

¿Qué funciona y qué no en desarrollo laboral juvenil?

Guías prácticas de políticas públicas

3



CONeVAL

Consejo Nacional de Evaluación
de la Política de Desarrollo Social

Lo que se mide se puede mejorar



Lo que se mide se puede mejorar

El **CONEVAL** es una institución del Estado mexicano, con autonomía técnica, que evalúa los programas y las políticas de desarrollo social y genera información confiable y con rigor técnico sobre los niveles de pobreza en el país.

El **CONEVAL** ha desarrollado una metodología confiable y transparente que permite medir la pobreza en los ámbitos nacional, estatal y municipal.

Para mayor información consulte:

www.coneval.org.mx

¿Qué funciona y qué no en desarrollo laboral juvenil?

Guías prácticas de políticas públicas

3



CONEVAL
Consejo Nacional de Evaluación
de la Política de Desarrollo Social

Lo que se mide se puede mejorar

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social

Consejo Académico*

María del Rosario Cárdenas Elizalde
Universidad Autónoma Metropolitana

Fernando Alberto Cortés Cáceres
El Colegio de México

Agustín Escobar Latapí
Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social-Occidente

Salomón Nahmad Sittón
Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social-Pacífico Sur

John Roberto Scott Andretta
Centro de Investigación y Docencia Económicas

Graciela María Teruel Belismelis
Universidad Iberoamericana

Secretaría Ejecutiva

Gonzalo Hernández Licona
Secretario Ejecutivo

Thania Paola de la Garza Navarrete
Directora General Adjunta de Evaluación

Édgar A. Martínez Mendoza
Director General Adjunto de Coordinación

Ricardo C. Aparicio Jiménez
Director General Adjunto de Análisis de la Pobreza

Daniel Gutiérrez Cruz
Director General Adjunto de Administración

* <https://www.coneval.org.mx/quienessomos/InvestigadoresAcademicos/Paginas/Investigadores-Academicos-2014-2015.aspx>

COLABORADORES

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social

Equipo técnico

Thania Paola de la Garza Navarrete
Janet Zamudio Chávez
Osmar Marco Medina Urzúa
David Guillén Rojas
Héctor Álvarez Olmos
Arturo Isaín Cisneros Yescas
Jorge Alejandro Corti Aguilar
Eduardo Jair Lizárraga Rodríguez
Mariana Suelem Luna Pareja
Carolina Maldonado Carreño
Ixchel Valencia Juárez
Bertha Verónica Villar Ortega
Itzel Soto Palma
José Miguel Yáñez Reyes

Conferencia Interamericana de Seguridad Social

Omar de la Torre de la Mora
José Antonio Alvarado Ramírez
Ingrid Hernández Ardieta

Equipo técnico

Hortensia Pérez
Gloria Rubio

¿Qué funciona y qué no en desarrollo laboral juvenil? guías prácticas de políticas públicas

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social.

Insurgentes Sur 810, colonia Del Valle, CP.03100, alcaldía de Benito Juárez, Ciudad de México

Citación sugerida:
Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. ¿Qué funciona y qué no en desarrollo laboral juvenil? guías prácticas de políticas públicas. Ciudad de México: CONEVAL, 2019.

CONTENIDO

Siglas y acrónimos	4
Introducción	5
¿Cuál es el estado de la problemática en el desarrollo laboral juvenil en México?	8
¿Qué intervenciones de política pública existen para lograr el desarrollo laboral juvenil?	18
¿Qué funciona? Evidencia sobre la efectividad de los programas dirigidos a mejorar el desarrollo laboral juvenil	22
Uso de la evidencia para la formulación de la respuesta de política pública.....	30
Conclusiones	32
Referencias bibliográficas	34
Anexo 1. Metodología para la búsqueda y selección de evidencia	36
Anexo 2. Definiciones de las categorías de organización de la evidencia.....	44
Anexo 3. Resumen de la evidencia	46

Cuadros

Cuadro 1. Porcentaje de jóvenes en situación de pobreza que se encontraban ocupados según prestaciones laborales, por tipo de localidad y sexo, México, 2016	13
Cuadro 2. Jóvenes beneficiarios de Prospera según situación laboral y tipo de localidad, México, 2016.....	14
Cuadro 3. Jóvenes beneficiarios de Prospera según prestaciones laborales, México, 2016.....	15
Cuadro 4. Intervenciones relacionadas con la baja inserción laboral de los jóvenes a nivel federal, 2018	21
Cuadro 5. Principales intervenciones analizadas	23
Cuadro 6. Impacto de las intervenciones en cada indicador.....	24
Cuadro 7. Resumen de hallazgos de revisiones sistemáticas.....	26
Cuadro 8. Hallazgos por componentes específicos	27
Cuadro 9. Modalidades de Bécate.....	28
Cuadro A1. Términos de búsqueda en inglés y español.....	37
Cuadro A2. Bases de datos utilizadas en la búsqueda de evidencia.....	38
Cuadro A3. Variables que deben ser analizadas en los estudios para validar la relevancia del tema.....	39
cuadro A4. Escala del rigor metodológico de una revisión sistemática.....	40
Cuadro A5. Criterios para medir el rigor metodológico de una revisión sistemática	40
Cuadro A6. Escala de riesgo de sesgo en una revisión sistemática.....	41
Cuadro A7. Criterios para medir el riesgo de sesgo en una revisión sistemática.....	41
Cuadro A8. Criterios para medir el rigor metodológico de una revisión sistemática	42

Gráficas

Gráfica 1. Distribución del ingreso por sexo entre los jóvenes en México, 2018	11
Gráfica 2. Jóvenes en situación de pobreza según situación laboral y tipo de localidad.....	11

Figuras

Figura 1. Causas inmediatas y subyacentes de la baja inserción laboral de los jóvenes	16
Figura 2. Medios para reducir la baja inserción laboral	19
Figura A1. Flujograma del proceso de selección de las revisiones sistemáticas	43

CONEVAL	Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social
EMS	Educación Media Superior
INEGI	Instituto Nacional de Estadística y Geografía
MCS- ENIGH	Módulo de Condiciones Socioeconómicas de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
OIT	Organización Internacional del Trabajo
PAMT	Políticas Activas del Mercado de Trabajo
PAE	Programa de Apoyo al Empleo
PEA	Población Económicamente Activa
PNEA	Población No Económicamente Activa
Prospera	Programa de Inclusión Social
Sedesol	Secretaría de Desarrollo Social
SNE	Servicio Nacional de Empleo
STPS	Secretaría del Trabajo y Previsión Social
USAID	Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional

Las decisiones presupuestarias y de política pública que el gobierno toma cada año podrían tener efectos de largo plazo en el bienestar de los ciudadanos. Por ello, en años recientes, el monitoreo y la evaluación han ganado relevancia en la administración pública para informar tanto del uso de los recursos públicos como del desempeño de las intervenciones de política pública, particularmente para los implementadores de los programas públicos y los tomadores de decisiones en el gobierno.

Para el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), es prioritario incentivar un proceso en el que, a partir de la evidencia sobre lo que funciona, y no, en política pública, sea posible emitir recomendaciones específicas que sean utilizadas por los responsables del diseño y la operación de las intervenciones de los gobiernos a fin de que se tomen mejores decisiones de política pública.

A diferencia de la práctica común de formular e instrumentar programas de manera circunstancial, la política pública basada en evidencia emplea, sistemáticamente, información estadística, resultados de investigaciones y distintas herramientas metodológicas para apoyar las decisiones sobre la formulación de estrategias y programas. La toma de decisiones basada en evidencia supone investigar la relación causal entre los bienes y servicios que proveen los programas públicos y los efectos en los objetivos que pretenden alcanzar. Para lograr esto, los tomadores de decisiones se pueden auxiliar con diversas herramientas, entre ellas las evaluaciones de impacto y las revisiones sistemáticas de evidencia.

Las evaluaciones de impacto permiten determinar si un programa ha logrado los resultados previstos, o no, así como vislumbrar estrategias alternativas para alcanzar los mismos resultados de mejor manera (Gertler, 2017). Las evaluaciones de impacto ayudan a responder preguntas concretas sobre los programas, como, por ejemplo, ¿la entrega de apoyos por el programa está generando el impacto esperado sobre las variables de resultado definidas en la teoría de cambio¹?, ¿qué efectos inesperados ha tenido el programa en la población beneficiada e intervenida?

La evaluación de impacto hace posible producir aprendizaje a través de la evidencia y contribuir a una cultura de responsabilidad y transparencia (OCDE, 2006). Una evaluación de impacto diseñada de manera adecuada puede establecer si el programa evaluado funciona, o no, y también ayudar al tomador de decisiones a esclarecer cuáles elementos de una intervención funcionan y cuáles no; lo anterior genera información valiosa para el rediseño o para futuros programas.

Una revisión sistemática de evidencia es una síntesis de las evaluaciones de impacto acumuladas que busca responder preguntas de política relevantes desde un enfoque metodológicamente riguroso y transparente; es decir, se pretende sintetizar evidencia relevante con la idea de llegar a conclusiones transparentes, sin sesgos y que faciliten replicar la intervención en otros contextos. Al tamizar la evidencia existente, las revisiones sistemáticas proveen a los tomadores de decisiones de información importante sobre el tema de su interés y les permite valorar la calidad de la evidencia.

¹ La teoría de cambio aplicada al diseño y la evaluación de políticas públicas busca explicar cómo las actividades de un programa o intervención van a producir una serie de resultados que contribuyen a lograr los impactos finales previstos (Rogers, 2014); es decir, la teoría de cambio es una guía que indica hacia dónde se va (resultados) y cómo se llega a la meta (procesos).

A diferencia de las revisiones de literatura, las revisiones sistemáticas se enfocan en responder una pregunta específica; presentan un protocolo o plan de revisión por pares; establecen criterios de inclusión y exclusión antes de realizar la revisión; e incluyen el proceso de búsqueda de manera explícita (Gough, Thomas y Oliver, 2012).

¿Qué funciona y qué no en desarrollo laboral juvenil? forma parte de una serie de documentos titulados "Guías prácticas de políticas públicas", cuyo objetivo es reunir y sintetizar evidencia sobre la efectividad de las acciones y los programas enfocados en reducir problemáticas sobre el desarrollo social. La revisión de evidencia reunida en este documento es el resultado de una búsqueda exhaustiva de evaluaciones de impacto y revisiones sistemáticas sobre la efectividad de diferentes intervenciones.

La identificación de las evaluaciones de impacto y revisiones sistemáticas se llevó a cabo mediante una búsqueda a partir de términos definidos para cada uno de los temas abordados en bases de datos de instituciones académicas y organizaciones dedicadas a la generación y el análisis de evidencia de la efectividad de intervenciones, así como publicaciones de acceso libre y literatura gris.² Con base en la identificación de literatura relevante para el análisis, se seleccionaron documentos con criterios definidos de inclusión y exclusión para que únicamente los que cumplieran con la pertinencia temática y la robustez metodológica fueran elegidos como fuente de evidencia.

Esta guía práctica pretende mostrar un panorama de los consensos sobre lo que funciona, o no, en materia de evidencia para el desarrollo laboral juvenil, y contribuir a la toma de decisiones y a la mejora de los mecanismos de política pública del país con base en evidencia. Es importante mencionar que el objetivo del documento no es sugerir que se repliquen las intervenciones referidas, en virtud de que los contextos en donde se implementaron las intervenciones a partir de las cuales se generó la evidencia mostrada difieren, en muchos casos, de los de México; más bien se busca crear un bagaje de conocimiento que dirija la mirada de los tomadores de decisiones y apoye en la elaboración de una agenda pública de mayor alcance y con expectativas de gran impacto social.

El contenido de esta guía práctica de política pública es el siguiente: en primer lugar, se incluye la situación actual en México sobre el tema abordado a partir de información pública y se analiza la problemática desde sus posibles causas; en segundo, se identifican las distintas intervenciones federales y estatales que existen en México enfocadas en solucionar dicha problemática; en tercero, se presenta la selección de evidencia nacional e internacional existente sobre las intervenciones que sí funcionan y las que no en cuanto a su contribución hacia la resolución de la problemática; finalmente, se exponen los aspectos principales a considerar para la toma de decisiones con base en la evidencia mostrada.



² "La literatura gris, también llamada no convencional, semipublicada, invisible, menor o informal, es cualquier tipo de documento que no se difunde por los canales ordinarios de publicación comercial, y que por tanto plantea problemas de acceso" (Formación Universitaria, 2011, p. 1).

¿Cuál es el estado de la problemática en el desarrollo laboral juvenil en México?

De acuerdo con la Organización Internacional del Trabajo (OIT), alrededor de 71 millones de jóvenes en el mundo se encontraban buscando empleo en 2017, lo cual podría significar una oportunidad para el crecimiento económico, o bien, una fuente de inestabilidad si el desempleo juvenil no es abordado con intervenciones eficaces (Kluve *et al.*, 2014). Asimismo, es señalado el riesgo de una generación de trabajadores jóvenes "marcada" por una mezcla desfavorable de alto desempleo, creciente inactividad y trabajo precario en los países desarrollados, y de un aumento de trabajadores en situación de pobreza en países en desarrollo (OIT, 2014).

México se encuentra en un proceso de transición demográfica caracterizado por el engrosamiento de la parte media de la pirámide poblacional, es decir, el incremento proporcional de la población joven respecto al total de la población. Esta nueva estructura demográfica conlleva dos importantes retos: brindar a los jóvenes educación y trabajo suficiente de buena calidad; y garantizar a estos la disponibilidad futura de un sistema de seguridad social que les permita vivir su vejez en situaciones decorosas.

Aunque ambos retos son importantes, la provisión de educación y trabajo es un tema urgente que debe abordar la política pública hoy. Es necesario reconocer que la oferta de empleo en el país, en particular para los jóvenes, depende de múltiples factores y, por lo tanto, su dinámica está influida por causas tan diversas como el entorno económico internacional, el cambio tecnológico en los procesos de producción, la demanda interna, la calidad de la formación de los futuros trabajadores o las políticas públicas. Por ello, existe una serie de elementos a considerar cuando se discute el tema del empleo para los jóvenes y sus posibles soluciones.

