

seis. _____

Jóvenes construyendo el futuro



Opinión técnica sobre la iniciativa del Ejecutivo Federal para constitucionalizar los apoyos económicos a jóvenes que no estudian ni trabajan.

Análisis del proyecto de decreto por el que se adiciona un segundo párrafo al artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), Anexo 17

Jesúsvaldo MARTÍNEZ SORIA*

165

SUMARIO: 1. *Introducción*. II. *¿En qué consiste la iniciativa presentada por el Ejecutivo Federal?* III. *Análisis de la iniciativa*.

I. INTRODUCCIÓN

Entre las veinte iniciativas de reforma presentadas por el Poder Ejecutivo federal el pasado 5 de febrero ante la Cámara de Diputados, se encuentra la propuesta de establecer la obligación constitucional del Estado mexicano para brindar apoyos económicos a las y los jóvenes que no se encuentren en actividades ocupacionales ni educativas. Ello forma parte de un conjunto de acciones legislativas que buscan consolidar la política social impulsada por el actual gobierno federal, intentando elevar a rango constitucional uno de sus programas públicos prioritarios: Jóvenes Construyendo el Futuro (JCF); a pesar de que no se cuenta con suficientes elementos de seguimiento y evaluación del programa como para suponer que es la mejor solución pública en la materia.

* Investigador en el Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República. ORCID: 0000-0002-8798-3868.

Si bien el establecimiento de los objetivos de la iniciativa para lograr el desarrollo de la población juvenil como una prioridad constitucional es loable, constitucionalizar hoy un mecanismo de transferencias monetarias sin el debido diagnóstico es por lo menos prematuro. Aunque la disposición constitucional propuesta tenga buenas intenciones, los instrumentos jurídicos que garantizan una beca del Estado —en los términos que marca la iniciativa—, no bastan para asegurar la justicia social y la inclusión de la juventud en el desarrollo económico del país.

En la primera sección de este ensayo se describen brevemente los principales contenidos de la iniciativa del Ejecutivo federal. Con base en esos contenidos, en la segunda sección se ofrece un conjunto de reflexiones que buscan problematizar la propuesta de reforma constitucional. Se trata de contribuir con el entendimiento colectivo de los problemas públicos y con la formulación de sus soluciones legislativas.

II. ¿EN QUÉ CONSISTE LA INICIATIVA PRESENTADA POR EL EJECUTIVO FEDERAL?

En el ejercicio de sus facultades, el Poder Ejecutivo federal presentó un proyecto de decreto por el que se adiciona un segundo párrafo al artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) (Presidencia de la República, 2024). El proyecto fue recibido por la Cámara de Diputados, en donde se llevará a cabo su análisis, dictaminación y eventual aprobación. De ser así, la iniciativa sería turnada al Senado de la República para cumplir, como cámara revisora, con el mismo proceso legislativo.

1. *La enmienda*

La redacción del párrafo añadido con la reforma constitucional es la siguiente:

El Estado otorgará un apoyo económico mensual equivalente al menos a un salario mínimo general vigente a jóvenes entre 18 y 29 años que se encuentren en desocupación laboral y no estén cursando en alguno de los niveles educativos, a fin de que se capaciten para el trabajo por un periodo de hasta 12 meses en negocios, empresas, talleres, tiendas y

demás unidades económicas, en los términos que fije la ley. (Presidencia de la República, 2024, p. 5).

Con ello, el Estado mexicano contraería la obligación constitucional de proveer recursos monetarios a las personas jóvenes —en los términos que marca la enmienda—, y reconocería su derecho a recibir o demandar esos medios económicos para su capacitación y subsistencia.

En particular, esta disposición representa la esencia del programa JCF, que se ha venido implementando desde 2019 como un proyecto prioritario del gobierno de México para contribuir al bienestar de la juventud y promover sus derechos, según la exposición de motivos de la iniciativa, en la que también se sostiene que se han transferido apoyos económicos a las y los jóvenes —en los mismos términos en los que está redactada la propuesta—, implicando una inversión de más de 115 mil millones de pesos para beneficiar a casi 3 millones de personas.

