

3 ANÁLISIS DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE EMPRENDIMIENTO JUVENIL EN EL SEXENIO DE ENRIQUE PEÑA NIETO

Yannet Paz Calderón

Universidad Tecnológica de la Mixteca

Zulma Jannet Hernández Paxtian

Universidad de la Cañada

*El futuro previsible de la mayoría de los jóvenes de un país es el futuro
inevitable de la nación*

Monsiváis (2005)

Resumen

México tiene grandes retos que enfrentar en términos laborales, particularmente en lo referente al déficit que existe en la creación de nuevos empleos para la población joven, situación que se complicara aún más debido a la pandemia del Covid-19. Se realizó una investigación documental con el objetivo de analizar las principales acciones en materia de política pública para el fomento al emprendimiento juvenil aplicadas en el sexenio de Enrique Peña Nieto, (2012-2018). Las principales conclusiones muestran, en primer lugar, que las políticas gubernamentales destinadas a impulsar la actividad emprendedora de los jóvenes fueron esencialmente compensatorias en ese periodo, en segundo lugar, queda evidencia de la necesidad que existe de que las políticas públicas sean un apoyo y un complemento a la actividad emprendedora juvenil, debido a que la mayoría de ellos inician un negocio sin experiencia y sin los recursos financieros suficientes, lo que provoca que esas iniciativas empresariales tengan poca probabilidad de éxito y un mínimo impacto en el desarrollo económico.

Palabras clave: jóvenes, políticas públicas, empleo, emprendimiento.

Introducción

México tiene grandes retos que enfrentar en términos laborales, particularmente en lo referente al déficit que existe en cuanto a la creación de nuevos empleos para la población joven. El mercado de trabajo en el país

se ha ido impregnado de altos niveles de incertidumbre e inestabilidad económica causados por las recurrentes crisis financieras, lo que ha provocado desempleo, el cual se agudizara debido a la actual situación que se vive por la epidemia generada por el virus SARS-CoV-2 (COVID- 19), para el cuarto trimestre de 2020 la tasa de desempleo de la población de 15 años y más se ubicó en 3.8%, mientras que la correspondiente a la población joven fue de 7.8% (Instituto Nacional de Estadística y Geografía [INEGI] 2020). De acuerdo a Puerto y Kim (2020), los trabajadores jóvenes serán los más golpeados por esta situación, y señala algunas razones: 1) por la edad y la falta de experiencia son los primeros en ser despedidos, 2) tres de cada cuatro jóvenes trabajan en condiciones de informalidad que los coloca en una situación de franca vulnerabilidad laboral y 3) la mayoría de ellos laboran en el sector terciario que es uno de los más afectados por el confinamiento provocado por la pandemia.

Los discursos oficiales señalan que un mercado laboral más complejo y competitivo, necesita de una mayor especialización, dominio de habilidades y capacidades específicas en las que los jóvenes deben ser formados, aprovechando su disposición al cambio, su capacidad de adaptación y su facilidad para familiarizarse con nuevas tecnologías, ello permitirá que se vuelvan agentes del desarrollo y la innovación. Sin embargo, en el capitalismo se ve a los jóvenes únicamente como fuerza de trabajo disponible, pero sin considerarlos como sujetos que tienen intereses y habilidades particulares.

En México como en el resto del mundo el desempleo juvenil ha llegado a niveles alarmantes y lo será aún más debido a la pandemia por el coronavirus, por lo que es necesario que desde diversos frentes se haga un esfuerzo por fomentar el emprendimiento en la población joven, debido a que es un elemento que contribuye a la generación de empleos y por lo tanto

al crecimiento y desarrollo económico, [Mayer, et al, (2020); Guachimbosa, Lavín, y Santiago, (2019) y Proaño, et al, (2019)]. En este documento se examina la temática de las políticas públicas y su relación con el emprendimiento juvenil para identificar la manera en que las primeras pueden contribuir a la creación de nuevas empresas lideradas por jóvenes, para ello se presenta un panorama de los programas públicos que se pusieron en marcha en el sexenio presidencial de Enrique Peña Nieto (EPN) (2012- 2018), para fomentar el emprendimiento juvenil. Se sostiene la premisa de que durante su mandato no se buscó el aprovechamiento del bono demográfico con el que cuenta el país, lo que se hizo fue tratar de contener el desempleo, a través de acciones que apoyaron la creación de empresas lideradas por jóvenes, pero con efectos de corto plazo y sin mirar o tener un horizonte de largo plazo. En el sexenio de EPN se priorizó al sector externo en detrimento del mercado doméstico, por lo que, las condiciones laborales se precarizaron más y fueron los jóvenes, quienes se vieron más castigados por su política económica. Gutiérrez (2016) señala que,

para 2015 se había olvidado la meta de apuntalamiento del mercado interno vía impulso a los ingresos de los asalariados...a partir de 2014 el Ejecutivo y el Legislativo renunciaron a sus promesas de a) ofrecer un seguro de desempleo para trabajadores formales que se quedaran desocupados por razones ajenas a su voluntad; b) apoyar a personas de la tercera edad carentes de jubilación y con recursos bajos, y c) apoyar a madres jefas de familia con recursos limitados responsables de la educación de sus hijos, (p. 57).

