instancia carece de un espacio físico adecuado, ya que el edificio abandonado donde se encuentra la oficina carece de luz, agua y seguridad mínima. La falta de planeación de los recursos presupuestales se refleja cuando jóvenes interesados en el programa acuden a las oficinas del IMJUVE y los responsables del programa se ven orillados a mentir, tal como lo comentó en entrevista la Informante 2: *“tenemos que mentir, decimos que ya se acabó el presupuesto, -o que- este año no nos dieron* (Informante 2, Acapulco, Guerrero, junio de 2018).

La falta de planeación de los recursos financieros, así como la dependencia económica de la instancia hacia las fuentes de financiamiento del orden federal se evidencian al revisar los datos abiertos de egresos del año 2017 (H. Ayuntamiento Municipal de Acapulco, 2017) así como el presupuesto de egresos del mismo año (H. Ayuntamiento de Acapulco de Juárez, 2017), en los mismo documentos se destaca la asignación presupuestal al mes de agosto (ver anexo 1 y 2), se asume que mantiene relación con la implementación del evento Semana de la Juventud, donde se realizan diferentes conciertos masivos y, que contribuyen de manera limitada a la solución de las problemáticas juveniles.

Conclusiones preliminares

En este apartado se presentan conclusiones preliminares de la investigación, dado que la misma aún no concluye. No obstante, a partir de la revisión y análisis de la información presentada, es posible afirmar la aceptación de la hipótesis.

El diseño del programa Empleo Joven implementado en Acapulco en 2017 presenta desperfectos que limitan su contribución a la solución de la problemática identificada, debido a una definición del problema insuficiente, la no integración de objetivos pertinentes y lógicos con las acciones planeadas, carecer de definiciones de la población potencial y objetivo, su presupuesto no es adecuado ni suficiente y los mecanismos de seguimiento difícilmente podrán valorar la contribución del programa a la solución del problema identificado, además tiene una orientación de enfoque de riesgo hacia las juventudes, que las mira como el problema en sí mismo, como un sector de la población homogéneo, es decir, asume que todas las personas jóvenes desempleadas tienen las mismas necesidades.

Un elemento importante de mencionar es en relación con las fuentes de financiamiento y su destino. El presupuesto total del IMJUVE en 2017 estuvo integrado en su mayoría por financiamiento federal a través del Ramo 28, indicando una dependencia financiera, además la mayor parte del presupuesto anual se invirtió en el mes de agosto.

El 12 de agosto es Día Internacional de la Juventud, por esta razón el IMJUVE implementa acciones dirigidas a grandes multitudes de personas jóvenes, destacando conciertos de música. Lo anterior no tiene relación con la inserción laboral, tampoco contribuye a cambiar la realidad juvenil de los jóvenes en Acapulco, pero evidencia el tipo de prioridades presupuestales y consideraciones que tiene el IMJUVE sobre los jóvenes, acercándose más al enfoque de riesgo que al de derechos.

Por todo lo anterior se considera necesario rediseñar el programa, por ello, es preciso pasar a la siguiente etapa de la investigación donde se identificará la población que el programa podría atender, la que ha sido atendida, y cómo la va a atender, dando paso al reconocimiento con mayor precisión las inconsistencias en el diseño, especialmente lo referente a la Base de Datos General del Programa.

Así como integrar la perspectiva de género, de juventud y territorialidad en el diseño de los objetivos, las acciones, la estrategia de cobertura, los recursos y los mecanismos de seguimiento. Proponer este nuevo diseño del programa permitirá en términos de Rodríguez (2015: 12) ir “de la irrelevancia a la incidencia”.