Un aspecto fundamental son las condiciones en las cuales se da la transición de la escuela al trabajo entre

los jóvenes; el tiempo que permanecen en la escuela y las habilidades adquiridas en esta que determinan, en gran medida, las características de los empleos a los que tienen acceso. Uno de los mayores retos que enfrenta el país hoy es la transición exitosa de la escuela al trabajo de los jóvenes en un contexto de falta de oportunidades educativas, y de trabajo, adecuadas para este sector poblacional.

En general, los jóvenes se enfrentan a situaciones que los llevan a periodos prolongados de desempleo y les impiden mejorar sus habilidades y obtener experiencia de manera consistente. Algunas de estas situaciones se relacionan con la dificultad para obtener un trabajo estable dentro del sector formal en sus primeros años del ciclo laboral, o con la proclividad a ser despedidos en épocas de crisis.

Para un joven, experimentar el desempleo en una etapa temprana de la vida profesional puede tener consecuencias en los salarios que seguirán desalentando sus perspectivas de empleo e ingresos incluso decenios más tarde (OIT, 2013b), así como afectar negativamente su grado de satisfacción personal y profesional (Morsy, 2012).

Estos efectos son más graves para los jóvenes que tienen un nivel de educación secundaria o inferior, puesto que desde un principio se encuentran en una posición de mayor vulnerabilidad.

En vista de lo anterior, la atención al desarrollo laboral de los jóvenes en situación de pobreza es de gran relevancia. La política de desarrollo social ha destinado esfuerzos importantes a tal segmento poblacional a través de programas que buscan romper con el ciclo transgeneracional de la pobreza. Si bien existe evidencia de que algunos programas de transferencias condicionadas poseen efectos positivos en la escolaridad y en logros educativos,³ aún no se ha demostrado que

³ Entre los programas que han demostrado efectos en escolaridad o logro escolar se encuentra Chile Solidario, en Chile, Familias en Acción, en Colombia, y Prospera (antes Oportunidades), en México.

por sí mismos tengan resultados en el logro o estatus ocupacional de los jóvenes beneficiarios.

El derecho al "trabajo digno y socialmente útil" es una garantía individual consagrada en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 123, el cual establece las condiciones necesarias mínimas que deben existir para no vulnerar los derechos de la población trabajadora, como la edad mínima para ingresar al mercado de trabajo, que actualmente es de 15 años. El incumplimiento de la norma sobre la edad mínima para trabajar da lugar al problema del trabajo infantil, un fenómeno relacionado con problemas estructurales como la pobreza, la desigualdad y el incumplimiento de los derechos sociales.

El trabajo y la escuela son dos de los principales mecanismos de integración social de la población joven, por lo que la carencia en el acceso a ambos espacios incrementa el riesgo de marginación. Por ello es en especial preocupante que el desempleo sea tres veces mayor en jóvenes que en adultos, y que la mayor proporción de la población joven trabajadora se ubique en el sector informal, en el cual se perciben ingresos bajos, hay inestabilidad y desprotección social (Morales, 2016).

Los jóvenes representan una cuarta parte de la población total del país;⁴ para el primer trimestre de 2018, había alrededor de 31.1 millones de jóvenes entre 15 y 29 años, que significaban el 29.3% de la población económicamente activa (PEA) (alrededor de 16 millones) y el 39.7% de la población no económicamente activa (PNEA)⁵ (15.1 millones).

Al respecto, la PEA joven está compuesta por 63.4% de hombres y 36.6% de mujeres. En ambos sexos, poco más de la décima parte estudia; sin embargo, se advierte una diferencia relevante en el porcentaje que trabaja y realiza quehaceres domésticos, ya que en los hombres representa el 56.8%, mientras que en las mujeres, el 84%; de la misma forma, una cuarta parte (23.9%)

de los hombres se dedican de manera exclusiva a alguna actividad económica, en tanto que las mujeres en esa situación no superan ni el 4%. Lo anterior revela una amplia proporción de mujeres que, además de trabajar, llevan a cabo otras actividades como estudiar o realizar quehaceres domésticos.

En cambio, la PNEA joven está conformada en su mayoría por mujeres (65.8%), de las cuales el 39% reportó dedicarse a estudiar y el 59.5%, a quehaceres del hogar; no obstante, para el caso de los hombres, el 70% reportó estudiar y únicamente el 22.9% dijo dedicarse a quehaceres del hogar.⁶ Lo anterior muestra, primero, el acceso desigual de las mujeres al mercado de trabajo en relación con los hombres, y segundo, que tal circunstancia está vinculada, también, con el acceso desigual a la escuela, ya que solo 4 de cada 10 mujeres se encuentran estudiando, mientras que los hombres lo hacen 7 de cada 10.

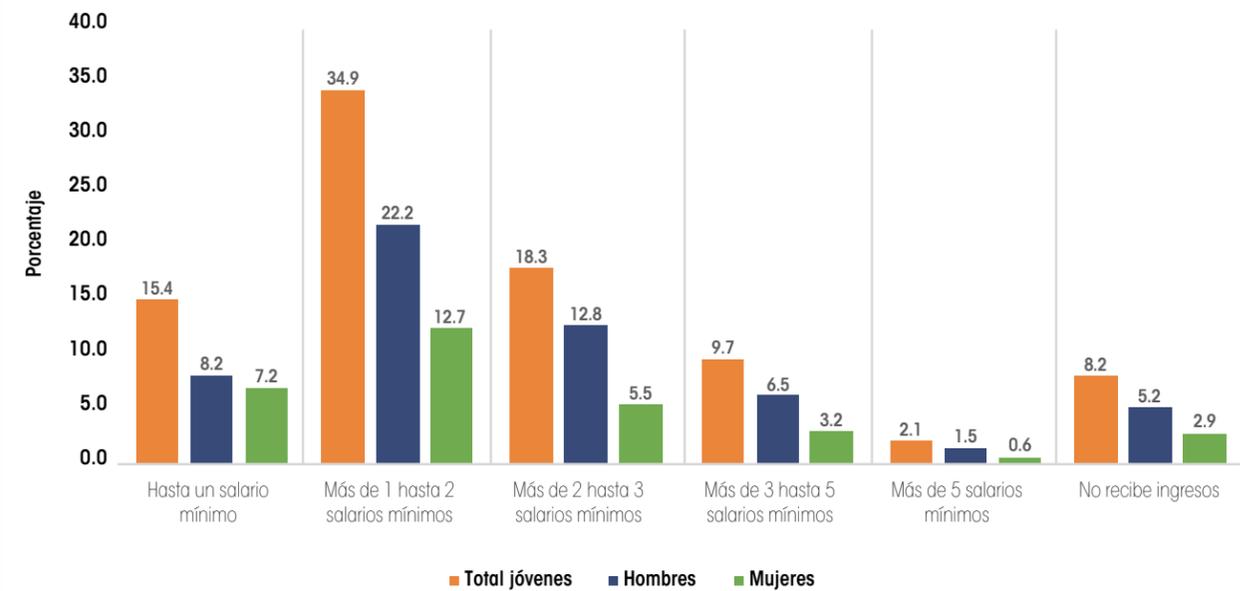
Respecto a los jóvenes pertenecientes a la PEA, casi el 95% está ocupado. De ese porcentaje, el 12.7% se ubica en el sector primario, el 27.7%, en el sector secundario, y el 58.4%, en el sector terciario. De este último grupo sobresale que el 19.3% se dedica a actividades relacionadas con el comercio.

Al primer trimestre de 2018 (ver gráfica 1), del total de jóvenes ocupados, casi tres cuartas partes (68.6%) percibían de uno a tres salarios mínimos; el 8.2% no recibían ingreso y solo el 2.1% ganaban más de cinco salarios mínimos, es decir, alrededor de 13,000 pesos mensuales.

Respecto a la distribución por sexo, dado que la proporción de mujeres ocupadas es inferior a la de los hombres, su participación es menor a lo largo de la distribución salarial, con una concentración en el nivel de uno a tres salarios mínimos.

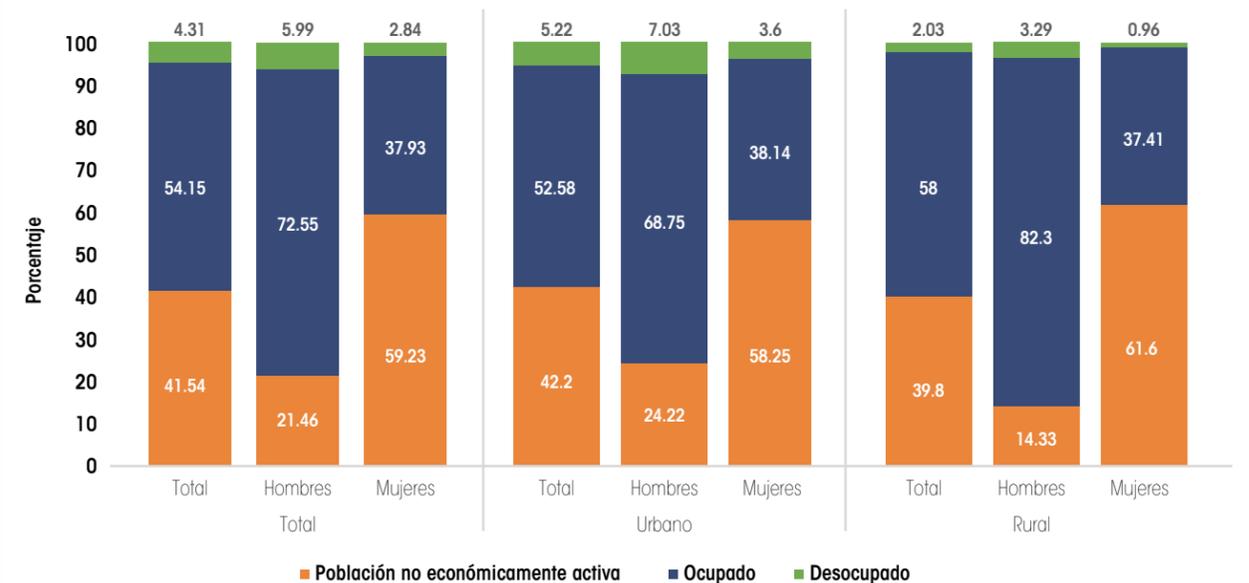
En 2016, el 42.9% de los jóvenes vivía en situación de pobreza.⁷ De esta proporción, el 54.1% estaba ocupado,⁸ el 4.3%, desocupado, y el 41.5% era población no económicamente activa.

Gráfica 1. Distribución del ingreso por sexo entre los jóvenes en México, 2018



Fuente: Elaboración del CONEVAL con base en la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo 2018-I trimestre.

Gráfica 2. Jóvenes en situación de pobreza según situación laboral y tipo de localidad



Fuente: Elaboración del CONEVAL con base en el Módulo de Condiciones Socioeconómicas de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (MCS-ENIGH) y la medición de pobreza de 2016.

Al analizar por tipo de localidad, rural o urbana⁹ los hombres son, en su mayoría, PEA ocupada y las mujeres, PNEA; asimismo, la proporción de jóvenes desocupados es marginal. Lo anterior resalta el panorama

⁹ De acuerdo con lo establecido en el Marco Geoestadístico Nacional del INEGI, las localidades rurales son aquellas con una población menor de 2,500 habitantes y que no son cabecera municipal. Las localidades urbanas son aquellas con una población igual o mayor de 2,500 habitantes o cabeceras municipales, independientemente de su número de habitantes.

⁴ Las estimaciones de los indicadores de esta sección se realizaron con base en la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo, primer trimestre de 2018.

⁵ La PNEA se describe como aquella que declara realizar actividades consideradas no económicas: aquella población que declara rentar o alquilar alguna propiedad, que se encuentra jubilada o pensionada, se dedica a quehaceres del hogar, se dedica a estudiar, personas con alguna limitación física o mental que les impida trabajar por el resto de su vida.

⁶ El resto de los hombres y las mujeres reportan tener alguna limitación física o mental, o estar en otra situación.

⁷ Los indicadores que caracterizan a la población en situación de pobreza fueron obtenidos utilizando la base de datos publicada por el CONEVAL en 2017.

⁸ La población ocupada considera a las personas que realizaron algún tipo de actividad económica en la semana de referencia, ya sea trabajando por lo menos una hora o un día para producir bienes o servicios de manera independiente o subordinada, con o sin remuneración; o bien, que se encuentran ausentes temporalmente de su trabajo sin interrumpir su vínculo laboral con la unidad económica.

desfavorable al que se enfrentan las mujeres jóvenes en situación de pobreza (58.2% urbanas y 61.6% rurales), ya que, al dedicarse, en su mayoría, a actividades no económicas, las capacidades para superar esa condición de marginación y carencia social son limitadas.

El desequilibrio entre la limitada capacidad del sector moderno de la economía en crear suficientes empleos para la población en edad de trabajar, la pérdida del poder adquisitivo de los salarios reales y el incremento de la pobreza tienen como resultado la precocidad y prolongación del ciclo de vida laboral, así como el crecimiento de sectores de baja productividad, como el autoempleo. A pesar de que el mercado se ha flexibilizado a tal punto que incorpora cada vez a más población joven, los ubica en empleos que poco pueden ayudar a las necesidades de sus hogares (Horbath, 2004).

Llamar "precario" a un empleo significa que puede realizarse en un horizonte de corto plazo o con un elevado riesgo de perderse; con inestabilidad, que se traduce en contrataciones indefinidas, temporales o subcontrataciones, en un contexto de poca protección a la integridad física y psicológica y bajas remuneraciones (Morales, 2016). Las dificultades en el desarrollo laboral de los jóvenes requieren que se planteen estrategias que contribuyan a su erradicación.

