



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
PROGRAMA DE MAESTRÍA EN TRABAJO SOCIAL
ESCUELA NACIONAL DE TRABAJO SOCIAL

**POLÍTICAS PÚBLICAS PARA LAS JUVENTUDES RURALES EN MÉXICO. UN
ABORDAJE DESDE LA CONSTRUCCIÓN SOCIAL DE POBLACIÓN OBJETIVO**

TESIS

QUE PARA OPTAR POR EL GRADO DE:
MAESTRO EN TRABAJO SOCIAL

PRESENTA:
ROSSETTE RAMÍREZ JUAN CARLOS

TUTOR
DR. PABLO ARMANDO GONZÁLEZ ULLOA AGUIRRE
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

MIEMBROS DEL COMITÉ TUTOR
MTRA. VANIA PÉREZ MORALES
PROGRAMA DE MAESTRÍA EN TRABAJO SOCIAL

MTRO. FERNANDO CORTEZ VAZQUEZ
PROGRAMA DE MAESTRÍA EN TRABAJO SOCIAL

DR. FELIPE TORRES TORRES
INSTITUTO DE INVESTIGACIONES ECONÓMICAS

DR. GERMÁN PÉREZ FERNÁNDEZ DEL CASTILLO
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

Ciudad Universitaria, Cd. Mx., marzo de 2017



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

Agradezco

a las raíces y al fruto,

al tiempo y al ser.

A Lluvia, que me enlaza con el presente y me da esperanza hacia el futuro; un amor cuya existencia brinda coordenadas a mi camino y un nuevo aprendizaje cada día.

A mamá y papá, que me conectan con el pasado y me acompañan aquí y ahora; quienes, con cariño incondicional y perenne, me forjaron esperando el devenir.

A Zaida, por el amor de ventisca y la provocación para redescubrir escenarios; por el viaje y la vida; por el reto para constatar que aún hay asideros y posibilidades de un mundo distinto.

A Carmen, por el apoyo, la complicidad y el acompañamiento.

A mi red de amistades, que me han brindado comprensión y solidaridad ante mi ausencia. No podría mencionar aquí a cada una(o), aunque saben bien que tienen un lugar en mi corazón.

A la UNAM, por arroparme en momentos fundamentales de mi formación. A la Dirección General de Estudios de Posgrado de mi *alma mater* por otorgarme una beca para que pudiera cursar mis estudios de maestría y desarrollar este trabajo de investigación.

Al Programa de Maestría en Trabajo Social, por haberme brindado la oportunidad de integrarme a este espacio académico. Especial mención merecen el equipo de la coordinación del programa, que es encabezado por el Mtro. Francisco Calzada, y conformado por la Mtra. Virginia García, la Mtra. Guadalupe Cañongo y el C.P. Ramón González, por el resuelto apoyo que me brindaron durante toda mi trayectoria como maestrante.

A mi tutor, Dr. Pablo González Ulloa Aguirre, por su acompañamiento plétórico de confianza y libertad que posibilitó la culminación de este trabajo; por su pregunta incisiva para que defendiera o replanteara el camino; por su ojo crítico y su claridad de pensamiento; por su amistad.

Al Dr. Felipe Torres Torres, al Mtro. Fernando Cortes Vázquez, a la Mtra. Vania Pérez Morales, y al Dr. Germán Pérez Fernández del Castillo, por haber aceptado ser parte del Comité Tutor, así como por sus comentarios precisos y el decidido apoyo que mostraron a esta investigación.

A cada una(o) de las y los profesores con los que compartí este periodo, sobre todo a la Dra. Alethia Fernández, que transformó mi forma de percibir el mundo; el Mtro. Fernando Cortes, por su calidez y grandes aportes a esta investigación; el Mtro. Roberto García, por el diálogo y su compromiso; así como el Dr. José Manuel Ibarra y la Dra. Juana Suárez, que con la calidad de sus respectivos espacios académicos fortalecieron mi disciplina y compromiso con las ciencias sociales.

CONTENIDO

Tabla de cuadros	V
Tabla de gráficos	V
Tabla de siglas	VI
INTRODUCCIÓN	1
CAPÍTULO I	11
1- SOBRE EL SUJETO DE LAS POLÍTICAS, EL CONTEXTO Y EL ENFOQUE DE LA INVESTIGACIÓN	11
1.1- Los esfuerzos por visibilizar a un sector ignorado.....	14
1.2- El funambulismo como metáfora: la situación de las juventudes rurales en México	25
1.3- El enfoque de la investigación	40
1.4- La construcción social de la juventud: del carácter instrumental a la identidad agenciabile. De la etapa biológica a las múltiples identidades.....	47
1.5- El sino del atraso o la maldición de lo moderno: la ruralidad y el desdibujamiento de fronteras con lo urbano.....	60
1.6- La juventud como etapa del ciclo de vida en el contexto rural	68
CAPÍTULO II	82
2- SOBRE EL OBJETO (POLÍTICAS PÚBLICAS) DE LA INVESTIGACIÓN	82
2.1- La delimitación del marco de análisis de políticas públicas	84
2.2- La interrelación de políticas públicas y programas sociales	86
2.3- Una breve aproximación a algunos marcos de análisis de políticas	102
2.3.1- Marco secuencial	105
2.3.2- Marcos de la elección racional institucional: <i>Public choice</i> y el Marco de Análisis y Desarrollo Institucional (<i>IAD</i>).....	108
2.3.3- Marco de las coaliciones promotoras.....	115
2.4- La construcción social de la población objetivo como marco de análisis de políticas públicas	124
2.4.1- Elementos de los análisis de políticas circunscritos al enfoque del constructivismo social	124
2.4.2- La visibilidad y la inclusión adecuada como criterios en la construcción social de población objetivo de políticas públicas	129

CAPÍTULO III	151
3- LA CONSTRUCCIÓN SOCIAL DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA LAS JUVENTUDES EN MÉXICO: UNA BREVE APROXIMACIÓN A SU HISTORIA	151
3.1- Así como te ven te tratan: los modelos y paradigmas más referenciados en la construcción social de las políticas públicas de juventud en Latinoamérica	154
3.2- La atención a la juventud en los inicios del México posrevolucionario	164
3.3- El proyecto modernizador y el inicio de la atención oficial a la juventud	168
3.4- “El rock no tiene la culpa de lo que pasa aquí”: los jóvenes como problema y la consolidación del sesgo urbano en la política pública de juventud.....	173
3.5- La quimérica entrada al primer mundo: la juventud es relegada en la consolidación del modelo neoliberal.....	179
3.6- La esperanza frustrada: la política pública de juventud durante la alternancia gubernamental	187
3.7- Víctimas y victimarios: la criminalización de las juventudes y las políticas públicas en el contexto de la guerra contra el narcotráfico	197
CAPÍTULO IV	206
4- POLÍTICAS PÚBLICAS PARA JUVENTUDES RURALES EN MÉXICO	206
4.1- Ser es ser visto: las características de las políticas públicas de juventud y la visibilidad de las juventudes rurales en los programas sociales federales	213
4.2 ¿Son incluidas las juventudes rurales en las políticas públicas de juventud?	238
CONCLUSIONES	264
REFERENCIAS	273
ANEXO 1. MATRIZ DE DATOS: PROGRAMAS ANALIZADOS	301
ANEXO 2. INICIATIVAS QUE CUMPLEN CON EL CRITERIO DE INCLUSIÓN. FICHA 1: MI PRIMERA VIVIENDA, VIVIENDA PARA JÓVENES	308
ANEXO 3. INICIATIVAS QUE CUMPLEN CON EL CRITERIO DE INCLUSIÓN. FICHA 2: PROGRAMA DE APOYO A JÓVENES EMPRENDEDORES AGRARIOS	311

TABLA DE CUADROS

Cuadro 1. EIC 2015. Población total por tamaño de localidad y rango de edad.....	27
Cuadro 2. Censo 2010. Población total por tamaño de localidad y rango de edad	28
Cuadro 3. Características métodos de focalización.....	98
Cuadro 4. Marcos de análisis de políticas y elementos retomados	123
Cuadro 5. Marcador de Inclusión /Exclusión social	146
Cuadro 6. Cumplimiento criterios de inclusión grupos objetivo en políticas públicas	147
Cuadro 7. Matriz de elementos mínimos de identificación población objetivo.....	148
Cuadro 8. Tipos de políticas y paradigmas fase juvenil (Rodríguez / OIJ & CEPAL)	160
Cuadro 9. Tipos de política según Balardini (retomado de Juan Sáez Marín).....	162
Cuadro 10. Visibilidad de juventudes rurales en las políticas públicas de juventud ..	208
Cuadro 11. Inclusión adecuada de juventudes rurales en políticas públicas juventud	209
Cuadro 12. Dimensiones de un programa social focalizado en Juventudes rurales....	211
Cuadro 13. Elementos de un programa social focalizado en juventudes rurales	212
Cuadro 14. Proyectos / Iniciativas del IMJUVE	216
Cuadro 15. Número de programas sociales para juventudes y juventudes rurales	218
Cuadro 16. Listado de Programas sociales de Juventud	219
Cuadro 17. Elementos para caracterizar las políticas públicas de juventud.....	221

TABLA DE GRÁFICOS

Gráfico 1. Población país y por tamaño de localidad en 2010 y 2015	29
Gráfico 2. Porcentaje de población en situación de pobreza multidimensional en localidades rurales de México, 2010-2014	32
Gráfico 3. Distribución de población por tamaño de localidad de 1930 a 2010	65
Gráfico 4. Jerarquía de Programas Públicos.....	93
Gráfico 5. Fases del marco secuencial de las políticas públicas	107
Gráfico 6. La construcción de población objetivo en el ciclo de políticas	130
Gráfico 7. Modelo de población objetivo por su construcción social y poder político	134
Gráfico 8. Criterios de inclusión.....	141
Gráfico 9. Visibilidad/invisibilidad en la construcción social de la población objetivo de políticas públicas	142
Gráfico 10. Inclusión adecuada de población objetivo por su construcción social	145

Gráfico 11. Pasos para el análisis de la visibilidad e inclusión adecuada	148
Gráfico 12. Pasos del análisis para determinar la visibilidad e inclusión adecuada de las juventudes rurales en las políticas públicas	208
Gráfico 13. Número de programas sociales para juventudes y juventudes rurales	218
Gráfico 14. Sectores y grupos que atiende	223
Gráfico 15. Brinda atención a	223
Gráfico 16. Rango de edad	224
Gráfico 17. Jerarquía administrativa y nivel de acción	225
Gráfico 18. Tipos de política de juventud y fase juvenil.....	228
Gráfico 19. Jerarquía administrativa y nivel de acción por paradigma de fase juvenil.....	229
Gráfico 20. Diseño de política por tipo de participación juvenil.....	232
Gráfico 21. Atención a (...) por paradigma de fase juvenil	234
Gráfico 22. Tipo de acción por grupo o sector o entidad	234
Gráfico 23. Características de iniciativas que no están focalizadas en las juventudes	235
Gráfico 24. Algunos tipos de políticas públicas para grupos en situación de vulnerabilidad que generan exclusión de los mismos	267

TABLA DE SIGLAS

AGN. Archivo General de la Nación
APF. Administración Pública Federal
CEPAL. Comisión Económica para América Latina
CIDE. Centro de Investigación y Docencia Económica
CIEPLAN. Corporación de Investigaciones Económicas para Latinoamérica
CINDE. Centro de Estudios Avanzados en Niñez y Juventud
CINTERFOR-OIT. Centro Interamericano para el Desarrollo del Conocimiento en la Formación Profesional
CIPSVD. Comisión Intecretarial para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia
CLACSO. Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales
CNDH. Comisión Nacional de Derechos Humanos
CNDPI. Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas

CNPdPC. Centro Nacional de Prevención del Delito y Participación Ciudadana

COLEF. El Colegio de la Frontera Norte

COLMEX. El Colegio de México

CONACULTA. Consejo Nacional para la Cultura y las Artes

CONALEP. Colegio Nacional de Educación Profesional Técnica

CONAPO. Consejo Nacional de Población

CONAPRED. Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación

CONEVAL. Consejo Nacional De Evaluación de la Política de Desarrollo Social

DOF. Diario Oficial de la Federación

ENTS. Escuela Nacional de Trabajo Social

FCE. Fondo de Cultura Económica

FES. Facultad de Estudios Superiores

FLACSO. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales

IICA. Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura.

INCA-Rural. Instituto Nacional de Capacitación del Sector Agropecuario, AC.

IIS. Instituto de Investigaciones Sociales

IMJ. Instituto Mexicano de la Juventud (hasta antes de 2008)

IMJUVE. Instituto Mexicano de la Juventud (de 2008 en adelante)

IMSS. Instituto Mexicano del Seguro Social

INAFED. Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal

INEGI. Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática

INMUJERES. Instituto Nacional de las Mujeres

LA. Ley Agraria

MIDES. Ministerio de Desarrollo Social

OIJ. Organización Iberoamericana de Juventud

ONU. Organización de las Naciones Unidas

ONUDAES. Organización de Naciones Unidas. Departamento de Asuntos Económicos y Sociales

ONU-HABITAT. Organismo de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos

ONU MUJERES. Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres

OSC. Organización de la Sociedad Civil

SAGARPA. Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación

SE. Secretaría de Economía

SECTUR. Secretaría de Turismo

SEDATU. Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano

SEDEREC. Secretaría de Desarrollo Rural y Equidad para las Comunidades

SEDESOL. Secretaría de Desarrollo Social

SEGOB. Secretaría de Gobernación

SEMARNAT. Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales

SEP. Secretaría de Educación Pública

SHCP. Secretaría de Hacienda y Crédito Público

SIJ. Seminario de Investigación sobre Juventud

SRA. Secretaría de la Reforma Agraria

SS. Secretaría de Salud

STPS. Secretaría del Trabajo y Previsión Social

PA. Procuraduría Agraria

PNUD. Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo

UACM. Universidad Autónoma de la Ciudad de México

UAM. Universidad Autónoma Metropolitana

UDELAR. Universidad de la República de Uruguay

UIA. Universidad Iberoamericana

UNAM. Universidad Nacional Autónoma de México

UNESCO. Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura

UNICEF. Fondo de las Naciones Unidas para la infancia

UNPFA. Fondo de Población de Naciones Unidas

La historia está hecha de nombres omitidos.
Goran Petrović

INTRODUCCIÓN

Entre los años 2011 y 2014, quien suscribe estas líneas, coordinaba el equipo de facilitadora(e)s de cierta OSC que operaba la implementación de algún programa en bachilleratos públicos en gran parte del Estado de México. Esa iniciativa, de cuyo nombre no logra acordarse, era presentada como una avanzada política pública con cobertura nacional.

Lo admirable de ese programa -se anunciaba- es que estaba enfocado en jóvenes estudiantes, reconocía la diversidad de las juventudes y funcionaba con una lógica tripartita poco vista en México: se financiaba con recursos públicos federales otorgados por una Subsecretaría de Estado y se operaba en escuelas públicas de todo el territorio nacional. Agencias del sistema de Naciones Unidas brindaban asesoría técnica, monitoreaban y -prácticamente- diseñaban el programa; mientras que la sociedad civil se encargaba de ejecutarlo y aportar en lo local su enfoque de trabajo.

Un número considerable de los bachilleratos que fueron asignados a la OSC referida se encuentran localizados en comunidades rurales diseminadas por las más disímiles regiones del territorio mexiquense. Esa situación llevó a quien suscribe estas líneas a realizar viajes a esos planteles escolares -y a otros en entornos urbanos- con cierta regularidad para supervisar el trabajo que se realizaba, conocer las condiciones en las que estudiaban las y los jóvenes, y dar seguimiento a diversas situaciones que requería la operación del programa.

La razón por la que los párrafos precedentes fueron apuntados en esta *introducción* seguramente ya ha sido advertida: las experiencias contenidas durante esa etapa de trabajo fueron detonantes para que esta investigación se realizara.

Las transformaciones que eran observadas en el entorno rural escapaban a los esquemas, imágenes y representaciones con las que el autor interpretaba al mundo. En él se tornó impostergable la reflexión teórica y el ejercicio analítico para poder acercarse a la comprensión de dichos fenómenos.

En el contexto de la globalización económica, cuyo correlato ha sido el neoliberalismo, es sobre todo en la vida cotidiana (Berguer & Luckmann, 2001) que el efecto provocado por años de políticas puede percibirse. En este punto no se hace referencia a la influencia que puede tener un solo programa, sino al conjunto de acciones que durante varios

sexenios han impulsado profundas transformaciones y el empobrecimiento del sector rural (Arias, 2012).

Durante aquellas inmersiones en la vida cotidiana de las escuelas rurales, la desorientación de quien esto suscribe se manifestaba sobre todo en localidades en las que habían dejado de ser predominantes las actividades agropecuarias organizadas en torno a unidades familiares de producción, lo cual, todavía hasta hace unas cuantas décadas antes, constituía una de las características emblemáticas del campo mexicano (Contreras, 2013).

