

## Jóvenes Construyendo el Futuro. Una revisión a las necesidades de la juventud en México

Israel SANTOS FLORES\*

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *El Programa Jóvenes Construyendo el Futuro*. III. *Algunas cifras sobre los jóvenes en México*. IV. *Una reforma hacendaria para garantizar el futuro de los jóvenes*. V. *La necesidad de forjar cultura contributiva en los jóvenes*. VI. *Anexo: Programa Jóvenes Construyendo el Futuro 2023*.

### I. INTRODUCCIÓN 177

---

Dentro de las veinte iniciativas presidenciales de reformas constitucionales y legales presentadas ante la Cámara de Diputados el 5 de febrero de 2024, en el marco del 107 Aniversario de la Constitución, destaca la concerniente a asegurar el derecho de los jóvenes a las oportunidades de trabajo, para lo cual se prevé una modificación al artículo 123 constitucional, al que se propone agregar un párrafo y un artículo transitorio.

Concretamente, la iniciativa propone elevar a rango constitucional el derecho de las personas entre dieciocho y veintinueve años de edad a percibir un apoyo económico mensual, siempre que se encuentren desempleados y no estén cursando algún tipo de estudios. El objetivo es incentivar a que los jóvenes puedan capacitarse para el trabajo por un lapso de hasta doce meses en centros laborales y demás unidades económicas.

De acuerdo con la reforma:

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

---

\* Investigador de tiempo completo en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, ORCID: 0000-0003-1512-3057. Contacto: israel.santos@unam.mx..

un periodo de hasta 12 meses en negocios, empresas, talleres, tiendas y demás unidades económicas, en los términos que fije la ley.

El antecedente de esta propuesta de reforma se encuentra en el programa social denominado Jóvenes Construyendo el Futuro, el cual fue puesto en marcha en 2019 como parte del elenco de programas prioritarios del gobierno federal, entre los que también conviene recordar los siguientes: 1) el Programa Tandas para el Bienestar; 2) el Programa de apoyo para el bienestar de las niñas y niños hijos de madres trabajadoras; 3) la Pensión para el bienestar de las personas con discapacidad permanente; 4) Sembrando Vida; 5) el Fondo de aportaciones para la infraestructura social; 5) el Programa de apoyo financiero a microempresas familiares, y, desde luego, 6) la Pensión para el bienestar de las personas adultas mayores.

Tomando en cuenta lo anterior, en el presente documento nos proponemos hacer algunos comentarios a la iniciativa presidencial mencionada, para lo cual se hará un repaso del Programa Jóvenes Construyendo el Futuro, destacando sus ventajas y desventajas, así como los retos de la reforma constitucional planteada, especialmente aquellos de carácter financiero, así como la necesidad de fomentar la cultura contributiva en los jóvenes cuyo futuro se pretende asegurar.

## II. EL PROGRAMA JÓVENES CONSTRUYENDO EL FUTURO

De acuerdo con las reglas vigentes para la operación del Programa Jóvenes Construyendo el Futuro, publicadas en el *Diario Oficial de la Federación* el 29 de diciembre de 2023 (véase anexo: Programa Jóvenes construyendo el Futuro 2023), las personas entre dieciocho y veintinueve años de edad que no se encuentren ni estudiando ni trabajando pueden acceder a un apoyo económico, por hasta doce ocasiones, en forma individual, equivalente a un monto de 7 mil 572 pesos, a fin de que puedan incorporarse al mercado laboral, adquirir competencias para el trabajo y sumarse productivamente a la sociedad. Asimismo, se prevé su incorporación al seguro médico del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) durante el tiempo en que sean beneficiarias del programa.

Como puede verse, este programa social tiene como finalidad incentivar el primer empleo y el desarrollo de habilidades en la población juvenil

en México, cuestión que, desde luego, es encomiable, y nos permite advertir aspectos positivos de esta iniciativa. Tal como ha reconocido el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval), el Programa Jóvenes Construyendo el Futuro: 1) visibiliza la problemática de los jóvenes que ni estudian ni trabajan; 2) fomenta la capacitación y adiestramiento laboral en los jóvenes, respondiendo a las sugerencias que se han hecho desde la Organización Internacional del Trabajo (OIT) a los distintos países, y 3) otorga a los jóvenes seguro médico por parte del IMSS mientras dura la capacitación.