El cuadro 1 presenta información sobre la protección social de la población joven pobre y trabajadora. Durante 2016, en las localidades urbanas, el 10.2% de los jóvenes ocupados en situación de pobreza contaba con acceso directo a la seguridad social; no obstante, en el ámbito rural solo el 2.9% lo tenía. Tanto en las localidades rurales como en las urbanas, las mujeres jóvenes reportan la menor proporción de acceso a la seguridad social, lo que implica mayor vulnerabilidad ante eventualidades, como accidentes o enfermedades, o ante circunstancias como el embarazo (Schkolnik, 2005).

En cuanto a los indicadores que componen la seguridad social, la prestación más recurrente entre los jóvenes es el acceso a servicios médicos, pero la cobertura es muy baja, ya que en zonas urbanas no

alcanza al 20% de los jóvenes ocupados y en rurales no llega al 5%. Lo anterior significa que la mayoría de la PEA joven ocupada en situación de pobreza posee empleos que no posibilitan la atención médica por prestación laboral; esta situación resulta más aguda para los jóvenes rurales.

Por otro lado, tanto la incapacidad en caso de enfermedad o maternidad como la participación en ahorros para el retiro son también mínimas entre los jóvenes pobres, y en mayor medida para los del sector rural, ya que ambas prestaciones no alcanzan el 10% de cobertura. Con lo anterior se evidencia la situación precaria de los empleos en la que los jóvenes pobres desarrollan su vida cotidiana y la de sus familias.

Un elemento que cobra importancia para este análisis es la revisión de las condiciones en las que se desarrollan los jóvenes beneficiarios del Programa de Inclusión Social Prospera, ya que este cuenta con criterios de focalización que consideran a ese sector como determinante en la prioridad de elegibilidad de sus beneficiarios.

En 2016, 5.5 millones de jóvenes de entre 15 y 29 años eran beneficiarios de Prospera, lo que representa el 18% de este grupo de la población del país; de estos, el 79.2% vivía en localidades urbanas y el 20.8% restante, en rurales.

Una décima parte (10.5%) de los jóvenes beneficiarios eran jefes de hogar, en tanto que la mayoría (62.7%) eran hijos o hijas del jefe; el 11.6% restante eran cónyuges y el 15.2% no tenían parentesco directo con el jefe del hogar. La edad promedio del jefe joven beneficiario era de 25 años y la del hijo, 20. Asimismo, el 38.6% de los jóvenes beneficiarios, en general, reportaron tener entre uno y tres hijos.

En términos de educación, en 2016, el 44.3% de los jóvenes de Prospera tenía como grado máximo de estudios la educación básica;¹⁰ la mayor proporción se concentraba en nivel secundaria, con el 35.1%. Para el 54.7%, el grado máximo de estudios era igual o mayor de educación media superior y el 33.5% correspondía a bachillerato mientras que el 18.3%, a profesional universitario. Es importante mencionar que el porcentaje de jóvenes de

Cuadro 1. Porcentaje de jóvenes en situación de pobreza que se encontraban ocupados según prestaciones laborales, por tipo de localidad y sexo, México, 2016

Grupo poblacional	Servicios médicos por prestación laboral	Incapacidad en caso de enfermedad o maternidad con goce sueldo	SAR o Afore	Acceso directo a la seguridad social
Nacional				
Total	14.2	8.3	7.4	8.0
Hombres	15.1	8.3	8.3	8.5
Mujeres	12.7	8.2	6.0	7.1
Urbano				
Total	18.3	10.6	9.6	10.2
Hombres	19.8	10.9	11.0	11.1
Mujeres	15.9	10.1	7.4	8.8
Rural				
Total	4.9	3.0	2.4	2.9
Hombres	5.1	2.7	2.4	3.0
Mujeres	4.4	3.5	2.5	2.8

Fuente: Elaboración del CONEVAL con base en el MCS-ENIGH 2016 y la medición de pobreza de 2016.

Prospera sin nivel educativo es menor que el 1% y el de jóvenes con escolaridad de licenciatura, del 0.6%.

En el cuadro 2 se muestra el detalle de la ocupación de los jóvenes beneficiarios de Prospera por sexo. Durante 2016, la proporción de hombres ocupados superó a la proporción de mujeres, tanto en localidades rurales como urbanas, lo cual es consecuencia de que la mayor parte de las mujeres jóvenes beneficiarias del programa no forman parte de la PEA.

En general, la desocupación no rebasa en ningún caso el 5%; en cuanto a la ocupación, para los hombres que residen en zonas rurales es más intensa para quienes se ubican en áreas urbanas, lo que puede indicar una mayor proporción de jóvenes estudiantes en estas últimas. En el caso de las mujeres, las actividades no económicas son preponderantes en ambos criterios territoriales; no obstante, en el sector rural casi es inexistente la desocupación para el sexo femenino.

De los jóvenes beneficiarios ocupados, el 90.3% son empleados, el 9.4%, trabajadores independientes sin pago, y el 0.4%, trabajadores independientes con pago.

Los jóvenes beneficiarios de Prospera en México se dedican, en su mayoría, a actividades en el sector terciario (59.8%), en tanto que hay poco más de la cuarta parte (28.6%) en la manufactura, industria, etcétera, y en las actividades primarias se emplea poco más de la décima parte (11.7%).

Por ámbito territorial, en los hogares urbanos, el 66.3% se dedica a las actividades relacionadas con los servicios, mientras que en los hogares rurales la mayoría (38.4%) se ocupa en actividades del sector primario. Las mujeres jóvenes beneficiarias de Prospera, en su mayoría, tanto en localidades rurales como urbanas, laboran en el sector terciario (77.1% urbano y 53.6% rural). Lo anterior pudiera obedecer a estereotipos de género o a aspectos de flexibilidad laboral, ya que una parte importante de jóvenes hombres están trabajando en la explotación de recursos naturales, la construcción, la industria, entre otros ramos, y la mayoría de las mujeres, en servicios y comercio; por ello, la sensibilización sobre la igualdad de género, desarrollo de otras habilidades y el fomento de un ambiente de trabajo agradable constitu-

¹⁰La educación básica abarca la formación escolar de los niños desde los 3 a los 15 años de edad y se cursa a lo largo de 12 grados, distribuidos en tres niveles educativos: tres grados de educación preescolar, seis de educación primaria y tres de educación secundaria.

Cuadro 2. Jóvenes beneficiarios de Prospera según situación laboral y tipo de localidad, México, 2016

Porcentaje	Hombres	Mujeres	Total
Nacional			
Ocupado	72.5	44.6	58.3
Desocupado	4.7	2.2	3.4
No económicamente activo	22.8	53.2	38.3
Urbano			
Ocupado	69.9	44.7	57.1
Desocupado	5.0	2.7	3.8
No económicamente activo	25.1	52.6	39.1
Rural			
Ocupado	82.3	44.2	62.7
Desocupado	3.6	0.4	1.9
No económicamente activo	13.4	55.4	35.4

Fuente: Elaboración del CONEVAL con base en el MCS-ENIGH 2016.

yen áreas de oportunidad para que las jóvenes beneficiarias de Prospera busquen empleo en otros sectores.¹¹

Respecto a la protección social mediante un empleo formal, en el cuadro 3 se muestra que, en 2016, el 51.8% de los jóvenes beneficiarios ocupados reportó no

recibir ninguna prestación por parte de su empleador, y solo el 8.9% contaba con acceso directo a la seguridad social. En las localidades urbanas, el 54.4% de los jóvenes beneficiarios ocupados no tuvo prestaciones y en las rurales el 49.4%.

Cuadro 3. Jóvenes beneficiarios de Prospera según prestaciones laborales, México, 2016

Población	Servicios médicos por prestación laboral	Incapacidad en caso de enfermedad o maternidad con goce sueldo	SAR o Afore	Acceso directo a la seguridad social	Sin prestaciones laborales
Total					
Total	14.4	7.1	10.5	8.9	51.8
Hombres	17.9	7.4	16.0	8.3	54
Mujeres	8.5	6.6	5.5	10.1	47.5
Urbano					
Total	18.4	8.7	9.7	13.9	54.4
Hombres	23.5	9.21	12.0	14.5	57.5
Mujeres	10.3	7.9	16.3	13.0	49.5
Rural					
Total	4.4	3.0	15.6	4.5	49.4
Hombres	4.8	3.1	4.4	3.4	51.2
Mujeres	3.5	2.9	8.0	7.0	45.3

Fuente: Elaboración del CONEVAL con base en el MCS-ENIGH 2016 y el programa de cálculo de medición de pobreza de 2016 del CONEVAL.

Causas de la problemática

Con objeto de identificar las mejores alternativas de políticas públicas que coadyuven a la atención de las principales problemáticas de la población trabajadora joven, es necesario conocer sus causas y efectos. El mercado de trabajo juvenil no siempre opera como se establece en las teorías generales sobre oferta y demanda de trabajo; esto se debe a sus características inherentes, como la falta de experiencia laboral, la carencia de información sobre el mercado, así como los procesos de desempleo friccional en la transición escuela-trabajo (Schkolnik, 2005).

De acuerdo con la literatura sobre empleabilidad juvenil, tres de las causas principales coincidentes del desempleo son el bajo desarrollo de capital humano, la desconexión entre la demanda y la oferta de calificaciones, y las condiciones específicas del mercado. Estas causas inmediatas son, a su vez, el resultado de varias causas subyacentes que se deben considerar para diseñar intervenciones dirigidas al desarrollo laboral juvenil (ver figura 1). Es importante resaltar que las causas pueden estar conectadas entre sí.

Respecto al bajo desarrollo de capital humano, este puede ser el resultado de una o varias de las siguientes razones:

- Baja calidad del sistema educativo. En general, el nivel educativo y la calidad de la educación son determinantes de la empleabilidad juvenil. Los efectos de las habilidades cognitivas en resultados académicos, laborales y sociales han sido ampliamente analizados (Bassi *et al.*, 2012), lo cual evidencia la relevancia de la calidad de la educación formal para la inserción laboral.
- Falta de desarrollo de habilidades socioemocionales. Las habilidades no cognitivas permiten que los jóvenes piensen de manera crítica y creativa, que se comuniquen con efectividad y resuelvan problemas. De acuerdo con Bassi *et al.* (2012), cada vez es menor la necesidad de personal con conocimientos específicos y que realice procesos rutinarios de producción, mientras que amplía la necesidad de recursos humanos que muestren competencias y habilidades so-

cioemocionales o no cognitivas, como capacidad de innovación, liderazgo, adaptación, trabajo en equipo, organización, planeación, entre otros.

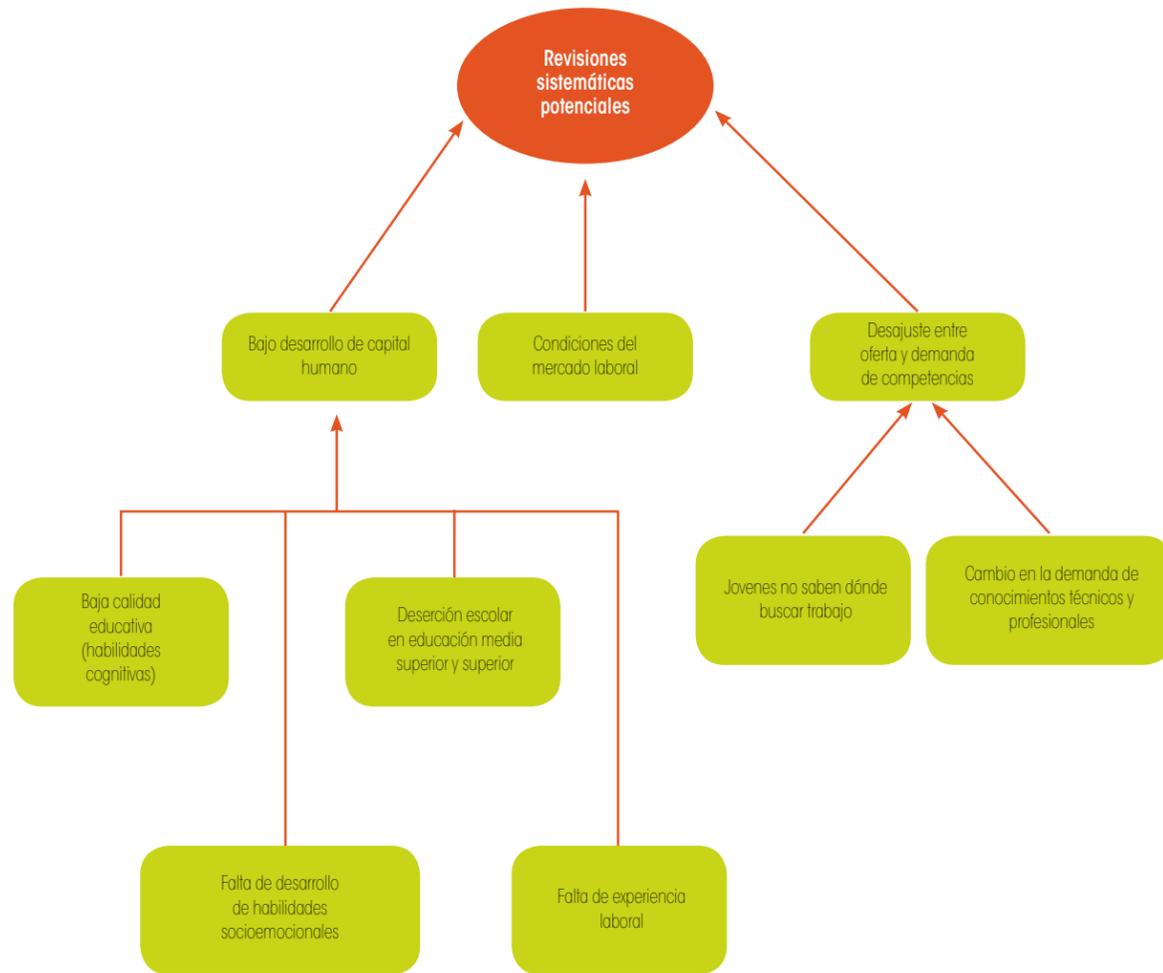
- Deserción escolar en educación media superior y superior. De acuerdo con la OIT, para que la capacitación laboral tenga mejores efectos, es necesario que los jóvenes posean niveles educativos adecuados; de lo contrario, es muy difícil transferir al joven las competencias generales que no incorporó en la educación formal. De ahí la importancia de impulsar acciones para fortalecer el sistema educativo y la capacitación para el empleo con la finalidad de que se conviertan en una "segunda oportunidad" para los grupos más vulnerables y desertores del sistema de educación formal. Una de las acciones a implementar es facilitar itinerarios flexibles y progresivos entre la educación y la capacitación laboral (OIT, 2013).
- Falta de experiencia laboral. La experiencia representa un factor esencial en la obtención de un empleo; a su vez, acumular experiencia laboral brinda información valiosa tanto a posibles empleadores como a quienes buscan trabajo, lo que facilita el proceso de inserción laboral (Bassi *et al.*, 2012). En el caso de los jóvenes, la falta de experiencia, sobre todo en la etapa de transición de la escuela al trabajo, podría estar inhibiendo la inserción al mercado y la calidad del trabajo que se obtiene.