Evidentemente, las transformaciones en el paisaje eran sintomáticas de eventos cuyas repercusiones no podían explicarse sólo a nivel microsocioal. Un ejemplo que resulta ilustrativo es el caso de la comunidad “T”, en la que gran parte de sus habitantes -sobre todo las y los jóvenes- participaban de actividades relacionadas con el trasiego de estupefacientes; lo cual no implicaba que hubieran desaparecido las actividades agropecuarias, sólo que éstas ya no eran las predominantes.

En aquel entonces se vivían álgidamente las consecuencias de la fallida guerra contra las drogas, que irónicamente había traído mayor conflictividad social al multiplicar y diseminar por todo el territorio nacional a cárteles de narcotraficantes que constantemente peleaban por plazas (Meyer, 2015) e incorporaban a una gran cantidad de jóvenes a sus filas (Sánchez, 2009; SSP, 2010).

Contrario al estigma (Goffman, 2009) que pesa sobre quienes se dedican a alguna actividad relacionada con el narcotráfico, las personas que habitaban en “T” hacían de su comunidad un lugar apacible. “Gente cálida y trabajadora”, era una frase que se oía cotidianamente entre las y los habitantes para referirse a sus pares. No obstante, el riesgo derivado de los enfrentamientos periódicos por la plaza, hacían que esas personas tuvieran desconfianza de quienes no pertenecían a su comunidad.

De las múltiples lecturas que se pueden hacer de esta situación, en el autor, emergió una duda relacionada con el trabajo que venía realizando en la comunidad escolar: ¿el programa estaba diseñado para actuar en tales entornos y con este tipo de jóvenes?

La misma pregunta se manifestó con más fuerza cuando, estando en un bachillerato de la comunidad “S”, ubicado en una zona montañosa con severas carencias y limitaciones, una estrategia obligatoria de dicho programa se lanzó a nivel nacional utilizando como principal medio de realización el internet. La angustia del profesorado de una escuela en

la que, además, de no tener computadoras, tampoco tenían una línea telefónica se hizo evidente.

Quien escribe estas líneas pasó de calificar a quienes diseñaban la política pública como indolentes hacia la población rural, a sospechar que el centralismo en la planeación, aunado a un desconocimiento de las necesidades y problemáticas de las juventudes rurales, hacían a este sector juvenil invisible para la acción pública.

En ese orden de ideas, la experiencia emanada del breve relato de implicación aquí plasmado, aunada a la participación previa del autor en otros proyectos sociales en ese tipo de entornos, configuró la percepción de que las juventudes rurales resultaban de alguna manera excluidas de las políticas públicas, particularmente de las esgrimidas en materia de juventud.

Derivado de lo anterior e impelido por el afán de elucidar las profundas transformaciones que sucedían en el entorno rural, y otros fenómenos sociales, sobre todo en lo referente a las y los jóvenes, el autor ingresó en el Programa de Maestría en Trabajo Social de la UNAM para generar un proceso de reflexión a partir del cuerpo de conocimiento teórico-metodológico disponible en dicha disciplina.

De entre las múltiples y nutritivas discusiones que fueron posibilitadas en ese espacio académico, en quien esto suscribe emergió el aserto de que las y los profesionales que hacen trabajo social -cuya asidua participación en procesos de intervención social les proporciona un lugar privilegiado en la relación con las y los distintos sujetos sociales, así como un vínculo permanente con otras disciplinas- están necesariamente convocados para asumir un papel protagónico en las tareas de planeación, implementación, monitoreo y evaluación de políticas públicas.

Ahora bien, la revisión de la literatura especializada en la materia mostró consenso sobre la exclusión de las juventudes rurales en México y Latinoamérica de las políticas públicas de juventud, derivado de que, entre otros elementos, en el diseño de éstas se ha involucrado un sesgo que ha privilegiado a jóvenes que habitan en entornos urbanos.

No obstante, en toda Latinoamérica el estudio de dicha situación ha sido poco desarrollado, mientras que en México esto se ve agudizado por la ausencia de análisis que aborden las políticas públicas para las juventudes rurales, en correspondencia con los pocos estudios que existen en el país sobre este sector juvenil (véase apartado 1.1).

En un escenario en el que se prioriza la política social como instrumento de la política pública dirigida a grupos poblacionales específicos, y en la que se recurre a la focalización de los programas sociales como el mecanismo privilegiado para procurar que se atienda a los sectores con más necesidades (Cortez, 2006; Ortiz, 2007), analizar en dicha oferta programática la definición de población objetivo, es decir, del grupo elegido para recibir los beneficios o cargas de políticas (Ingram & Schneider, & deLeon, 2010), resulta indispensable para determinar si existen políticas públicas dirigidas a un grupo en particular.

Por tanto, si en México las políticas de juventud construyen a su población objetivo con un sesgo urbanizante, eso implicaría que por su propio diseño éstas se vieran limitadas para hacer frente y reconocer las necesidades particulares de las juventudes rurales, pero, además, coartarían la existencia de programas focalizados en ese sector juvenil y por tanto restringirían las posibilidades de que pudiera tener acceso a los beneficios de política, así como a mecanismos que procuren la garantía del ejercicio de sus derechos, con lo cual se estaría promoviendo su exclusión social.

Si bien en los apartados 1.1 y 2.4 se enuncia la definición de exclusión social que se utiliza en este trabajo de tesis, en este punto conviene destacar que con dicho término se remite, sobre todo, a procesos en los que se imposibilita o limita el ejercicio de derechos a ciertos individuos o grupos -en este caso las juventudes rurales, situación en la que el Estado tiene una fuerte responsabilidad al no cumplir con su función garantista.

En el caso particular del objeto de estudio de esta investigación, lo anterior se refiere a que las juventudes rurales sean omitidas o no sean tomadas en cuenta como grupo objetivo en las políticas públicas; o que por los requisitos de ingreso a los programas sociales vean limitada su capacidad de acceso a los mismos; y que el tipo y la cantidad de apoyos, ya sea en especie o monetarios, que los programas contemplan en su diseño no respondan a sus características, necesidades y problemáticas.

De tal manera, si la presente investigación tiene como premisa que en México las políticas públicas de juventud excluyen a las juventudes rurales, este trabajo tiene como propósito describir las formas en que se daría tal exclusión, acotando el análisis a los elementos que conforman la población objetivo en los programas sociales dirigidos a ese grupo poblacional.

Por tanto, la pregunta que ha guiado esta investigación es: *¿de qué forma la definición de la población objetivo de las políticas públicas de juventud excluye a jóvenes rurales?*

Se postula que en México las políticas públicas de juventud de orden federal construyen a su población objetivo con un sesgo que ha imposibilitado reconocer las necesidades de las juventudes rurales, con lo cual dificultan su acceso a los programas sociales, merman el potencial de su participación en los mismos y promueven implícitamente el abandono de sus comunidades de origen, así como su incorporación a flujos migratorios y a residir, e incorporarse al mercado laboral en condiciones precarias, tanto en centros urbanos como en campamentos que emergen por el ciclo de la agroindustria.

En ese sentido, el objetivo general de la investigación es describir las formas en que la construcción de la población objetivo de las políticas públicas de juventud excluye a las juventudes rurales.

Para alcanzar dicho objetivo y responder a la pregunta de investigación los objetivos específicos son: **a)** identificar los programas sociales de orden federal que son dirigidos a las y los jóvenes; **b)** establecer cuáles programas sociales federales están focalizados a las juventudes rurales; **c)** analizar la forma en que las políticas públicas de juventud de orden federal excluyen o incluyen a las juventudes rurales, a partir de su definición de población objetivo y de sus requisitos de elegibilidad.

La presente investigación es de tipo documental y descriptiva. Como se ha ido perfilando, la población objetivo de las políticas públicas de juventud constituye la principal categoría de análisis de este trabajo. En consonancia, se construye una herramienta analítica retomando postulados del marco de análisis de la construcción social de la población objetivo (Ingram *et. al*, 2010; Schneider e Ingram, 1993), adscrito al enfoque del constructivismo social, al cual se recurre como horizonte analítico de esta investigación.

Los marcos de análisis de política de raíz constructivista postulan que en el plano político hay una disputa permanente por imponer significados sociales (Ingram *et. al*, 2010) en forma de discurso, ya que existe un proceso de creación colectiva de significados que determinan nuestro entendimiento y la forma de relacionarnos entre nosotros, los otros y nuestro entorno (Cejudo, 2010), es decir, sobre el proceso de construcción social de la realidad (Berguer & Luckmann, 2001).

En dicha contienda, las políticas públicas juegan un papel fundamental pues constituyen un instrumento privilegiado en el que se expresan los intereses del grupo que detenta la administración gubernamental para incidir en el proceso de construcción de significados compartidos y a su vez influir en los comportamientos y hasta en las identidades posibles, esto es, en la manera en que los grupos experimentan y se desenvuelven en el mundo (Cejudo, 2010).

En tanto, para el marco de la construcción social de la población objetivo los mensajes que mandan las políticas públicas están expresados en las acciones u omisiones que éstas realizan sobre los grupos objetivo. A su vez, éstos se definen con base en construcciones sociales que establecen el perfil de la población que será objeto de política. Por tanto, en los programas sociales se describe y establece quienes serán elegibles para participar, es decir, la población objetivo, “*target populations*” (Ingram *et. al.*, 2010).

Desde este marco de análisis, el diseño de un programa social está determinado en cómo se construye la población objetivo y el problema que busca atender (Jaime *et al.*, 2013; Medrano & Berrios, 2013; Ingram *et. al.*, 2010). De igual forma, esa definición está delimitada por las condiciones que deben cumplir las personas que participarán de la iniciativa, por tanto, la definición de población objetivo de los programas sociales también se encuentra en los requisitos y criterios de elegibilidad que se establecen en sus reglas de operación o marco normativo.

En tanto que la población objetivo de los programas sociales que son dirigidos a las y los jóvenes constituye el objeto de análisis de esta investigación; y que, según el marco analítico utilizado, ésta está también conformada por otros elementos que delimitan sus criterios de acceso, tales como la población potencial, los requisitos de ingreso, los objetivos, e incluso los componentes del programa, además, de la definición expresa de población objetivo; dichos elementos, contenidos en las reglas de operación de los programas sociales, se establecen como unidades de análisis en este trabajo de tesis.

Para hacer controlable este proceso, el universo en el que se realiza el análisis se concentra en los programas sociales federales existentes en México durante el año 2015. A reserva de que en el Capítulo IV se amplíen las consideraciones que determinan dicha delimitación, valga decir que ésta estuvo relacionada con la jerarquía constitucional de ese orden de gobierno, y que dicho año marcó el transcurso de la mitad del periodo de la administración presidencial 2012-2018.

Ya que para el constructivismo social el discurso que acompaña una política resulta lo primordial en el ejercicio analítico y que la presente investigación utiliza fuentes documentales, la técnica de análisis de contenido cualitativo (Andréu, 2000; Cáceres, 2003) resulta la más conveniente para este trabajo de tesis.

Si bien dicha técnica comparte con el análisis de contenido clásico (v.gr. Bardin, 1996; Berelson, 1952; Krippendorff, 1990 en Andréu, 2000) tener como fin la interpretación de textos y partir de la lectura como medio de producción de datos, lo que la distingue en su forma cualitativa es que persigue hacer interpretaciones del sentido oculto de los textos (p.22), esto es, “denotar tanto el contenido manifiesto como el contenido latente de los datos analizados” (Cáceres, 2003, p.57), por lo que profundiza en el contexto social (Andréu, 2000, p. 22).

Conviene señalar que en los diseños de análisis de contenido cualitativo la recogida de información se enmarca en el tipo de muestreo intencional, lo cual implica que en algún punto puedan seleccionarse unidades que no estaban previstas en el diseño original con el fin de mejorar la calidad y riqueza de la información, a la vez “que pueda interrumpirse la selección de más unidades cuando se entiende que se ha llegado a un punto de saturación por la cantidad -y *calidad*- de información recogida” (p.25).

Sin embargo, lo anterior no implica transformaciones arbitrarias en el tipo de información que se recoge, o una disminución de los materiales analizados sin que medie un adecuado cumplimiento de criterios, toda vez que con esta técnica se constituyen “corpus de análisis” (Cáceres, 2003, p.60).

Con esas premisas, adicional a las reglas de operación de los programas sociales, las fuentes documentales utilizadas en la presente investigación también incluyen catálogos e inventarios de programas federales, planes y grandes estrategias nacionales publicadas por dependencias de orden federal; documentos de resultados; manuales; y evaluaciones de programas tanto internas como externas; portales electrónicos en internet, documentos de presentación de servicios y programas, leyes, padrones de beneficiarios, comunicados institucionales, entre otros materiales de tipo documental.

De tal forma, para aplicar el análisis se sigue el siguiente procedimiento:

1. Revisión y análisis bibliográfico con el fin de determinar características, necesidades y problemáticas de las juventudes rurales y establecer si deben constituir un grupo objetivo de políticas.
2. Recolección de unidades documentales sobre programas sociales de orden federal existentes en México durante 2015.
3. Exploración inicial de los contenidos.
4. Formulación de criterios -que Cáceres (2003, pp. 59-60) identifica como indicadores representativos de los temas- para determinar si un programa social está dirigido a juventudes, así como a juventudes rurales.
5. Revisión de unidades documentales a la luz de esos criterios para establecer unidades de registro, es decir, los segmentos del contenido que resultan significativos porque contienen la información que servirá para extraer resultados (pp. 61-63).
6. Diseño de una matriz de datos basada en categorías con las que se caracteriza a los programas sociales de juventud de orden federal.
7. Interpretación de los datos emanados de dichas categorías.
8. Establecimiento de programas sociales cuya población objetivo son las juventudes rurales, los cuales renovarían el ciclo de análisis constituyendo nuevas unidades de registro.
9. Formulación de criterios para determinar si un programa social dirigido a juventudes rurales hace una inclusión adecuada de éstas.
10. Revisión de las unidades de registro a la luz de esos criterios, contrastando el contenido manifiesto con información emanada del contexto, esto es, de otras unidades documentales tales como diagnósticos, planes y estrategias nacionales, leyes, literatura especializada, entre otros documentos. Con dicho contraste se interpreta el contenido latente en los programas sociales para las juventudes rurales.
11. Inferencias y conclusiones

Con esas premisas, la estructura de este trabajo de tesis se conforma de tal manera que en el primer capítulo se hace una breve exploración de los principales trabajos sobre las juventudes rurales y las políticas públicas de juventud en el país y Latinoamérica. Asimismo, se hace un diagnóstico de las principales problemáticas que ponen en situación de vulnerabilidad a este sector juvenil y lo hacen un grupo objetivo de política.

Adicionalmente, se ubica el enfoque del constructivismo social como horizonte analítico de la investigación y se da cuenta de elementos inscritos en este paradigma que se operativizan en el modelo de análisis que se propone en este trabajo de tesis.

También, se aborda la construcción social de la juventud, posicionando ésta como una etapa del ciclo de vida socialmente construida. A la vez, se inscribe a este trabajo de investigación en la perspectiva de juventud, la cual implica considerar las relaciones de poder que limitan a las personas jóvenes por su condición etaria.

De la misma forma, se realiza un breve acercamiento a la construcción social de la ruralidad y su relación con el desarrollo. Lo cual permite, a su vez, hacer un abordaje de las juventudes rurales, e ir postulando que la etapa del ciclo de vida y el contexto se interseccionan, en conjunto con otras características como el género, la clase, entre otros. Asimismo, se reconoce que su experiencia es marcada por el reconocimiento intersubjetivo de tales dimensiones.

Por otra parte, en el capítulo II se expone de manera general la pertinencia de tomar al marco de análisis de la construcción social de la población objetivo como principal referente en el ejercicio de análisis de este trabajo de tesis.

Además, se introducen algunas definiciones sobre políticas públicas y se determinan los programas sociales como la unidad de análisis por antonomasia en la materia. Adicionalmente, se revisan con fines comparativos los marcos de análisis de políticas públicas: marco secuencial; los marcos de la elección racional institucional: *Public choice* y el Marco de Análisis y Desarrollo Institucional (IAD); así como el Marco de las Coaliciones Promotoras.

Asimismo, se abordan algunos asertos de los marcos de análisis de políticas públicas de tradición constructivista y en particular del marco de la construcción social de la población objetivo propuesto por Ingram *et. al* (2010).

Con esas premisas, el capítulo cierra presentando la herramienta analítica construida para dar respuesta a la pregunta de investigación. De esta forma, se establecen los criterios de *visibilidad e inclusión adecuada* para determinar si la construcción social de la población objetivo de las políticas hace exclusión de los grupos objetivo.

Ahora bien, en el tercer capítulo se señalan algunos modelos con los que se han abordado las políticas públicas de juventud en el contexto latinoamericano. Entre estos se encuentra la propuesta de Ernesto Rodríguez (2015); la de la OIJ & CEPAL (2014); y la de Sergio Balardini (1999).