2. *Los objetivos y el problema público*

167

De acuerdo con el proyecto de decreto, la reforma al artículo 123 tiene como objetivos contar con una fuerza laboral mejor capacitada y garantizar oportunidades de trabajo para las y los jóvenes. En correspondencia con los objetivos del programa gubernamental JCF, con esta acción se busca también acelerar la preparación de los jóvenes para integrarlos a las actividades productivas y alejarlos del desempleo y de conductas antisociales. La definición de estos objetivos está alineada con los fines trazados por el gobierno federal actual, por medio de sus estrategias para el bienestar de la juventud: justicia social para los jóvenes y su inclusión en el desarrollo económico del país.

La problemática en la que se pretende incidir es la propiciada por la falta de oportunidades para el desarrollo de las y los jóvenes que, según la perspectiva gubernamental, ha provocado una ruptura del tejido social, desempleo, violencia e inseguridad. Se trata de un entorno caracterizado por la exclusión social, educativa y laboral, que afecta especialmente a los colectivos de mayor riesgo y vulnerabilidad. En particular, se pone énfasis en la falta de un mecanismo para incluir a los jóvenes al mercado de trabajo, cuestión que dio origen al programa JCF.

III. ANÁLISIS DE LA INICIATIVA

Con la reforma constitucional propuesta por el Ejecutivo federal surgen múltiples interrogantes de distinto orden —jurídico, institucional, económico, social y político—, que conviene plantear, pero sobre todo discutir durante el proceso de deliberación que llevarán a cabo los legisladores para tomar la mejor decisión posible.

Para conseguirlo, ayudaría a valorar la pertinencia de constitucionalizar un instrumento de política pública y la conveniencia de que sea el programa JCF el instrumento que se constitucionalice, así como explorar las soluciones más eficientes y eficaces que el Estado mexicano tendría que aplicar para atender la problemática en cuestión y analizar la viabilidad y la sustentabilidad financiera de la nueva disposición, por mencionar algunos aspectos derivados de la iniciativa.

1. *Reflexiones sobre la enmienda*

Si bien es plausible la presentación de iniciativas de reforma constitucional que buscan ampliar los derechos sociales y orientar las intervenciones del Estado para asegurar el desarrollo en todos los ámbitos en los que se desenvuelve una persona, es conveniente precisar algunos aspectos de esta enmienda y conocer, con especial interés, la opinión de los expertos constitucionalistas.

En el último párrafo del artículo 4o. del capítulo I, “De los derechos humanos y sus garantías”, de la CPEUM (2024), se reconoce la obligación del Estado, de promover políticas públicas para el desarrollo integral de la juventud y su inclusión en la economía del país:

El Estado promoverá el desarrollo integral de las personas jóvenes, a través de políticas públicas con enfoque multidisciplinario, que propicien su inclusión en el ámbito político, social, económico y cultural del país. La Ley establecerá la concurrencia de la Federación, entidades federativas, Municipios y demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, para esos efectos (p. 11).

Con esta disposición se fundamenta la acción gubernamental para implementar distintos tipos de medidas de incorporación de las y los jó-

venes en el mercado de trabajo. La transferencia de apoyos económicos es sólo uno de esos tipos de medidas. De hecho, las reglas de operación del programa JCF (STPS, 2023) refieren el artículo 4o. de la CPEUM entre sus considerandos, por lo que no parece necesario fortalecer la fundamentación constitucional de una acción de gobierno basada en la dotación de becas de capacitación, o en cualquier otro tipo de intervención pública, para promover el desarrollo e inclusión de la juventud mexicana.

La propuesta de plasmar en la CPEUM la obligación del Estado para otorgar apoyos económicos en los mismos términos en los que está definida en el programa gubernamental JCF, implica dos reflexiones de inicio: ¿es pertinente que se establezcan instrumentos de política pública en una Constitución?, ¿conviene que el Estado mexicano contraiga la obligación constitucional de aplicar el programa JCF, como un instrumento de política laboral en particular?

En los hechos, la enmienda supondría adoptar como constitucional un instrumento de transferencias monetarias a la fuerza de trabajo joven, desocupada e inactiva educativamente, que ha sido implementado por el gobierno federal como parte de sus políticas desde 2019, para subsanar la falta de un mecanismo de inclusión de las y los jóvenes en el mercado laboral. Se trata, por lo tanto, de constitucionalizar una acción gubernamental concreta.