Sin embargo, el programa no ha estado exento de críticas: desde la definición de metas e indicadores, la falta claridad en sus reglas de operación, la poca y turbia publicidad de las variables utilizadas para medir los resultados del programa, errores en su diseño y sobreestimación de la población atendida —lo que ocasionó un subejercicio de 40% al terminar 2019—, hasta la falta de mayor transparencia en sus resultados y el presupuesto ejercido. Por nuestra parte, en recientes estudios de sociología fiscal que hemos realizado sobre personas que se dedican al comercio informal hemos señalado que el Programa Jóvenes Construyendo el Futuro puede ocasionar un incentivo perverso, al alentar a los jóvenes a la deserción escolar con tal de recibir el apoyo económico.

Ahora bien, con datos actualizados a 2024 por la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, desde su implementación en 2019, el programa ha beneficiado a un total de 2.9 millones de jóvenes, de los cuales 1.7 millones son mujeres y 1.2 millones son hombres. No obstante, el Coneval señaló que para 2021 únicamente el 35.4% de los aprendices egresados del programa adquirieron su primera experiencia en una actividad productiva, lo que significa que sólo tres de cada diez jóvenes beneficiarios del programa lograron insertarse de manera efectiva en el mercado laboral. En relación con esto último, el Coneval ha identificado que diversos factores económicos de la economía mexicana pueden incidir de manera negativa en la variable de demanda laboral, propiciando una baja creación de empleo presente y futuro en el país y, consecuentemente, afectar especialmente a la población de jóvenes.

A vista de lo anterior, y a efecto de continuar con el análisis de la propuesta de reforma constitucional, corresponde ahora delimitar a la población que se considera joven en nuestro país, cuestión que permitirá dimensionar el impacto económico y social de esta iniciativa.

### III. ALGUNAS CIFRAS SOBRE LOS JÓVENES EN MÉXICO

De acuerdo con Naciones Unidas, los jóvenes son un recurso humano fundamental para promover el desarrollo, realizar cambios sociales positivos e innovar. En este sentido, sus ideales, su energía y su visión son esenciales para el desarrollo continuo de las sociedades. Pero ¿a quiénes podemos llamar “jóvenes”? ¿Cuántos jóvenes hay en el país? Pues bien, para el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (Unicef), el grupo juvenil está constituido por las personas que tienen entre quince y veinticuatro años de edad.

Por su parte, en nuestro país, tanto el Censo de Población y Vivienda como el Instituto Mexicano de la Juventud amplían el grupo juvenil, considerando que se llaman jóvenes a aquellas personas que oscilan entre los doce y los veintinueve años. Como se puede advertir, el rango de edades que se insertan dentro de lo que podemos llamar juventud, en México es bastante más amplio que el ofrecido por la UNICEF. Establecido lo anterior, corresponde ahora preguntarse cuántos jóvenes hay en México. Pues bien, de acuerdo con los datos del Cuestionario Ampliado del Censo de Población y Vivienda 2020, se estima que en México existen 37.7 millones de personas jóvenes (de doce a veintinueve años), de los cuales 31.2 millones tienen entre quince y veintinueve años de edad.

Por otro lado, según datos de la Encuesta Nacional de la Dinámica Demográfica (ENADID), en 2018 existían en el país aproximadamente 19.4 millones de personas entre veinte y veintinueve años. Sin embargo, de acuerdo con la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE) del INEGI, se calcula que al día de hoy habría más de 24.2 millones de personas entre los dieciocho y los veintinueve años de edad, que es precisamente la población objetivo del Programa Jóvenes Construyendo el Futuro, y también la de la reforma constitucional propuesta.

Un par de datos más: la población joven representa el 26.6% de la población económicamente activa (PEA), que se estima asciende a más de 56 millones de personas. Sin embargo, el ingreso promedio mensual de los jóvenes (5 mil 675 pesos) es menor al de la población de treinta años y más (6 mil 495 pesos), lo que da muestra de la precariedad del salario y las vulnerabilidades económicas que ello trae consigo para los jóvenes y sus familias.

