Chapter 06 / Capítulo 06

Public Policy, Education, and Territory: Student Perspectives in the Humanities and Social Sciences (Spanish Version)
ISBN: 978-9915-9869-2-0
DOI: 10.62486/978-9915-9869-2-0.Ch06
Pages: 49-57

©2026 The authors. This is an open access article distributed under the terms of the Creative Commons Attribution (CC BY) 4.0 License.

Assessing the impact of Jóvenes Construyendo el Futuro on labor formalization: evidence at the municipal level

Evaluación del impacto de Jóvenes Construyendo el Futuro en la formalización laboral: evidencia a nivel municipal

Gerardo Isidro Cerro[1], Julián Berrones Perez[1], Jaret Castillejos Cruz[1]

[1]Universidad Autónoma Chapingo. México.

ABSTRACT

The Youth Building the Future (JCF) program was implemented in Mexico to address youth unemployment and informality by offering training in work environments to people aged 18 to 29. Despite its national reach, its actual effectiveness in promoting formal employment remains uncertain. This study seeks to quantify the program's impact on the formalization of youth employment, using municipal-level data that capture regional heterogeneities and local socioeconomic characteristics. The analysis focuses on key variables such as social security affiliation and permanence in formal employment, contrasting municipalities with high and low participation in the program. Preliminary results suggest differentiated patterns that could be associated with structural factors and local implementation of the program. This research provides critical evidence for optimizing youth employment policies, highlighting the need to adapt strategies to specific regional contexts.

Keywords: Youth Employment; Labor Formalization; Public Policy; Impact Evaluation; Applied Econometrics.

RESUMEN

El programa *Jóvenes Construyendo el Futuro* (JCF) se implementó en México para abordar el desempleo y la informalidad juvenil, ofreciendo capacitación en entornos laborales a personas de 18 a 29 años. A pesar de su alcance nacional, su efectividad real en la promoción del empleo formal sigue siendo incierta. Este estudio busca cuantificar el impacto del programa en la formalización laboral de los jóvenes, utilizando datos a nivel municipal que permiten capturar heterogeneidades regionales y características socioeconómicas locales. El análisis se centra en variables clave como la afiliación a la seguridad social y la permanencia en el empleo formal, contrastando municipios con alta y baja participación en el programa. Los resultados preliminares sugieren patrones diferenciados que podrían asociarse a factores estructurales y a la implementación local del programa. Esta investigación aporta evidencia crítica para optimizar políticas de empleo juvenil, destacando la necesidad de adaptar estrategias a contextos regionales específicos.

Palabras clave: Empleo Juvenil; Formalización Laboral; Políticas Públicas; Evaluación de Impacto; Econometría Aplicada.

INTRODUCCIÓN

El desempleo en México, por su magnitud es una problemática económica que afecta a

sectores muy vulnerables de la población como mujeres y jóvenes; México tuvo una tasa de desocupación de 3,5 % en 2019, 4,4 % en 2020, año en que la crisis sanitaria por COVID-19 provocó un fuerte deterioro del mercado laboral, para luego situarse en 4,1 % en 2021, como se muestra en la figura 6.1.