El trabajo se encuentra dividido en cuatro secciones en la primera se abordan referentes teóricos relacionados con la construcción de las políticas públicas juveniles. En la segunda se explica la metodología que se siguió en la investigación. En la tercera se hace una revisión de las diferentes acciones

y programas de impulso al emprendimiento juvenil puestos en marcha en el sexenio de EPN y se presentan datos actuales de la situación laboral que están viviendo los jóvenes, así como datos de la actitud emprendedora que prevalece en los jóvenes. Finalmente se plantean algunas conclusiones.

Marco teórico

Las políticas públicas

La política pública es definida como las diferentes decisiones que el gobierno toma, considerando las opiniones, necesidades y recursos de los miembros de una sociedad, (Aguilar, 1992), por lo que, "...no son un tranquilo y neutro espacio jurídico o administrativo sino una arena política en la que convergen, luchan y conciertan las fuerzas políticas", (Aguilar, 2003, p.31). Son un conjunto de decisiones sociales que pretenden solucionar un problema desde una determinada manera de ver la realidad, en la práctica se construyen desde la ideología del gobierno en turno y que casi siempre busca resultados de corto plazo. En México como en la mayor parte del mundo el Estado y el mercado⁷ "coexisten como mecanismos de asignación y distribución de los recursos de la sociedad. Los recursos pueden ser asignados a diferentes usos, generalmente competitivos, y distribuidos, casi siempre desigualmente, entre individuos y grupos sociales con diferentes intereses", (Ayala, 2004, p.26). En el capitalismo el Estado se ha apartado cada vez más de la tarea de establecer las articulaciones que deberían existir entre las políticas públicas y los actores sociales, ciertos grupos concentran cada vez más riqueza mientras que otros son desplazados a la miseria, Vilas (1996).

En América Latina,

algunos países logran poner en marcha las políticas, en función de los marcos normativos, de los planes de desarrollo o de los programas

públicos, en tanto que otros, o bien carecen realmente de dichos instrumentos de orientación estatal de las políticas, como ocurre con los países donde predomina aun un enfoque neoliberal que confía al mercado y su apertura esta tarea; o bien tienen problemas para activar las instituciones y poner en marcha las políticas, lo que se traduce en una implementación deficiente (Lora, Eduardo (Ed), 2006; Stein, Ernesto et al. [coords.], 2006 en Delamaza y Flores, 2017, p.5).

Este régimen capitalista por décadas ha permitido la concentración de la riqueza en detrimento del bienestar de millones de familias que se encuentran en pobreza extrema, y que ha funcionado gracias a los altos niveles de corrupción. Desde la crisis de la década de los ochenta y hasta 2018, ninguno de los gobiernos en turno concibieron dentro de su política económica un proyecto de nación que le diera prioridad al mercado doméstico, la administración de EPN al igual que la de sus antecesores siguió colocando al sector externo como la base del crecimiento económico⁸, donde las negociaciones comerciales internacionales fueron primordiales en este sexenio. (Alba, 2020; Mora, 2019). El sexenio de EPN estuvo caracterizado por la implementación de reformas estructurales de tercera generación: telecomunicaciones, hidrocarburos, electricidad y sector financiero (2013-2014), consolidación de marcos regulatorios como la Ley Federal del Trabajo (2012), sistema educativo (2013) y Ley Federal de Competencia Económica (2014), (Gutiérrez, 2016). Todo esto provocó una mayor sensibilidad de la economía nacional ante choques externos, lo que a su vez desembocó en peores indicadores laborales, entre otras cosas, como señala Alba (2020, p.546):

Si se toma como referente el mercado de trabajo, los primeros 17 años del siglo XXI no manifiestan un panorama optimista en cuanto al empleo. Por el contrario, se percibe un deterioro diferenciado por

edades, en el que los jóvenes resultan ser los más afectados, además de que la brecha entre las condiciones laborales de las mujeres y las de los hombres se mantiene y si disminuye es debido al deterioro de las condiciones de los hombres.

Entre 2013 y 2018 el Gobierno Federal le dio especial promoción al emprendimiento debido a los alarmantes indicadores de desempleo que prevalecieron el país en ese período, con ello se pretendía incentivar a que las personas crearan sus propias empresas, por tal motivo se creó el Instituto Nacional del Emprendedor (INADEM) (Moo, et al. 2019).

Las políticas públicas de juventud en México

En la historia reciente de México, la relación entre juventud y políticas públicas⁹ puede ser ubicada desde la tercera década del siglo XX. A partir de entonces han sido diversas instituciones que han tenido la tarea de atender los problemas y las demandas de la población juvenil. En el lapso de los años treinta a los cincuenta fue la Secretaría de Educación Pública, a través de la oficina de Acción Juvenil; en 1950 surgió el Instituto Nacional de la Juventud Mexicana, posteriormente en 1977 nace el Consejo Nacional de Recursos para la Atención de la Juventud (CREA), que estaría encargado de fomentar el desarrollo integral de los jóvenes. En 1988, desaparece el CREA y los programas de juventud pasan a manos de la Comisión Nacional del Deporte (CONADE) y quedan reducidos a aspectos deportivos. En 1996 se crea la Dirección General Causa Joven, que tenía como objetivo tener un mayor impacto entre los sectores juveniles. En 1999 es publicada en el Diario Oficial de la Federación (DOF) la Ley para la creación del Instituto Mexicano de la Juventud¹⁰ (IMJUVE), que entre sus tareas se encuentra realizar un análisis riguroso de los problemas que afectan a los jóvenes, de su significado y participación en la modernización del país en su conjunto y para la viabilidad de la sociedad mexicana en el futuro inmediato. Sin

embargo, en 2013 durante el mandato del presidente EPN, la Secretaría de Desarrollo Social¹¹ (SEDESOL) dio a conocer que asumiría las facultades y atribuciones del IMJUVE, (IMJUVE, 2013).