Como se ha dicho, la reforma constitucional considera jóvenes a las personas entre dieciocho y veintinueve años; es decir, a partir de que se adquiere la mayoría de edad y hasta once años después. Esto quiere decir que la propuesta impactaría en una población de casi veinticinco millones de personas, lo que representa un 20% de la población total del país.

Corresponde ahora preguntarnos de dónde saldrán los recursos para garantizar a los jóvenes el apoyo económico mensual. ¿Acaso nuestro país cuenta con unas finanzas lo suficientemente sanas como para hacer realidad los sueños constitucionales y garantizar las oportunidades laborales a millones de jóvenes?

#### IV. UNA REFORMA HACENDARIA PARA GARANTIZAR EL FUTURO DE LOS JÓVENES

Desde su puesta en marcha hace cinco años y hasta el ejercicio fiscal de 2022, el Programa Jóvenes Construyendo el Futuro ha contado con un presupuesto de aproximadamente 107 mil millones de pesos. No obstante, de aprobarse la reforma constitucional en comento, esta cifra sería insuficiente para garantizar el acceso a toda la población juvenil en desocupación laboral.

Si tomamos en cuenta que el salario mínimo vigente para 2024 es de 248.93 pesos, la aprobación de la propuesta implicaría que todas las personas jóvenes dentro del rango de edad señalado podrán percibir un monto de 7 mil 468 pesos mensuales por hasta un año; es decir, un total de 89 mil 616 pesos. De hecho, tal como se ha señalado, conforme las Reglas de Operación del Programa Jóvenes Construyendo el Futuro para 2023, el monto a percibir es poco más: 7 mil 572 pesos mensuales.

Lo anterior significa que todas las personas entre dieciocho y veintinueve años de edad —que, como ya se ha dicho, ascienden a alrededor de 25 millones de personas— podrán recibir un apoyo de aproximadamente 90 mil pesos siempre que no se encuentren ni estudiando ni trabajando, lo cual se traduce en un impacto financiero que el país no está en capacidad de garantizar ni solventar. Las finanzas públicas del país están al borde del colapso. No hay espacio para más gasto.

Como hemos apuntado, poner a los jóvenes al centro de la toma de decisiones y del debate público es, sin duda, algo positivo. Pero de nada

sirve plasmar buenas intenciones en el texto constitucional si la realidad financiera del país no está en condiciones de materializar tales proezas.

Las normas del derecho financiero y tributario reclaman una adecuación a la realidad social y de gasto que nos precede, especialmente en el contexto actual, en donde los programas sociales y ayudas económicas han sido el signo distintivo del presente gobierno. Desde luego, el programa Jóvenes Construyendo el Futuro, así como el resto de los programas que se han puesto en marcha durante el último lustro, y que mencionamos en la introducción de este trabajo, pueden ser un buen instrumento de política pública para alcanzar metas muy necesarias: asegurar la igualdad de oportunidades, garantizar los derechos humanos, redistribuir el gasto, proteger a grupos de población que merecen especial protección por el ordenamiento, etcétera.

Sin embargo, las crecientes necesidades de gasto no se corresponden con la capacidad del gobierno para asegurar a todos los posibles beneficiarios el acceso a los apoyos económicos. Es inaplazable una reforma hacendaria de carácter integral que permita un crecimiento de los ingresos tributarios y dé espacio a la satisfacción de estas necesidades: 1) una revisión al pacto fiscal federal y las fórmulas de reparto y distribución de competencias tributarias entre los tres niveles de gobierno; 2) una modificación a las tasas del ISR e IVA que se corresponda con la realidad económica global y que tome en cuenta la realidad del país, en donde más de 32 millones de personas se dedican a las actividades informales; 3) la creación de un impuesto especial, temporal y extraordinario a los titulares de grandes fortunas; 4) el establecimiento de un impuesto sobre sucesiones y donaciones; 5) revisar la tributación de las ganancias de capital, especialmente de aquellas derivadas de la tenencia de acciones de industrias fósiles, altamente contaminantes, de comida chatarra y todas aquellas causantes de la crisis climática; 6) una reforma estructural al impuesto predial y el fortalecimiento de las capacidades técnicas de gestión y cobro por parte de las haciendas locales; 7) el mayor uso de nuevas tecnologías de la información y la comunicación, tales como la inteligencia artificial, el *big data* y la *tecnología blockchain* por parte de las autoridades fiscales, a fin de mejorar sus quehaceres cotidianos; 8) la introducción de tributos medioambientales por las haciendas de los gobiernos subnacionales; 9) la simplificación administrativa en el cumplimiento de obligaciones tributarias; 10) el combate efectivo a la elusión, evasión y defraudación fiscal;