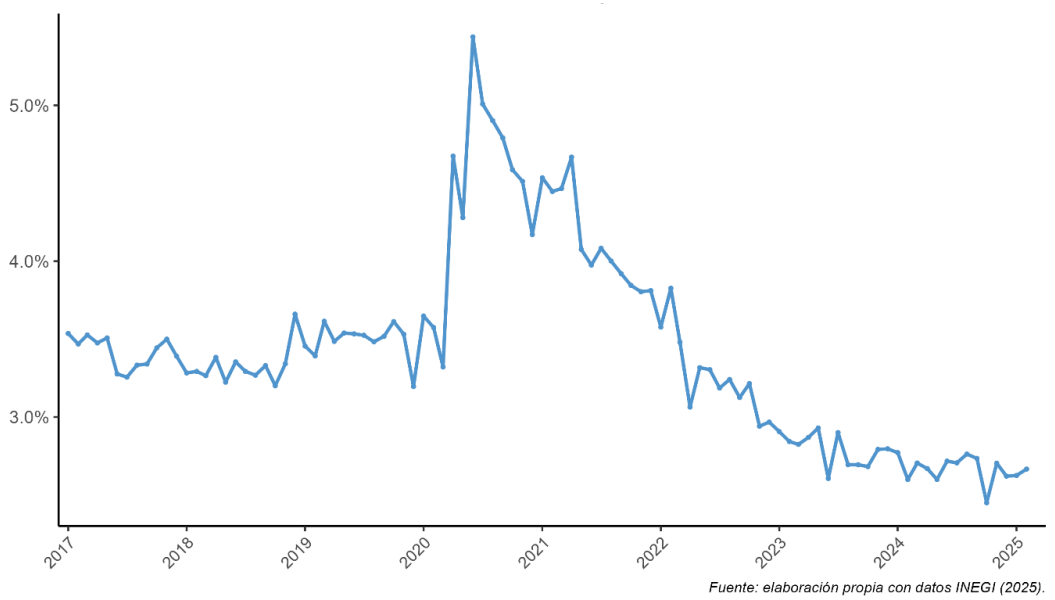

Figura 6.1. Tasa de desocupación en México

La inserción laboral de los jóvenes enfrenta obstáculos estructurales como la exigencia de experiencia previa, la falta de reconocimiento de habilidades adquiridas en ocupaciones precarias o informales y la limitada correspondencia entre las competencias ofertadas por la población y las demandadas por los empleadores.

Las consecuencias del desempleo juvenil se extienden más allá de la esfera individual, pues generan costos sociales y económicos de gran magnitud: reducción de ingresos, caída en la producción, deterioro de las capacidades adquiridas, debilitamiento de la cohesión social y aumento de la desigualdad. Además, la dificultad de acceder al primer empleo limita los procesos de socialización y de inclusión, aumentando la probabilidad de que los jóvenes permanezcan en situaciones de informalidad o inactividad prolongada.

Ante este panorama, el Estado mexicano ha buscado implementar políticas activas que faciliten la incorporación de los jóvenes a actividades productivas. En particular, el programa Jóvenes Construyendo el Futuro (JCF), puesto en marcha en 2019, se diseñó como una de las estrategias prioritarias de la política social del actual gobierno, con el propósito de vincular a jóvenes de 18 a 29 años que no estudian ni trabajan a centros de trabajo públicos, privados o sociales. A través de apoyos económicos mensuales, capacitación y acceso a seguridad social, se pretende fortalecer hábitos laborales, desarrollar competencias técnicas y mejorar las posibilidades de inserción futura en empleos formales.

El análisis de programas como JCF resulta indispensable en un contexto en el que la pandemia de covid-19 agudizó los problemas estructurales del mercado laboral y evidenció la fragilidad de

los mecanismos tradicionales de inclusión. La crisis sanitaria no solo elevó el desempleo, sino que también profundizó la precariedad, aumentando la vulnerabilidad de quienes se encontraban en el tránsito hacia su primer empleo. Por ello, evaluar en qué medida JCF contribuyó a mitigar el desempleo juvenil y a facilitar la transición hacia el trabajo decente adquiere relevancia académica, social y de política pública.

En este sentido, la presente investigación se plantea examinar los efectos del programa Jóvenes Construyendo el Futuro y de la pandemia sobre el desempleo juvenil en México, utilizando un modelo de diferencias en diferencias. De esta manera, se busca no solo cuantificar el impacto del programa y de la crisis, sino también aportar evidencia sobre la pertinencia de las políticas públicas orientadas a la inclusión laboral juvenil en un escenario marcado por la incertidumbre económica y social.

Desempleo juvenil en México

En la figura 6.2 se muestran las tasas de desempleo juvenil de 2017 a 2025 de acuerdo con la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE). Se puede observar que al inicio del periodo el desempleo juvenil se mantuvo en torno a 700–800 mil personas. Posteriormente, en 2021 se presentó un incremento abrupto que superó el millón de jóvenes desempleados, asociado al impacto de la pandemia de COVID-19. Finalmente, hacia 2025 la cifra descendió a cerca de 600 mil personas, reflejando una recuperación parcial del mercado laboral juvenil.