De esta manera y después de tantos cambios, el IMJUVE ha permanecido como la institución encargada de,

Diseñar, implementar y ejecutar, con una perspectiva de transversalidad, programas destinados al aprovechamiento de las capacidades y potencialidades de los jóvenes: en su desarrollo económico y productivo, a través de la incorporación laboral, de la asignación de fondos destinados a la generación y fortalecimiento del autoempleo donde los jóvenes tengan participación directa ya sea en su creación, desarrollo o inclusión laboral... (Diario Oficial de la Federación [DOF], 2015, 2 de abril, p.4).

Emprendimiento juvenil

El emprendimiento se contempla como parte de las actividades del IMJUVE, sin embargo, las pautas y líneas de acción de este organismo cambian dependiendo de quien se encuentre en la presidencia, por lo que las estrategias de esta dependencia que se plasman en el Plan Nacional de Juventud, se alinean al Plan Nacional de Desarrollo del gobierno en turno. Lamentablemente los programas gubernamentales, pocas veces, atienden de manera integral a esta población, (Rodríguez, 2008), “el joven se constituye como un objeto de preocupación para la política pública, pero no participa...como

un sujeto activo en la formulación de la misma” (Hein y Cárdenas, 2009, p.107). La diversidad y heterogeneidad que existe entre los jóvenes es olvidada en el diseño de las políticas de juventud, se parte de estereotipos

que se tiene de los jóvenes y de sus problemas, esto limita el impacto positivo de esas políticas.

En relación al emprendimiento juvenil se sabe que esta población es de importancia estratégica para la creación y desarrollo de nuevas empresas, lo cual hace necesario cultivar vocaciones y competencias que les permitan a los jóvenes ser líderes en esas empresas, (Kantis, 2016); sin embargo, García (2006) señala que el emprendimiento impulsado por el sector público es “para intentar poner fin al desempleo rampante, a la baja tasa de recaudación de impuestos, a la elevada evasión fiscal, la innegable pobreza, la delincuencia, la llamada “inseguridad”; es decir, para regularizar el mal funcionamiento de la economía” (p. 140). No se puede negar que el impulso que se le ha dado al emprendimiento en el país responde a la lógica del mercado (García, 2015).

En el caso de países en desarrollo como México, es necesario un mayor esfuerzo del gobierno federal para que dentro de las políticas de juventud se incluya el tema del emprendimiento para que, entre otras cosas, se pueda pasar del “emprendimiento informal al formal, del emprendimiento de subsistencia al de alto potencial de crecimiento y del emprendimiento aislado al emprendimiento en red, que permita generar economías de escala, desarrollar conocimiento aplicado y competir en el mundo” (Valencia, 2012, p.123), y además lograr beneficios en el territorio donde se desenvuelvan, sin embargo uno de los principales problemas que enfrentan los emprendedores es la falta de financiamiento, son los proveedores y la familias sus fuentes primarias de apoyo (Cota y Rivera, 2009).

Metodología

El presente trabajo se realizó con base en una investigación documental con la finalidad de dar un panorama de las principales acciones que en materia

de política pública se aplicaron para el fomento al emprendimiento juvenil en el sexenio presidencial de EPN. En primer lugar se revisó el Plan Nacional de Desarrollo (2013-2018) y el Plan Nacional de Juventud (2014-2018) para identificar las metas y objetivo que este gobierno planteo al inicio de su mandato, relacionados con la atención a los problemas laborales de la población joven, además se exploraron datos del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) para mostrar las condiciones laborales y de pobreza que enfrentaban los jóvenes al inicio del periodo presidencia de EPN. Posteriormente, se examinaron los seis informes de gobierno para analizar los diferentes programas de policía pública que se implementaron para apoyar el emprendimiento de los jóvenes.

Finalmente, y a partir de datos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), se presentan las condiciones de actividad económica e indicadores de ocupación y empleo de la población joven que prevalecían en México en 2018 que es el año en el que termina el gobierno de EPN, con el objetivo de mostrar que la situación laboral de este grupo poblacional sigue siendo precaria.

Resultados

La política pública y el emprendimiento juvenil en el sexenio de EPN

En el momento en que EPN llega a la presidencia (1 de diciembre de 2012) la situación de la población joven ya era complicada, principalmente en términos laborales. En el 2013 el 53.2% de los desempleados eran jóvenes entre 14 y 29 años, y la tasa de desocupación para este grupo se ubicó en 7.7%, siendo para las mujeres (8.8%) más alta que para los hombres (7.0%). La evidencia mostraba que el mercado de trabajo generaba más plazas (con salarios bajos y sin prestaciones) para jóvenes con educación básica en

comparación con aquellos con un mayor nivel de estudios, (DOF, 2014, 3 de abril).

De acuerdo a datos del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) para el 2012 el 44.9% de las personas de 12 a 29 años enfrentaba algún tipo de pobreza, uno de cada dos jóvenes no podía adquirir los bienes básicos alimentarios y no alimentarios y el 18.3% no tenía acceso a la canasta básica alimentaria. La seguridad social solo estaba al alcance del 31.6% de la población joven. En términos educativos los resultados del Programa Internacional para la Evaluación de Estudiantes de 2012, colocaron a los estudiantes mexicanos en el lugar 53 de 65 países evaluados, lo que fue un signo de las fuertes deficiencias que en este rubro tenía el país en ese momento (DOF, 2014, 3 de abril).