11) la puesta en marcha de una política fiscal que incentive la inversión y el *nearshoring* en todo el territorio nacional, no sólo en la región norte del país, entre muchas otras medidas.

En suma, para que los jóvenes puedan tener un futuro que construir, es forzoso contar primero con las piezas necesarias para que ello suceda, para lo cual es indispensable una reforma hacendaria. De otro modo, el Estado mexicano no tendrá el margen suficiente para efectivizar los derechos humanos de millones de jóvenes y, entonces, estaremos atestiguando una de las más grandes contradicciones del Estado moderno: condenaremos al endeudamiento a las futuras generaciones de jóvenes, cuyo futuro —irónicamente— se pretende “construir”. Es decir, en aras de asegurar un futuro promisorio a los que hoy son jóvenes, se les estará arrastrando al endeudamiento en su edad adulta, incluidos a sus hijos, nietos y demás nuevos “jóvenes” por existir.

Y, entonces, ¿qué pueden hacer los jóvenes? Ser factor de cambio: formarse, informarse y comprometerse con su futuro. Y para ello, los jóvenes necesitan cultura contributiva.

## V. LA NECESIDAD DE FORJAR CULTURA CONTRIBUTIVA EN LOS JÓVENES

Yo lo que vi es que hay una cosa que se llama Jóvenes Construyendo el Futuro... Y también vi unos de que había de apoyo, pero tienes que estar dado de alta en Hacienda, y la verdad es que nosotros no tenemos nada del SAT (Hombre, entre 22 y 30 años, residente permanente en Oaxaca de Juárez).<sup>2</sup>

De los estudios que hemos realizado en la UNAM desde 2021, especialmente sobre poblaciones que se dedican al comercio informal, se advierte una baja cultura contributiva en los jóvenes, quienes desconocen sus obligaciones fiscales más elementales. Los jóvenes ni siquiera suelen saber a qué organismo del Estado acudir para darse de alta en el Registro Federal de Contribuyentes. Esta es una situación preocupante, pues son precisamente ellos quienes, en su edad adulta, tendrán la responsabilidad de asegurar la supervivencia del Estado mismo.

A partir de un estudio de corte cualitativo con base en grupos focales sobre jóvenes entre veintidós y treinta años, especialmente en las ciudades de Oaxaca de Juárez y en la zona metropolitana de Guadalajara, Jalisco, se observó, además, que los jóvenes no suelen conocer los programas sociales que ofrece el gobierno federal —como el de Jóvenes Construyendo el Futuro—, pero tampoco esperan la ayuda económica del estado. Por el contrario, las personas externaron su necesidad de contar con las herramientas y habilidades necesarias para ser autosuficientes y continuar generando ingresos. En este sentido, lo que demandan del Estado, más que el recibir apoyos económicos, es la organización e impartición de cursos técnicos, clases especiales y talleres de capacitación que les permitan instruirse, montar y generar su negocio de forma estable y segura. En otras palabras, los jóvenes requieren ayuda del Estado, sí; pero esa ayuda debe traducirse en capacitación para fomentar en ellos las habilidades para emprender un negocio o tener un trabajo.

Asimismo, es necesario fomentar en los jóvenes una cultura contributiva que les permita tener el conocimiento suficiente para hacer frente a sus obligaciones fiscales y los valores éticos necesarios que los motiven al pago de contribuciones y a un correcto cumplimiento fiscal.