Por otra parte, la desconexión entre la oferta y la demanda de calificaciones obedece a las siguientes razones:

- Los jóvenes desconocen las diferentes herramientas y mecanismos para buscar trabajo; además, ante la falta de experiencia laboral, carecen de las redes y conexiones informales que les pudieran dar opciones de empleo.
- Las empresas renuevan constantemente el tipo de conocimientos técnicos y profesionales que demandan, como las habilidades socioemocionales. De acuerdo con Manpower (2008), existe una baja oferta de recursos humanos con la capacidad necesaria para adaptar y utilizar el conocimiento a la velocidad con la que avanza el sector productivo. Las competencias

¹¹ Esta problemática no es específica de la población joven beneficiaria de Prospera, sino de la población mexicana en general. Según la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo, en el primer trimestre de 2018, el 78.6% de las mujeres ocupadas trabajaban en los sectores de comercio y servicios (24.9 y 53.7%, respectivamente), mientras que el 50.0% de los hombres ocupados trabajaban en esos sectores (14.4 y 35.7%, en ese orden).

Figura 1. Causas inmediatas y subyacentes* de la baja inserción laboral de los jóvenes



Fuente: Elaboración del CONEVAL con base en Bucheli (2005) y Bassi, Busso, Urzúa y Vargas (2012).
*Sólo se incluye el primer nivel de causas subyacentes

más demandadas son la combinación de comunicación, pensamiento crítico y habilidades matemáticas, información y tecnología (habilidades cognitivas), junto con autonomía, autoaprendizaje, valores ciudadanos y tolerancia hacia la diversidad (habilidades no cognitivas) (Székely, 2013).

Finalmente, las condiciones y la rigidez del mercado laboral, como el costo elevado de despidos, los altos impuestos sobre la nómina y la naturaleza de la gestión de las relaciones laborales, pueden afectar la creación de empleos formales, incluyendo aquellos dirigidos a jóvenes (OIT, 2013).



¿Qué intervenciones de política pública existen para lograr el desarrollo laboral juvenil?

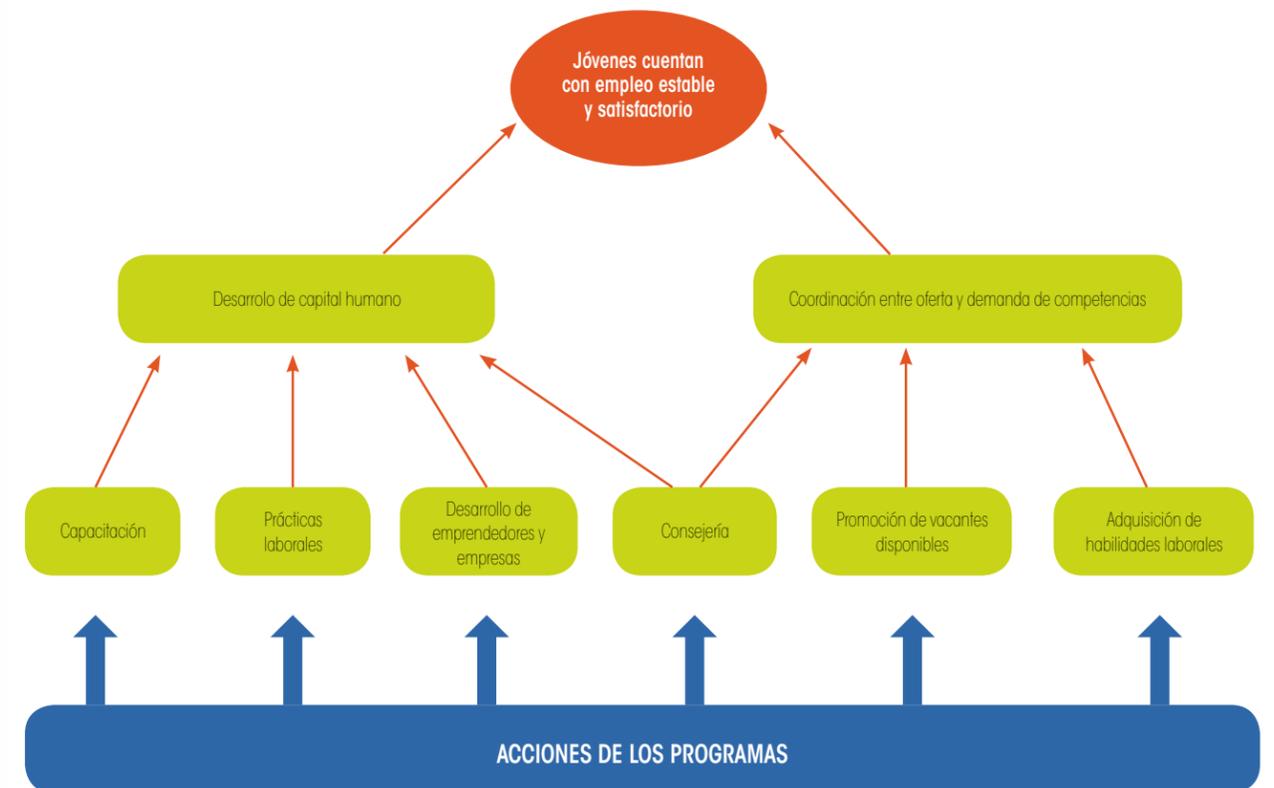
Como se señaló en la sección anterior, los factores asociados a la problemática de inserción laboral en los jóvenes se derivan del bajo capital humano, las condiciones del mercado laboral y la desconexión entre la oferta y la demanda de cualificaciones. En este sentido, las Políticas Activas del Mercado de trabajo (PAMT) ofrecen diversos medios que facilitan la inserción laboral de los jóvenes para que accedan a un empleo estable y satisfactorio¹² (ver figura 2). La relevancia de cada una de estas políticas puede variar dependiendo de las condiciones particulares del mercado laboral. A continuación se analizan las PAMT más relevantes para fomentar el desarrollo laboral de los jóvenes. Cabe mencionar que las PAMT analizadas no incluyen acciones para disminuir la deserción es-

colar, al considerarse una línea de acción diferente a la examinada en este estudio.

De acuerdo con la literatura sobre el tema, las principales acciones e intervenciones que involucran las PAMT son las siguientes (Olenik y Fawcett, 2013; OIT, 2013b):

- Programas de capacitación y entrenamiento mediante formación y educación técnica y vocacional, capacitación laboral, prácticas profesionales y capacitación en habilidades para la vida. La capacitación laboral no está limitada a la capacitación técnica ni a la enseñanza en el salón de clases.
- Servicios de búsqueda de empleo mediante bolsa de trabajo, información sobre vacantes, ferias de empleo, colocación de empleo, preparación de currículum y *coaching*. La asistencia en la búsqueda de empleo

Figura 2. Medios para reducir la baja inserción laboral ¹³



Fuente: Elaboración del CONEVAL con base en Olenik y Fawcett (2013) y OIT (2013b).

¹²De acuerdo con OIT (2013a), el empleo satisfactorio es un concepto subjetivo basado en la autoevaluación del trabajador. Implica un trabajo que el encuestado considera que se "adecua" a su trayectoria laboral deseada al momento de la encuesta.

¹³En este análisis no se consideran acciones relacionadas con mejoras al sistema educativo mexicano.

ayuda a los jóvenes a equiparar sus aspiraciones con las oportunidades de empleo y formación; además, mejora el flujo de información sobre perspectivas de empleo y hace la búsqueda eficiente y efectiva.

- Desarrollo de emprendedores y de empresas mediante programas que apoyan el autoempleo y el desarrollo de negocios, incluyendo formación empresarial, tutorías y servicios financieros. Promover la iniciativa empresarial por parte de los jóvenes puede tener mucho potencial para crear nuevos empleos y satisfacer las aspiraciones de los jóvenes por su flexibilidad e independencia. Asimismo, es más efectivo cuando se combina con otras acciones, como tutorías y servicios financieros (capital).
- Acciones para incrementar la demanda de trabajo por medio de políticas específicas para empleo juvenil, desarrollo de cadenas de valor, creación directa de empleos por el sector público, subsidios al salario, salario mínimo y exenciones fiscales a empleadores. Aunque este tipo de acciones incentiva la inserción laboral de grupos vulnerables, deben considerarse las posibles distorsiones en el mercado laboral y sus consecuencias.

La pertinencia y relevancia de las distintas acciones puede variar dependiendo de las causas de desempleo de los jóvenes; por ejemplo, un programa de servicio de búsqueda de empleo se vincula al objetivo específico de mitigar las ineficiencias provenientes de problemas de información entre demanda y oferta de empleo. En cambio, un programa de capacitación es más pertinente cuando se presentan imperfecciones del mercado que limitan el acceso de los trabajadores a la formación (Bucheli, 2005).

Políticas activas del mercado de trabajo en México

En México existen intervenciones que buscan contribuir al desarrollo laboral de los jóvenes, sobre todo de aque-

llos en situación de pobreza, para que tengan acceso a empleos de calidad en el mercado laboral. Tal es el caso del componente de inclusión laboral de Prospera, el cual opera desde 2014 mediante acciones de coordinación y articulación institucional con los programas de inserción laboral y de capacitación para el trabajo que facilitan la incorporación de sus beneficiarios, en particular de los jóvenes que ya concluyeron su educación media superior (EMS) y buscan iniciar una vida productiva.

Así, los jóvenes beneficiarios de Prospera tienen prioridad en el Servicio Nacional de Empleo (SNE) para obtener servicios gratuitos de vinculación productiva como asesoría, orientación y canalización a vacantes de empleo. De igual forma, se otorgan becas del programa Bécate¹⁴ de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS) en sus cuatro modalidades: capacitación mixta; capacitación en la práctica laboral; capacitación para el autoempleo; y vales de capacitación. Además, los jóvenes tienen acceso prioritario a programas productivos a nivel federal.¹⁵

En el corto plazo, el objetivo es facilitar la transición de los jóvenes de la escuela al trabajo al impulsar su inclusión laboral mediante los programas de capacitación y la ayuda en la búsqueda de empleo; mientras que en el mediano y largo plazo, mejorar las condiciones de bienestar social y contribuir a su salida progresiva de la condición de pobreza.

Además de Prospera, en México existen 12 programas y acciones a nivel federal cuyos objetivos se relacionan con la atención de las principales causas de la baja inserción laboral de los jóvenes (ver cuadro 4).¹⁶

Varias de las intervenciones identificadas cuentan con más de un medio para reducir la baja inserción laboral. Este es el caso de la mayoría de los programas orientados al desarrollo de los emprendedores, ya que, por lo general, van acompañados de asesoría técnica para apoyar a los beneficiarios durante el desarrollo del proyecto.

De este universo de intervenciones, solo tres de los programas tienen como población objetivo, de manera específica a los jóvenes (no necesariamente a los que habitan en zonas urbanas) y solo uno es para la población en general que habita en localidades urbanas (no necesariamente para jóvenes).

Entre los programas con objetivos explícitos de inserción laboral, se pueden distinguir dos grupos principales: aquellos que buscan contribuir a la creación de

empleo e ingresos mediante el autoempleo y aquellos que buscan contribuir a generar las condiciones en el mercado de trabajo que incrementen la probabilidad de inserción laboral.

El primer grupo de intervenciones que fomentan el autoempleo no tiene, de modo explícito, como población objetivo a las personas desempleadas o subempleadas, mientras que el segundo grupo sí se enfoca en esa población.

Cuadro 4. Intervenciones relacionadas con la baja inserción laboral de los jóvenes a nivel federal, 2018

Tipo de intervención	Institución	Programa
Capacitación y entrenamiento	Secretaría del Trabajo y Previsión Social	• E004-Capacitación para incrementar la productividad
		• E003-Ejecución de los programas y las acciones de la política laboral
	Secretaría de Educación Pública	• E005-Formación y certificación para el trabajo
		• E009-Programa de Formación de Recursos Humanos basada en Competencias
		• E028-Normalización y certificación en competencias laborales
	Secretaría de Desarrollo Social	• E016-Articulación de políticas públicas integrales de juventud
Desarrollo de emprendedores y empresas	Secretaría de Economía	• S021-Programa Nacional de Financiamiento al Microempresario y a la Mujer Rural
		• S020-Fondo Nacional Emprendedor
	Secretaría de Desarrollo Social	• S017-Programa de Fomento a la Economía Social
		• S057-Programas del Fondo Nacional de Fomento a las Artesanías
		• U008-Subsidios a programas para jóvenes
Servicio de búsqueda de empleo y capacitación	Secretaría del Trabajo y Previsión Social	• S043-Programa de Apoyo al Empleo

Fuente: Elaboración del CONEVAL con base en el Listado CONEVAL de Programas y Acciones Federales de Desarrollo Social 2018.

¹⁴Bécate es un subprograma del Programa de Apoyo al Empleo.

¹⁵Cabe mencionar que los apoyos del SNE y de Bécate son para beneficiarios del programa en zonas urbanas, mientras que los beneficiarios de zonas rurales cuentan con el apoyo de algunos programas productivos que ya operan en esas regiones.

¹⁶En el análisis se excluyeron aquellas intervenciones que se dirigen específicamente a localidades rurales.