Dada esta situación, se esperaba que el nuevo gobierno diseñara y aplicara diversas acciones y estrategias encaminadas a atender las necesidades de los jóvenes, principalmente en materia laboral, es así que en el Plan Nacional de Juventud 2014-2018, esta problemática se aborda o se menciona en la acción “4.1.2 Vincular acciones de inserción laboral con esquemas de servicio social, voluntariado, bolsa de trabajo y fomento al emprendimiento”, que pertenece a la “estrategia 1.4 Apoyar la transición de la dinámica escolar a la vida laboral de las y los jóvenes”; la que a su vez corresponde al “objetivo 1. Incrementar las oportunidades de las y los jóvenes para acceder a los sistemas escolares, productivos y de obtención de vivienda”, (DOF, 2014, 3 de abril, pp.19-21).

Cabe señalar que este objetivo estaba vinculado al Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 donde se señala la necesidad de “Impulsar la actividad emprendedora mediante la generación de un entorno educativo, de financiamiento, protección legal y competencia adecuados” (DOF, 2013a, 25 de mayo, p.139). Por tal motivo, se creó en 2013 el Instituto Nacional del

Emprendedor¹² (INADEM) que se encargaría de diseñar e implementar la política pública de apoyo al emprendimiento (DOF, 2013b, 15 de abril).

Al revisar los Informes de Gobierno anuales de EPN, se pudo identificar que los programas públicos destinados al impulso al emprendimiento juvenil se enmarcaron principalmente en dos esferas, desde la educativa se promovió la formación de competencias emprendedoras en los jóvenes en el nivel medio superior y superior a través de las incubadoras de empresas en las universidades, de la organización de talleres, conferencias y foros; y desde la financiera se otorgaron apoyos monetarios a diferentes tipos de emprendedores juveniles (ver tabla 1).

Tabla 1

Acciones de política pública para el emprendimiento juvenil en el sexenio de EPN

ÁREAS	PROGRAMAS PARTICIPANTES E INSTITUCIONES
<p>Educación y capacitación</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Formación de competencias emprendedoras. ✓ Fomento a la participación de los estudiantes en el desarrollo empresarial. ✓ Organización de talleres, ferias, foros y conferencias. 	<ul style="list-style-type: none"> • El Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT) y la Secretaría de Economía apoyaron la generación de nuevas empresas (Start-ups). [2013]^a <p>El INADEM y la red de incubadoras de empresas, vincularon a las instituciones de educación superior con los jóvenes profesionistas. [2013]</p> <p>Modelo de Emprendedores de la Educación Media Superior. [2013-2018]</p> <p>El Centro de Investigación y de Estudios Avanzados (CINVESTAV) inició un programa de capacitación y desarrollo de habilidades para emprender un negocio, dentro del posgrado en biotecnología. [2014-2015]</p> <ul style="list-style-type: none"> • Colaboración entre el Colegio de Bachilleres y el Instituto Mexiquense del Emprendedor, Fundación ProEmpleo, A. C. y el Fondo para el Desarrollo Social de la Ciudad de México. [2015]

<p>Financiamiento</p> <p>Asignación de montos monetarios o financiación directa a proyectos productivos específicos.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Joven Emprendedor Rural y Fondo de Tierras. [2013] • El Instituto Nacional de Económica Social (INAES) emitió cuatro convocatorias focalizadas para apoyar proyectos productivos de jóvenes. [2014] • Apoyo a Jóvenes para la Productividad de Futuras Empresas Rurales. [2014] • Crédito Joven dirigido a mexicanos de 18 a 30 años que deseen abrir una empresa o hacer crecer la que ya tienen. [2015-2018] • Jóvenes Emprendedores Prosperando busco impulsar a los jóvenes de PROSPERA^b de Chiapas, Distrito Federal, Guerrero, Michoacán y Oaxaca. [2015-2017] • Apoyo a Jóvenes Emprendedores Agrarios. [2015-2016] • Secretaria de Agricultura y Desarrollo Rural (SAGARPA) impulsó el empleo de jóvenes y mujeres emprendedores en núcleos agrarios y zonas periurbanas. [2016-2018] • Componente Arráigate Joven-Impulso Emprendedor. [2016-2018] • El INADEM apoyo diversas actividades encaminadas a la promoción del emprendimiento juvenil. [2013-2018]
---	--

^a Indica el tiempo de vigencia del programa.

^b Programa de Inclusión Social de cobertura nacional, identifica los hogares que se encuentran en una situación de pobreza y se les apoya en aspectos relacionados con salud, educación, trabajo, alimento, financieros, entre otros.

Fuente: Elaboración propia en base a Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos (2013, 2014, 2015, 2016, 2017, 2018).

En la tabla 2 se presentan las principales características laborales de la población joven en el 2018, año en el que finaliza el periodo presidencial de EPN, se puede observar que después de aplicar diversos programas y acciones para impulsar el emprendimiento y combatir el desempleo, el problema seguía latente e incluso había empeorado. Son evidentes las desventajas que en términos laborales y educativos siguen enfrentando los jóvenes, para el 2018 el promedio de escolaridad de la población de 15 años y más fue de 9.1 años, y para este mismo segmento de edad de la

población en zonas indígenas fue de 5.7 años. Con respecto a la población joven, 32.9% cuentan con educación media superior, mientras que 19.4% tiene educación superior. El 52.8% de las personas que tienen de 15 a 19 años tienen un nivel básico de escolaridad, mientras que el 43.7% tienen al menos un grado de secundaria. Un dato que es importante destacar es que, del grupo de edad de 25 a 29 años, el 46.5% cuenta únicamente con secundaria o menor nivel de escolaridad. La educación superior está presente solo en el 55.3% del grupo de edad de 20 a 29 años (INEGI, 2018). Es evidente que el nivel educativo es un elemento fundamental para determinar el tipo de empleo y el nivel de ingreso que puede tener una persona. El 26% de los jóvenes perciben más de 3 salarios mínimos, el 16.8% trabaja más de 48 horas y sus ingresos oscilan entre, más de uno y hasta dos salarios mínimos.