Adicionalmente, se hace un recorrido por la historia de las políticas públicas en el país, tomando como punto de inicio los primeros años del México post revolucionario, y llegando hasta la pasada administración gubernamental, 2006-2012.

En el último capítulo, se adecua la herramienta analítica para las juventudes rurales. Se delimita el análisis a las políticas públicas federales existentes en el año 2015, se establecen una serie de pasos metodológicos y se adecuan los criterios principales de análisis. Para ello, se formulan indicadores de inclusión adecuada con los que se contrasta la población objetivo de los programas federales para este sector juvenil. Asimismo, se retoman las categorías con las que se caracteriza la política pública de juventud.

Posteriormente, en el apartado 4.1 se hace un ejercicio analítico sobre la visibilidad de las juventudes rurales en los programas federales. Una vez establecidas las iniciativas que cumplen con el primer criterio, en el apartado 4.2 se hace el análisis en la lógica de la inclusión adecuada.

Finalmente, en las conclusiones se da respuesta a la pregunta de la que partió esta investigación estableciendo una tipología de las políticas públicas detectadas que excluyen a las juventudes rurales, y se establecen algunos elementos que deberían contemplar para incluir este sector juvenil.

CAPÍTULO I

1- SOBRE EL SUJETO DE LAS POLÍTICAS, EL CONTEXTO Y EL ENFOQUE DE LA INVESTIGACIÓN

Esta noche al oído me has dicho dos palabras
Comunes. Dos palabras cansadas
De ser dichas. Palabras
Que de viejas son nuevas.

Alfonsina Satorni. *Dos palabras.*

Peter Berger y Thomas Luckmann (2001) sostuvieron la idea que sólo por medio del lenguaje es que podemos comprender, orientarnos y convivir entre seres humanos. Más aun, para estos autores la realidad que se comparte con otros de forma cotidiana sólo es factible por medio de la interacción que hace posible el lenguaje. El mundo entonces se ordena y recrea por medio de ese proceso en el cual las palabras tienen un papel fundamental.

Pablo Neruda (1985), en su célebre *Confieso que he vivido*, sentenció: “(...) todo está en la palabra... Una idea entera se cambia porque una palabra se trasladó de sitio, o porque otra se sentó como una reinita adentro de una frase que no la esperaba y que le obedeció...” (p. 67). Con su metáfora, el poeta, nos remite a la transformación del orden en que se sustenta el mundo por medio del reacomodo de la palabra, del cambio en su entendimiento y de la transformación de sus connotaciones. Luego entonces, las palabras y sus significados, los conceptos, con los que cada ser y cada grupo humano se autorrepresenta y se les representa en la sociedad, influyen en la forma en que cada uno experimenta el mundo y existe en él.

En ese orden de ideas, definir las palabras con las que se nombra al sujeto que motiva una investigación tiene un profundo sentido humano, además del imperativo metodológico propio del rigor que caracteriza a la ciencia social, por ello en esta investigación el primer capítulo está abocado en esa tarea.

Al abordar conceptualmente a las juventudes rurales, es decir, a jóvenes que experimentan en su ciclo de vida la etapa de la juventud en una gran diversidad de lugares que tienen en común localizarse en contextos rurales, se abordan necesariamente las categorías: “juventud” y “rural”, dos palabras muy comunes y que –utilizando la metáfora de Satorni– de tanto de ser dichas también se vuelven nuevas, o al menos nuevo puede ser el

entendimiento que se tenga sobre ellas. Dos palabras complejas que tienen profundas implicaciones porque remiten a una gran cantidad de otros términos, momentos históricos, formas de vida, relaciones económicas, políticas y sociales.

Estas palabras se inscriben en el tipo de categorías que cuando se hace una revisión de su proceso de construcción a través de la historia pueden mostrar el estado de las relaciones de poder en distintas épocas y rastrear procesos que han dado como resultado el acomodo de las posiciones sociales con las que se ha ido organizando el mundo.

En ese sentido, cobra importancia la aseveración esgrimida por Urteaga & Sáenz (2012), acerca de que no se puede pensar en la palabra juventud como una categoría neutra (p. 6). Lo mismo pasa con la palabra “rural”, un vocablo que da cuenta, incluso, de las ideas que se tiene sobre el orden del mundo de acuerdo a la época en que se viva y al paradigma que sea predominante en ésta¹.

Con esas premisas, en este capítulo se trazan las coordenadas que permiten situar a las juventudes rurales como sujeto de políticas públicas desde un marco teórico y conceptual que pueda ser controlable en el proceso de investigación. Para ello, en el apartado 1.1 se da cuenta de los documentos más importantes que se han localizado sobre juventudes rurales y políticas públicas en el país y Latinoamérica, con lo que se visualiza la pertinencia del presente trabajo de investigación.

Por otra parte, en el apartado 1.2 se esbozan algunas de las problemáticas con las que mujeres y hombres jóvenes en territorios rurales de México se enfrentan de manera cotidiana colocando a este sector poblacional en situación de vulnerabilidad, y por tanto como grupo objetivo de políticas. Se conjetura que dichas problemáticas son en gran medida resultado de las acciones que ha instrumentado el Estado y que responden a modelos de desarrollo e intereses de grupos hegemónicos.

En el siguiente apartado, 1.3, se establece el enfoque del constructivismo social como horizonte analítico de la investigación. Se esbozan sus aportes, sus principales características, y las ventajas de asumir sus postulados para el abordaje de las juventudes rurales y del análisis de las políticas públicas. De igual forma, se establecen elementos

¹ Por ejemplo, en el apartado 1.5 de esta investigación se relaciona la construcción social de la ruralidad predominante durante el siglo XX y la primera parte del XXI estrechamente ligada con el proyecto de la modernidad.

fundamentales inscritos en este paradigma que se retomarán para operativizarlos en el modelo de análisis propuesto en esta investigación.

Con esa lógica, en el apartado 1.4 se hace un breve recorrido por la construcción social de la juventud, a partir del cual se le ubica como una categoría que hace referencia a una etapa del ciclo de vida socialmente construida que, mediante pautas de comportamiento institucionalizadas que son de continuo recreadas o reconfiguradas por la agencia de las personas jóvenes, es experimentada por dicho grupo poblacional. En dicho apartado, además, se inscribe a este trabajo de investigación en la perspectiva de juventud, la cual implica considerar las relaciones de poder que limitan a las personas jóvenes por su condición etaria.

De la misma forma, en el apartado 1.5 se realiza un breve acercamiento a la construcción social de la ruralidad y su relación con el desarrollo. Ante la amplitud de los temas relacionados con el concepto se decanta por ubicar al campesino como el otrora sujeto rural, y a contextualizar su debilitamiento ante la emergencia de la lucha por la sobrevivencia de la producción campesina familiar retomando brevemente el análisis que al respecto hace Armando Bartra.

Lo anterior se le relaciona históricamente con el proyecto modernizador que el Estado mexicano propulsó en el siglo XX y que ha redundado en el despoblamiento histórico de las localidades rurales, así como en la transformación en las actividades y las ocupaciones tradicionales. Se da cuenta que en ese escenario se han desdibujado las fronteras entre lo urbano y lo rural por lo que ha sido necesario tener miradas analíticas renovadas -como el de la nueva ruralidad- para dar cuenta de ellas.

Finalmente, en el último apartado, 1.6, se aborda a las juventudes rurales, dando cuenta de su invisibilización tanto en la discusión académica como de la vida pública en Latinoamérica, y de su marcada utilización por parte de los proyectos de desarrollo en la región. Asimismo, se reconoce que su experiencia es marcada por el reconocimiento intersubjetivo de dicha etapa en el ciclo de vida y de su interacción en un contexto específico. No se establece una perspectiva esencialista, antes bien se reconoce que tal interacción entraña una experiencia de vida cuyas dimensiones se configuran de manera interdependiente en relaciones que no pocas veces producen desigualdad social.

1.1- Los esfuerzos por visibilizar a un sector ignorado

A pesar del crecimiento que en la última década han tenido las investigaciones académicas sobre jóvenes y juventud² (Mendoza, 2011), a las juventudes rurales en México se les ha eclipsado, desdeñado u omitido de la academia, de la atención institucional y de la acción de la sociedad civil organizada. Por lo regular, si éstas son tomadas en cuenta se ha hecho desde una construcción social³ que las califica como parte de la población pauperizada a la que el Estado tendría que tutelar, con un marcado enfoque asistencialista (Medina & Urteaga & Bonilla, 2013).

Kessler (2005) y Pacheco (2013), subrayan que en Latinoamérica son escasos los trabajos académicos que abordan y dan cuenta de jóvenes en contextos rurales. Menos aún son los que procuran una perspectiva en que sean tomados como sujetos titulares de derechos y como agentes de desarrollo de sus comunidades. (Medina *et. al*, 2013).

Este escenario ha abonado a que las juventudes rurales latinoamericanas pasen desapercibidas, de manera tal que CEPAL (1996); Durston (1996; 1998a; 1998b); Feixa & González (2006); Kessler (2005); y Pacheco (2013), entre otros, coincidan en señalar que en el ámbito académico se llegó incluso a cuestionar su existencia. Empero, cada vez han aparecido más estudios que desde diferentes enfoques e intereses hacen abordajes de este diverso sector etario en los países de la región.

Luis Caputo (2006), en *Estudios sobre Juventud Rural en América Latina. Limitaciones y Desafíos para una Agenda de Investigación sobre Juventud Rural*, postula que este sector juvenil sigue siendo no reconocido y olvidado por las personas que hacen investigación, pese a que en los últimos años ha renacido una preocupación aparente en organismos internacionales y organizaciones de la sociedad civil, mientras que en la academia esto se ha visto reflejado en menor grado; asimismo, subraya que muy pocas

² En la página electrónica de la Red de Revistas Científicas de América Latina y el Caribe, España, y Portugal “REDALYC.ORG” al teclear la palabra “jóvenes” en el buscador de artículos, el día 22 de abril del 2015, aparecen: 51,298 documentos registrados. Mientras que al teclear la palabra “juventud” se encuentran: 19,567 documentos. Así también, al teclear la palabra “juventudes” aparecen: 19,567 resultados. De igual forma en la página electrónica de la Biblioteca Central de la UNAM al insertar la palabra “jóvenes” en el buscador se obtienen: 572 libros; 948 tesis; 22 colecciones especiales; y 1 revista. Mientras que al teclear la palabra “juventud” se obtienen: 248 libros; 166 tesis; 30 colecciones especiales; 6 revistas. En tanto al teclear la palabra “juventudes” se obtienen: nueve libros; y una tesis.

³ En el siguiente apartado, 1.2, se esbozará el marco de la construcción social de la realidad.

administraciones gubernamentales de la región han mostrado interés por este sector; por lo que el autor sentencia: “la juventud rural permanece ignota y despreciada” (p.1).

Caputo sostiene que “no se ha logrado una producción teórica en juventud rural desde América Latina, ni se logrado traspasar la barrera de los trabajos descriptivos o de validación de hipótesis o teorías previamente existentes” (p.3) lo cual ha influido en que casi no existan políticas y acciones para este sector poblacional en toda la región, dado que resulta difícil fundamentar la necesidad y la pertinencia de éstas sin investigación ni datos adecuados.

Por su parte, Gabriel Kessler (2005) en su *Estado del arte de la investigación sobre juventud rural en América Latina* hace una sistematización de 64 estudios desarrollados en Argentina, Brasil, Costa Rica, Chile, Cuba, Guatemala, México⁴, Paraguay, Perú, Uruguay, y algunos otros que abarcaron toda la región, y otras latitudes que involucraban a Latinoamérica, hasta el año de 2004.

El autor clasifica los temas que fueron abordados en esos estudios como: relaciones familiares; educación; trabajo; participación política y social; desarrollo y políticas públicas; globalización; futuro; migraciones; ocio y vida cotidiana; identidad, subjetividad, comunidad; género; las estrategias de las juventudes rurales frente a la pobreza; juventud indígena; y globalización e impactos internacionales de diferentes ámbitos relacionadas con la movilidad de personas, que categoriza como temáticas en los estudios de otras regiones.

Kessler, además de identificar las principales conclusiones de esos trabajos, da cuenta de cómo se aborda a la juventud rural en ellos. Al respecto, señala que la mayoría de dichas investigaciones y documentos no se ocupan de establecer una definición⁵ de sus sujetos, mientras que los que lo hacen han ocupado alguno de los siguientes criterios: **a)** su permanencia y vinculación a actividades agropecuarias; **b)** el número de habitantes en las localidades donde habitan; y su **c)** rango etario (p.7).

⁴ Son dos los estudios que el autor revisó que corresponden a México, uno es el de Gurza (2002), denominado: *La construcción de la perspectiva de género en el medio rural*; y el otro es de Pacheco (2002), llamado: *Empoderamiento de los Jóvenes rurales*, ambas ponencias presentadas en el marco del Seminario Internacional: *Revalorización de los Grupos Prioritarios en el Medio Rural*, celebrado en el otrora Distrito Federal, en agosto de 2002. Es de mencionar que sólo el segundo texto está centrado en jóvenes rurales, mientras que el primero lo hace sobre el conjunto de las mujeres que habitan esas localidades.

⁵ En el apartado 1.6 de este trabajo de investigación se hace una definición de las Juventudes rurales, es decir, el sujeto de políticas, que se aborda en esta tesis.

Ahora bien, por la amplitud de los temas que aborda y el número de países que estudia, los documentos publicados por John Durston (1996; 1998a; 1998b, 2000) son de los más referenciados sobre las juventudes rurales en Latinoamérica. Es importante mencionar que, en sus obras, dicho autor ha llamado la atención sobre la invisibilización⁶ de dicho sector juvenil en las políticas públicas. Durston (1998a) propone trabajar con las juventudes rurales con “un enfoque etario, que tome en cuenta los cambios en las relaciones socioeconómicas de una persona vinculados a la evolución de su edad” (p.8).

En tanto, el trabajo de Yanko González Cangas (2003), *Juventud Rural. Trayectorias Teóricas y Dilemas Identitarios*, resulta indispensable en el estudio de este sector juvenil, sobre todo porque da cuenta del *continuum* que ha implicado para la academia la construcción y abordaje de las características e identidad de este grupo etario.

En ese sentido, Carlos Feixa y González Cangas (2006), en *Territorios baldíos: identidades juveniles indígenas y rurales en América Latina*, subrayan como una tarea pendiente conceptualizar a estos sectores juveniles -diversos en sí mismos- desde una perspectiva latinoamericana, dado que el abordaje que se ha venido haciendo de las juventudes en la academia casi siempre ha tenido referentes anglosajones y centroeuropeos.

Con esa lógica, el estudio de Joel O. Bevilaqua (2009) resulta un referente al establecer que el surgimiento de la juventud rural en América Latina se dio empujado por las necesidades del sistema capitalista para la implementación de nuevas técnicas y una

⁶ La invisibilización es un concepto ampliamente utilizado en las ciencias sociales sin que haya muchos ejercicios analíticos por definirlo (Torralla & Bastidas, 2014). En este trabajo esta categoría se utilizará para denotar la situación en la que se encuentran algunos grupos sociales que históricamente o coyunturalmente, por alguna o varias de sus características, han sido omitidos o deliberadamente no han sido tomados en cuenta en las acciones que el Estado, en su tarea de garante del ejercicio de derechos, debe asumir (artículo 1, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos). A esta situación también puede contribuir la mayoría de la población con la que cotidianamente estos grupos coexisten, así como grupos hegemónicos en las entidades públicas o en el sector privado. Por lo que a los grupos invisibilizados, se les ha impedido el acceso a servicios básicos y al ejercicio de sus derechos políticos y/o sociales y/o culturales por no estar contemplados como parte de la población merecedora de acciones de políticas, es decir, como grupo objetivo, a pesar de que sus características o problemáticas requieran de esfuerzos específicos para reducir la desigualdad en la que se encuentran. Esto puede implicar que de manera premeditada su existencia haya querido ser ocultada, desacreditada, deslegitimada, o suprimida y borrada de la vida pública de una región, país, o continente. La historia de los pueblos indígenas en México es el más claro ejemplo de un proceso de invisibilización que buscaba la supresión de grupos sociales de la vida del país – en este caso los diversos grupos étnicos- por medio de las políticas de asimilación a la cultura nacional que propugnaba el indigenismo (Montemayor, 2001; López, 2006). Las diversas juventudes, incluidas las rurales, tradicionalmente también han sufrido procesos de invisibilización (Durston, 1998a; Feixa, 1999; 2011; Hurtado, 2004; Kessler, 2005; Pacheco, 2013). En el caso de las juventudes rurales, Durston (1998a) señala que su invisibilidad es una de las principales causas de su exclusión social.

reorganización del trabajo en aras de aumentar la productividad del sector industrial vía las materias primas y la incorporación de jóvenes a nuevas formas productivas para el sector agropecuario.