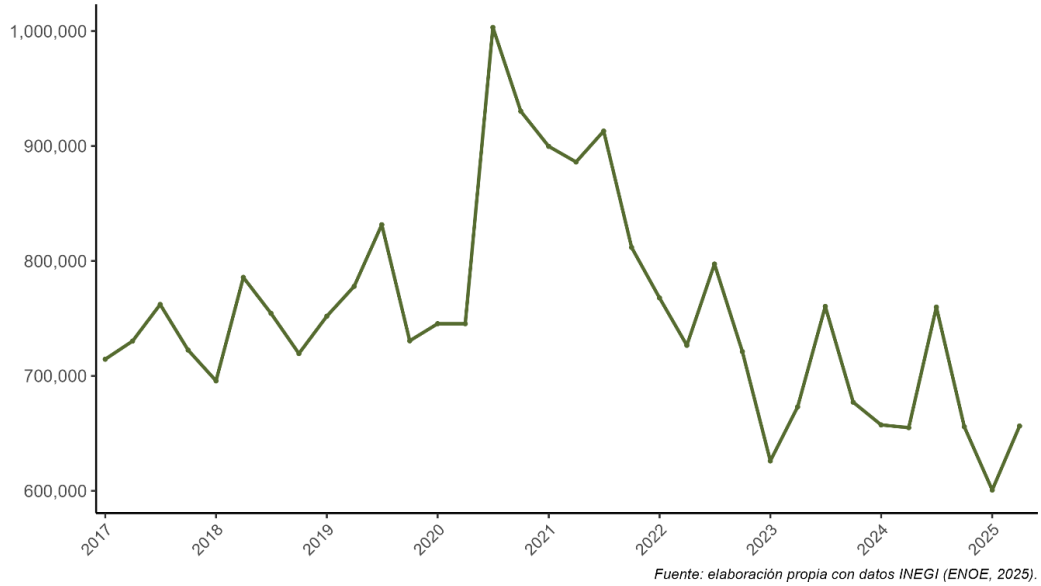

Figura 6.2. Desempleo juvenil 20-29 años

Con base en la información de la figura 6.3, entre 2017 y 2025 la Población Económicamente Activa (PEA) de México se mantuvo estable alrededor de 58–59 %, pero en 2020 descendió de manera abrupta hasta cerca de 53 % debido al impacto de la pandemia de covid-19. Este fenómeno se relaciona con lo observado en la figura 6.2, donde el desempleo juvenil alcanzó su punto más alto en 2021, superando el millón de personas. Ello refleja que, en un contexto de crisis, los jóvenes fueron uno de los grupos más vulnerables del mercado laboral: al contar con menor experiencia y condiciones precarias, enfrentaron mayores dificultades para conservar

sus empleos o acceder a nuevas oportunidades, reproduciendo una dinámica que también se observa en otras economías del mundo.

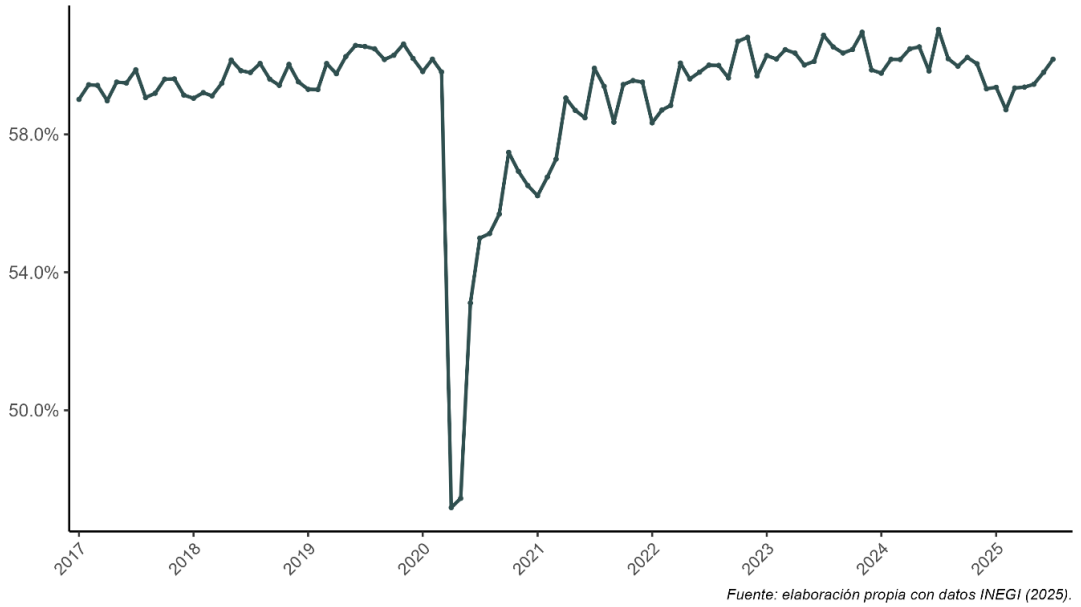

Figura 6.3. Población Económicamente Activa (PEA)

Objetivo general

Analizar el impacto del desempleo juvenil en México, con especial énfasis en la población de 18 a 29 años, para identificar los factores estructurales y coyunturales que han condicionado su inserción laboral durante el periodo reciente, considerando tanto los efectos de la pandemia de covid-19 como el papel de programas públicos de apoyo, como Jóvenes Construyendo el Futuro, a fin de generar evidencia que permita evaluar la pertinencia de las políticas actuales y proponer elementos para fortalecer la inclusión laboral juvenil en el país.