Por otra parte, la tasa de presión general que hace referencia a la población que presiona el mercado de trabajo buscando empleo, incluye al total de desocupados, pero además a aquellos que estando ocupados están buscando otro trabajo, esto en relación con el total de la Población Económicamente Activa (PEA).

Tabla 2

Condiciones de actividad económica e indicadores de ocupación y empleo de la población joven en México, 2018

Población de 15 a 29 años	30.7 millones
Hombres	50.8%
Mujeres	49.2%
Nivel promedio de escolaridad	10.8 grados
Población Joven Económicamente Activa	17.4 millones
Ocupados	16.7 millones

Empleados	66.8%
Trabajan por su cuenta	14.0%
Jornaleros o peones	7.4%
Obreros	5.6%
Trabajadores sin pago	5.1%
Otra situación ^b	1.0%
Laboran en condiciones de informalidad	59.5%
Tasa de desocupación juvenil	3.7%
Jóvenes no económicamente activos que son estudiantes	7.0 millones
Jóvenes no económicamente activos dedicados a los quehaceres domésticos	5.04 millones

^a Uno más que en el total de población de 15 años o más.

^b Incluye a patrones o empleadores y a quienes están en otra situación.

Fuente: Elaboración propia con base a Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), (2018).

En los jóvenes esta variable se sitúa en 10%, (para el resto de la población es de 6.8%) siendo en los niveles más altos de educación donde este dato es mayor que en aquellas personas que tienen menor nivel educativo. La presión general es mayor en aquellos jóvenes que tienen educación superior, es decir, en ellos predomina el desempleo y los que están ocupados buscan activamente otro empleo, ya sea para tener dos trabajos o encontrar uno mejor, al final esto se traduce en que están buscando continuamente mejorar sus ingresos, lo cual es reflejo de la falta de empleos que les proporcionen condiciones favorables en términos de ingresos y prestaciones generales, (INEGI, 2018).

Un problema más que sigue persistente en el país son los jóvenes que no realizan ninguna actividad laboral remunerada ni educativa, quedando así al margen de la inclusión social que se da especialmente por esas dos vías, (Duran, 2017; Márquez, 2018). Esta situación representa para el Estado

mexicano un reto en el diseño de políticas públicas que atiendan los diversos problemas que aquejan a la población juvenil.

El reto de las políticas públicas de emprendimiento

Se pudieron identificar algunas características de las políticas públicas implementadas en el periodo presidencial analizado, las cuales se mencionan a continuación:

- a. Las políticas públicas se presentaron como una respuesta a los problemas estructurales de la economía como el desempleo y la pobreza, por lo que fueron intermitentes, tardías y carentes de continuidad, debido a que se buscaron resultados superficiales e inmediatistas, los apoyos que se otorgaron fueron a fondo perdido y no dio seguimiento a las empresas creadas. El desafío está en que dichas políticas sean de corto y largo plazo, tengan continuidad y surjan de objetivos relacionados directamente con la actividad emprendedora.
- b. Se olvidó tomar en cuenta, en el diseño de las políticas públicas de emprendimiento, las condiciones del entorno económico nacional que indudablemente impacta en el éxito de los nuevos negocios, si bien las políticas públicas no son la solución a todo, su contribución al problema que atiendan estará marcado por las condiciones de ese entorno que puede contribuir o no al éxito de los nuevos negocios. En relación a esto, el reto se encuentra en que exista una coordinación dentro del gobierno, entre las dependencias que diseña la política pública y las áreas encargadas de elaborar la política económica.
- c. No se tomó en cuenta la diversidad que existe entre los jóvenes. En los programas y políticas hay una ausencia de las necesidades e inquietudes que los jóvenes tienen en relación al tema de emprendimiento, es decir, es necesario acercarse a ellos y escucharlos. A manera de ejemplo, se

puede mencionar que en lo que respecta a la actitud emprendedora juvenil en México se encontraron datos para 2017 que muestran que en su conjunto los jóvenes son cinco veces más propensos que los adultos a iniciar un negocio, pero es más común que las empresas lideradas por ellos cierren por falta de rentabilidad (45%) y otras más son abandonadas ya sea por una oportunidad de vender o por encontrar un empleo (30%). Entre la población de 25 a 34 años, se observó que por cada diez hombres nueve mujeres participaban en la actividad emprendedora. Además, más del 90% de los jóvenes empresarios tenía como fuente principal de financiamiento sus ahorros, en segundo lugar a su familia y por último a los bancos. El efecto multiplicador de los emprendimientos en la creación de empleos es mínimo, debido a que el 40% de las nuevas empresas únicamente crea trabajo para su propietario, además las nuevas tecnologías son utilizadas por apenas el 5% de las empresas de jóvenes, (Organismo Internacional de la Juventud para Iberoamérica, 2018). En cuanto a la percepción que los jóvenes tienen con respecto a la actividad emprendedora se puede notar que para el 2017 era baja (ver tabla 3), es cierto que en el diseño de las políticas públicas no se puede considerar toda la diversidad que existe en las condiciones (sociales, económicas, culturales, etc.) de la población joven, pero precisamente el reto está en reconocer esa heterogeneidad y considerarla.