Como sabemos, los jóvenes, al pasar la etapa de la adolescencia, construyen su identidad y se transforman en individuos autónomos. Al mismo tiempo, adquieren responsabilidades y se vuelven parte de su sociedad. Sin embargo, como los jóvenes no comparten las experiencias y los recuerdos de sus mayores, desarrollan sus propias formas de percibir, apreciar, clasificar y distinguir problemas. Por ello, es esencial que los jóvenes aprehendan los valores necesarios (solidaridad, contribución voluntaria, legalidad, ciudadanía, etcétera) para consolidar una cultura de pago de impuestos.

Desde luego, no podemos dejar de reconocer que la relación entre el gobierno y los contribuyentes se encuentra condicionada, entre otros aspectos, por factores como la percepción ciudadana sobre el desempeño gubernamental. Sin embargo, los jóvenes son los indicados para mirar esa relación con nuevos ojos.

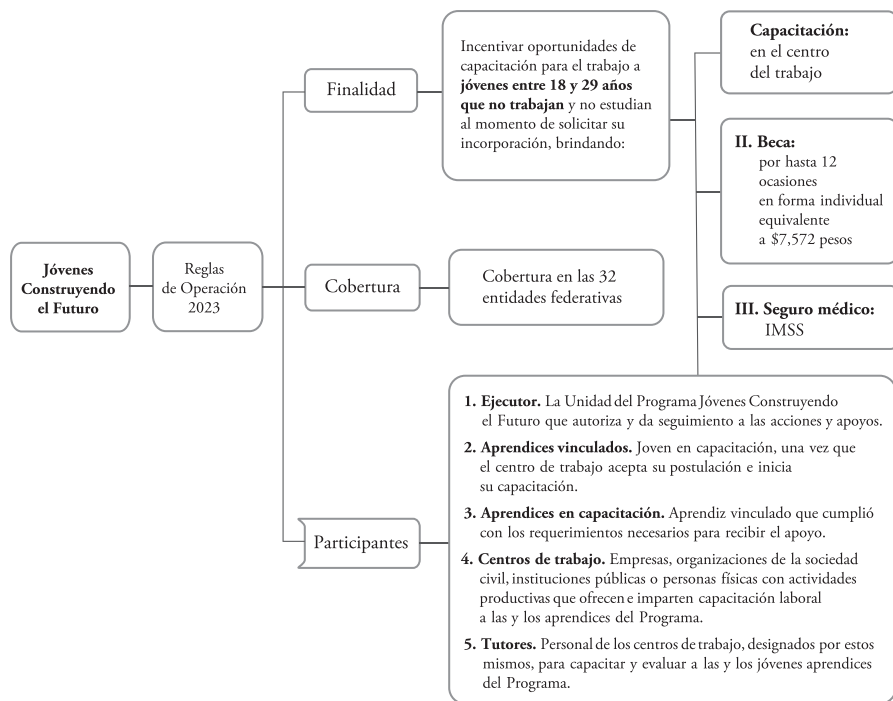
El involucramiento de los jóvenes con la cultura contributiva es indispensable para generar un cambio de actitudes y conductas que lleven a la ciudadanía fiscal; es decir, a poner en valor la importancia social y



económica de las contribuciones a fin de incentivar su cumplimiento voluntario. Dicha cultura contributiva se facilita cuando los jóvenes saben que no están al margen de los impuestos, sino que participan, se informan y están conscientes de lo que el Estado requiere para el sostenimiento y satisfacción de las necesidades colectivas.

Por tanto, la iniciativa de elevar a rango constitucional el derecho de los jóvenes en desocupación laboral a recibir un apoyo económico mensual, a fin de incentivar su capacitación para el trabajo y mejorar sus oportunidades laborales, también requiere hacerles saber a los jóvenes que los derechos cuestan, y que lo que hoy el Estado invierte en ellos, mañana será su responsabilidad costearlo.

## VI. ANEXO: PROGRAMA JÓVENES CONSTRUYENDO EL FUTURO 2023



FUENTE: elaboración propia a partir de las Reglas de Operación del Programa Jóvenes Construyendo el Futuro, *DOF*, 29/12/23.