Bibliografía

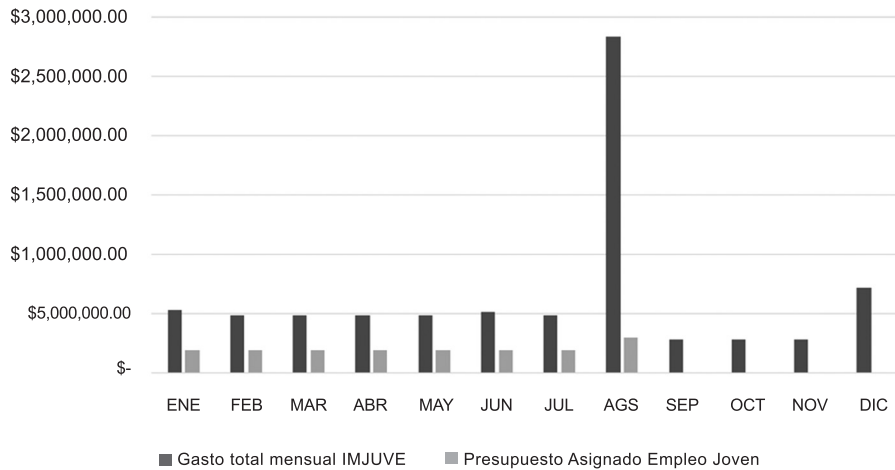
- AGENCIA de Noticias (2014). “El Instituto Municipal de la Juventud ofrece empleos a jóvenes acapulqueños” en *Agencia Red Noticias* [En línea] Acapulco, julio de 2014, disponible en: <http://www.red-noticias.com/?p=40547>.
- COLMEX (2010). “Evaluación de impacto del Programa de Apoyo al Empleo.” *Gobierno de México. Estudios financiados con recursos públicos* [En línea] Disponible en: http://www.stps.gob.mx/bp/secciones/transparencia/programas_sociales/PAE2010-2011/informe%20final%20Evaluación%20de%20Impacto%20del%20PAE.PDF.
- FEIXA, C.; Cabasés, M. A. y A. Pardell (2015). “Juvenicidio moral de los jóvenes...al otro lado del charco” en Valenzuela J. M. (Coord.), *Juve-*

- nicidio. Ayotzinapa y las vidas precarias en América Latina y España.* Barcelona-México, El Colegio de la Frontera Norte / ITESO.
- GOBIERNO del Estado de Guerrero (2011). *Plan Estatal de Desarrollo 2011-2015* [En línea] Disponible en: <http://administracion2014-2015.guerrero.gob.mx/articulos/plan-estatal-de-desarrollo-2011-2015-3/>.
- GOBIERNO del Estado de Guerrero (2016). *Plan Estatal de Desarrollo 2016-2021* [En línea] Disponible en: <http://guerrero.gob.mx/articulos/plan-estatal-de-desarrollo-2016-2021/>.
- H. Ayuntamiento Municipal de Acapulco (2017). “Datos abiertos del presupuesto de egresos 2017” en *Información Presupuestaria* [en línea] Disponible en: <https://acapulco.gob.mx/transparencia/informacion-presupuestaria/>.
- H. Ayuntamiento de Acapulco de Juárez (2017). *Presupuesto de egresos. Ejercicio fiscal 2017* [En línea] Disponible en: http://201.131.20.14/transparencia/wp-content/uploads/informes/finanzaspublicas/Presupuesto_Egresos_2017.pdf.
- H. Congreso del Estado de Guerrero (2012). *Ley Número 913, de la Juventud Guerrerense del Gobierno del Estado De Guerrero* [En línea] Disponible en: <http://congresogro.gob.mx/61/attachments/article/703/%EF%83%96LEY%20NÚMERO%20913%20DE%20LA%20JUVENTUD%20GUERRERENSE.pdf>.
- H. Congreso de los Estados Unidos Mexicanos (2015). *Ley Federal del Trabajo* [En línea] Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/125_120615.pdf.
- HERNÁNDEZ, E. (2017). “Desempleada, la mitad de jóvenes en México: STPS” en *Forbes México* [En línea] Disponible en: <http://www.forbes.com.mx/desempleada-la-mitad-de-los-jovenes-en-mexico-stps/#gs.D6UdD3Y>.
- INEGI (2017). *Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo. Primer trimestre* [En línea] Disponible en: <https://www.inegi.org.mx/programas/enoe/15ymas/>.
- INSTITUTO Municipal de la Juventud (2014). *Proyectos para el desarrollo de la juventud.* Acapulco de Juárez, Guerrero, H. Ayuntamiento de Acapulco de Juárez.
- INSTITUTO Municipal de la Juventud (2016). *Protocolo del programa Capacitación y Empleo. Empleo Joven.* Acapulco de Juárez, Guerrero, H. Ayuntamiento de Acapulco de Juárez.
- INSTITUTO Municipal de la Juventud (2015a). *Borrador del Protocolo del Programa Martes de Chamba.* Acapulco de Juárez, Guerrero, H. Ayuntamiento de Acapulco de Juárez.