Dicha concepción implica que el proceso de la construcción social de esas personas se debe no sólo a la necesidad de tener una categoría de análisis en la academia, sino a la creación de un sujeto producto de las relaciones de producción empujadas por el desarrollo de la agroindustria, de manera que el reconocimiento vía la formulación de leyes y políticas públicas de este sector puede ser entendido con esas finalidades (p. 620).

Por su parte, Lourdes Pacheco Ladrón de Guevara (2013) propone agrupar las principales áreas en los estudios de la juventud rural en: **a)** educación y capacitación de jóvenes rurales para el desarrollo; **b)** la incorporación de la juventud al trabajo; y **c)** la implementación de políticas específicas para la juventud rural. Sobre el último punto, la autora señala que dichos estudios han sido implementados por organismos internacionales (p.23) -tales como la CEPAL en los que Durston (1996; 1998a; 1998b) desarrolla sus trabajos.

En ese orden de ideas, Ernesto Rodríguez (1996) enuncia en *Los desafíos de fin de siglo y la problemática juvenil rural en América Latina*, documento contenido en una publicación de la CEPAL, problemas que a finales del siglo XX se vivían en materia de las políticas públicas para las juventudes rurales en la región.

Estos pueden resumirse en: la escasa comunicación entre las instancias responsables de las políticas de juventud y las encargadas de impulsar el desarrollo rural; la concentración en el espacio urbano de dichas entidades públicas; así como el que las necesidades y problemáticas de las y los jóvenes rurales no fueran tomadas en cuenta, dado que no les consultaba ni se les dejaba participar en la formulación de dichas políticas, ya que éstas eran decididas y pensadas desde las entidades públicas de manera unilateral (p.48).

Rodríguez también señala la inconveniencia de que los enfoques que asumían las acciones de políticas públicas a las que tenían acceso las y los jóvenes rurales resultaran predominantemente paternalistas, lo que redundaba en que no se considerara a dicho sector como un recurso; además, que las políticas no se apoyaran en grupos juveniles formales o informales; y que muchos programas en realidad impactaran a jóvenes proveniente de familias de productores medianos y minifundistas y no al sector

campesino; asimismo, que no se generaran acciones integrales para los sectores más empobrecidos (p.48).

La importancia de este documento, que sigue siendo referenciado⁷, se debe a que varias de las problemáticas que señala se mantienen vigentes y también a que la propuesta sobre políticas públicas de juventud integrales⁸, que hace Rodríguez (1996), sigue siendo impulsada desde espacios de investigación especializados⁹, con algunos agregados y modificaciones, como un modelo que pudiera ser efectivo para el trabajo con la diversidad que componen las juventudes en Latinoamérica, incluidas las y los jóvenes rurales. No obstante, dicha propuesta, a la que después agregaría la perspectiva generacional y el enfoque de derechos (Rodríguez, 2015), en ningún país ha sido todavía implementado por las administraciones gubernamentales.

Por su parte, Kessler (2006) propone como síntesis de los distintos trabajos que sistematizó y que tocan aspectos en materia de políticas públicas para las juventudes rurales (Bacalini y Ferraris, 2001; Becerra, 2002; Caggiani, 2002; Caputo, 2001; 2002; Durston, 1998; 2000; Durston y Duhart, s/f; Espíndola, 2002; Gonzáles, 2003; Pezo Orellana; 2004; PREAL, 2003; Roman, 2003; citados en Kessler, 2005, pp. 21-23) dos grandes rubros que categoriza como problemas y propuestas.

Sobre los problemas coincide en lo referido más arriba, esto es, que pese a ser actores centrales del proceso de desarrollo, las y los jóvenes en los contextos rurales son invisibles en las políticas públicas; por lo que existe un desaprovechamiento de su capacidad innovadora para el desarrollo rural; además de que no son incluidos en la discusión sobre el impacto que los modelos de desarrollo tienen en su situación laboral (p.23).

En cuanto a las propuestas, los estudios enuncian que se deben diseñar políticas flexibles, adaptadas a los contextos y a las estrategias de vida de los jóvenes e incorporando saberes locales; impulsar mayor protagonismo juvenil en la discusión del modelo de desarrollo

⁷ v.gr. Pacheco (2013)

⁸ Rodríguez señala como *integrales* porque encaran las problemáticas en todos sus componentes, por lo que necesitan ser *específicas*, esto es, responder con precisión a las necesidades; concertadas, lo cual implica integrar a todas las personas involucradas como actores relevantes; *descentralizadas*, porque priorizar y responden a los problemas locales y no a la visión de las grandes urbes; *participativas*, es decir, que incorporen a las y los jóvenes en su diseño, implementación y monitoreo; y *selectivas*, lo cual que lleguen a la población que lo requiere más (Rodríguez, 1996; 2002; 2015)

⁹ Tales como la Organización Iberoamericana de Juventud o el Seminario de Investigación en Juventud de la UNAM. Cf. OIJ & CEPAL (2014); Rodríguez (2015).

rural; y promover centros que combinen educación y capacitación productiva, los cuales son referidos como buenas prácticas en algunos de los documentos que sistematizó (p.23).

Por su parte, Espíndola (2002), en su *Nuevo Enfoque en Políticas Públicas de Juventud Rural*, señala que este grupo poblacional es ampliamente diverso, por lo cual tendría que enunciarse como juventudes rurales. Describe que en la mayoría de los países de América Latina se pueden identificar programas, proyectos y actividades de y con jóvenes rurales, pero que éstas no están articuladas con las políticas nacionales de juventud, ni con las entidades públicas encargadas de atender a este sector etario. Señala que también es escasa la coordinación de estas acciones con Programas de Desarrollo Rural y que en ello resulta mínima la cooperación entre entidades públicas y privadas (p.5).

Según el autor, esto sucede por una serie de problemáticas que van desde el enfoque que se utiliza; el encare no sistemático, es decir, la no existencia de políticas intersectoriales y transversales para grupos concretos; el monto y rubros a los que se destina la inversión; la institucionalidad, esto es, el nivel jerárquico que las acciones tienen en la administración pública; los problemas metodológicos derivado de la escasa formación especializada de las y los funcionarios de las entidades, así como la inexistente sistematización de experiencias que permita construir cajas de herramientas.

Asimismo, que las ofertas que se generan no partan de las necesidades de las juventudes rurales sino de la capacidad instalada de las instancias ejecutoras; y de la ausencia o la escasa coordinación interinstitucional en el sector público como en el privado (p.6).

El autor propone retomar el enfoque etario de Durston para las políticas de desarrollo rural, esto es, diseñarlas de acuerdo al tramo etario de la población a la que van dirigidas, lo cual supone, para el caso de las juventudes, una articulación coherente con otras políticas de juventud, las cuales también tendrían que estar especializadas por rango de edad, sin dejar de lado la atención según dimensiones sectorizadas, tales como empleo, crédito, vivienda, tierra, salud, educación, etc. (p.9)

Diana Krauskopf (2000b), en *La inclusión de la juventud rural en políticas y estrategias*, además de proponer una tipología para los diferentes modelos de políticas públicas de juventud que se han implementado en Latinoamérica, se suma a las voces que dan cuenta de la ausencia de éstas para el sector rural, y destaca que dicha omisión constituye un factor de riesgo para la gran diversidad de jóvenes y la sociedad en su conjunto.

De igual forma, puntualiza el carácter heterogéneo de las juventudes rurales y la necesidad de promover un informe periódico acerca del *Estado de Situación* que guarda dicho grupo. Adicionalmente, señala el poco apoyo financiero para programas y proyectos, así como que no haya seguimiento, monitoreo, evaluación y ajuste de diseño inicial como elementos cruciales que deben erradicarse para incluir a las juventudes rurales en política pública.

La mayoría de los documentos hasta ahora referidos tienen una década, o más, de haber sido publicados, sin embargo, conforman gran parte de la producción sobre políticas públicas y juventudes rurales que se ha desarrollado en Latinoamérica, además de que siguen manteniéndose vigentes en la mayoría de sus planteamientos.

Dos documentos más recientes que abordan las políticas públicas para las juventudes rurales en el contexto latinoamericano son: *Construcción social de “juventud rural” y políticas de juventud rural en la zona andina colombiana*, tesis doctoral de Antonio José López López (2009), en donde el autor da cuenta de que las políticas juveniles formuladas en Colombia están basadas en enfoques universalistas que homogenizan a la juventud, lo que genera que las y los jóvenes colombianos que aborda en su estudio se perciban a sí mismos y a su entorno de manera diferente a como son asumidos por el Estado y sus políticas. De tal forma, su trabajo hace una descripción de las políticas públicas de juventud colombianas, y centra su investigación en la divergencia que existe entre éstas políticas y las construcciones sociales que tienen las y los jóvenes que aborda.

En tanto, Mariana Domínguez (2014), en *Abordaje Metodológico de Políticas Públicas de Juventud Rural con Perspectiva de Género*, documento que realizó, con el apoyo de la FAO, como consultora para el Ministerio de la Mujer y la Dirección de Género y Juventud Rural del Gobierno de Paraguay, hace una propuesta sobre las características que deben asumir las políticas para este sector juvenil. Dicho trabajo lo realiza como insumo para que el gobierno de esa nación transversalice el enfoque de juventudes¹⁰ en su política social.

¹⁰ Domínguez (2014) entiende que el enfoque de juventudes “tiene como fin la visibilización positiva de las personas jóvenes desde el respeto de sus derechos y características propias, reconociéndolas como ciudadanas, sujetas de derechos y como protagonistas del cambio y desarrollo del país” (p.10) La autora agrega que “desde el enfoque de juventudes la garantía y exigibilidad de los derechos de las personas jóvenes son fundamentales, así como lo es su empoderamiento para el ejercicio de una ciudadanía plena y efectiva en función del bienestar individual y colectivo” (p.10). Al respecto, es importante señalar que en

En dicho documento, la autora, además de sumarse a lo expuesto por los trabajos antes referenciados, propone que las políticas asuman el enfoque del desarrollo humano, a partir del cual asuman una lógica transversal e integralidad que incorpore los enfoques de género, de interculturalidad, el etario, de derechos humanos, y el de juventudes. Asimismo, propone cinco ejes -o dimensiones- que son: Acceso a tierras y Reforma Agraria Integral con perspectiva de género; Generación de Renta, Empleo y Emprendedurismo; Capacitación y Profesionalización; y Educación Pertinente y de Calidad.

Es importante señalar que, aunque la propuesta de esta autora está basada en el contexto de la realidad paraguaya, sin duda sus planteamientos tienen pertinencia para muchos de los países de la región, incluido México.

Huelga decir que en el caso mexicano son casi inexistentes las investigaciones sobre políticas públicas y juventudes rurales. En los documentos más referenciados que abordan las políticas de juventud en México (*v.gr.* Aguilar, 2009; Castillo, 1998; Marcial, 2007; 2011; Marcial & Vizcarra, 2006; Pérez, 2000a; 2000b; 2002; UNESCO, 2007) no se hace un estudio sistemático que aborde su relación con las y los diferentes grupos de jóvenes, o que se concentre específicamente en alguno de éstos, a pesar de que reconocen que existe una diversidad que constituye a este sector etario.

En dichos trabajos, por las mismas condiciones derivadas de la delimitación de sus objetos de estudio y los objetivos que se trazan en sus investigaciones, no es raro que sólo sean visibles las juventudes localizadas en entornos urbanos; asimismo, que las y los jóvenes sean tratados de manera generalizada y que la diversidad que compone a este grupo etario en el país sea considerada de manera residual.

De ninguna manera se demerita el aporte que han brindado esos documentos y sus autores, incluso en la presente investigación se retoman esos trabajos como fuente; lo que se expresa aquí es la necesidad de que surjan más investigaciones que aborden las políticas públicas en relación a la diversidad de las juventudes de manera diferenciada e incluso que den cuenta de la acción gubernamental frente a las intersecciones¹¹ que se dan en las

el presente trabajo de tesis se reivindica una definición de perspectiva de juventud -expresada en el apartado 1.4- que incorpora también develar los mecanismos de exclusión y desigualdad hacia ese sector juvenil.

¹¹ Por intersección se entiende cuando en una misma persona, grupo, o comunidad, se encuentran condiciones, adscripciones y/o pertenencias contextuales, culturales, sexuales, de género, étnicas, etarias, ocupacionales, de capacidades físicas u otras, interrelacionadas e interdependientes, que son expresadas

y los jóvenes en dimensiones como el género, la identidad y las orientaciones sexuales, el contexto, la raza, la cultura, la clase y otras que se añan al criterio etario.

En ese sentido, existe un vacío muy evidente en la producción académica en el tema del que esta investigación se ocupa, es decir, las políticas públicas para las juventudes rurales en México. Esta situación puede explicarse en parte con lo que Lourdes Pacheco (2013) refiere: en el país “los estudios acerca de jóvenes rurales son muy recientes” (p.23). A eso se aúna que, según la literatura revisada y la propia búsqueda de información, los estudios sobre este sector etario no se encuentren muy extendidos¹².

Por tanto, tampoco hay una tradición investigativa, ni un conjunto de documentos que sean referencia en la materia. Plausiblemente el trabajo de Alma Rosa Gutiérrez Rentería (1982), *Una aproximación a la problemática rural juvenil*, sea una de las publicaciones más tempranas sobre jóvenes rurales en la época en que el país ha sido caracterizado como urbano¹³.

Por su parte, el libro coordinado por Lourdes Pacheco, Rosario Román y Maritza Urteaga (2013) *Jóvenes rurales. Viejos dilemas, nuevas realidades*, es uno de los más importantes que han sido publicados recientemente, tanto por la trayectoria académica de dichas investigadoras, como por la calidad de los trabajos que presentan.

Entre otros documentos sobre juventudes rurales en México, se puede mencionar el análisis entre jóvenes rurales y urbanos realizado por Fernández & Ávila (1999); así como

como identidades o al menos con las que se identifican y/o las(os) identifican otras personas, grupos o comunidades. Crenshaw Williams (2012) señala que la interseccionalidad no es sólo la suma de identidades o desventajas, sino las distintas formas en que éstas interactúan y generan múltiples dimensiones que conforman las experiencias de las personas. En tanto, UNPFA & PNUD & UNICEF & ONU Mujeres (2012) señalan que la interseccionalidad permite “comprender y dar cuenta de la formación de identidades móviles y cruzadas, a partir de la articulación de la diversidad de roles y relaciones de poder en la que cada sujeto y grupos sociales se ven inmersos. A partir de relaciones de clase, de género, culturales, etarias, posición en la familia, por tan solo nombrar algunas, las personas forjan su yo a partir de las diversas posiciones de subordinación, dominación o de igualdad que ocupan en cada una de ellas” (p.29). Por su parte, Goel (2015) postula a la interseccionalidad como una perspectiva de análisis entendiendo que una situación, condición o posición social no puede ser explicada por una sola categoría en términos de relaciones de poder, ni por la suma de categorías, sino por lo que producen las categorías en conjunto.

¹² Por ejemplo, en la página electrónica de la Biblioteca Central de la UNAM al insertar en su buscador, el día 22 de abril de 2015, la palabra: “jóvenes rurales” se obtienen: un libro; y dos tesis. Para “juventud rural”: un libro; y una tesis. En tanto que para “juventudes rurales” no se encuentran resultados. De la misma forma, en el buscador del Centro de Documentación del IMJUVE al teclear la palabra “rural”, el día 24 de abril de 2016, aparecen 128 resultados, de los cuales 13 cumplen con el criterio de tratar en el título sobre jóvenes rurales, juventudes rurales, o juventud rural, y que correspondan a este sector juvenil en México.

¹³ En el siguiente apartado, 1.2, y en el apartado 1.5, se trata la transformación del México Rural de la primera década del siglo XX

la investigación de Hernández (2009) y la de Reyes (2011) en las que señalan que este sector juvenil alimenta continuamente los flujos migratorios.

Otras importantes aportaciones se encuentran en los trabajos de carácter demográfico de Marta Mier y Terán (2004; 2007), el primero sobre las transiciones a la vida adulta en contextos de pobreza de jóvenes rurales de la península de Yucatán. El segundo centrado en las experiencias de transición a la vida adulta de mujeres jóvenes de todo el país, en el que distingue a las rurales de las urbanas, así como las transformaciones que se dan entre las distintas generaciones.

De la misma forma, destaca el trabajo de Paloma Bonfil (2001) sobre la desigualdad de género que viven las mujeres jóvenes rurales pese a que tienen la posibilidad de cursar más años en la escuela y poder incorporarse a ciertas opciones laborales.

Asimismo, apuntalan los trabajos que ha realizado Lourdes Pacheco (2002; 2006; 2009; 2010) en los que aborda varios temas, tales como los procesos de empoderamiento y ciudadanía, la relación de las y los jóvenes rurales con las estructuras del Estado, el ámbito familiar, la educación, las culturas, la inserción laboral y otros elementos con los que coexiste este sector juvenil.