De acuerdo con Tanzi (2000), la intervención económica del Estado ante los fallos del mercado está fundamentada por un marco legal que orienta la conducta de los individuos, las empresas y las instituciones públicas, en el que la Constitución juega un papel central en la declaración de principios generales, sin que su redacción sea compleja ni confusa. El autor afirma que

La constitución debe ser un documento vivo que orienta la acción, pero no puede tomar en cuenta situaciones concretas ni prever actividades o situaciones que no existían en el momento de redactarla ... Un problema que afecta a las constituciones es que tienden a reflejar las preocupaciones y fuerzas políticas predominantes en el momento en que fueron redactadas. [...] Mientras la constitución establece, o debiera establecer, las normas generales que orientan las políticas de un país, estas últimas se ven autorizadas o dirigidas por una legislación específica (pp. 11 y 12).

La Constitución, por tanto, determina los objetivos y las prioridades de las políticas para impulsar el desarrollo de la nación, y a la legislación secundaria le corresponde normar el diseño y la implementación de las políticas públicas, lo cual facilita la eficiencia en el funcionamiento de las instituciones públicas y brinda un cierto grado de flexibilidad para la formulación y reforma de los instrumentos de política.

Bajo este razonamiento, no resulta pertinente constitucionalizar los programas públicos de un gobierno federal. La reglamentación de los instrumentos de la política laboral del país puede mantenerse en la legislación que deriva del artículo 123 constitucional, sin perder fuerza institucional. Esto crea un ámbito de acción gubernamental que brinda agilidad y eficiencia en la formulación de políticas públicas y evita que cada ajuste o corrección en el diseño de los instrumentos deba pasar por una reforma constitucional.

Si acaso se desea asegurar que el Estado implemente medidas eficientes de política laboral en favor de la juventud, se podría agregar una enmienda al último párrafo del artículo 4o. de la CPEUM (2024), que sea similar al enunciado final del párrafo noveno del mismo artículo, referente a los derechos de la niñez: “Este principio deberá guiar el diseño, ejecución, seguimiento y evaluación de las políticas públicas dirigidas a la niñez” (p.10). Al hacer aplicable constitucionalmente las herramientas de seguimiento y evaluación de las políticas laborales para las y los jóvenes, se asegura la recopilación de conocimientos que mejoran con el tiempo el diseño y la instrumentación de las políticas.

Por otro lado, el reconocimiento del derecho específico de los jóvenes para acceder a medios económicos en los términos en los que se fijan en la iniciativa podría representar un cierto tipo de discriminación hacia otros grupos de población socialmente vulnerable, como la infancia, las personas con algún tipo de discapacidad de una edad diferente a la considerada, o simplemente los jóvenes que sí estudian. ¿Por qué la CPEUM debe establecer becas de capacitación sólo en favor de las y los jóvenes de 18 a 29 años que no estudian ni trabajan? ¿Por qué la beca constitucional no considera a la juventud que sí estudia, teniendo en cuenta que la educación formal facilita la incorporación de una persona al mercado laboral?

Si la educación mejora la calidad de la mano de obra, eleva los conocimientos, competencias y habilidades de las personas, facilita su adaptación a los requerimientos técnicos de los puestos de trabajo, incrementa la

productividad laboral, favorece el desempeño colectivo y el ambiente laboral y eleva la probabilidad las personas para ocuparse en puestos mejor remunerados y de mayor proyección profesional; entonces la decisión de dejar fuera a la juventud que sí estudia de cualquier acción gubernamental que brinde apoyos económicos, constitucionalmente o no, no parece racional ni eficiente.

Asimismo, es necesario considerar que para lograr la inclusión social y el desarrollo de la juventud como una prioridad nacional es más eficiente intervenir en las edades tempranas de las personas. De acuerdo con Heckman (2024), la inversión en el desarrollo durante la primera infancia influye directamente en la economía, la salud y las consecuencias sociales de los individuos, ya que entre el nacimiento y los cinco años de edad es cuando el cerebro se desarrolla para adquirir habilidades conductuales y cognitivas para lograr el éxito tanto en la escuela como en la salud, la profesión y en la vida. Así, una de las estrategias más eficaz para el crecimiento económico es la inversión en el desarrollo de los niños en situación de riesgo. Si se tienen en cuenta estas evidencias, convendría más focalizar las estrategias públicas en la primera infancia de los grupos socialmente vulnerables, o al menos articular las decisiones legislativas en los dos segmentos de población: niños y jóvenes.