Tabla 3

*Percepciones de los jóvenes mexicanos hacia el emprendimiento, 2017
(porcentaje de respuestas favorables)*

	18-24 años	25-34 años

Considera que iniciar un negocio es una buena opción de carrera	21.5	27.5
Piensa que los emprendedores exitosos gozan de un estatus social alto	21.8	26.4
Conoce a alguien que ha iniciado un negocio en los últimos 2 años	18.8	30.5
Tiene el conocimiento, las habilidades y la experiencia necesarios para iniciar un negocio	20.5	27.9
Miedo al fracaso los inhibe de iniciar un negocio	20.1	28.9
Percibe buenas oportunidades de iniciar un negocio en los próximos 6 meses	22.3	27.5

Fuente: Elaboración propia en base a Bueckmann, Barrera, Alonso, Rehák y Castro, (2018).

El bono demográfico con el que el país contaba ya desde antes del sexenio de EPN no se ha logrado aprovechar, muy por el contrario, se ha convertido en una deuda social y económica que el Estado tiene pendiente con este grupo poblacional. La actividad emprendedora deber considerada en el diseño de políticas públicas como una alternativa laboral y productiva que contribuya al desarrollo local y regional, y que no solo se queda a nivel de autoempleo de corto plazo.

Finalmente, es importante mencionar algunos puntos relacionados con la política pública para la población joven del actual gobierno de Andrés Manuel López Obrador (AMLO) (2018-2024) la cual está centrada en atender la falta de fuentes de trabajo por medio del programa social que lleva por nombre “jóvenes construyendo el futuro” que tiene como objetivo que los jóvenes que no estudian ni trabajan reciban capacitación laboral por un año en una empresa, por lo cual recibirán un beca mensual por parte del gobierno, además tendrá seguro médico y al finalizar la capacitación recibían un certificado que acredite que se han habilitado con determinados conocimiento. Aunado a lo anterior, el gobierno también otorgará becas a estudiantes de diversos niveles educativos, sin embargo, el tema de emprendimiento juvenil no se menciona como tal en el Plan Nacional de Desarrollo (2018-2014) pero si hay programas que apoyan a la pequeñas

empresas y emprendimientos en general, sin distinción por edad (Presidencia de la Republica, 2019). Es importante señalar que para la elaboración del Plan Nacional de Juventud 2019-2024, el IMJUVE realizo, de julio a septiembre de 2019, una consulta digital dirigida a jóvenes de todo el país para conocer sus percepciones, expectativas y preocupaciones sobre la política nacional, a fin de identificar áreas de oportunidad para el diseño de políticas públicas específicas. El presente AMLO tiene una concepción diferente de lo que es gobernar y busca resarcir los efectos negativos que ha dejado el neoliberalismo en la economía y la sociedad, sin embargo, no es una tarea fácil, además de que los resultados se podrán ver a medida que avance su mandato.

Conclusiones

Atender las necesidades e inquietudes de la población joven es un reto muy grande para el Estado y la sociedad, para incluir en la política pública, no sólo a los jóvenes -hombres y mujeres-sino a otros grupos sociales marginados y en situación de pobreza, es necesario que la sociedad sea capaz de repensar y reconstruir las diferentes instituciones sociales y económicas acordes a la realidad que enfrenta el país.

Se debe reconocer que, a los jóvenes, dependiendo de su género y edad le son impuestos, por la sociedad y el gobierno, determinadas formas de comportamiento, por lo que ellos reaccionan y resuelven sus necesidades de acuerdo a los roles sociales que les corresponden. En la medida en que estos aspectos se vayan incorporando al análisis de juventud, será posible comprenderla mejor y, por lo tanto, proponer alternativas a los diversos problemas que enfrentan, entre ellos el desempleo.

El sistema económico neoliberal y la política pública que de él se deriva, considera a los jóvenes únicamente como fuerza de trabajo al servicio del

capital, el Estado en las últimas décadas ha sido incapaz de crear los empleos que la sociedad demanda, lo que ha hecho es diseñar y aplicar programas sociales destinados a diversos sectores de la población entre ellos los jóvenes, quienes reciben ayudas económicas para continuar estudiando, trabajar en empresas pero de forma subsidiada o emprender algún micro negocio, cuya esperanza de vida es mínima.

Estas medidas han sido compensatorias porque tienen el objetivo de contener las carencias laborales y sociales que enfrenta la juventud en el país. Las políticas públicas de emprendimiento deben ser diseñadas considerando la compleja y heterogénea realidad de los jóvenes en el país, y distinguir entre el corto y largo plazo.

Al terminar este documento, en México y en el resto del mundo se enfrentan la pandemia generada por el virus SARS-CoV-2 (COVID-19), que ha tenido efectos devastadores en la sociedad, entre ellos, el impacto negativo en el empleo de la población en general y en particular de los jóvenes. El futuro de los jóvenes contemporáneos estará marcado por esta contingencia sanitaria, que indudablemente provocará retrocesos en la educación y en las condiciones laborales, por lo que habrá más temas que investigar para poner en la mesa de la discusión las medidas que desde diferentes flancos se pueden tomar para enfrentar las consecuencias de esta situación.