Sin duda, gran parte de los materiales sobre las juventudes rurales en México está constituido por diferentes tesis u artículos (v.gr. Avalos, 2009; Ávalos *et. al.*, 2010; Daza, 2002; De la Torre, 2016; Jiménez y Evangelista, 2008; Juárez, 2014; Medina, 2013; Mercado & Nava, 2013; Muñoz, 2014; Ponce, 2011; Salas & González, 2014; Soto & Robles, 2008; Velázquez, 2007) que en su mayoría hacen estudios de caso o abordan a jóvenes de comunidades específicas, en una amplia gama de temas con las que abonan al conocimiento de este sector juvenil.

Sobre el objeto de estudio del presente trabajo de investigación, recientemente Liliana Cabrero Olaya y José Sergio Escobedo (2016) publicaron un artículo, intitulado *Política Pública en el Desarrollo de la Juventud Rural*, en el que exponen los resultados de una investigación realizada en un municipio de la Sierra Norte de Puebla en la que indagaron sobre los procesos y efectos que genera en tales jóvenes las acciones gubernamentales a nivel municipal, sobre todo en lo relacionado con el “fomento de la participación juvenil en el ámbito educativo, social, económico, cultural y ambiental, que resulte en la creación y permanencia de grupos juveniles, y que al mismo tiempo permitan relacionar las

expectativas y aspiraciones de los jóvenes con las actividades dentro de la comunidad” (p.3).

En dicho trabajo, Cabrero y Escobedo sugieren que existe una disociación entre el discurso que emana de las políticas públicas, al generalizar el termino de juventud para favorecer a jóvenes urbanos; y el desconocimiento en las personas jóvenes rurales sobre las acciones de políticas para atenderlas, que se corresponde con la inexperiencia de quienes aplican los programas y proyectos (p.13).

Algunos otros documentos que pueden incumbir a las políticas públicas para las juventudes rurales están centrados en abordar casos particulares de estudio relacionados con los resultados o implicaciones de algún programa social dirigido a ese sector juvenil (v.gr. Cruz, 2011; Durston & Espíndola, 2010; Edouard, 2009; FAO, 2010, 2012; Valdez, 2010; Yaschine, 2015); por lo que no existen más documentos que traten de abordar el objeto de estudio de esta investigación.

Ante la escasa producción académica en materia de políticas públicas para las juventudes rurales en México se torna imperativo generar más investigaciones para visibilizar a este sector juvenil que ha permanecido ignorado por la mayor parte de la sociedad mexicana, lo cual incluye a buena parte de las personas que hacen investigación social.

Lo anterior resulta significativo para el quehacer de las y los profesionales del Trabajo Social, pues si, como afirma Evangelista (2009), esta disciplina científica y práctica profesional “(...) acompaña procesos de constitución de sujetos sociales desde los espacios institucionales o sociales (...) buscando la transformación social a partir de generar o construir equidad e igualdad social” (p.9), no puede relegar de la construcción de sus objetos de estudio a las juventudes rurales y seguir fomentando, por omisión, su exclusión¹⁴.

¹⁴ Por exclusión o exclusión social se señalan situaciones que refieren a procesos multidimensionales e interdependientes en los que el ejercicio de derechos de ciertos individuos o grupos no son garantizados, en su totalidad o adecuadamente, por parte del Estado, a la vez que son obstaculizado por otros grupos sociales. Esto implica que a los grupos o individuos excluidos se les aleje, limite o impida el uso de espacios y servicios, con lo cual se merma su obtención de satisfactores básicos, bienes materiales y culturales; y/o se violen o vulneren sus derechos al discriminarlos, omitirlos, invisibilizarlos o no tomarlos en cuenta en la atención de entidades públicas y/o privadas. Debido a esto se les deposita una serie de desventajas materiales y simbólicas que se interseccionan, obstaculizando el establecimiento de lazos y vínculos sociales, por lo que frecuentemente su red de apoyo social se mantiene en condiciones precarias. Esto puede redundar en que mantengan una situación de pobreza multidimensional, es decir, tanto de recursos económicos y sociales. Todas esas desventajas pueden darse simultáneamente, es decir, de manera interdependiente, en combinaciones que también se interseccionan, o presentarse de manera diferenciada.

En ese sentido, el presente trabajo de tesis se suma a ese propósito dando cuenta que las políticas públicas pueden tener un papel clave para reducir la exclusión, aumentar la confianza y la percepción de participación (González Ulloa, 2015, p. 93) de diferentes grupos en México, incluido grupos estratégicos como las juventudes rurales.

Por tanto, esta investigación se enfoca en las políticas públicas para las juventudes rurales a nivel federal, durante la administración gubernamental 2012-2018, desde un abordaje de la construcción social de su población objetivo. Con la finalidad de realizar ese análisis, se propone un modelo, presentado en el subapartado 2.4.2 del presente trabajo de investigación, que establece criterios para determinar si existe una inclusión adecuada de este sector poblacional en materia de políticas públicas.

Por lo anterior, se torna necesario realizar una breve aproximación a algunas de las problemáticas con las que lidian día a día jóvenes en esos contextos, con el fin de identificar los puntos prioritarios que deberían de abordar las políticas públicas dirigidas a las juventudes rurales en el país.

1.2- El funambulismo como metáfora: la situación de las juventudes rurales en México

La menguada producción académica que existe sobre políticas públicas para las juventudes rurales en México tiene correspondencia con la invisibilización de este sector juvenil en la vida pública del país. La ausencia de políticas públicas adecuadas y suficientes dirigidas al desarrollo y posicionamiento de este sector es su más claro indicador (Durston, 1998a).

Al respecto, Pacheco (2013) señala que en México “se ha carecido de políticas específicas dirigidas a *este sector juvenil (...)* lo que ha existido es una política de impulso al desarrollo de proyectos productivos sin que se tomen en cuenta las condiciones reales de *las y los jóvenes rurales*” (p.23)

Esta definición, más cercana al uso común y extendido que tiene el término en amplios sectores sociales (cf. Arteaga, 2005), no reivindica su adhesión a las revisiones que desde el ámbito académico hacen del término exclusión social en abordajes sumamente divergentes entre sí dependiendo del paradigma de las ciencias sociales desde donde se realice. (Cf. Littlewood, Herkommer & Koch, 2005; Silver, 2005).

En dicha situación la definición de localidades rurales por criterios numéricos, que sigue la mayor parte de las instancias de la administración pública federal¹⁵, tiene un papel preponderante pues invisibiliza a jóvenes rurales que no habitan en comunidades con menos de 2,500 habitantes (Pacheco, 2013), homogeneizando su existencia con quienes se localizan en ciudades y grandes centros urbanos.

Resulta importante mencionar que el CONEVAL (2014a; 2014b; 2015b) utiliza el criterio de 2,500 habitantes como unidad de medida para considerar cuáles son las localidades rurales del país, mientras que para definir las que son urbanas¹⁶ considera los lineamientos establecidos por el *Catálogo del Sistema Urbano Nacional* (SEDESOL & SEGOB & CONAPO, 2012), el cual señala que la población urbana habita en:

- *Localidades urbanas*, es decir, las que tienen más de 2,500 habitantes;
- *Ciudades*, las que concentran más de 15,000 habitantes;
- *Zonas metropolitanas*, que refieren a la agrupación en una sola unidad de municipios completos que comparten una ciudad central y están altamente interrelacionados funcionalmente.
- *Centros urbanos*, se refiere a los que son mayores a un millón de habitantes que no han rebasado su límite municipal; y a los centros urbanos de las zonas metropolitanas transfronterizas mayores a 250 mil habitantes. Cabe aclarar que *centro urbano* es definido como una ciudad sin conurbación o zona metropolitana.

Con esa lógica, en la *Encuesta Intercensal* del INEGI de 2015 se estima que la población residente en viviendas particulares habitadas¹⁷ en localidades con menos de 2,500 habitantes constituía casi el 23% del total del país.

¹⁵ Dicho criterio demográfico es utilizado, además del INEGI, por casi todas las instituciones federales para la definición de los ámbitos rural y urbano (v.gr. CONEVAL 2014a; 2014b; 2015; Chemo, 2013; González & Lerralde, 2013).

¹⁶ En México en el año 2002 se consideraba como localidades no urbanas a todas aquellas con menos de 15,000 habitantes, aunque ya se usaba el criterio numérico para considerar localidades rurales a las de menos de 2,500 habitantes (Zuñiga, 2002).

¹⁷ El documento *Encuesta Intercensal. Principales resultados* (INEGI, 2015) hace esta importante acotación que puede sesgar los datos. De tal forma, la población total en ese rubro fue de 119,530,753; mientras que la estimación que hace de la población que no fue captada y que habitaba en viviendas colectivas, y del Servicio Exterior Mexicano, así como la que carecían de vivienda, sumó 407,720 personas, de tal forma que la estimación de la población total quedaría en 118,938, 473 personas, al 15 de marzo de 2015 (p12).

Por su parte, las y los jóvenes de 15 a 29 años¹⁸ habitantes en esas localidades conformaban alrededor del 5.8% del total de la población nacional, y constituían el 22.6% del total de las personas en ese rango etario en todo el país.

En tanto, las mujeres de 15 a 29 años de dichas localidades representaban poco más del 11.5% del total de todas las personas jóvenes del país; y conformaban alrededor del 22% de las todas las mujeres del país en dichas edades.

Cuadro 1. EIC 2015. Población total por tamaño de localidad y rango de edad¹⁹

Rango	Población Nacional			Población menos de 2,500			Más de 2,500 y hasta 14,999 habitantes		
	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres
Total	119,530,753	58,056,133	61,474,620	27,486,214	13,551,391	13,934,823	17,827,660	8,655,290	9,172,370
15-19	10,772,297	5,411,572	5,360,725	2,660,716	1,341,209	1,319,507	1,654,427	826,732	827,695
20-24	10,665,816	5,235,695	5,430,121	2,333,921	1,129,072	1,204,849	1,578,342	768,972	809,370
25-29	9,252,596	4,422,663	4,829,933	1,942,796	912,562	1,030,234	1,359,061	637,976	721,085
Total jóvenes	30,690,709	15,069,930	15,620,779	6,937,433	3,382,843	3,554,590	4,591,830	2,233,680	2,358,150
30-34	8,930,752	4,233,564	4,697,188	1,851,930	871,139	980,791	1,331,319	622,139	709,180
35-39	8,609,437	4,063,748	4,545,689	1,796,821	860,755	936,066	1,274,740	596,977	677,763

Fuente: Elaboración propia con base en datos de la EIC 2015 (INEGI, 2015a)

En el cuadro 1 se incluyen también las cifras correspondientes a la población que vive en localidades con más de 2,500 y hasta 14, 999 habitantes, a pesar de ser consideradas urbanas por la mayor parte de las instancias de la administración pública²⁰ (SEDESOL & SEGOB & CONAPO, 2012), dado que frecuentemente habitan ahí jóvenes rurales

¹⁸ El rango etario más utilizado en la administración pública es el de 14 a 29 años señalado en La *Ley del Instituto Mexicano de la Juventud*, vigente en el país desde 1999, no obstante, el INEGI agrupa los rangos etarios de cuatro en cuatro y para la consulta de la EIC todavía no se encuentran desagregados.

¹⁹ En los cuadros 1, y 2, así como en el gráfico 1 se incluye población de 30 a 39 años debido a que en este trabajo de tesis ese rango resulta importante para el análisis.

²⁰ Una notoria excepción es el Instituto Nacional para el Desarrollo de Capacidades del Sector Rural, Asociación Civil, INCA Rural A.C, una entidad paraestatal dependiente mayoritariamente de la SAGARPA que utiliza en su diagnóstico un criterio de la OCDE para hacer su definición de localidades rurales por número de habitantes, de tal forma que señala al municipio como su unidad de medida y los divide en cuatro tipos: 1) Rural disperso, que son los que 80% o más de su población vive en localidades igual o menores a 2,500 habitantes; 2) Rural semiurbano, en los que al menos 80% de su población vive en localidades igual o menores a 15,000 habitantes; 3) Urbano intermedio, que son en donde al menos 80% de su población vive en localidades igual o menores a 100,000 habitantes; y 4) Urbano Metropolitano, en donde al menos 80% de su población vive en localidades igual o mayores a 100,000 habitantes (DOF, 2015), sin embargo, parece ser que ésta es la única entidad pública que utiliza este criterio de identificación.

(Pacheco, 2013), en un escenario que las fronteras entre ambos contextos se han desdibujado, dando lugar a una profunda transformación de las comunidades (Arias, 2009; 2012; 2013; Contreras, 2013; Pacheco, 2013); lo que implica que el criterio numérico resulte obsoleto e inadecuado como identificador de localidades rurales (González & Larralde, 2013).

Ahora bien, en el cuadro 2 se muestran los mismos resultados, pero correspondientes a la medición derivada del Censo de Población y Vivienda 2010 del INEGI. En éste se estimaba que la población en las localidades con menos de 2,500 habitantes era de 26,049,769 personas, lo que representaba alrededor del 23% de la población total del país.

Cuadro 2. Censo 2010. Población total por tamaño de localidad y rango de edad²¹

Rango	Población Nacional			Población menos de 2500			Más de 2500 y hasta 14999 habitantes		
	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres
Total	112,336,538	54,855,231	57,481,307	26,049,769	12,909,002	13,140,767	16,107,633	7,872,309	8,235,324
15-19	11,026,112	5,520,121	5,505,991	2,834,927	1,422,255	1,412,672	1,654,171	825,847	828,324
20-24	9,892,271	4,813,204	5,079,067	2,166,722	1,037,990	1,128,732	1,419,933	682,686	737,247
25-29	8,788,177	4,205,975	4,582,202	1,802,966	851,434	951,532	1,245,381	586,992	658,389
Total jóvenes	29,706,560	14,539,300	15,167,260	6,804,615	3,311,679	3,492,936	4,319,485	2,095,525	2,223,960
30-34	8,470,798	4,026,031	4,444,767	1,751,785	837,261	914,524	1,207,890	568,853	639,037
35-39	8,292,987	3,964,738	4,328,249	1,650,803	804,047	846,756	1,143,162	544,908	598,254

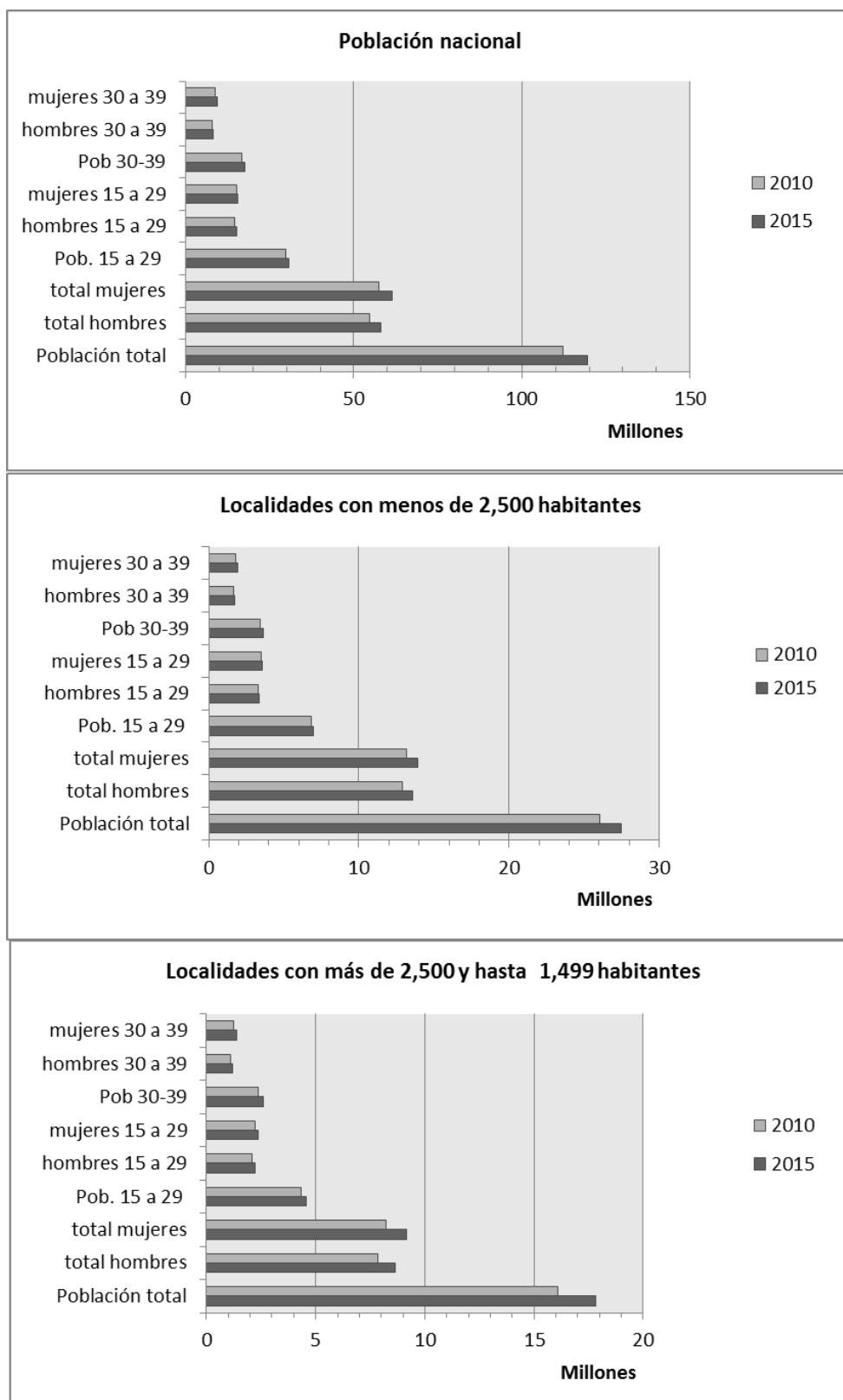
Fuente: Elaboración propia con base en datos del Censo de Población y Vivienda INEGI, 2010

Por su parte, las personas entre 15 y 29 años en esas localidades sumaban 6,804,615, es decir, el 6% de la población total del país; poco más del 26% de toda la población que habitaban en esas localidades; y casi el 23% de todas las personas del país en ese rango etario.