¿Qué funciona? Evidencia sobre la efectividad de los programas dirigidos a mejorar el desarrollo laboral juvenil¹⁷

Sobre la eficacia de las políticas de desarrollo laboral juvenil se han llevado a cabo diversas evaluaciones de impacto que reportan efectos de este tipo de intervenciones. El análisis de la evidencia existente y su uso potencial para la puesta en práctica de políticas públicas sobre desarrollo laboral implica un proceso de revisión exhaustivo para determinar la calidad de los resultados obtenidos en términos del rigor metodológico de las evaluaciones de las cuales se derivan. Por ello, a fin de obtener una síntesis de la evidencia existente en torno al tema que ocupa este documento, se ha priorizado el uso de revisiones sistemáticas más que de evaluaciones de impacto a intervenciones particulares.

Una revisión sistemática analizada es la elaborada por Olenik y Fawcett (2013)¹⁸ la cual comprende 54 estudios sobre el tema de desarrollo laboral juvenil en alre-

dedor de 50 países,¹⁹ publicados entre 2001 y 2012. Del total de estudios, 20 son evaluaciones experimentales, seis cuasiexperimentales, tres contienen metaanálisis, mientras que el resto son estudios transversales o evaluaciones de desempeño. Asimismo, durante la revisión, los autores realizaron entrevistas a expertos en el área y a las principales organizaciones que funcionan como donantes de este tipo de intervenciones en el mundo.

Cabe mencionar que la mayoría de las intervenciones examinadas en los estudios están dirigidas a jóvenes que no están estudiando, y no se incluyen intervenciones de educación formal. En este sentido, las principales acciones identificadas en la revisión para impulsar el desarrollo laboral fueron las que se presentan en el cuadro 5.

La mayoría de las intervenciones de desarrollo la-

Cuadro 5. Principales intervenciones analizadas

Intervención	Actividades/Componentes
Educación laboral y capacitación	<ul style="list-style-type: none"> • Capacitación y educación técnica o vocacional • Educación técnica vocacional o básica • Capacitación de habilidades laborales • Prácticas profesionales • Capacitación de habilidades para la vida
Servicios de búsqueda de empleo	<ul style="list-style-type: none"> • Publicación de vacantes • Ferias de empleo • Prácticas de observación/ sombra • Servicios de inserción laboral • Apoyo en elaboración de currículo • Entrenamiento (coaching) • Mediación
Desarrollo de emprendedores y empresas	<ul style="list-style-type: none"> • Capacitación en iniciativa empresarial • Mentoría • Servicios financieros para préstamos y capital
Políticas y programas que inciden en la demanda laboral juvenil	<ul style="list-style-type: none"> • Políticas nacionales de empleo juvenil • Desarrollo de cadenas de valor • Programas de empleos públicos • Subsidios salariales • Salario mínimo • Exenciones fiscales para empleadores • Vales para transporte, cuidado infantil, etcétera.

Fuente: Elaboración del CONEVAL con base en Olenik y Fawcett (2013).

¹⁷ Para conocer más sobre cada una de las intervenciones, se recomienda revisar el anexo 3, que incluye información sobre estudios y los efectos en las variables de resultado para las intervenciones analizadas, la población objetivo a la que se enfocó la intervención, el (los) país(es) donde se llevó a cabo, si se realizó en zonas rurales o urbanas, y la duración de las intervenciones, entre otros datos.

¹⁸ En las siguientes secciones se utilizarán otros estudios sobre el tema, pero la principal fuente de información del análisis es la revisión sistemática de Olenik y Fawcett (2013)

¹⁹ El enfoque de la revisión es en países en desarrollo, aunque se incluyen estudios relevantes de Estados Unidos.

bora están integradas por componentes diferentes, lo que dificulta identificar cuáles elementos específicos son los que tienen efectos en los beneficiarios de los programas. El 35% de los estudios analizados evalúan el impacto de intervenciones que comprenden cinco o más componentes; el 30% de los programas incluyen entre tres y cuatro componentes; y el 35% tienen máximo dos componentes. Independientemente de las alternativas metodológicas elegidas, no se logró aislar la efectividad de cada factor.

Sin embargo, con la intención de obtener información sobre los efectos de las intervenciones de desarrollo laboral juvenil, la revisión presenta evidencia de impacto de las intervenciones en conjunto para los siguientes seis indicadores analizados:

- Salario y prestaciones: salarios por tipo, salarios estándar, prestaciones laborales.
- Empleo: probabilidad de empleo, empleo actual (sí/no), tipo de empleo (pasantía, remunerado), negocios desarrollados con éxito, calidad del empleo (formal/informal), tasa de empleo.
- Educación continua: reingreso a un programa educativo, inscripción en un programa de formación profesional.
- Desarrollo de habilidades y adquisición de conocimientos: habilidades laborales, habilidades de negocios para emprendedores, habilidades sociales, emocionales y técnicas, y habilidades para el empleo.
- Actitudes: nivel de confianza en la obtención y apli-

cación de habilidades para el trabajo, así como desarrollo de espíritu emprendedor.

- Comportamiento: probabilidad de aplicar habilidades adquiridas.

En el cuadro 6 se muestra el impacto de las intervenciones de desarrollo laboral juvenil en cada una de las variables analizadas de manera resumida.

En términos de salarios y prestaciones, la evidencia sugiere que los programas de desarrollo laboral dirigidos a jóvenes tienen un impacto positivo en el empleo y los ingresos. Este impacto es mayor en mujeres de ingresos bajos y poca escolaridad formal, y en los países en desarrollo, en especial en América Latina. La revisión señala que las mujeres jóvenes que reciben capacitación laboral tienen ingresos 18% mayores a las mujeres jóvenes que no participaron en ese tipo de programas. Lo anterior coincide con los resultados encontrados en un metaanálisis realizado por Card y colaboradores (2015), en el cual se analizan alrededor de 200 evaluaciones econométricas y se concluye que la magnitud del impacto de este tipo de programas es mayor para las participantes mujeres.

Asimismo, los programas dirigidos a jóvenes en situación de pobreza en áreas urbanas tienden a ser más exitosos, tal vez esto se deba a que, en general, esas intervenciones son integrales y contienen varios componentes. Los hallazgos relacionados con jóvenes de áreas rurales o agrícolas, así como jóvenes con educa-

ción superior, no son claros porque existen pocos estudios enfocados en esa población.

Como se mencionó, no es posible identificar el efecto atribuible a cada tipo de componente en los diversos indicadores ni el de cada intervención presentada en el cuadro 6; sin embargo, las actividades como prácticas profesionales, capacitación vocacional, capacitación de habilidades para la vida, mediación y vales para apoyos específicos (vales) parecieran tener mayores resultados positivos.

Por otra parte, es importante señalar que el impacto de los programas gubernamentales de subsidio al empleo juvenil²⁰ en países en desarrollo no es concluyente. Lo anterior puede deberse a que los programas de subsidio al empleo, por lo regular, son diseñados sin considerar las necesidades específicas de los jóvenes a los que están dirigidos y con pocos vínculos con la demanda del mercado laboral de la región o el país. Por el contrario, en Estados Unidos de América (EUA) y en otros países desarrollados, los subsidios al salario han tenido efectos positivos y significativos en mantener a los jóvenes empleados.

Un ejemplo interesante son los apoyos de asistencia social que incluyen un componente de apoyo al empleo (conocidos como *welfare-to-work*) para desempleados que no tienen otro tipo de beneficios específicos en el caso de desempleo. En una revisión sistemática realizada por Smedslund y colaboradores (2006) se concluye que los programas de apoyo al empleo en EUA tienen efectos reducidos, pero son consistentes entre distintos estudios. Los impactos registrados son los siguientes: la reincorporación de los beneficiarios al mercado laboral, el aumento de su ingreso y la reducción de los apoyos de asistencia social otorgados. Específicamente, los autores estiman que un promedio de 33 beneficiarios debe recibir la intervención para poder predecir que uno o más de ellos encontrarán empleo. En cuanto al impacto en la reducción de la

proporción de participantes en asistencia social, los resultados son no concluyentes.²¹

Los resultados de Olenik y Fawcett (2013) sugieren que los programas que combinan componentes como capacitación en el trabajo, unidades en un salón de clases, capacitación de habilidades para la vida (o habilidades socioemocionales) y consejería tienden a ser más efectivos. También encontraron que las intervenciones de capacitación, por lo general, tienen mejores efectos en el mediano o largo plazo, mientras que los programas de apoyo a la búsqueda de empleo tienden a producir efectos en el corto plazo.

Como se mencionó, cada vez es mayor la necesidad de recursos humanos que posean competencias y habilidades socioemocionales, como capacidad de innovación, liderazgo, adaptación, trabajo en equipo, organización, planeación, entre otros (Bassi *et al.*, 2012). La capacitación de habilidades para la vida también busca mejorar la motivación y autoestima de los participantes y, en general, forma parte de una capacitación integral. Un ejemplo que se podría analizar es el programa Construye-T, que coordinó el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y la Secretaría de Educación Pública en México, cuyo objetivo era desarrollar habilidades socioemocionales en la comunidad escolar e implementar acciones participativas que contribuyeran a la mejora del ambiente escolar en los planteles públicos de EMS.²²

Respecto a la educación y capacitación técnica y vocacional, una revisión sistemática realizada por Tripney y sus colaboradores (2013) también concluye que este tipo de intervenciones tienen efectos positivos, aunque reducidos, en empleo pagado, empleo formal e ingresos mensuales. Los efectos de estas intervenciones en autoempleo y horas trabajadas a la semana no son indiscutibles. Asimismo, la evidencia sugiere que, en horas trabajadas, las mujeres jóvenes que se capacitan en estos programas obtienen resultados positivos, mien-

Cuadro 6. Impacto de las intervenciones en cada indicador

Indicador	Impacto
Empleo	Fuerte
Educación continua	Inconcluso
Comportamiento	Inconcluso
Actitud	Inconcluso
Desarrollo de habilidades y conocimientos	Fuerte

Fuente: Elaboración del CONEVAL con base en Olenik y Fawcett (2013) y la metodología descrita en el anexo 1 de este documento.

²⁰ El subsidio al empleo se refiere a apoyos directos a los individuos como complemento a los salarios laborales.

²¹ Un aspecto que se debe considerar en la interpretación de los resultados es que, de los 46 programas analizados, la mayoría de los participantes eran madres solteras (90%), debido a los criterios de elegibilidad del sistema de asistencia social en EUA, que favorecen a este grupo de población. Además, otra consideración importante es que la participación en los programas de empleo examinados era obligatoria en la mayoría de los casos. Los autores señalan que el impacto podría ser distinto en programas de participación voluntaria.

²² Información obtenida de la página web del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. El programa no cuenta con evaluaciones rigurosas.

tras que en el caso de los jóvenes hombres los efectos son nulos. Es de mencionar que los autores de algunos estudios incluidos sugieren que, a pesar de haberse realizado un metaanálisis riguroso, las conclusiones deben tomarse con cautela.

Un ejemplo interesante de este tipo de programas es el de Colombia, denominado Jóvenes en Acción, cuya evaluación de impacto demuestra que tiene efectos positivos, en especial para las participantes mujeres.

En términos de la probabilidad de obtener un trabajo remunerado, la evidencia muestra un incremento de siete puntos porcentuales en mujeres y seis puntos porcentuales en hombres. El programa también reporta efectos en el aumento del salario de los participantes: 12% de incremento en general y 18% de incremento para las mujeres (Attanasio, 2009).

Finalmente, la evidencia muestra que los jóvenes que participaron en programas de desarrollo laboral

adquirieron habilidades que fomentan el empleo externo, incluyendo competencias profesionales específicas, habilidades para entrevistas, desarrollo de currículo y búsqueda de empleo. En cuanto a cambios en actitud y comportamiento, así como el impacto en el reingreso a la escuela, la evidencia no es clara sobre qué funciona y para qué tipo de población (Olenik y Fawcett, 2013).

El cuadro 7 resume los hallazgos de las cinco revisiones sistemáticas incluidas en este análisis.

En el cuadro 8 se resumen los hallazgos por componente específico, con base en la revisión sistemática elaborada por Olenik y Fawcett (2013). Es importante recordar que el análisis no permite separar los efectos por componente, pero los autores sugieren tendencias hacia efectos positivos, como se presenta a continuación.

qué medidas se tomaron para evitar el sesgo de publicación. Sin embargo, es conveniente aclarar que los autores dieron prioridad a los estudios con mayor rigor y más actuales al mostrar los resultados de estos al principio de cada uno de los cuadros.

Respecto a los estudios incluidos, en la revisión no se valoran explícitamente los riesgos de sesgo, pero los autores advierten sobre las limitaciones de cada estudio, entre las que sobresalen: autoselección en la muestra de algunos estudios; deserción; evidencia rigurosa limitada en los estudios no experimentales; heterogeneidad en el tratamiento de los programas de capacitación; y que algunos estudios no controlan por los efectos de la economía o del mercado laboral o no cuentan con línea basal.