2. Reflexiones sobre los objetivos y el problema público

Tanto los objetivos como los fines planteados en la iniciativa del Ejecutivo federal para el desarrollo de la población juvenil son loables, porque buscan atender una problemática que repercute en el tejido social y en la productividad de la economía. Sin embargo, para alcanzarlos convendría definir una intervención del Estado planeada estratégicamente y articulada con distintas medidas de política, sin suponer que la constitucionalización y ejecución de un programa como JCF resuelva por sí mismo la problemática.

Toda acción de gobierno que tiene como propósito ampliar las fuentes de empleo y las capacidades laborales de las personas que se enfrentan en condiciones desfavorables al mercado de trabajo, es pertinente, teniendo en cuenta las características que desde hace décadas tiene la ocupación en México.

Se trata de un mercado con una deficiencia crónica en la generación de empleo formal, con predominio de bajos salarios, una elevada y persistente informalidad, entre otras condiciones que acentúan la precariedad laboral, que afecta especialmente a los grupos socialmente vulnerables. Las personas jóvenes, las mujeres y los adultos mayores han sido los grupos de población que mayores dificultades presentan al momento de incorporarse o reincorporarse al mercado de trabajo formal, por lo que las opciones en las que se ocupan suelen ser de trabajo por cuenta propia o en puestos de trabajo asalariado informal.

A pesar de que el diagnóstico de la problemática laboral está documentado ampliamente, las decisiones de política pública que se han implementado han sido desarticuladas e insuficientes para solventar la situación. La complejidad de los problemas requiere de estrategias mejor planeadas, con instrumentos que articulen soluciones en el ámbito laboral, pero también en el de la seguridad social, el fiscal, el educativo, e incluso el financiero. Aunque la disposición constitucional propuesta tenga buenas intenciones, los instrumentos jurídicos que garantizan una transferencia monetaria del Estado no bastan para asegurar la justicia social y la inclusión de la juventud en el desarrollo económico del país.

Si lo que se persigue es darle un énfasis constitucional al objetivo de inclusión laboral de las y los jóvenes, se podría agregar en el artículo 4o. una redacción explícita sobre la prioridad nacional para implementar mecanismos de inclusión socioeconómica y de participación en el mercado de trabajo, bajo el entendido de que será la legislación secundaria la encargada de reglamentar todas las políticas dirigidas a cumplir esa prioridad.

Sin embargo, el esfuerzo público tendrá que ser mayor. Parte de la solución se debe encontrar en la política económica por medio de las políticas de crecimiento inclusivo y sostenible, de la asignación de inversión pública, de las políticas de formalización laboral, de la reforma al sistema de seguridad social, entre otras decisiones que facilitan la expansión de la demanda de empleo formal.

A la problemática laboral habrá que añadir los rezagos en la educación de la juventud y la necesidad de fortalecer los mecanismos que vinculan el sistema educativo con el mercado de trabajo. Si bien el programa JCF es un esfuerzo que apunta en esa dirección, de momento no se cuenta con suficientes elementos de seguimiento y evaluación del programa como

para suponer que esta es la mejor solución pública, mucho menos como para constitucionalizarlo.

Según el estudio realizado por la Conasami (2022), con el programa se ha facilitado el aumento en la probabilidad de inserción laboral de la juventud, se ha mejorado su acceso a servicios de salud y se ha disminuido su inseguridad alimentaria. Sin embargo —a reserva de extender el análisis en otro espacio de reflexión, sobre el diseño, la implementación y los resultados del programa JCF—, en la actualidad apenas se cuenta con algunas evaluaciones de diseño y de procesos gestionadas por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval), por lo que falta conocer el efecto y los resultados del programa en las condiciones de bienestar y de ocupación de la población joven, mediante las evaluaciones de impacto, de desempeño, de consistencia y resultados promovidas por el Coneval.