Las mujeres encuestadas en las localidades con menos de 2,500 personas que se encontraban en esas edades sumaban 3,492,936, lo cual representaba poco más del 3% del total de la población del país; casi el 13.5% del total de la población en dichas localidades; y el 23% de todas las mujeres en ese rango de edad a nivel nacional.

²¹ En la información disponible del Censo de 2010 del INEGI es posible desagregar a la población de 14 años. Sin embargo, en esta tabla ese grupo de edad no se suma a la cifra correspondiente del total de jóvenes en los diferentes rubros, para poder hacer un comparativo entre la EIC 2015 y el Censo 2010.

Gráfico 1. Población país y por tamaño de localidad en 2010 y 2015



Fuente: Elaboración propia con datos del CENSO de 2010 (INEGI, 2010), y de la EIC 2015 (INEGI, 2015a).

De la lectura de ambos instrumentos del INEGI, en 2015 se observa una disminución en el porcentaje que representaba la población que habitaba en localidades con menos de 2,500 habitantes respecto al total de la población; situación que también se presentaba en todos los grupos etarios abordados. Lo anterior tiene su correlato en la geriatrización que va ganando terreno en las localidades rurales, y en los flujos migratorios crecientemente alimentados por hombres y mujeres jóvenes originarios de esos lugares (Arias, 2009; 2013; Concheiro & Grajales, 2009).

Las zonas rurales en México históricamente han sido destinatarias de programas asistenciales que enarbolan como objetivo paliar las condiciones de pobreza²², en menoscabo de iniciativas que busquen el desarrollo de las capacidades de sus habitantes o de la transformación de las condiciones estructurales que las afectan (Herrera, 2012; 2013; Medina *et al.*, 2013).

La literatura señala que dichas políticas, paradójicamente, han abonado a la cronificación de las problemáticas que se dan en ese tipo de comunidades, afectando directamente la calidad y perspectiva de vida de sus jóvenes habitantes, quienes recurrentemente se proletarizan y emigran obligados ante la falta de oportunidades de desarrollo en sus lugares de origen (Arias, 2009; 2013; Bartra, 2006; Bonfil, 2001; Concheiro & Grajales, 2009; Herrera, 2012; 2013).

En ese marco, las juventudes rurales padecen, además de las situaciones que en general los afectan como agregado poblacional, problemáticas relacionadas con las características particulares de la dinámica económica, cultural, política y social propia del contexto en el que están inmersas sus comunidades.

El CONEVAL (2015b) señala que del total de la población que habitaba en zonas rurales durante 2012 el 61.4% estuvo en situación de pobreza multidimensional²³, es decir,

²² En el apartado 2.2 se esbozan algunas características de la política social en el sistema neoliberal.

²³ En México después de 2006 se dejó de considerar la pobreza desde un enfoque unidimensional, basado exclusivamente en el ingreso, a uno multidimensional, en el que, además del ingreso, se toma en cuenta el ejercicio de derechos sociales medido por el acceso a servicios básicos. Es de destacar que en la medición del nivel de ingresos se considera tanto a los recursos monetarios como otros recursos en especie. A partir de esta conceptualización, la pobreza también se empezó a medir desde estos parámetros. De esta manera, el CONEVAL (2014a; 2014b; 2015) define a una persona en situación de pobreza multidimensional cuando: “no tiene garantizado el ejercicio de al menos uno de sus derechos para el desarrollo social, y si sus ingresos son insuficientes para adquirir los bienes y servicios que requiere para satisfacer sus necesidades” (p.37). De la misma forma, define que una persona se encuentra en pobreza extrema cuando: “dispone de un ingreso tan bajo que, aun si lo dedicase por completo a la adquisición de alimentos, no podría adquirir los nutrientes necesarios para tener una vida sana; además, presenta al menos tres de las seis

alrededor 16.7 millones de personas, de las cuales el 42.3% se mantuvo en situación de pobreza moderada y el 19.1% en situación de pobreza extrema (p. 64). En otras palabras:

“seis de cada diez personas que habitaban en zonas rurales no contaban con los recursos suficientes para adquirir los bienes y servicios que se requieren para satisfacer sus necesidades (canasta no alimentaria) y tres de cada diez no contaban con ingresos suficientes para adquirir la canasta alimentaria” (p. 54)

Por otra parte, en el documento *Pobreza y derechos sociales de niñas, niños, y adolescentes en México, 2014* (CONEVAL & UNICEF, 2016) se describe que durante ese año sólo el 1.7% de la población en las zonas rurales no era pobre ni vulnerable por carencias sociales²⁴, dado que el 61.1% siguió en situación de pobreza, el 20.6% se mantuvo en situación de pobreza extrema, y el 31.7% permaneció en situación vulnerable por carencias sociales (p.25).

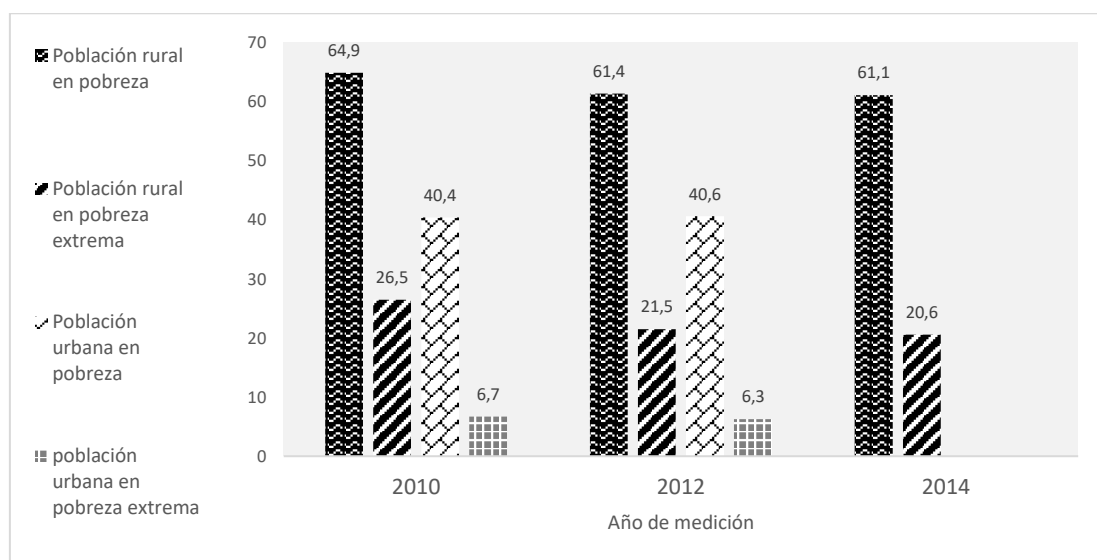
Ese mismo informe refiere que la población de 0 a 17 años constituyó el sector con una situación de vulnerabilidad más aguda, ya que, del total, 53.9% se encontraba en niveles de pobreza, el 11.5% en pobreza extrema y el 20.6% en vulnerabilidad por carencias sociales. Dicha situación se vio agravada en las zonas consideradas rurales pues presentaban mayores niveles de rezago educativo, carencia por acceso a la seguridad social, carencia por calidad y espacios de la vivienda, carencia por acceso a los servicios básicos en la vivienda, y carencia por acceso a la alimentación. (p.43).

Es importante destacar que dichos indicadores estiman el ejercicio efectivo de los derechos sociales (CONEVAL, 2014b), y es en las zonas rurales donde se observan las mayores carencias en prácticamente en todos esos rubros. Por ejemplo, el 40.8% de la población en esas localidades no tuvo acceso a servicios básicos durante el año 2012 (CONEVAL, 2015b, p.50); mientras que el 23.4% presentó carencia por la calidad y espacios en la vivienda; 32% tuvo rezago educativo; 20.6% sufrió carencias por el acceso a los servicios de salud; 81.5% presentó carencia por acceso a la seguridad social, y el 30.9% tuvo carencias en el acceso a la alimentación (CONEVAL, 2014b, p.20)

carencias sociales: rezago educativo, acceso a los servicios de salud, acceso a la seguridad social, calidad y espacios de la vivienda, servicios básicos en la vivienda y acceso a la alimentación” (p.42)..

²⁴ Este informe utiliza las mismas unidades de medida y definiciones que utiliza el CONEVAL (2014a) en su metodología.

Gráfico 2. Porcentaje de población en situación de pobreza multidimensional en localidades rurales de México, 2010-2014²⁵



Fuente: Elaboración propia a partir de información de CONEVAL (2015b; 2014b) y CONEVAL & UNICEF (2016)

Dichas problemáticas colocan al sector juvenil rural en situación de vulnerabilidad social²⁶, agravada por factores relacionados con su condición etaria²⁷, de género (mujeres, diversidad sexual, masculinidades no hegemónicas), clase, pertenencia étnica y ocupación; que van generando procesos de discriminación, exclusión y opresión múltiples, simultáneos e interdependientes. Es sobre todo en mujeres niñas y jóvenes rurales indígenas o afrodescendientes en donde se observa de manera más agravada la

²⁵ Los datos de pobreza multidimensional urbana y pobreza extrema urbana para 2014 no están aún disponibles.

²⁶ La definición del término vulnerabilidad social es atravesada por una discusión muy amplia (Cf. Arteaga, 2005; Busso, 2001; CONEVAL, 2014a; Contreras, 2005; Serna, 2012; PNUD, 2014; Sojo, 2004) que escapa por mucho a los objetivos y espacios de esta investigación, no obstante, existe un consenso acerca de que ésta es una categoría que no puede asociarse a un sólo aspecto como el económico, al género o a la preferencia sexual, sino que puede abarcar estos organizadores sociales y otros aspectos de manera interseccionada; al tiempo que puede vivirse de manera grupal o individual, de manera que se podría hablar de vulnerabilidades. En este trabajo se entiende por vulnerabilidad social: una situación en la que una persona, o un grupo, están en riesgo de experimentar inequidad por la pérdida de capacidades, oportunidades, opciones, logros y/o condiciones socioeconómicas individuales, comunitarias, nacionales o regionales; causada por límites materiales o simbólicos que son socialmente impuestos a las personas por la etapa en el ciclo de vida en el que se encuentran, por su género, identidad étnica, clase, nivel de ingresos, actividad productiva, orientación e identidad sexual, discapacidad, desplazamiento, movilidad y lugar de residencia, acceso a servicios sociales, entre otras dimensiones.

²⁷ Resulta importante resaltar que para la OIJ & CEPAL (2014) el total de jóvenes de entre 15 y 29 años de América Latina y el Caribe en condiciones de pobreza alcanza el 23.8%, lo que representa 35.4 millones de personas. Para México la incidencia de pobreza en jóvenes de entre 15 y 29 años llega a 34.4%, es decir, a más de 10 millones de personas, mientras que la cantidad de jóvenes que viven en condiciones de indigencia asciende a más de seis millones, esto es, un 12% del total de personas de entre 15 y 29 años en el país (pp. 32-34).

intersección de estos procesos (UNPFA & PNUD & UNICEF & ONU Mujeres, 2012; CONEVAL & UNICEF, 2016; Bonfil, 2001).

En este escenario, se tiene como aserto que el Estado mexicano tendría una responsabilidad fundamental por generar políticas que agudizan los problemas en sus comunidades de origen y porque las políticas públicas que estaría implementando, incluidas las de juventud, no estarían tomando en cuenta adecuadamente a las y los jóvenes rurales.

Pese a ciertos avances de las políticas sociales²⁸ (CONEVAL, 2014b; 2015b; CONEVAL & UNICEF, 2016), se ha documentado cómo la población rural ha sido sistemáticamente afectada por las políticas económicas que se han implementado en las últimas décadas en el país, en tanto que éstas han seguido modelos que privilegian a la agroindustria en detrimento del campesinado (Bartra, 2006; Concheiro & Grajales, 2009; Herrera, 2013).

Los resultados de estos modelos no sólo afectan al sector campesino, sino a la mayoría de la población del país, en tanto que han incrementado de manera crítica los niveles de desigualdad (CONEVAL, 2014a), el acaparamiento en unas cuantas manos de la mayoría de los recursos naturales, el aumento de monopolios en todos los sectores económicos (Bartra, 2006) y abonado al aumento de la pobreza urbana (CONEVAL; 2015b; 2014b; Vilas, 1998; UNPFA, 2007).

La pobreza multidimensional que flagela a grandes capas de población del sector rural (CONEVAL, 2014a; 2014b; 2015b; CONEVAL & UNICEF, 2012; 2016; Vilas, 1998) tiene una raigambre histórica que el Estado ha sido incapaz de erradicar, ya por omisión, estrategias poco efectivas, o actuando deliberadamente para perpetuarla²⁹.

Desde esa perspectiva, usualmente en las políticas públicas de combate a la pobreza rural las y los jóvenes rurales han sido conceptuados desde un enfoque que los define como

²⁸ Esto sobre todo en lo relativo a la gradual reducción de los niveles de pobreza en las zonas rurales vía la inscripción de millones de personas a programas públicos como Prospera -antes Progresá y Oportunidades, así como al Seguro Popular y a otros mecanismos de programas no contributivos (CONEVAL, 2015b; Ochoa, 2006). Dado que la medición de la pobreza multidimensional incorpora el acceso a servicios básicos, se ha señalado que la inscripción de las personas beneficiarias a los padrones de los programas sociales ha sido contabilizada como el logro del acceso a derechos, y por tanto, es lo que ha arrojado los resultados de disminución de la pobreza. Al respecto, es importante señalar que la incorporación a dichos padrones no ha implicado que el acceso real o pleno pues esto tendría que estar determinado por la calidad de los servicios otorgados, en la cual hay una gran distancia hacia el ejercicio de derechos (CONEVAL, 2015b; CONEVAL & UNICEF, 2016)

²⁹ En el apartado 1.5 se esboza la construcción social de la Ruralidad que perfila esta idea.

menores, y en el que se difumina su identidad juvenil, a pesar que se establece un rango etario, y se les subordina en una relación clientelar –como sujetos de asistencia, a la vez que se niega su empoderamiento, y se les mantiene sin opciones de desarrollo en una relación de dependencia. (Durston, 1998a)

Se inferiría, entonces, que en las políticas públicas de juventud las y los jóvenes rurales podrían tener un asidero en el que la complejidad que los constituye pudiera tener opciones para desarrollarse; esto debido a que construir los elementos que dan sentido³⁰ y “permiten a las y los jóvenes la integración a sus comunidades (...) es un elemento fundamental a la hora de diseñar y operar políticas de juventud (...) *para* incidir adecuadamente en sectores juveniles específicos” (Pérez, 2002, p.18).

Sin embargo, parece que dichas políticas han estado siendo construidas para jóvenes con características urbanas, sin tomar en cuenta, en el diseño ni en sus acciones, los contextos y necesidades, diferencias por género, pertenencia étnica, ni diversas realidades del sector juvenil que vive en localidades rurales, de forma tal que se les estaría invisibilizando y generando un proceso de exclusión (Durston, 1998a).

Esta exclusión de las juventudes rurales de las políticas públicas de juventud tendría correspondencia estructural con su omisión de los instrumentos que dan rectoría y conforman el marco jurídico en la materia, así como en el diseño de programas y proyectos de las instituciones –incluyendo a los institutos de juventud³¹.

En ese orden de ideas, el Estado, ya sea deliberadamente o por omisión, estaría articulando en la implementación de sus políticas un modelo que excluye³² a las y los jóvenes rurales. Al respecto, es importante señalar que dichas políticas tradicionalmente han difuminado al sector juvenil rural y no han tomado en consideración el potencial de

³⁰ Pérez Islas (2002) entiende por la construcción de sentido “la forma en la cual los actores sociales experimentan, comprenden e interpretan el mundo social que les rodea” (p.18)

³¹ Véase el Programa Nacional de Juventud (PROJUVENTUD) 2013-2018 y la Ley del Instituto Mexicano de la Juventud vigente.