MÉTODO

El presente estudio utiliza un enfoque cuasi-experimental para evaluar el impacto del programa *Jóvenes Construyendo el Futuro (JCF)* sobre la formalización laboral, medida a través del número de trabajadores asegurados en el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS). Debido a que el programa no se implementó de manera aleatoria en los municipios, se emplea la técnica de diferencias en diferencias (DID), ampliamente utilizada en la literatura de evaluación de políticas públicas, la cual permite identificar efectos causales bajo ciertos supuestos. La unidad de observación es el municipio-año en el periodo 2017–2024. Se construyó un panel con los municipios priorizados por la Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS) como zonas de alta intervención del programa (grupo tratado) y un conjunto de municipios similares en características sociodemográficas y de marginación (grupo de control).

- Grupo tratado: nueve municipios priorizados originalmente: Veracruz (Jalapa y Veracruz), además de Chilpancingo y Acapulco (Guerrero), Tijuana (Baja California), San Cristóbal de las Casas y Frontera Comalapa (Chiapas), Chimalhuacán (Estado de México), León y Celaya (Guanajuato).
- Grupo control: municipios del mismo estado con niveles de marginación y

características demográficas comparables, pero con menor intensidad de participación en el programa, tales como Lerdo de Tejada, Martínez de la Torre y Poza Rica (Veracruz); Iguala, Zihuatanejo y Ometepec (Guerrero); Tecate, Ensenada y Mexicali (Baja California); Comitán, Las Margaritas y La Trinitaria (Chiapas); Ixtapaluca, Valle de Chalco y Los Reyes La Paz (Estado de México); e Irapuato, Salamanca y San Francisco del Rincón (Guanajuato).

Se utilizaron dos fuentes principales de datos:

1. IMSS – Puestos de trabajo afiliados: información municipal anual del número de trabajadores asegurados (2017–2024), disponible en el portal de datos abiertos del IMSS.
2. STPS – Programas prioritarios: identificación de municipios con alta focalización del programa Jóvenes Construyendo el Futuro.

Adicionalmente, se consideró información de CONAPO sobre marginación y características sociodemográficas para la selección de municipios de control.

Las variables utilizadas se clasifican de la siguiente manera:

- Variable dependiente: número de trabajadores asegurados al IMSS en cada municipio y año.
- Se transformó en logaritmos naturales para reducir la influencia del tamaño del municipio y facilitar la interpretación en términos porcentuales.
- Variables explicativas clave:
- tratado: indicador binario (=1 si el municipio fue priorizado por JCF, 0 si pertenece al grupo control).
- post: indicador temporal (=1 para los años posteriores a la implementación del programa, 2019–2024; =0 para los años previos, 2017–2018).
- did: interacción entre tratado y post, que captura el efecto promedio del programa.
- Controles: se incluyen efectos fijos de municipio y de año.
- Controles: se incluyen efectos fijos de municipio y de año.
    - Los efectos fijos de municipio absorben las diferencias estructurales invariables en el tiempo (ej. tamaño poblacional, ubicación geográfica, base productiva).
    - Los efectos fijos de año capturan choques comunes a todos los municipios (ej. ciclo económico nacional, pandemia de COVID-19).

El modelo de diferencias en diferencias se especifica de la siguiente forma:

$$Y_{m,t} = \alpha_m + \tau_t + \beta\,(Tratado_m \times Post_t) + \varepsilon_{m,t}$$

$Y_{m,t}$: logaritmo del número de asegurados en el municipio m en el año t
α_m: efecto fijo del municipio m (características invariables en el tiempo)
τ_t: efecto fijo del año t (choques comunes a todos los municipios)
$Tratado_m$: variable indicadora (=1 si el municipio m fue priorizado por JCF,0 en otro caso)
$Post_t$: variable indicadora (=1 si el año $t \geq 2019$,0 si es 2017-2018)
β: coeficiente de interés,mide el efecto promedio del programa JCF
$\varepsilon_{m,t}$: término de error aleatorio

El supuesto clave de la estrategia DID es el de tendencias paralelas, el cual establece que, en ausencia del programa, los municipios tratados y los controles habrían seguido trayectorias similares en la evolución de asegurados IMSS. Para validar este supuesto se elaboraron gráficas

descriptivas de tendencias.