Por lo anterior, con base en la metodología señalada en el anexo 1, se considera que la calidad de la evidencia es baja. Por otro lado, esta revisión se diseñó para incluir intervenciones dirigidas tanto a la población rural como urbana; sin embargo, los resultados muestran una falta de información sobre la efectividad de las políticas para la inclusión laboral de los jóvenes que habitan en áreas rurales. De las cinco revisiones sistemáticas que comprende el análisis, una incluye solo evaluaciones de programas realizados en Estados Unidos; otras dos, intervenciones efectuadas en países desarrollados, como Alemania, Inglaterra, Australia, Canadá, entre

Cuadro 7. Resumen de hallazgos de revisiones sistemáticas

Revisión sistemática	Tipo de intervenciones	Principales hallazgos
Olenik, C. y Fawcett, C. (2013). <i>State of the field report: Examining the evidence in youth workforce development</i> . EUA: USAID	Educación y formación profesional, servicios de empleo, desarrollo de emprendedores y empresas, así como políticas y programas que buscan incidir en la demanda de empleo juvenil	<ul style="list-style-type: none"> Impacto positivo en el empleo y los ingresos. Este impacto es mayor en las mujeres de ingresos bajos y poca escolaridad formal, y en los países en desarrollo, especialmente en América Latina La evidencia muestra que los jóvenes que participaron en programas de desarrollo laboral adquirieron habilidades que fomentan el empleo externo, incluyendo competencias profesionales específicas, habilidades para entrevistas, desarrollo de currículo y búsqueda de empleo
Smedslund, G. Hagen, K. B., Steira, A., Johme, T., Dalsbø, T. K., Rud, M. G. (2006). <i>Work programmes for welfare recipients</i> . <i>Campbell Systematic Reviews</i> , p. 9	Programas de apoyo al empleo para beneficiarios de intervenciones de asistencia social, que incluyen: <ul style="list-style-type: none"> Capacitación y asistencia para la búsqueda de trabajo Capacitación vocacional Subsidios al empleo Clubes de empleo o grupos de apoyo de desempleados que se reúnen regularmente para hablar sobre la búsqueda de trabajo y su desarrollo profesional Incentivos financieros para buscar trabajo 	<ul style="list-style-type: none"> Efectos reducidos, pero consistentes Impactos en la reincorporación de los beneficiarios al mercado laboral; el aumento de su ingreso y la reducción de los apoyos de asistencia social otorgados 33 beneficiarios deben recibir la intervención para poder predecir que uno más de ellos encontrará empleo Poco se sabe del impacto de este tipo de programas fuera de Estados Unidos, ya que la mayoría de los estudios fueron realizados en ese país
Tripney, J. et al. (2013). <i>Technical and vocational education and training (TVET) interventions to improve the employability and employment of young people in low- and middle-income countries: A systematic review</i> . <i>Campbell Systematic Reviews</i> , p. 9	Programas de educación técnica y vocacional y capacitación para jóvenes	<ul style="list-style-type: none"> Efectos positivos (pero reducidos) en empleo pagado, empleo formal e ingresos mensuales Efectos inconclusos en efectos de estas intervenciones en autoempleo y horas trabajadas a la semana. Para horas trabajadas, pareciera que hay efectos solo en mujeres
Filges, T. et al. (2015). <i>Active Labour Market Programme Participation for Unemployment Insurance Recipients: A Systematic Review</i> . <i>Campbell Systematic Reviews</i> , p. 2	Programas de capacitación, programas de empleo directo en el sector público y asistencia para la búsqueda de trabajo	<ul style="list-style-type: none"> La participación en PAMT incrementa la posibilidad de que los participantes encuentren empleo La evidencia sugiere que no hay un efecto en ser asignado a un PAMT en un momento en particular No se pudo calcular los efectos diferenciados por tipo de acción
Card, D. et al. (2015). <i>What works? A meta-analysis of Recent Active Labor Market Program Evaluations</i> . NBER Working Paper Series. National Bureau of Economic Research	Capacitación, asistencia para la búsqueda de empleo, sanciones por no encontrar empleo (incluyendo la amenaza de tener que ser incluido en un programa social), empleo subsidiado por el sector privado y empleo subsidiado en el sector público	<ul style="list-style-type: none"> En intervenciones tipo work first,²³ como la asistencia en la búsqueda de empleo y las sanciones/amenazas, los efectos son positivos en el corto plazo Las intervenciones relacionadas con el desarrollo de capital humano (capacitación y subsidios en el sector privado) tienen efectos reducidos o casi nulos en el corto plazo, pero son positivos de dos a tres años posteriores a la participación en el programa Los impactos son mayores en mujeres y en participantes que llevan un periodo largo de desempleo PAMT tienden a tener resultados positivos en periodos de recesión

Fuente: Elaboración del CONEVAL.

Calidad de la evidencia

Para analizar la calidad de la evidencia, se consideran dos factores principales: el rigor metodológico de la revisión sistemática y la calidad de los estudios incluidos en ella. En este caso, la revisión sistemática de la cual se obtiene la mayor cantidad de información es un análisis narrativo que presenta algunas limitaciones, ya que los criterios de inclusión no son claros y no se menciona

Cuadro 8. Hallazgos por componentes específicos

Componentes INDIVIDUALES con tendencia a efectos positivos	Componentes que en CONJUNTO tienden a efectos positivos	Componentes con efectos inconclusos	Intervenciones con componentes no analizados en la revisión sistemática
<ul style="list-style-type: none"> Prácticas profesionales Capacitación vocacional Capacitación en habilidades para la vida Vales específicos Servicios de empleo (intervención con diversos componentes, como publicación de vacantes, ferias de empleo, prácticas de observación, servicios de inserción laboral, apoyo en elaboración de currículo y entrenamiento) Mediación 	Capacitación en el trabajo + capacitación en el salón + capacitación en habilidades para la vida + consejería	<ul style="list-style-type: none"> Subsidios gubernamentales 	<ul style="list-style-type: none"> Desarrollo de emprendedores y empresas Políticas y programas que inciden en la demanda laboral juvenil

Fuente: Elaboración del CONEVAL con base en Olenik y Fawcett (2013).

Nota: Las intervenciones y componentes se refieren a las descritas en el cuadro 5. Asimismo, las intervenciones pueden tener más de un componente.

²³ *Work first* o "trabajo primero" es una política que prioriza la inserción en el mercado laboral al trasladar a las personas desempleadas del sistema de subsidios al desempleo hacia el mercado laboral, mediante la inserción directa al trabajo, o bien, a través de capacitación, entrenamiento y experiencia laboral no remunerada. El objetivo de esta política es que las personas beneficiarias del subsidio del desempleo dejen de serlo y formen parte del mercado laboral.

otros. Las demás son revisiones que consideran intervenciones en países en desarrollo; por ejemplo, Argentina, México, Chile, Perú, Panamá, China, India, Kenia y Nigeria.

Existe una brecha de evidencia sobre la efectividad de intervenciones para la inclusión laboral para segmentos de jóvenes en específico, sobre todo para la población rural joven.

Dado que la población rural enfrenta más dificultades para acceder al trabajo formal y a las capacitaciones para el trabajo, hacen falta más evaluaciones de impacto para conocer qué sirve y qué no para la inclusión laboral de jóvenes rurales. Igualmente, es necesario que las propuestas aquí enunciadas se adapten a mecanismos para la observación y el análisis de la realidad de la actividad laboral de los jóvenes en el país.

Relación de la evidencia encontrada con acciones de política pública: el caso de Prospera

Como se mencionó, el proceso de rediseño de Prospera incluye un apoyo para impulsar la inserción de jóvenes de hogares beneficiarios en el mercado laboral, para lo cual se estableció una coordinación institucional con la STPS, específicamente con uno de los subprogramas del Programa de Apoyo al Empleo (PAE) denominado Bécate. Lo anterior, con el propósito de apoyar a jóvenes de áreas urbanas.

El objetivo general del PAE es "brindar atención a la población buscadora de empleo, mediante la prestación de servicios de vinculación laboral, apoyos econó-

micos o en especie para capacitación, autoempleo, movilidad laboral y apoyo a repatriados, con la finalidad de facilitar su colocación en un puesto de trabajo o actividad productiva" (STPS, 2016, p. 5). Por su parte, el subprograma Bécate se orienta a buscadores de empleo que requieren capacitarse para facilitar su colocación en algún empleo o el desarrollo de una actividad productiva por cuenta propia. Las actividades que realiza en sus cuatro modalidades se presentan en el cuadro 9.

Cabe señalar que la población objetivo de Bécate son los buscadores de empleo de 16 años o más, que requieren adquirir o reconvertir sus competencias o habilidades laborales para facilitar su colocación en un puesto de trabajo o el desarrollo de una actividad por cuenta propia.

Al comparar los componentes del programa con la evidencia derivada del análisis anterior, se puede afirmar que las cuatro modalidades son intervenciones integrales, lo que sugiere mayores posibilidades de éxito. En especial, el considerar actividades como prácticas laborales, capacitación de habilidades laborales y vales para apoyos específicos como transporte aumentan las probabilidades de tener efectos positivos en los indicadores de empleo y desarrollo de habilidades y conocimientos.

Es importante mencionar que el componente de beca para capacitación, presente en tres modalidades, es un subsidio al empleo juvenil, que al ser otorgado por el gobierno entra en la categoría de intervenciones cuyos resultados no son aún claros, como se explicó en la sección anterior. Sin embargo, en la modalidad de capacitación mixta, los cursos se imparten a petición de empleadores que requieren personal capacitado en una ocupación, actividad o puesto específico y que están dispuestos a facilitar sus instalaciones para que en ellas se lleve a cabo la capacitación. Lo anterior podría significar una relación más directa entre oferta y demanda que la analizada en la revisión sistemática, aunque habría que considerar cómo se toman en cuenta los perfiles de cada aspirante.

Entre los factores que no están explícitamente presentes en Bécate, se pueden mencionar la capacitación de habilidades para la vida y la consejería, componentes que, junto con la capacitación para el trabajo (de preferencia en un salón de clases), parecieran ser los más efectivos.

Finalmente, una cuestión relevante es la cobertura del programa, que en principio dejaría fuera a población de jóvenes en áreas rurales, y para los cuales la evidencia encontrada señala efectos positivos de este tipo de intervenciones.

Cuadro 9. Modalidades de Bécate

Indicador	Impacto
Capacitación mixta	<ul style="list-style-type: none"> • Capacitación de habilidades laborales • Beca para capacitación (1-3 salarios mínimos) • Subsidio para transporte
Capacitación en la práctica laboral	<ul style="list-style-type: none"> • Prácticas profesionales • Beca para capacitación (1-3 salarios mínimos) • Asesoría • Subsidio para transporte
Capacitación para el autoempleo	<ul style="list-style-type: none"> • Capacitación en iniciativa empresarial • Capacitación de habilidades laborales • Beca para capacitación (1-2 salarios mínimos) • Subsidio para transporte
Vales de capacitación	<ul style="list-style-type: none"> • Capacitación de habilidades laborales (en instituciones educativas y a cargo del PAE)

Fuente: Elaboración del CONEVAL con base en las reglas de operación 2016 del PAE.



Uso de la evidencia para la formulación de la respuesta de política pública

En general, las intervenciones dirigidas al desarrollo laboral de los jóvenes tienden a tener resultados positivos en sus beneficiarios, en especial cuando se trata de programas o políticas integrales cuyos componentes prevén la capacitación laboral y la capacitación para la vida.

Con el análisis disponible, aún no es posible identificar el efecto particular de cada tipo de actividad o componente, pero al menos la evidencia sugiere un impacto positivo fuerte en las variables relacionadas con empleo y con el desarrollo de habilidades y conocimientos. Por su parte, los impactos en términos de educación continua, comportamiento y actitudes son no concluyentes.

Para el caso de México, la coordinación institucional con programas como Prospera y el PAE (que incluso reporta evaluación de impacto con resultados positivos) pudiera apoyar el objetivo de promover la inclusión laboral de los jóvenes de hogares beneficiarios de Prospera y, en el largo plazo, contribuir a mejorar las condiciones de bienestar social y a la salida progresiva de la condición de pobreza de los nuevos hogares que formen los ahora jóvenes beneficiarios. Sin embargo, habría que analizar los criterios y procesos de operación específicos de este componente.

En general, la estrategia se pudiera fortalecer si se consideran las siguientes recomendaciones:

- Integrar capacitaciones para la vida que brinden habilidades socioemocionales a los jóvenes que pretenden incursionar en el mercado laboral, sobre todo aquellos que nunca se han enfrentado al mercado laboral y lo que esto implica.

- Promover alianzas entre el sistema educativo, el programa Prospera, empresas de ramos específicos y organizaciones de la sociedad civil que pudieran servir como mesas de discusión para tomar acciones específicas en torno al desempleo juvenil.
- Analizar las necesidades tanto de la oferta como de la demanda con el propósito de tener siempre actualizados los currículos de los cursos que se imparten. Lo anterior, considerando que la demanda de habilidades es un ciclo en constante cambio.
- Integrar la tecnología a las intervenciones definidas. El hecho de promover conocimientos tecnológicos puede representar ventajas en la búsqueda y obtención de empleo en la juventud (Olenik y Fawcett, 2013).
- Analizar las intervenciones que han mostrado resultados positivos y que se encuentran operando a nivel federal o estatal para buscar acercamientos o posibles alianzas.
- Considerar que la alianza de Prospera con el PAE atenderá solo a los jóvenes en zonas urbanas, por lo que se deben analizar las oportunidades que se les brindarán a los que habitan en localidades rurales, aparte del desarrollo de emprendedores que se tiene planeado.
- Analizar la posibilidad de realizar orientaciones vocacionales previas que complementen la estrategia propuesta; es decir, se podrían impartir asesorías en términos de orientación vocacional antes de que los jóvenes soliciten el apoyo del PAE o como primer paso del proceso; lo anterior para reforzar la visión de lo que desean hacer en la vida y evitar que el incentivo sean solo las becas o los apoyos otorgadas.

Conclusiones

A partir de la revisión de evidencia sobre la efectividad de intervenciones para el desarrollo laboral juvenil, se han identificado los principales hallazgos, las consideraciones respecto de las carencias de información sobre la efectividad de programas y acciones, la insuficiencia o falta de políticas nacionales que busquen mejorar las problemáticas abordadas, y los principales retos para enfrentar la problemática actual:

- Los programas que combinan componentes como capacitación en el trabajo, capacitación de habilidades para la vida (o habilidades socioemocionales) y consejería tienden a ser más efectivos.
- Los programas dirigidos a jóvenes en situación de pobreza en áreas urbanas son habitualmente más exitosos.
- La capacitación laboral tiene efectos positivos en ingresos para mujeres jóvenes. Asimismo, se reportan efectos positivos en horas trabajadas para las mujeres jóvenes que se capacitan en estos programas, mientras que para jóvenes varones pareciera no haber efectos. Este impacto es mayor en las mujeres de ingresos bajos y poca escolaridad formal, y en los países en desarrollo, en especial en América Latina.
- Respecto a educación técnica y vocacional, las intervenciones sobre capacitación tienen efectos positivos (pero reducidos) en empleo pagado, empleo formal e ingresos mensuales.
- La evidencia muestra que las intervenciones sobre educación laboral y capacitación generan que los jóvenes desarrollen competencias profesionales específicas, habilidades para entrevistas, desarrollo de currículo y búsqueda de empleo.
- Sobre los servicios de búsqueda de empleo, en intervenciones tipo "primer empleo", como la asistencia en las pesquisas laborales, muestran efectos positivos en el corto plazo.
- En países desarrollados (principalmente Estados Unidos), intervenciones para incrementar la demanda

de trabajo mediante subsidios al salario han tenido efectos positivos y significativos en mantener a los jóvenes empleados. Asimismo, tienen impactos en la reincorporación de beneficiarios al trabajo, el aumento de su ingreso y la reducción de los apoyos de asistencia social otorgados.