³² En dos documentos dirigidos por Mauricio Merino en los que se realiza un análisis de políticas públicas en México se define como programas públicos que generan exclusión a los que, no obstante, su población y objetivos sean identificables, en la práctica solamente hayan atendido a una sola porción de grupos u objetivos sin explicaciones disponibles (Merino *et. al*, 2015, p.19; Merino & Vilalta, 2014, p. 31). Es menester señalar que dichos análisis se realizaron estudiando el gasto público por medio de indicadores de discriminación que incluyen criterios de equidad/inequidad, visibilización/invisibilización, e inclusión/exclusión.

que jóvenes se conviertan en agentes de desarrollo³³ de sus comunidades (Durstun, 1998a).

Desde esta perspectiva, el fenómeno por el cual cada vez más hombres y mujeres jóvenes rurales abandonan sus comunidades y alimenten el flujo migratorio (Arias, 2009; 2013), estaría incentivado por su invisibilización como actores sociales, y a que no son adecuadamente considerados en las políticas de Estado (Pacheco, 2013); aunado a no encontrar en éstas incentivos para el desarrollo que les permita continuar un proyecto de vida en sus lugares de origen.

La llamada geriatrización de las comunidades rurales (Arias, 2009; 2012; 2013; Concheiro & Grajales, 2009), en mucho causada por el despoblamiento de territorios rurales (INEGI, 2013), está provocando un fenómeno que incrementa el riesgo de revictimización de los habitantes que por su condición etaria se mantienen ahí, agravando su situación de vulnerabilidad por las problemáticas que conlleva ser adulto mayor en un contexto rural.

Los problemas de transmisión de la tierra, ya de por sí álgidos a partir de la reforma al artículo 27 constitucional en 1994 (Arias, 2009; 2012; 2013; Concheiro & Grajales, 2009; Herrera, 2013) y por el limitado acceso a su posesión, uso o usufructo de ella, se han visto apuntalados por el fenómeno migratorio, dejando la posesión de la tierra y la toma de decisiones ejidales y comunales casi exclusivamente en hombres en la última etapa de su ciclo de vida, a pesar de que cada vez más mujeres adultas, y mujeres y hombres jóvenes realizan gran parte de las tareas asociadas a la tierra, generando con ello una continua “confrontación de intereses generacionales y de género al interior de las familias”. (Arias, 2009, p. 14).

En esa situación no se puede soslayar que la presión demográfica al interior de las comunidades rurales ha tenido como una de sus principales repercusiones la imposibilidad de acceder a tierras para un número creciente de jóvenes debido a que escasea el terreno disponible para dividirlo y heredarlo. Por tanto, extender las familias e

³³ Pérez (2000a); OIJ & CEPAL (2014) y Rodríguez (2002; 2015) coinciden en señalar que para abordar a las juventudes como agentes de desarrollo implica hacer un énfasis en la capacidad de las y los jóvenes para adaptarse a un entorno altamente propenso al cambio en correspondencia al escenario internacional, por lo que resulta indispensable que se fomente su formación para desarrollar su potencial en capacidades, habilidades y destrezas. Para estos autores, lo anterior permitiría contar en cada país con un capital humano y social altamente especializado con miras a la transformación del campo productivo que imponen los propios procesos de inserción económica internacional.

independizarse resulta cada vez más excluyente, lo cual se ve agravado para las mujeres jóvenes rurales, pues su histórica exclusión por género, en la práctica se ha trasladado a su casi nulo acceso a la tenencia de la tierra.

Derivado de lo anterior, el relevo generacional, como proceso necesario para la continuidad de la vida en comunidad, ha quedado frecuentemente en entredicho debido a que los lazos comunitarios, otrora robustos, con quienes migran va tendiendo a su desaparición por la transformación de la dinámica migratoria, la ruptura del tejido social –que en el país se ha larvado en los últimos años, el desarraigo y la desvinculación de jóvenes con la vida de la comunidad (Arias, 2009, pp.7-12).

Al mismo tiempo, la desvinculación de la población migrante con sus comunidades de origen hace que disminuya el volumen de las remesas que reciben quienes se quedan, precarizando más la economía de las comunidades rurales. Es común que el dinero enviado por sus familiares se gaste en bienes de consumo y en el sector servicios de los centros urbanos sin que fortalezca la red de comercio local, ni se invierta en actividades productivas (Arroyo & De León & Valenzuela, 1991).

No se puede omitir que las políticas económicas están llevando a un proceso de descampesinización del país, favoreciendo a las pocas personas que son dueñas de las agroindustrias y proletarizando y pauperizando a quienes habitan en comunidades rurales, sin que las políticas sociales hayan logrado frenarlo³⁴.

Esto conlleva la desaparición de prácticas, manifestaciones culturales y actividades asociadas que resultan fundamentales para la diversidad biológica y cultural de México y por ende para su sustentabilidad ambiental, tal como el sistema agrícola de la milpa (Concheiro & Grajales, 2009).

La proliferación de monocultivos, la crianza intensiva de ganado, la tala industrial, y la mayoría de las actividades relacionadas con la agroindustria están generando agotamiento y desertificación de los suelos, así como una dramática pérdida de servicios ambientales. La diversidad de ecosistemas va mermando y en su lugar se va expandiendo la mancha de concreto, aumentando la pobreza urbana (CONEVAL, 2014b), extendiendo los cinturones de miseria y agrandando las “ciudades orillas” (Oehmichen, 2010), que

³⁴ Vilas (1998) ha sugerido que el diseño de las políticas sociales en el modelo neoliberal, que se está implementando desde los años de la década de 1990, buscan atenuar la pobreza para contener los estallidos, en una suerte de apagafuegos, para no resolver las desigualdades estructurales.

mantienen y profundizan la desigualdad entre “el centro y una periferia rural-regional cada vez más amplia” (Delgado, 1999, p.82).

En este escenario las políticas públicas, además de impulsar la emigración juvenil de las comunidades, inciden en la proletarización de las y los jóvenes rurales. La diversificación de la ocupación juvenil en el contexto de la llamada “pluriactividad”³⁵ rural no resulta pernicioso por sí, sino en la medida que la mayoría de estos procesos de incorporación a los mercados laborales tienen un sesgo que mantiene al sector juvenil en condiciones de desventaja que los colocan en situación de vulnerabilidad.

En esta lógica se inscribe las condiciones precarias que padecen la mayoría de la población catalogada como jornalera agrícola, en la cual, si se es joven se sufre una doble o triple vulneración por su situación de pobreza, por su condición etaria, por su género, y por su pertenencia étnica. No son menos graves, por cierto, los abusos a los que están expuestos el sector juvenil rural para incorporarse al mercado de trabajo en el sector industrial o en el de servicios.³⁶

De esta forma, se pone en duda la viabilidad de formas de vida campesina y de la preservación de grandes extensiones de suelo de uso agropecuario (Bartra, 2006). Las problemáticas asociadas a esta situación resultan fundamentales para toda la población del país, pues no sólo implica la desaparición de conocimientos y prácticas culturales, sociales y económicas que aporta el sistema de vida campesino y el modelo de agricultura familiar a la gran riqueza de la diversidad que compone nuestro país, sino que la riqueza biológica de las zonas rurales se ve recurrentemente amenazada por la agroindustria, la industria manufacturera y el crecimiento de la mancha urbana, comprometiendo los servicios ambientales que las comunidades rurales aportan al mantenimiento del equilibrio ecológico, y poniendo en riesgo el derecho social a un medio ambiente sano que es fundamental para el bienestar de las personas (CONEVAL, 2014a).

Por ende, esta situación no resulta un fenómeno aislado que afecte solamente a la población que vive en zonas remotas del país. Tampoco se justifica, como hasta ahora se

³⁵ En el contexto de la crisis de la pauperización de la vida campesina, las familias rurales se han orientado a una estrategia de pluriactividad, es decir de la diversificación de actividades para la manutención y la búsqueda de un ingreso como estrategia de sobrevivencia, lo que implica que las actividades agropecuarias se han vuelto complementarias y no exclusivas. (Arias, 2009)

³⁶ Concheiro & Grajales (2009) refieren que este círculo vicioso mantiene un proceso que “favorece a los capitalistas rurales porque elimina a los pequeños campesinos como competidores en la producción agrícola y los transforma en trabajo asalariado barato” (p. 163).

ha hecho, como un costo colateral de la “modernización del país” –idea fundamentada en un paradigma anquilosado de progreso que ha demostrado ser insostenible (Giménez, 1995).

Tan insostenible como la idea de una única cultura nacional, apuntalada en la primera mitad del siglo pasado, en concordancia con dicho paradigma, y que buscaba homogenizar a la población mexicana (Montemayor, 2001) en contradicción con la insoslayable emergencia del pluralismo cultural que, ya como estrategia de salvamento ante los procesos del sistema capitalista, ya como producto indisociable del proceso modernizador (Miguelé, 2006, p.112), es un fenómeno “(...)que alimenta la renovación de las culturas y la supervivencia de las mismas” (González Ulloa, 2012, p.68).

Sin embargo, las y los jóvenes rurales comúnmente asumen una construcción social en la que se pone en entredicho la pluralidad que los mundos rurales aportan, y en la que el disfrute de su juventud (lugares recreativos, de socialización entre pares, de diversidad identitaria), los espacios de formación (tanto en la educación formal como no formal), la accesibilidad a servicios que las instancias gubernamentales y organismos públicos brindan a jóvenes (y a la población en general), así como el crecimiento personal a nivel económico y ocupacional, solamente pueden ser alcanzados en los grandes centros urbanos.

Esa construcción social en los hechos es funcional y no se aleja de lo que comúnmente se vive en las comunidades rurales, pero es falsa en la medida que niega toda posibilidad de que suceda, se exija y se construya lo contrario, es decir, la posibilidad que en sus propias comunidades tengan opciones de desarrollo personal y colectivo y de que se valore la diversidad que sus formas de vida aportan.

Dicho fenómeno además de contribuir a extender el modelo que asocia lo rural con atraso y subdesarrollo (González & Larralde, 2013; Herrera, 2013), pierde de vista que el acceso a esos satisfactores es un derecho que tienen como sujetos y actores específicos y que debe ser garantizado³⁷, y no dádivas que el Estado tendría disposición a regalar.

En este escenario se entreteje otro problema que ha alcanzado al grueso de la población nacional: la violencia asociada al narcotráfico. La pobreza que azota a las zonas rurales

³⁷ Cf. Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, Artículo 1; Ley General de Desarrollo Social; Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018; CONEVAL (2015b)

ha permitido que éstas se conviertan en lugares de producción de materia prima de varias sustancias psicoactivas, así como espacios en que se desarrollan otras actividades relacionadas con el narcotráfico, tales como el trasiego, empaquetamiento, almacenamiento, y compra-venta de estupefacientes. La inaccesibilidad y el olvido en que se encuentran muchas comunidades también ha permitido que sean espacios propicios para que grupos de narcotraficantes puedan esconderse.

Dado que las actividades relacionadas con el tráfico de drogas son cotidianas en muchas comunidades del país, también han surgido manifestaciones culturales, configuradas por códigos y prácticas asociadas al modo de vida de quienes se dedican al narcotráfico, y que han sido descritas como narcocultura.

Ahora bien, algo que no suele señalarse con frecuencia es que la narcocultura tiene sus orígenes en el mundo rural y mantiene una fuerte presencia de elementos venidos de ese contexto (SSP, 2010, p.4). El acenso de dichas manifestaciones en comunidades rurales está relacionado con una importante carga simbólica que deposita en el narcotráfico la posibilidad de trastocar la pobreza asociada a lo rural (Sánchez, 2008), y que posiciona a esa actividad como factor de reconocimiento y distinción social (Medina, 2013).

Ocupar el lugar de los jefes del narcotráfico, algún cargo alto en esas organizaciones, o ser pareja de alguien en esta actividad, se ha convertido en una aspiración que configura proyectos de vida. De tal forma las juventudes rurales destacan en el escenario de la violencia de la lucha contra el narcotráfico, en el cual las y los jóvenes se encuentran potencialmente en riesgo de ser víctimas o generadores de violencia.

Pese a todo, las personas jóvenes en contextos rurales, cual funambulistas, siguen avanzando en su ciclo de vida sobre el vacío que representan las agravantes del contexto. Es indudable que en su trayecto han desarrollado y adquieren habilidades que han permitido la existencia de sus comunidades. El equilibrio con el que se mantienen avanzando en gran parte deviene de los vínculos y la solidaridad que mantienen con sus grupos de pertenencia, así como con las redes, locales, nacionales, internacionales, e incluso virtuales, en las que participan.

Su construcción como sujetos de derechos y agentes de desarrollo para la vida pública del país y sus comunidades es un proceso que pueden ir acompañando diferentes actores

sociales, y del que las instancias públicas, con una responsabilidad mayúscula en la pauperización de las comunidades rurales, no se pueden desligar.

Por el contrario, la tarea fundamental que legitima la existencia del Estado es su papel como garante de derechos, aspecto que es mandado por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CONEVAL, 2015b). De lo anterior se colige la importancia de que existan políticas públicas para las juventudes rurales, lo cual implica por lo menos que se incluya a este grupo como población objetivo, y que dicha inclusión se haga de forma adecuada.

Por ello, resulta necesario hacer un abordaje para establecer la relación que asumen las políticas públicas de juventud con las juventudes rurales, caracterizar dichos instrumentos del Estado, y develar si este grupo poblacional es adecuadamente incluido. Con ese fin, en el siguiente apartado se establece el horizonte analítico que es asumido durante esta investigación.

1.3- El enfoque de la investigación

Sin perder de vista que ninguna teoría es suficiente para explicar la realidad en su totalidad (Carvajal, 2002; Roth, 2008), para desarrollar esta investigación es necesario utilizar un marco teórico-metodológico que permita analizar cómo se articulan los elementos que conforman el objeto de estudio: políticas públicas y jóvenes rurales.

Siguiendo a Roth (2008), en “un marco³⁸ o (enfoque)” se desarrollan varias teorías³⁹ que representan un horizonte analítico. Se consideran los problemas desde cierto marco de análisis que identifica elementos que supone universales para fenómenos parecidos. Así, se va construyendo un repertorio metodológico y un vocabulario. Se desarrollan teorías, y en esas teorías se construyen modelos. “Esquemáticamente, un modelo se inscribe en

³⁸ Ostrom (2010), desde el análisis de las políticas públicas, señala que un marco general “ayuda a identificar los elementos y relaciones entre éstos, *-debido a que los marcos-* organizan las investigaciones (...) Proveen la lista más general de variables que deben usarse para analizar *-y-* (...) brindan un lenguaje metateórico” (pp.27-28)

³⁹ De la misma forma, Ostrom (2010) agrega que “el desarrollo y uso de teorías le permiten al analista especificar qué elementos del marco son particularmente importantes (...) las teorías se centran en un marco y hacen supuestos específicos (...) varias teorías son por lo general compatibles con cualquier marco” (p. 28)

una teoría y ésta, en conjunto con otras teorías, hace parte de un marco de análisis” (pp.70-71).

Con esas premisas, hablar de la confluencia de jóvenes, ruralidad y políticas públicas requiere de un ejercicio analítico que posibilite una continua construcción conceptual, en tanto que, por su propia complejidad, cada uno de estos constructos tiene un amplio y diverso trayecto teórico que hace delicado su tratamiento y poco operativo despojarlos del dinamismo que caracteriza su configuración. Al utilizar marcos rígidos con estos conceptos se corre el riesgo de limitar la constante y dinámica construcción del objeto y de su definición.

Dada la complejidad del fenómeno, se vuelve necesaria la confluencia de diferentes teorías u ópticas explicativas por lo que si se utiliza un marco de análisis que no permita este ejercicio, por sus propias reglas metodológicas, la investigación se tornaría inconsistente.

Por ello, decantarse por el enfoque que abrega de la noción de que la realidad⁴⁰ es una construcción social (Berger & Luckmann, 2001) resulta lo más adecuado. En el paradigmático texto *La Construcción Social de la Realidad* se postula una idea que ha resultado trascendental para las ciencias sociales, a saber: la realidad y el sujeto son construcciones sociales y estas construcciones se generan en procesos intersubjetivos (Berger & Luckmann, 2001; Cejudo, 2010; Giménez, 2002; Estrada & Hernández, 2002; López-Silva, 2013; Retamozo, 2012).

Aunque esta idea está presente tanto en el construccionismo social (López-Silva, 2013) como en el constructivismo social (Cejudo, 2010; Estrada & Hernández, 2002; Giménez, 2002; López-Silva, 2013; Retamozo, 2012), es menester aclarar que la coincidencia en los postulados se debe a que el construccionismo asume los aportes del constructivismo⁴¹,

⁴⁰ La realidad para Berger & Luckmann (2001) es definida como “una cualidad propia de los fenómenos que reconocemos como independientes de nuestra propia volición” (p. 13). Al mismo tiempo, dichos autores reconocen que esta realidad y el conocimiento acerca de ella es relativa dependiendo de la sociedad de la que se trate, del contexto y de las relaciones que se establezcan.