RESULTADOS

HDFE Linear regression — Number of obs = **175**
Absorbing 2 HDFE groups — F(**1**, **21**) = **0.03**
Statistics robust to heteroskedasticity — Prob > F = **0.8687**
R-squared = **0.9975**
Adj R-squared = **0.9970**
Within R-sq. = **0.0004**
Number of clusters (**municipio**) = **22** — Root MSE = **0.0603**

(Std. err. adjusted for **22** clusters in **municipio**)

ln_asegura~s	Coefficient	Robust std. err.	t	P>|t|	[95% conf.	interval]
did	**-.0049942**	**.0298347**	**-0.17**	**0.869**	**-.0670388**	**.0570505**
_cons	**11.55475**	**.0081832**	**1412.00**	**0.000**	**11.53773**	**11.57177**

Absorbed degrees of freedom:

Absorbed FE	Categories	- Redundant	= Num. Coefs	
municipio	22	22	**0**	*
anio	8	1	**7**	

Figura 6.4. Resultados de la estimación del modelo de diferencias en diferencias sobre el logaritmo de trabajadores asegurados al IMSS (2017–2024)

El modelo de diferencias en diferencias con efectos fijos de municipio y de año no mostró un efecto estadísticamente significativo del programa *Jóvenes Construyendo el Futuro* sobre el número de puestos de trabajo afiliados al IMSS. El coeficiente de la interacción tratado×post fue cercano a cero (β ≈ -0,005; p ≈ 0,87; IC95 %: -0,067, 0,058), lo que sugiere que, para la muestra analizada y en el horizonte 2019–2024, no se identifica un cambio diferencial en la formalización laboral entre municipios priorizados y sus controles.

Interpretación

La magnitud estimada (≈ -0,5 % en logaritmos) es pequeña y no distinta de cero en términos estadísticos. Dado el intervalo de confianza amplio, los datos disponibles permiten compatibilizar desde efectos modestamente negativos hasta positivos; por tanto, con esta muestra no es posible atribuir un impacto claro del programa en la afiliación al IMSS.

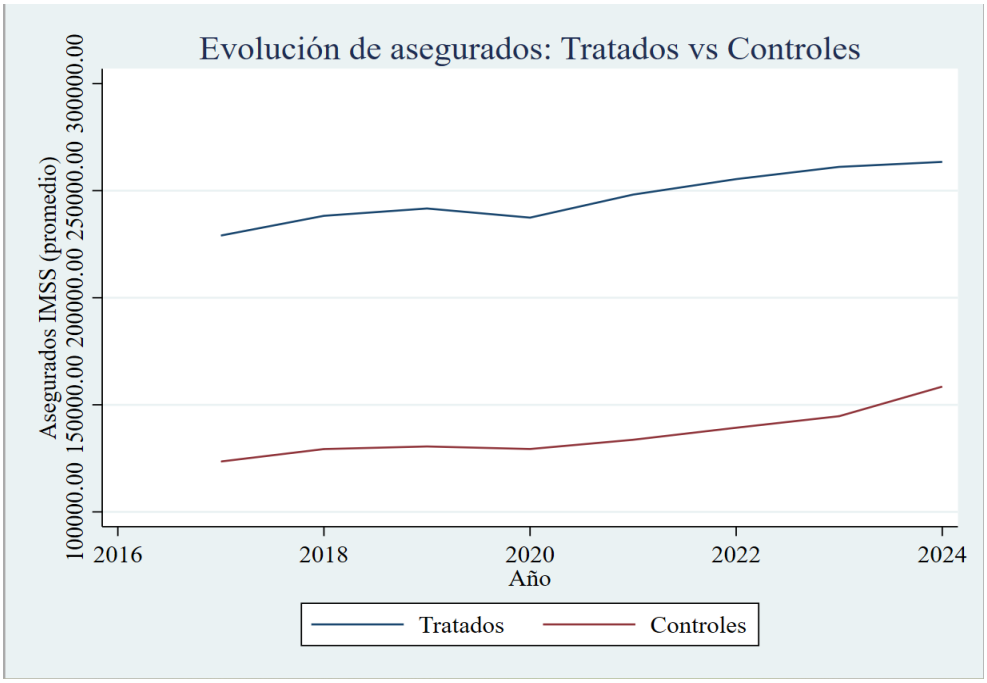

Figura 6.5. Tendencia de trabajadores asegurados en municipios tratados y de control (2017–2024)

Verificaciones auxiliares

Las tendencias descriptivas (promedios de 2017–2024 para tratados vs. controles) no muestran quiebres diferenciales marcados a partir de 2019. La lectura es consistente con el estimador principal. Como prueba adicional sugerida, un event-study año a año confirma que los coeficientes previos a 2019 no se apartan significativamente de cero y que los posteriores a 2019 no muestran un patrón robusto de ganancia o pérdida persistente.