- Los hallazgos relacionados con jóvenes de áreas rurales o agrícolas, así como jóvenes con educación superior, no son claros debido a que existen pocos estudios enfocados en esa población.
- En cuanto a educación técnica y vocacional, los efectos de estas intervenciones en autoempleo y horas trabajadas a la semana no son concluyentes.
- El impacto de los programas gubernamentales de subsidio al empleo juvenil en países en desarrollo no arroja resultados concluyentes, lo cual puede deberse a que este tipo de intervenciones, en general, son diseñadas sin considerar las necesidades específicas de los jóvenes a los que están dirigidos.
- La cobertura del programa Bécate, en principio, dejaría fuera a población de jóvenes en áreas rurales, para quienes la evidencia encontrada señala efectos positivos. A pesar de ello, al comparar los componentes de Bécate con la evidencia derivada del análisis anterior, se puede afirmar que las distintas modalidades son intervenciones integrales, lo que sugiere mayores posibilidades de éxito.
- En el caso de México, la coordinación institucional entre programas como Prospera y el PAE pudieran potenciar la inclusión laboral de los jóvenes de hogares beneficiarios y, en el largo plazo, contribuir a mejorar las condiciones de bienestar social y la salida progresiva de la condición de pobreza de los nuevos hogares que formen los ahora jóvenes beneficiarios. Sin embargo, habría que analizar los criterios y procesos de operación específicos de esa coordinación y la cobertura que se puede alcanzar.

Referencias bibliográficas

- Attanasio, O., Kugler, A. y Meghir, C. (2009). *Subsidizing vocational training for disadvantaged youth in developing countries: Evidence from a randomized trial*. The Institute of the Study of Labor (IZA). IZA DP núm. 4251.
- Bassi, M., Busso, M., Urzúa, S. y Vargas, J. (2012). *Desconectados: habilidades, educación y empleo en América Latina*. EUA: BID.
- Bucheli, M. (2005). *Las políticas activas de mercado de trabajo: un panorama internacional de experiencias y evaluaciones*. Uruguay: Cepal.
- Card, D. et al. (2015). *What works? A meta-analysis of Recent Active Labor Market Program Evaluations*. NBER Working Paper Series. National Bureau of Economic Research.
- Formación universitaria (editor). (2011). *La Literatura Gris, Formación Universitaria*, vol. 4, núm. 6. Recuperado de: <http://dx.doi.org/10.4067/S0718-50062011000600001>
- Filges, T. et al. (2015). Active Labour Market Programme participation for unemployment insurance recipients: A systematic review. *Campbell Systematic Reviews*.
- Gertler, P. J., Martínez, S., Premand, P., Rawlings, L. y Vermeersch, C. (2017). *La evaluación de impacto en la práctica*. World Bank Publications.
- Gough, D. (2007). Weight of evidence: A framework for the appraisal of the quality and relevance of evidence. *Research Papers in Education*, vol. 22, núm. 2, pp. 271-290.
- Gough, D., Thomas, J. y Oliver, S. (2012). Clarifying differences between review designs and methods. *Systematic Reviews*, vol. 1. Recuperado de <https://systematicreviewsjournal.biomedcentral.com/track/pdf/10.1186/2046-4053-1-28>
- Horbath, J. (2004). *Primer empleo de los jóvenes en México*. Recuperado de <http://www.redalyc.org/pdf/112/11204208.pdf>
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) (2018). *Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo, primer trimestre 2018*. Recuperado de <http://www.beta.inegi.org.mx/proyectos/enchogares/regulares/enoe/>
- _____. (2016). *Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH) 2016*. Recuperado de <http://www.beta.inegi.org.mx/proyectos/enchogares/regulares/enigh/nc/2016/default.html>
- Kluge, J., Puerto, S., Robalino, D., Rother, F., Romero, J. M., Stoetrau, J. y Witte, M. (2014). *Protocol: Interventions to improve labour market outcomes of youth: A systematic review of Active Labour Market Programmes*. The Campbell Collaboration.
- Morales, M. (2016, julio-diciembre). Estrategias para atender el empleo juvenil en la economía informal. *Revista Latinoamericana de Derecho Social*, núm. 23, pp. 89-121. Recuperado de <http://www.scielo.org.mx/pdf/rlds/n23/1870-4670-rlds-23-00089.pdf>
- Morsy, H. (2012, marzo). Scarred generation. *Finance & Development*, vol. 49, núm. 1.
- Muralidharan, K. y Prakash, N. (2015). *Cycling to school: Increasing secondary school enrollment for girls in India*. NBER Working Paper 19305.
- Olenik, C. y Fawcett, C. (2013). *State of the field report: Examining the evidence in youth workforce development*. USA: USAID.
- Organización Internacional del Trabajo (OIT) (2013a). *Trabajo decente y juventud en América Latina*. Ginebra.
- OIT (2013b). *Global employment trends for youth 2013*. Ginebra.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) (2006). *Outlines of principles of impact evaluation*. Documents for the International Workshop on Impact Evaluation for Development. Recuperado de <http://www.oecd.org/dac/evaluation/dcdndep/internationalworkshoponimpacetevaluationfordevelopment15november2006-hostedbytheworldbankandthedacevaluationnetwork.htm>
- Schkolnik, M. (2005). *Caracterización de la inserción laboral de los jóvenes*. Cepal.
- Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS) (2016). *Acuerdo mediante el cual se establecen las reglas de operación del Programa de Apoyo al Empleo*. México.
- Smedslund, G., Dalsbø, T. K., Hagen, K. B., Johme, T., Rud, M. G. y Steiro, A. (2006). Work programmes for welfare recipients. *Campbell Systematic Reviews*.
- Székely, M. (2013). *El reto de la formación de recursos humanos para la competitividad: realidades y tendencias internacionales*. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Tripney, J. et al. (2013). Technical and vocational education and training (TVET) interventions to improve the employability and employment of young people in low- and middle-income countries: A systematic review. *Campbell Systematic Reviews*.

Anexo 1. Metodología para la búsqueda y selección de evidencia

Términos de búsqueda

La revisión de evidencia sobre lo que funciona y no para el desarrollo laboral juvenil se realizó mediante la búsqueda y selección de revisiones sistemáticas. Para ello se definieron términos clave, en inglés y español, que estuvieran contenidos en los títulos y en el cuerpo de los estudios. Para la búsqueda de evidencia sobre desarrollo laboral juvenil, se utilizaron los siguientes términos:

Cuadro A1. Términos de búsqueda en inglés y español

Desarrollo laboral juvenil	
Conjunto 1	Conjunto 2
Juventud Riesgo Capacitación Capacidades Educación Herramientas Vida Trabajo Experiencia Búsqueda Incentivos Subsidios Profesional Empleo Formal Ingresos Subsidios	Análisis Aleatorio Estimación Valoración Efecto Resultado Impacto Experimento Evidencia
Youth Risk Training Capacity Development Skills Life Work Limited Experience Job Search Club Incentives Education Vocational Employment Formal Earnings subsidized	Evaluation Cost-Benefit Analysis: Randomized Meta-analysis Quasi-experiment Controlled trials Quasi-randomized Cluster randomized Program Benefit Evidence Policy

Fuente: Elaboración del CONEVAL.

Bases de datos utilizadas

Después de definir los términos clave, se realizó la búsqueda en fuentes de información o bases de datos que contienen revisiones sistemáticas. Para encontrar evidencia sobre lo que ha funcionado, o no, en las

políticas relacionadas con el desarrollo laboral juvenil, se examinaron manualmente revisiones sistemáticas sobre el tema en las bases de datos de las siguientes organizaciones:

Cuadro A2. Bases de datos utilizadas en la búsqueda de evidencia

Bases de datos
International Initiative for Impact Evaluation The Cochrane Collaboration The Campbell Collaboration Evidence for Policy and Practice Information and Co-ordinating Centre (EPPI-Centre) USAID What Works Clearing House

Fuente: Elaboración del CONEVAL.

Criterios de inclusión y exclusión de la evidencia

A partir de las revisiones sistemáticas que se encontraron como resultado de la búsqueda, se llevó a cabo una selección de revisiones sistemáticas. Este proceso se hizo a partir de los siguientes criterios de inclusión y exclusión:

Primero, en todas las revisiones se consideraron de manera exclusiva estudios redactados en español o inglés.

Segundo, para evitar el sesgo de publicación, ningún estudio fue excluido debido al tipo de su publicación o a su estatus; es decir, se incluyeron estudios independientemente de si estos han sido revisados por pares (*peer-reviewed*), si son literatura gris o si son artículos sin publicar (tesis doctorales incluidas).

Tercero, los criterios de selección se basaron en la relevancia y la calidad del material siguiendo los tres criterios adaptados de Gough (2007), que son los siguientes:

- Relevancia del tema: ¿contribuye el tema central del que trata el estudio en inspección a responder la pregunta de investigación de la revisión sistemática?
- Relevancia metodológica: ¿es apropiado el método utilizado en el estudio en inspección para identificar efectos causales que permitan dar respuesta a la pregunta de investigación de la revisión sistemática?
- Calidad metodológica: ¿se usa apropiadamente la metodología de investigación seleccionada y utilizada en el estudio en inspección?

Relevancia del tema

Para conocer la relevancia del tema, se utilizaron tres criterios: el primero es que únicamente se seleccionaron estudios sobre programas o intervenciones implementadas en países de ingresos bajos y medios. También fueron considerados estudios que analizaran poblaciones de bajos ingresos en países de ingresos altos si los hallazgos de esos contextos resultaban relevantes para informar el diseño y la implementación de programas e intervenciones en países de ingresos bajos y medios.²⁴

El segundo criterio sobre la relevancia del tema es que fueron excluidos los estudios cualitativos, estudios observacionales no-experimentales y publicaciones tipo editoriales —como editoriales de opinión— y reseñas de libros.

El último criterio sobre relevancia del tema sostiene que cada documento debe contener al menos algunas variables específicas sobre cada tema. Estas variables se listan a continuación:

Cuadro A3. Variables que deben ser analizadas en los estudios para validar la relevancia del tema

Tema	Variables analizadas en los estudios
Desarrollo laboral juvenil	Nivel de ingresos; habilidades de fomento al empleo; incorporación al mercado laboral; niveles de empleabilidad (formal e informal); horas trabajadas por semana; habilidades de fomento del empleo externo; competencias profesionales específicas; habilidades para entrevistas; desarrollo de currículo y búsqueda de empleo; empleo real; tasa de empleo; estado de desempleo; negocio exitoso desarrollado; habilidades para la vida

Fuente: Elaboración del CONEVAL.

Relevancia metodológica

En cuanto a la relevancia metodológica, no se impuso ninguna restricción en términos de una metodología estadística particular que debían utilizar los autores de los estudios en inspección. Sin embargo, se limitó la evidencia a revisiones sistemáticas que incluyeran estudios que mostraran una relación de causalidad entre los programas e intervenciones y las variables de resultado estudiadas; se excluyeron estudios que no utilizaran diseños experimentales (*randomized control trials*) ni diseños cuasiexperimentales, regresiones con un conjunto suficientemente rico de controles, *propensity score matching*, diferencias en diferencias, variables instrumentales y diseños de regresión discontinua, así

como ensayos clínicos aleatorizados, ensayos controlados y diseños de cohorte; es decir, el análisis llevado a cabo en cada estudio debía emplear una metodología estadística que permitiera identificar efectos causales y su tamaño relativo.

Calidad metodológica

La calidad metodológica de los estudios se mide de manera diferente si se trata de evaluaciones de intervenciones particulares o si se trata de medir la calidad de una revisión sistemática. A continuación se explica la metodología para conocer la calidad metodológica en las revisiones sistemáticas.

²⁴ Países de altos ingresos de acuerdo con el Banco Mundial 2016 (USD\$ 12,736 o más per cápita): Alemania, Andorra, Antigua y Barbuda, Arabia Saudita, Argentina, Aruba, Australia, Austria, Bahamas, Bahrein, Barbados, Bélgica, Bermuda, Brunéi Darussalam, Canadá, Catar, Chile, Chipre, Croacia, Curazao, Dinamarca, Emiratos Árabes Unidos, Estonia, Eslovenia, España, Estados Unidos de América, Rusia, Finlandia, Francia, Grecia, Groenlandia, Guam, Guinea Ecuatorial, Hong Kong, Hungría, Irlanda, Isla de Man, Islandia, Islas Caimán, Islas del Canal, Islas Feroe, Islas Marianas del Norte, Islas Vírgenes de los Estados Unidos de América, Israel, Italia, Japón, Kuwait, Letonia, Liechtenstein, Lituania, Luxemburgo, Macao, Malta, Mónaco, Noruega, Nueva Caledonia, Nueva Zelanda, Omán, Países Bajos, Polonia, Polinesia Francesa, Portugal, Puerto Rico, Reino Unido, República Checa, República de Corea, Eslovaquia, San Cristóbal y Nieves, San Martín (parte holandesa), San Marino, San Martín (parte francesa), Seychelles, Singapur, Suecia, Suiza, Taiwán, Trinidad y Tobago, Islas Turcas y Caicos, Uruguay, Venezuela.

La calidad de las revisiones sistemáticas se evalúa considerando dos factores: el rigor metodológico de la revisión sistemática y la calidad de los estudios incluidos.