Como parte de la discusión sobre la pertinencia y la eficiencia del programa se han señalado una serie de ineficiencias e irregularidades tanto en el debate público como en la auditoría de cumplimiento realizada por la Auditoría Superior de la Federación (ASF, 2020). Entre ellas se destaca la presión fiscal que le representa al Estado la asignación de recursos presupuestarios sin contar con fuentes de financiamiento sostenible, la limitada transición que tienen los beneficiarios para contratarse en los establecimientos en los que fueron becados, las restricciones de la capacitación, que no ayuda en la movilidad horizontal del trabajo, la informalidad que subyace en las relaciones preexistentes de trabajo que aprovechan el programa para encubrirlas, las discrepancias en el uso del seguro médico, la gestión inadecuada de los pagos a los beneficiarios, la duplicidad en la obtención de beneficios de jóvenes inscritos en dos programas, la obtención de beneficios indebidos por parte de trabajadores de dependencias públicas y empresas que se registraron como beneficiarios del programa, entre otras anomalías.

En definitiva, la información que se tiene sobre el programa JCF no es suficiente ni determinante como para suponer que representa la mejor solución de política pública para resolver la problemática que se ha propuesto, lo que implica que, constitucionalizar hoy un mecanismo de transferencias monetarias sin el debido diagnóstico es por lo menos prematuro. Además de esperar a tener datos sobre el impacto y los resultados

del programa, también es necesario explorar alternativas basadas en becas o en otras modalidades de apoyo que mejoren las intervenciones del Estado en la materia.

3. Reflexiones finales

Finalmente, cabe señalar dos aspectos que subyacen en la iniciativa del Ejecutivo: el impacto presupuestal y la viabilidad financiera, y las consideraciones políticas.

El dictamen de impacto presupuestario que acompaña a la iniciativa reporta que la decisión no tiene impacto presupuestario, bajo una perspectiva de corto plazo, considerando una serie de rubros asociados al programa JCF. El programa ha contado con asignaciones presupuestales del orden de los 23 mil millones de pesos en 2023, cantidad que se esperaría fuera relativamente constante, o ligeramente creciente, si se mantienen los esfuerzos como hasta ahora y la misma cobertura. Pero los factores que determinan la población objetivo en el largo plazo no son constantes, sino variables.

Si la reforma se aprueba, el Estado adquiere una obligación fiscal de largo plazo que supondría prever trayectorias largas de gasto público —para cubrir varias generaciones de beneficiarios—, cuyos montos dependerían tanto de la evolución demográfica, como de la eficiencia del sistema educativo, de la demanda de empleo en el mercado laboral y del crecimiento de la economía, por mencionar los cuatro factores más importantes, pero no los únicos, en la determinación de la población objetivo de la norma constitucional.

El crecimiento de la población aumentaría el número de posibles beneficiarios, la eficiencia educativa reduce ese número —ya sea porque los prepara mejor o porque los mantiene activos escolarmente—, el incremento de la demanda de empleo genera puestos de trabajo que reduciría el desempleo de los jóvenes, y el crecimiento económico expandiría las oportunidades productivas y aumentaría los recursos fiscales del Estado para la asignación de los presupuestos. Como no todas las variables van en la misma dirección ni mantienen el mismo ritmo, entonces prever los escenarios de largo plazo se vuelve complicado.

Realizar los cálculos de la evolución de la población objetivo y las proyecciones presupuestarias es un ejercicio relativamente complejo, pero ante este tipo de decisiones legislativas convendría hacerlo exigible, especialmente para determinar la viabilidad financiera de la reforma. En principio, se intuye que habrá una presión fiscal creciente en caso de aprobarse, pero ¿a cuánto podría ascender esa presión fiscal, por ejemplo, cada diez años que permanezca vigente la disposición constitucional?, ¿cómo se financiarían los gastos de manera sostenible?

Por último, no puede omitirse la intencionalidad política de una iniciativa como estas ni el costo político de oponerse a aprobarla. La implementación de políticas sociales ha permitido combinar el legítimo interés público de las instituciones del Estado con el interés electoral de los gobernantes. La población objetivo de este proyecto de decreto es un segmento demográfico activo electoralmente, que puede representar una renta de votos significativa, e incluso convertirse en una fuerza social importante del partido en el poder.

Ante la posibilidad de tomar decisiones constitucionales en función de los intereses políticos, vale la pena insistir en la importancia de las evidencias, la información y el conocimiento científico en la formulación de la legislación y de la política pública.