- INSTITUTO Municipal de la Juventud (2015b). “Diagnóstico Municipal Joven” en *Camaleo* [En línea] Disponible en: <http://es.calameo.com/read/004402212cb165c112d65>.
- MIRANDA, L. F. (2006). *Nuevos yacimientos de empleo para jóvenes*. CDMX, Instituto Mexicano de la Juventud.
- MORA, M. y D. Orlandina (2011). “Jóvenes mexicanos en medio de la crisis económica: los problemas de la integración laboral” en *Sociedad y Estado*. Volumen 26, número 2, mayo-agosto, disponible en: <http://dx.doi.org/10.1590/S0102-69922011000200017>.
- NARRO, R. J.; Pérez, I. J.; Moctezuma, N. D. y G. H. Muñoz (2012). *Políticas de Juventud. Una nueva propuesta para el México del siglo XXI*. CDMX, Porrúa.
- NOTIMEX (2016). “Hay 2.1 millones de desempleados: Inegi” en *El Universal* [En línea] Disponible en: <http://www.eluniversal.com.mx/articulo/cartera/economia/2016/05/13/hay-21-millones-de-desempleados-inegi>.
- RENDÓN, T. y C. Salas (1996). *Educación y empleo juvenil*. Tesis de Maestría en Ciencias Económicas. México, UNAM [En línea] Disponible en: ftp://puceftp.puce.edu.ec/Facultades/CienciasEducacion/Maestria/CienciasEducacion/Econom%C3%ADa%20de%20la%20Educaci%C3%B3n/Rendon_Salas.PDF.
- RODRÍGUEZ, E. (2015). “Políticas públicas de juventud en América latina; de la construcción de espacios específicos, al desarrollo de una perspectiva generacional” en *Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales. Niñez y juventud* [En línea] Disponible en: http://www.scielo.org.co/scielo.php?pid=S1692715X2003000200002&script=sci_arttext&tlng=en.
- SECRETARÍA de Desarrollo Social (2013). “Reglas de Operación del Programa Empleo Temporal” en *Diario Oficial de La Federación* [En línea] Disponible en: http://www.cipet.gob.mx/cipet/Doctos/Reglas_op/ROPET%202013.pdf [Accesado el día 6 de febrero de 2020]
- SCHKOLNIK, M. (2005). “Caracterización de la inserción laboral de los jóvenes” en *Repositorio Digital de la CEPAL*. Número 104, serie políticas sociales [En línea] Disponible en: <http://hdl.handle.net/11362/6093>.
- VALENZUELA, J. M. (2016). “Juvenicidio: necropolíticas y iuvenis sacer” en Boreña, S. *Jóvenes latinoamericanos: necropolíticas, culturas políticas y urbanidades*. Inédito. Mimeo.
- WELLER, J. (2007). “La inserción laboral de los jóvenes: características, tensiones y desafíos” en *Repositorio Digital de la CEPAL*. Número 92 [En línea] Disponible en: hdl.handle.net/11362/11192

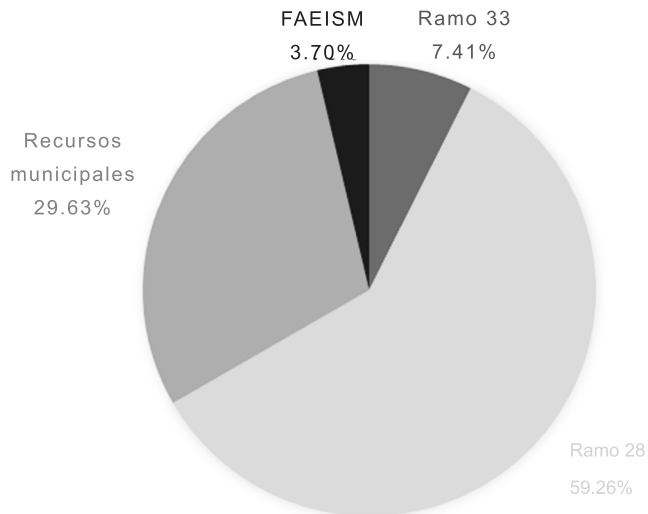
Anexos

Anexo 1 Asignación presupuestaria al IMJUVE y al programa EJ 2017



Fuente: Elaboración propia con Presupuesto de Egresos 2017, Datos Abiertos.

Anexo 2. Fuentes del financiamiento del presupuesto IMJUVE en 2017



Fuente: Elaboración propia con Presupuesto de Egresos 2017, Datos Abiertos.