La escala para medir el rigor metodológico se muestra a continuación:

El rigor metodológico se clasifica de acuerdo con las limitaciones de una revisión sistemática, tomando en cuenta los siguientes aspectos:

Por otro lado, el riesgo de sesgo en una revisión sistemática se clasifica en bajo, moderado, alto o muy

Cuadro A4. Escala del rigor metodológico de una revisión sistemática

Nivel	Descripción
A	Metaanálisis con bajas limitaciones
B	Metaanálisis con limitaciones moderadas o Narrativo con limitaciones bajas
C	Metaanálisis con limitaciones altas o narrativo con limitaciones moderadas o altas
D	La calidad de la revisión no es aceptable
NA	No aplica
ND	No disponible

Fuente: Elaboración del CONEVAL.

Cuadro A5. Criterios para medir el rigor metodológico de una revisión sistemática

Aspectos para valorar limitaciones	
Métodos para identificar, incluir y valorar estudios	Criterios de inclusión definidos
	Búsqueda razonablemente exhaustiva: sin restricciones de estado de publicación ni lenguaje
	Periodo de la búsqueda de estudios (años incluidos)
	Sesgos en la selección de estudios incluidos (al menos dos revisores deben analizar los estudios de manera independiente)
	Criterios apropiados para valorar riesgos de sesgo
Métodos para analizar los hallazgos	Reporte de las características de los estudios: extracción de datos al menos por dos revisores, cuadros resumen de características y resultados (por estudio)
	Métodos definidos para identificar tamaño del efecto (si aplica)
	Descripción de heterogeneidad
	Síntesis de los resultados de los estudios más importantes
	Reporte adecuado de la evidencia
	Análisis de factores específicos para explicar diferencias
Otros aspectos por considerar que pueden cuestionar los resultados	Otras limitaciones metodológicas
	Conflicto de intereses
	Interpretación

Fuente: Elaboración del CONEVAL.

alto, de acuerdo con la valoración de cada estudio incluido. Los posibles tipos de sesgo son los siguientes: selección (*selection bias*), realización/operación

(*performance bias*), detección/análisis (*detection bias*), desgaste (*attrition bias*) y reporte/notificación (*reporting bias*).

Cuadro A6. Escala del riesgo de sesgo en una revisión sistemática

Riesgo de sesgo	Descripción
1	Riesgo de sesgo bajo
2	Riesgo de sesgo moderado
3	Riesgo de sesgo alto o problemas con el poder estadístico
4	Riesgo de sesgo muy alto
Sin evidencia	La revisión sistemática no encontró estudios
NA	No aplica
ND	No disponible

Fuente: Elaboración del CONEVAL.

Los aspectos para determinar el riesgo de cada tipo de sesgo son los siguientes:

Cuadro A7. Criterios para medir el riesgo de sesgo en una revisión sistemática

Dominio	Descripción	Sesgo que evita
Generación de la secuencia aleatoria (<i>sequence generation</i>)	Determina un orden de asignación aleatorio de los participantes al grupo intervención y control	Selección
Ocultamiento de la asignación (<i>allocation concealment</i>)	Cuando una persona es reclutada para el estudio nadie puede predecir a qué grupo será asignada	Selección
Cegamiento de los participantes y del personal (<i>blinding</i>)	Cuando los participantes y el personal conocen la intervención de cada grupo, esto puede afectar el trato diferente a los grupos del estudio, las expectativas de los participantes y conducir a cambios en los propios resultados	Realización/Operación
Cegamiento de los evaluadores del resultado (<i>blinding</i>)	Cuando los evaluadores conocen la intervención recibida por cada participante, se puede afectar la medición de los resultados	Detección/Análisis
Datos de resultado incompletos (<i>incomplete outcome data</i>)	Cuando no se dispone de datos completos de los resultados para todos los participantes: Desgaste (<i>attrition</i>): pérdidas durante el seguimiento (<i>loss to follow up</i>), abandono (<i>withdrawals</i>), otros datos faltantes Exclusiones (<i>exclusions</i>): algunos datos disponibles no están descritos en el informe	Desgaste
Reporte selectivo de los resultados (<i>selective reporting bias</i>)	Es más probable que se describan los resultados estadísticamente significativos	Reporte/Notificación
Otras fuentes de sesgo (<i>other sources of bias</i>)	Factores ligados a diseño de estudio específicos: Efecto de arrastre (<i>carry-over</i>) en los ensayos cruzados Sesgo de reclutamiento en los ensayos aleatorizados por conglomerados (<i>cluster-randomized trials</i>) Estudios no aleatorios Desequilibrio inicial entre los grupos Asignación en bloques en ensayos no cegados Actividad diagnóstica diferencial Otros sesgos	

Fuente: Elaboración del CONEVAL con información del Manual Cochrane de Revisiones Sistemáticas de Intervenciones.

Finalmente, la calidad metodológica en una revisión sistemática se mide con su nivel de rigor metodológico y su nivel de riesgo de sesgo; por ejemplo,

si la revisión sistemática tiene bajas limitaciones (A) y riesgo de sesgo bajo (1), entonces la calidad de la evidencia es alta (A1).

Cuadro A8. Criterios para medir el rigor metodológico de una revisión sistemática

Calidad de la evidencia: rigor metodológico + riesgo de sesgo		
Alta	A1	Es muy poco probable que investigaciones adicionales cambien las conclusiones sobre el efecto estimado
Moderada	A2, B, B1, B2	Existe alguna probabilidad de que investigaciones adicionales tengan un impacto en las conclusiones sobre el efecto estimado, y podría haber algún cambio en el estimador
Baja	A3, B3, C, C1, C2, C3	Es muy probable que investigaciones adicionales cambien las conclusiones sobre el efecto estimado, y es probable que se registren cambios en el estimador
Muy baja	A4, B4, C4, D, D1, D2, D3, D4	Las estimaciones son inciertas
Sin evidencia	Sin evidencia	La revisión sistemática no encontró estudios

Fuente: Elaboración del CONEVAL con base en la escala propuesta por el Grading of Recommendations Assessment, Development and Evaluation (GRADE) Working Group.

Proceso de selección de estudios

En este documento, para la selección de revisiones sistemáticas, se aplicaron los criterios de inclusión y exclusión en varias etapas. La primera etapa fue la revisión de títulos. Los títulos de todas las revisiones fueron leídos de manera independiente por dos miembros del equipo de investigación. Los títulos que parecían cumplir con los criterios de relevancia del tema y relevancia metodológica, y aquellos que no proporcionaban suficiente información para discernir si debían ser incluidos, o no, fueron marcados para obtener sus resúmenes.

En la segunda etapa, los criterios de relevancia fueron aplicados de nuevo a los resúmenes. Los resúmenes que parecían cumplir con los criterios y aquellos que no permitían discernir si los cumplían, o no, fueron seleccionados para considerar los textos completos.

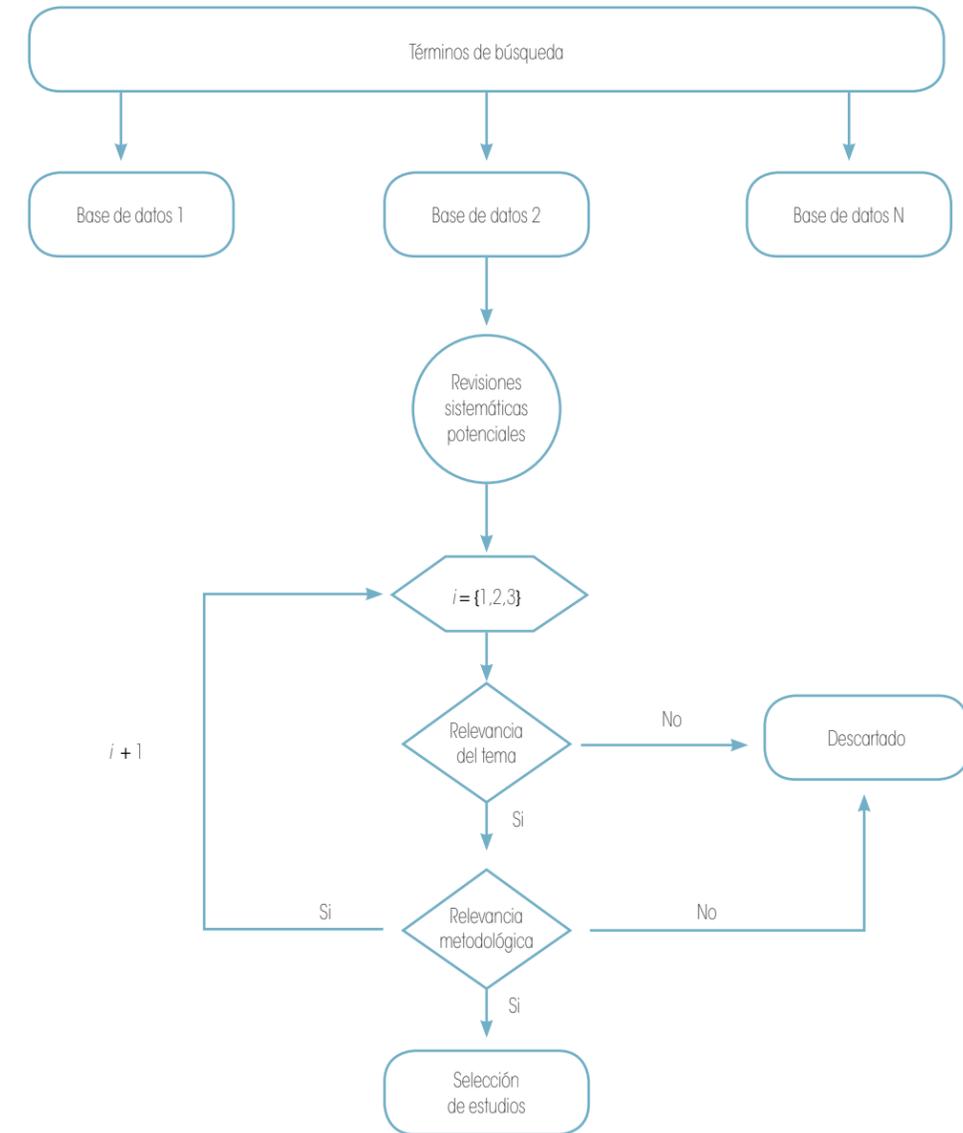
En la tercera etapa, los textos completos fueron leídos

por algún miembro del equipo de investigación y evaluados otra vez en términos de su relevancia temática y metodológica.

Los estudios que cumplieron con todos los criterios de relevancia, es decir, que pasaron las tres etapas mencionadas, formaron parte del grupo de estudios que se denominó nivel 2 y fueron seleccionados como conjunto final en la revisión de evidencia. Cabe decir que las revisiones sistemáticas seleccionadas no pasaron por una tercera selección, que hubiera podido estar relacionada con su calidad metodológica, ya que, en este punto, las revisiones seleccionadas fueron poco numerosas.

A continuación se presenta un flujograma con las etapas y el proceso de selección de las revisiones sistemáticas:

Figura A1. Flujograma del proceso de selección de las revisiones sistemáticas



Donde N representa el número de bases de datos utilizadas para cada revisión; i representa el elemento de la revisión sistemática; 1 es el título, 2 es el resumen y 3 es el texto completo.

Fuente: Elaboración del CONEVAL.

Anexo 2. Definiciones de las categorías de organización de la evidencia

Educación laboral y capacitación

Son apoyos que buscan incrementar las habilidades y conocimientos de la población desocupada con la finalidad de aumentar sus posibilidades de emplearse. En esta categoría se agrupan programas y acciones como prácticas profesionales, capacitación vocacional, educación técnica o vocacional, capacitación de habilidades laborales, capacitación de habilidades para la vida (habilidades socioemocionales) y consejería.

Servicios de búsqueda de empleo

Buscan reducir la brecha entre la oferta y la demanda de trabajo que incluyen servicios de inserción laboral y mediación como ferias de empleo, publicación de vacantes, incentivos financieros para buscar trabajo, clubes de empleo, que son grupos de apoyo de personas desempleadas, apoyo en la elaboración de currículo y entrenamiento (*coaching*).

Desarrollo de emprendedores y empresas

Esta categoría hace referencia a los apoyos que tienen la finalidad de promover el desarrollo de emprendedores y empresas para el autoempleo y la generación de empleos. Se incluyen programas como la capacitación en iniciativa empresarial, servicios financieros para préstamos y capital, además de mentorías.

Acciones para incrementar la demanda de trabajo

Esta categoría agrupa apoyos económicos y políticas nacionales que buscan aumentar la demanda laboral hacia los jóvenes. En esta categoría se incluyen los subsidios a los salarios laborales de los jóvenes, exenciones fiscales para empleadores, programas de empleos públicos, desarrollo de cadenas de valor, así como vales de transporte para jóvenes en desempleo y cuidado infantil.

Anexo 3. Resumen de la evidencia

La tabla de revisiones sistemáticas se puede consultar en el siguientes enlace:

<https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/ESEPS/Documents/Anexos%202%20y%203.zip>

CONEVAL

Consejo Nacional de Evaluación
de la Política de Desarrollo Social

Lo que
se mide
se puede
mejorar

¿Qué funciona y qué no en desarrollo laboral juvenil? Guías prácticas de políticas públicas

Las guías prácticas de políticas públicas es una colección de seis textos con diferentes temáticas dirigidas a los encargados de tomar decisiones sobre la formulación, operación o evaluación de programas.

La presente guía busca mostrar un panorama de los consensos sobre lo que funciona o no en materia de evidencia para el desarrollo laboral juvenil y contribuir a la toma de decisiones y a la mejora de los mecanismos de política pública con base en evidencia.

CONeVal

Consejo Nacional de Evaluación
de la Política de Desarrollo Social

Insurgentes Sur 810, colonia Del Valle,
alcaldía de Benito Juárez, CP 03100,
Ciudad de México.

www.coneval.org.mx



Coneval



@Coneval



conevalvideo



@coneval_mx



blogconeval.gob.mx