Referencias

- Aguilar, L. (1992). El estudio de las políticas públicas. Estudio introductorio. México: Miguel Ángel Porrúa.
- Aguilar, L. (2003). *La hechura de las políticas. Estudio introductorio*. México: Miguel Ángel Porrúa.
- Alba, C. (2020). Los empresarios mexicanos durante el gobierno de Peña Nieto. *Foro internacional*, 60(2), 537-627. doi:

<https://doi.org/10.24201/fi.v60i2.2733>

- Ayala, J. (2004). *Mercado, Elección e Instituciones. Una Revisión de las Teorías Modernas del Estado*. México: Miguel Ángel Porrúa y Facultad de Economía de la UNAM.
- Bueckmann, R., Barrera, P., Alonso, P., Rehák, J., y Castro, D. (2018). El emprendimiento en el estado de Querétaro. Análisis de los datos del Global Entrepreneurship Monitor 2017/2018. México: Instituto de Emprendimiento Eugenio Garza Lagüera, Tecnológico de Monterrey.
- Cota, R. y Rivera, M. (2020). Política pública de fomento al emprendimiento juvenil para el desarrollo local en el municipio de Colima 2009-2013. *Sapientiae*, 5(2), 328-342. Recuperado de <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=7206959>
- Daza, R. (1996). La política nacional de juventud. *Nómadas* (4), 1-11. Recuperado de <https://www.redalyc.org/pdf/1051/105118896012.pdf>
- Delamaza, G., y Flores, L. (2017). El Estado en América Latina: un análisis desde las políticas públicas. *Polis* (Santiago), 16(48), 5-10. doi.org/10.4067/S0718-65682017000300005
- De la Mora, L. (2019). La política comercial de México durante el gobierno del presidente Enrique Peña Nieto (2012-2018). *Foro Internacional*, 59(3-4), 959-988. doi.org/10.24201/fi.v59i3-4.2648
- Diario Oficial de la Federación (DOF) (2013a, 25 de mayo). *Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018*. México: Secretaría de Gobernación. Recuperado de <http://goo.gl/kxDcCS>
- _____ (2013b, 15 de abril). *Acuerdo que regula la organización y funcionamiento interno del Instituto Nacional del Emprendedor*. México: Secretaría de Gobernación. Recuperado de

http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5295903&fecha=15/04/2013

_____ (2014, 3 de abril). *Programa Nacional de Juventud 2014-2018*. México: Secretaría de Gobernación. Recuperado de http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5343095&fecha=30/04/2014

_____ (2015, 2 de abril). *Ley del Instituto Mexicano de la Juventud*. México: Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. Recuperado de http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/87_020415.pdf

Duran, B. (2017). Ninis: factores determinantes. *Realidad, datos y espacio revista internacional de estadística y geografía*. 8(3), 46-72.

García, V. (2015). Emprendimiento Empresarial Juvenil: Una evaluación con jóvenes estudiantes de universidad. *Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales, Niñez y Juventud*, 13 (2), 1221- 1236.
doi:10.11600/1692715x.13246200315

García, D. (2006). Discurso oficial y adversidad. Implementación de la modalidad emprendedora en México. *Trayectorias*, 8(20-21), 139-151. Recuperado de <http://www.redalyc.org/pdf/607/60715248013.pdf>

Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos. (2013). *Primer Informe de Gobierno*. Presidencia de la República. Ciudad de México.

_____ (2014) *Segundo Informe de Gobierno*. Presidencia de la República. Ciudad de México.

_____ (2015) *Tercer Informe de Gobierno*. Presidencia de la República. Ciudad de México.

_____ (2016) *Cuarto Informe de Gobierno*. Presidencia de la República. Ciudad de México.

_____ (2017) *Quinto Informe de Gobierno*. Presidencia de la República. Ciudad de México.

_____ (2018) *Sexto Informe de Gobierno*. Presidencia de la República. Ciudad de México.

Gobierno de la República. (2013). *Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018*, México, Gobierno de la República, 184 pp. Recuperado de https://www.snieg.mx/contenidos/espanol/normatividad/MarcoJuridico/PND_2013-

Guachimbosa, V., Lavín, M., y Chávez, N. (2019). Vocación de crear empresas y actitud, intención y comportamiento emprendedor en estudiantes del Ecuador. *Revista de ciencias sociales*, 25(1), 71-81. Recuperado de <https://www.redalyc.org/jatsRepo/280/28059678007/html/index.html>

Gutiérrez, R. (2016). Los límites de la política social durante el sexenio de Peña Nieto. *Economía UNAM*, 13(39), 26-62. doi: 10.1016/j.eunam.2016.08.002

Hein, K. y Cárdenas, A. (2009). Perspectivas de juventud en el imaginario de la política pública *Última década*. 7(30), 95-120. Recuperado de https://scielo.conicyt.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-22362009000100005

Instituto Mexicano de la Juventud (IMJUVE) (2013). *IMJUVE cumple 14 años necesidad histórica para la creación de un instituto de juventud*. Recuperado de <https://www.gob.mx/imjuve/prensa/78-imjuve-cumple-14-anos-48420>

Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) (2018). Estadísticas a propósito del día internacional de la juventud, datos nacionales.

Recuperado de

https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/aproposito/2019/Juventud2019_Nal.pdf

_____(2020). Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE), población de 15 años y más de edad, cuarto trimestre de 2020.

Recuperado de <https://www.inegi.org.mx/programas/enoe/15ymas/>

Kantis, H. (2016). La promoción del emprendimiento juvenil: su importancia para América Latina. *Pensamiento Iberoamericano*, 120-130.