CONCLUSIONES

Los resultados del modelo muestran que, en los municipios estudiados, el programa social *Jóvenes Construyendo el Futuro* no tuvo un efecto estadísticamente significativo sobre el empleo formal. Esto quiere decir que, aunque el programa cumple con ciertas metas, como brindar capacitación o servir de apoyo económico temporal, su impacto no necesariamente se refleja en una mayor incorporación de los jóvenes al mercado laboral formal.

Este resultado obliga a pensar en las limitaciones del programa. Es cierto que ofrece una oportunidad de formación, pero esa experiencia no parece ser suficiente para que los jóvenes de entre 20 y 29 años accedan a un empleo formal de manera clara o sostenida. En muchos casos, el conocimiento adquirido no se convierte en una ventaja decisiva para la contratación.

Por ello, resulta fundamental dar seguimiento a los beneficiarios y reforzar el diseño del programa conforme a sus impactos reales. La idea debería ser que, después de los dos años de capacitación, exista una mayor probabilidad de que los jóvenes encuentren un empleo formal estable. Solo así las habilidades aprendidas se traducirán en mejoras concretas en la calidad de vida de quienes participan, que en teoría es la finalidad central del programa.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Instituto Mexicano del Seguro Social. (2024). *Puestos de trabajo afiliados al IMSS: Datos abiertos* [Base de datos]. Gobierno de México. https://datos.imss.gob.mx/dataset/puestos-de-trabajo-afiliados-al-imss

Secretaría del Trabajo y Previsión Social. (2019). *Jóvenes construyendo el futuro: Informe de avances* [Reporte]. Gobierno de México. https://jovenesconstruyendoelfuturo.stps.gob.mx/

Margulis, M. (2012). Jóvenes, cultura y política en América Latina: Algunas claves para la reflexión. *Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales, Niñez y Juventud, 10*(1), 25–38. http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1692-715X2012000100027

Instituto Nacional de Estadística y Geografía. (s. f.). *Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE), población de 15 años y más de edad*. Recuperado el 18 de septiembre de 2025, de https://www.inegi.org.mx/programas/enoe/15ymas/

FINANCIACIÓN

Ninguna.

CONFLICTO DE INTERESES

Los autores declaran que no existe conflicto de intereses.

CONTRIBUCIÓN DE AUTORÍA

Conceptualización: Gerardo Isidro Cerro, Julián Berrones Perez, Jaret Castillejos Cruz.
Curación de datos: Gerardo Isidro Cerro, Julián Berrones Perez, Jaret Castillejos Cruz.
Análisis formal: Gerardo Isidro Cerro, Julián Berrones Perez, Jaret Castillejos Cruz.
Investigación: Gerardo Isidro Cerro, Julián Berrones Perez, Jaret Castillejos Cruz.
Metodología: Gerardo Isidro Cerro, Julián Berrones Perez, Jaret Castillejos Cruz.
Administración del proyecto: Gerardo Isidro Cerro, Julián Berrones Perez, Jaret Castillejos Cruz.
Recursos: Gerardo Isidro Cerro, Julián Berrones Perez, Jaret Castillejos Cruz.
Software: Gerardo Isidro Cerro, Julián Berrones Perez, Jaret Castillejos Cruz.
Supervisión: Gerardo Isidro Cerro, Julián Berrones Perez, Jaret Castillejos Cruz.
Validación: Gerardo Isidro Cerro, Julián Berrones Perez, Jaret Castillejos Cruz.
Visualización: Gerardo Isidro Cerro, Julián Berrones Perez, Jaret Castillejos Cruz.
Redacción – borrador original: Gerardo Isidro Cerro, Julián Berrones Perez, Jaret Castillejos Cruz.
Redacción – revisión y edición: Gerardo Isidro Cerro, Julián Berrones Perez, Jaret Castillejos Cruz.