Recuperado de <https://www.segib.org/wp-content/uploads/013-HK.pdf>

Márquez, A. (2018). Ninis en México: problema y propuestas. *Perfiles educativos*, 40(159), 3-14. Recuperado de

http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0185-26982018000100003

Mayer, E., Blanco, F., Alonso, M., y Charles, J. (2020). Emprendimiento y crecimiento económico: El sistema mexicano de incubadoras de negocios. *Revista de ciencias sociales*, 26(1), 107-

127. Recuperado de <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=7384409>

Monsiváis, C. (2005). Tú, joven, finge que crees en mis ofrecimientos, y yo, Estado, fingiré que algo te ofrezco. *Nueva sociedad*, 2, pp. 127-140.

Moo, C., Hernández, F., Mex, F., y López, K. (2019) Políticas Públicas para el fortalecimiento al emprendimiento en Yucatán: un análisis de 2018. En R. Olivares, N. Rodríguez y N. Reyes. (Coord.). *Avances de la innovación y el emprendimiento social en México* (pp. 553-563). Mérida, México: Universidad Tecnológica Metropolitana.

- Organismo Internacional de la Juventud para Iberoamérica (2018). *Emprendimiento juvenil en Iberoamérica, una clave para la empleabilidad*. Madrid. Recuperado de <https://oij.org/wp->
- Ornelas, J. (2005). *El siglo XX mexicano: economía y sociedad*. Tomo I, Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, Puebla: Dirección General de Fomento Editorial.
- Presidencia de la República. (2019). Plan Nacional de Desarrollo 2018-2024, México, Presidencia de la República, 64 pp. Recuperado de <https://lopezobrador.org.mx/wp->
- Proaño, S., Quiñonez, E., Molina, C. y Mejía, O. (2019). Desarrollo económico local en Ecuador: Relación entre producto interno bruto y sectores económicos. *Revista de ciencias sociales*, 25(1), 82-98. Recuperado de <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=7113717>
- Puerto, S., y Kim, (2020). Las consecuencias económicas de la crisis del COVID-19: Un duro golpe para los trabajadores jóvenes. En *Organización Internacional del Trabajo*. Recuperado de https://www.ilo.org/global/about-the-ilo/newsroom/news/WCMS_741746/lang--es/index.htm
- Rodríguez, E. (2008). Políticas públicas de juventud en América Latina: experiencias. *Pensamiento iberoamericano*, (3), 273-291. Recuperado de <https://scielo.conicyt.cl/pdf/udecada/v8n13/art03.pdf>
- Valencia, G. (2012). Autoempleo y emprendimiento. Una hipótesis de trabajo para explicar una de las estrategias adoptadas por los gobiernos para hacer frente al progreso del mercado. *Semestre Económico*. 15(32), 103-127. Recuperado de <https://revistas.udem.edu.co/index.php/economico/article/view/397>

Vilas, C. (1996). Estado, sociedad y democracia en América Latina: notas sobre la problemática contemporánea. En S. Amin y P. González (Coord.). *El Estado y la política en el sur del mundo*. (pp. 347-362). México: Anthropos-UNA

⁷En México con el gobierno de Miguel de la Madrid (1982-1988) fue que “se inicia el proceso de ajuste estructural de orientación al mercado. En ese sexenio los cambios comienzan lentamente y se apresuran en la administración de Carlos de Salinas de Gortari (1988-1994), para continuarse de manera empecinada a lo largo de la administración de Ernesto Zedillo (1944-2000) y mantenerse, casi sin modificaciones, las líneas generales de la estrategia neoliberal a lo largo del gobierno emanado del Partido Acción Nacional (PAN), encabezado por Vicente Fox Quezada”. (Ornelas, 2005, p.47). Los siguientes presidentes aunque de partidos distintos, Felipe Calderón Hinojosa (PAN) y Enrique Peña Nieto (PRI), siguieron los preceptos del neoliberalismo, sus respectivas políticas económicas estuvieron orientadas a dar mayor libertad al mercado en beneficio de los capitales.

⁸En el Plan Nacional de Desarrollo 2012-2018 dentro de las metas nacionales, la quinta se centra en impulsar un México con Responsabilidad Global: “Reafirmaremos nuestro compromiso con el libre comercio, la movilidad de capitales, la integración

productiva, la movilidad segura de las personas y la atracción de talento e inversión al país” (Gobierno de la República, 2012, p.22).

⁹A nivel internacional la necesidad de una política pública de juventud surge a partir de 1985 con la celebración del año Internacional de la Juventud por la Organización de las Naciones Unidas (ONU). La idea básica de la ONU es: “la política de juventud como la coordinación de todas las acciones del Estado y la sociedad civil a favor de los jóvenes, teniendo como eje fundamental la participación de los mismos jóvenes”, (Daza, 1996, p.3).

¹⁰“Por su importancia estratégica para el desarrollo del país, la población cuya edad quede comprendida entre los 12 y 29 años, será objeto de las políticas, programas, servicios y acciones que el Instituto lleve a cabo...” (DOF, 2015, 2 de abril, p.1).

¹¹ Con el gobierno de Andrés López Obrador, SEDESOL cambio su nombre a Secretaria de Bienestar que se ocupada del combate a la pobreza, del apoyo al bienestar de la población y del impulso al desarrollo humano.

¹² El cual desapareció al inicio del gobierno de Andrés Manuel López Obrador.