⁴¹ Esta expresión hace referencia, sobre todo, a el constructivismo que en psicología y en pedagogía tiene a Piaget y Vigotzky dos de sus principales referentes (Retamozo, 2012)

las teorías de la psicología social genética y (...) *el constructivismo social*⁴²” (Rodríguez, 2008, p.82).

Dicha situación no pocas veces da lugar a no diferenciarlos, sin embargo, en la configuración de ambos enfoques se generan giros y fronteras entre posturas epistémicas, ontológicas y metódicas que pueden representar diferencias trascendentes⁴³. En ese sentido, “existen diversas expresiones posibles de ser denominadas como ‘construccionismo social’, sin embargo, todas ellas pueden ser fácilmente localizadas dentro del polo relativista del continuo constructivista” (López-Silva, 2013, p.12). El tránsito del continuo constructivista configura desde el subjetivismo absoluto hasta el relativismo social absoluto (p.12).

Aun cuando no se puede hablar de un solo constructivismo social por su heterogeneidad, y más bien tendríamos que hablar de constructivismos, Retamozo (2012) subraya tres ejes que colocan al paradigma constructivista como alternativa al positivismo en la discusión epistemológica:

- a) El lugar del sujeto, donde se le reconoce un papel activo, tanto individual como colectivo;
- b) El problema del status de la realidad que es referencia del conocimiento que se tiene sobre ella;
- c) El proceso de producción de conocimiento que implica preguntas referidas a procesos de lo neuronal, psicogenético, cognitivo, epistemológico y social de acuerdo a las diferentes versiones que existen (p. 327).

De tal manera, “el constructivismo replantea preguntas y produce teorizaciones sobre el sujeto, la realidad y el conocimiento, de allí su aporte al campo de las ciencias sociales” (p. 327).

⁴² En el trabajo de López-Silva (2013) se puede hacer una revisión epistemológica que va del constructivismo como fuente, hasta la diversidad de posturas con que se reviste el construccionismo social de acuerdo al planteamiento de autores que reivindican este marco.

⁴³ Cf El construccionismo social de Kenneth Gergen que postula que “sin las formas del lenguaje no podríamos ni siquiera decir que hemos experimentado algo (...) En este sentido, las diversas formas lingüísticas son condición necesaria para tener una experiencia y conocimiento de nuestras experiencias”. (López-Silva, 2013, p. 18)

En este orden de ideas, Cejudo (2010) señala que también el enfoque del constructivismo social se alimenta de distintas fuentes, que no siempre son congruentes entre sí, y está compuesto por múltiples perspectivas que tienen epistemologías y métodos diferenciados.

Sin embargo, para fines de esta investigación, conviene retomar a Giménez (2002) para esbozar las características del constructivismo social. En efecto, dicho investigador menciona que autores tan relevantes para las ciencias sociales como Pierre Bourdieu, Norbert Elias, Antony Giddens, Peter Berger, Thomas Luckmann y Aaron Cicourel convergen en esta corriente de pensamiento (p. 2).

Giménez (2002) señala tres características de este enfoque:

- 1) Busca superar las oposiciones entre las parejas de conceptos dicotómicos como: sujeto/objeto; colectivo/ individual;
- 2) Trata de aprehender las realidades sociales como construcciones históricas y cotidianas de actores⁴⁴ individuales y colectivos, estas construcciones escapan a la pura voluntad y al control de estos;
- 3) Afirma que las realidades sociales son tanto objetivizadas como interiorizadas, lo que implica que la relación de determinación recíproca entre lo objetivo y lo subjetivo,

⁴⁴ Berger y Luckmann (2001) consideran que el ser humano es siempre un ser social, ya que si actuara de manera aislada se encontraría exclusivamente en un plano animal. No obstante, por lo regular el ser humano está en interacción con otros, esto implica que realiza acciones -actúa- de manera conjunta. Estas acciones producen un ambiente social, es decir, un ambiente creado de manera humana: construido.

Esto es una premisa para la producción de la realidad social. En una relación dialéctica, esta realidad construida establece pautas que orientan a los individuos hacia determinadas formas de actuar.

Con esas premisas, estos autores entienden al sujeto como un individuo social, o, dicho de otra forma, individuo en continua interacción, que produce realidad social. Por tanto actuar y, sobre todo, interactuar de manera cotidiana es lo que caracteriza al individuo, por lo que también es denominado, de manera indistinta, “actor” (pp.70-76)

Es menester aclarar que en este trabajo cuando se hable de individuos se asumirá el sentido que le dan Berger y Luckmann, por lo que se utilizará indistintamente actores, sujetos o individuos. En tanto que cuando se haga referencia a actores sociales o a agentes se entenderán a quienes han tomado conciencia de sí mismos, y de su entorno, conciencia de lo que hacen y por tanto una capacidad reflexiva y un sentido de responsabilidad, atravesados por un sentido histórico. Al respecto Giddens (2003) dice sobre los actores o agentes que **(i)** es actor quien realiza una acción social que tiene una intención, **(ii)** una acción sobre la cual el actor es responsable y puede hacer una reflexión, lo que implica que puede también producir un concepto, **(iii)** que esta acción depende no sólo de la intención sino de la capacidad para implementarla, **(iv)** y que dicha acción no es predeterminada, y por tanto no es impuesta por factores externos al sujeto, de manera tal que el actor puede cambiar dicha acción en cualquier momento cuando se está llevando a cabo su implementación. Es menester recordar que para Giddens una acción nace de la aptitud del individuo para producir una diferencia en un estado de cosas o curso de sucesos preexistentes (p.51). Para ese autor, un actor social sabe mucho sobre las condiciones y consecuencias de lo que hacen en su vida cotidiana, pero este saber tiene sobre todo un gran peso en lo práctico. Las formas más relevantes de la acción humana se cristalizan en las prácticas sociales toda vez que en su ordenamiento interviene la forma reflexiva de entendimiento de actores o agentes, a la vez que estos no dan nacimiento a dichas prácticas, sino que las recrean de continuo, en ese sentido, las propiedades estructurales de los sistemas sociales son tanto un medio como un resultado de las prácticas sociales que ellas organizan.

esto es, entre las formas objetivadas de la realidad social –como las reglas o las instituciones, y las subjetivadas –como las representaciones o las formas de sensibilidad, constituyen el principio de la acción social (p.2).

Para el constructivismo social, por tanto, el vínculo entre las acciones de los individuos y la forma en que la sociedad moldea dichas acciones es una relación de interdependencia entre estructuras⁴⁵ y sujetos, es decir, que la sociedad se construye, configura y dinamiza mediante la interacción entre actores y estructuras (Cejudo, 2010, p. 97; Giddens, 2003). Esta idea está presente en Berger & Luckmann (2001) y es relevante porque permite considerar a la realidad social “como una construcción histórica que puede ser conocida mediante su reconstrucción” (Retamozo, 2012, p. 333).

Berger & Luckmann (2001) determinan que la sociedad posee factibilidad objetiva a la vez que está construida por una actividad que expresa un significado subjetivo. Esto implica que esos significados de carácter subjetivo por medio de la interacción se vuelvan factibilidades objetivas, en un continuo proceso dialéctico que se da en los momentos de la externalización, la objetivización y la internalización⁴⁶ de la realidad. De tal manera, la

⁴⁵Para Berger & Luckmann (2001) la estructura social resulta un elemento esencial de la realidad de la vida cotidiana en tanto que es definida como la suma de las tipificaciones –que son posibilidades por esquemas tipificadores en donde se aprehende a los otros y se aprende a interactuar con ellos - y de las pautas recurrentes de interacción establecidas por medio de ellas. (p. 46). La tipificación recíproca de acciones que forman y conforman hábitos –llamadas habitualizadas- entre actores de un tipo –es decir asignados en el mismo punto en los esquemas tipificadores- configuran su institucionalización, que es lo que hace surgir una institución. En tanto que las tipificaciones en general, y las tipificaciones recíprocas en particular, se construyen en el curso de una historia compartida, las instituciones implican historicidad; a la vez que también implican control, puesto que establecen pautas de comportamiento (pp.75-76). En última instancia se constituye y legitima todo un orden institucional en una totalidad simbólica (p.124) en la que toda experiencia humana se desarrolla (p.125).

⁴⁶ Para Berger & Luckmann (2001) la externalización supone una necesidad del ser humano que se expresa en la actividad del individuo. Implica, por tanto, las producciones humanas. Dado que el orden social existe solamente como producto de la actividad humana, entonces es un producto humano y por ende realizado como parte de su externalización. (p.73).

Por otra parte, mientras que objetivarse es la capacidad del individuo de manifestar su expresividad en productos de la actividad humana -que pueden referirse incluso a las formas tangibles en que se expresan las emociones- que están al alcance, tanto de quien los produjo como de los otros seres humanos, y que conforman elementos de un mundo común (p.52); la objetivización hace referencia al proceso del lenguaje en el que se designa objetos significativos a diversos elementos que van configurando el orden de objetos preestablecido (p. 39). Sólo por medio de las objetivizaciones comunes, que se sustentan por la significación lingüística, es posible la realidad de la vida cotidiana. La significación, esto es, la producción humana de signos, es una objetivización (pp. 53-55).

A su vez, la internalización es la aprehensión o interpretación inmediata de un acontecimiento objetivo en cuanto constituye una manifestación de los procesos subjetivos de otros y por tanto expresa significado. El proceso por el que se realiza la internalización es la socialización, entendida esta última como “la inducción amplia y coherente de un individuo en el mundo objetivo de una sociedad” (pp.164-166)

actividad humana produce el mundo de cosas en un proceso de construcción que está contextualizado en una estructura social específica.

Para estos autores la realidad de la vida cotidiana se presenta ya objetivada (Berguer & Luckmann, 2001, p.39; Estrada & Hernández, 2002, p. 67) Su objetivización se realiza por “patrones sociales que son contruidos y negociados en el seno de nuestras prácticas sociales diarias” (López Silva, 2013, p. 13).

La realidad de la vida cotidiana se presenta como un mundo que se comparte con otros, es decir, un mundo intersubjetivo (Berguer & Luckmann, 2001, p.40), por lo que el lenguaje es el principal medio de objetivización (p.39).

En ese sentido, son las operaciones lingüísticas cotidianas que se dan en cada comunidad social las principales formas en que se construye y reproduce la realidad (López Silva, 2013, p. 13). Esto supone que la realidad es construida como un proceso histórico que se da en la interacción social permitida por el lenguaje. (p.13).

Cejudo (2010) explicita que en este proceso hay una creación colectiva de significados que determinan nuestras percepciones sobre nosotros, los otros y nuestro entorno (p.97). Berger & Luckmann (2001) refieren que, no obstante, en el proceso intersubjetivo existen divergencias entre perspectivas y los significados que se atribuyen a la realidad, siempre hay una correspondencia continua entre estos significados que van sedimentando un sentido común de la realidad (p.41).

Esto supone que cuando las representaciones o percepciones que se crean producto de la interacción generan hábitos, roles y rutinas, se institucionalizan y se sedimentan en el sentido común en forma de discursos. Por ello su origen ni se puede rastrear en los individuos ni en las instituciones⁴⁷ o estructuras, sino en la interacción. (Cejudo, 2010, p.97)

⁴⁷ Para Berger y Luckmann (2001) una institución surge cuando se da la tipificación recíproca de acciones habitualizadas entre actores de un tipo, y da como resultado la institucionalización de esquemas tipificadores. En tanto que las tipificaciones en general, y las tipificaciones recíprocas en particular, se construyen en el curso de una historia compartida, las instituciones implican historicidad; a la vez que también implican control, puesto que establecen pautas de comportamiento (pp.75-76). En última instancia en el proceso de institucionalización y posteriormente en el de legitimación se constituye y legitima todo un orden institucional en una totalidad simbólica (p.124) en la que toda experiencia humana se desarrolla (p.125).

En efecto, “la interacción entre individuos genera significados compartidos, que, al mantenerse en el tiempo, se vuelven estructuras estables” (p.97) que a su vez generan normas, orientaciones, y significaciones para experimentar y desenvolverse en el mundo, lo que incluye desde comportamientos hasta identidades posibles por ser deseables, y legítimas. (Berguer & Luckmann, 2001; Cejudo, 2010).

Para que este entramado se mantenga y se recree se necesitan discursos que los sostengan. En ese sentido, desde el enfoque constructivista no importa tanto la coherencia argumentativa o la solidez o veracidad de dichos discursos, sino los elementos persuasivos que los conecten con la realidad y con las percepciones de otros actores, así como los elementos de poder que sostengan esos discursos frente a discursos alternativos (Cejudo, 2010, pp. 97-98).

En ese orden de ideas y para los fines de esta investigación, es importante señalar que en el plano político de manera continua existen disputas por imponer significados sociales en formas de discurso. Estas pugnas entre discursos legitimadores y otros discursos se dan en un contexto determinado y con relaciones de poder que configuran y son configuradas en las relaciones sociales (pp.97-98).

Por ello, en el terreno de las políticas públicas, para el constructivismo social el discurso que acompaña una política resulta lo más importante en su análisis, en tanto que le da sentido, la configura y la estructura. Además, supone que ese discurso trate de darle sentido para los significados comunes que se construyen, objetivizan y legitiman socialmente. Desde ahí, se colige que este enfoque ayude no sólo a comprender el concepto de formulación de políticas públicas y las relaciones de poder que lo acompaña, sino que implica también acercarse a cómo se construyen los problemas socialmente y por ende cómo pasan a formar parte de la agenda pública (pp.100-101).

De lo anterior se desprende que este enfoque, a pesar de sus limitantes⁴⁸, sea pertinente para ubicar cómo las políticas públicas de juventud generan discursos que legitiman e institucionalizan comportamientos e identidades que postulan como deseables y

⁴⁸ Según Cejudo (2010), uno de las principales limitantes es la relativización que hace el enfoque y que en su lógica niega cualquier forma de veracidad absoluta -el problema de la verdad desde este enfoque también es mencionado por Roth (2008)- lo cual metodológicamente dificulta su validez. Por ello este enfoque necesita siempre de vincular otras metodologías para poder desarrollar sus investigaciones.

legítimas, con lo que inciden en los procesos de socialización e internalización de las y los jóvenes rurales.

Con este fin, se analizan la construcción social de las poblaciones objetivo en las políticas de juventud. Sin embargo, con el propósito de tener más elementos para comprender el objeto de estudio de esta investigación, conviene acercarse antes, aunque sea de manera somera, a los procesos de construcción social de las juventudes, del desarrollo rural, y de las juventudes rurales.

1.4- La construcción social de la juventud: del carácter instrumental a la identidad agenciada. De la etapa biológica a las múltiples identidades

Se ha vuelto un lugar común acotar que siempre ha habido “jóvenes”, y que lo que se ha ido construyendo es la forma en que se experimenta, se concibe, lo que significa, y como se vive la juventud (Balardini, 2000), o mejor dicho las juventudes.

Bourdieu (2002) subrayó que la juventud es sólo una palabra y es con ese aserto que se puede abordar la complejidad de las juventudes entendiendo que éstas son un constructo social que se empezó a gestar ante el surgimiento de jóvenes como un nuevo actor que resultaba necesario para la reproducción y fortalecimiento del capitalismo (Balardini, 2000; Bevilaqua, 2009; González, 2003; Feixa, 1999; Mendoza, 2011; Pacheco, 2013; Reguillo, 2000).

En ese orden de ideas, es necesario señalar que el abordaje de las y los jóvenes se ha realizado desde distintas disciplinas científicas y posturas (González, 2003; Pérez, 2008) que han generado discursos y prácticas, producidas, reproducidas y legitimadas por las instituciones (Alpizar & Bernal, 2003).

No se puede soslayar que las disciplinas científicas y los estudios que éstas realizan “conforman un campo de lucha simbólica y política en el que las distintas perspectivas pugnan por posicionarse como referentes válidos en la construcción de discursos legítimos” (Bonder, 1999, citada en Alpizar & Bernal, 2003, p. 2).

Con esa lógica, Feixa & González (2006) acusan un “sesgo etnocéntrico en la conceptualización de la juventud (...) *dado que* las teorías sobre la invención histórica de

la infancia y la adolescencia se han basado casi exclusivamente en fuentes occidentales” (p.172).

De esta manera, los estudios sobre jóvenes históricamente también han servido para legitimar normas y prácticas que buscan el control social sobre éstos (Alpízar & Bernal, 2003; Meneses, 2006), al construir significaciones, valores y afirmaciones que se legitiman y sedimentan en el sentido común (Berguer & Luckmann, 2001).

En ese orden de ideas, es pertinente apuntar que toda investigación sobre jóvenes tiene una correlación con “una trama de relaciones de poder sociales, y dispositivos de control” (Bonder, 1999, citada en Alpízar & Bernal, 2003, p. 2).

Con esos antecedentes es que se puede entender que la forma de concebir a las juventudes esté en constante cambio a lo largo del tiempo e incida también en las diversas formas en que esta etapa se experimenta.

Si bien en *El Emilio*, escrito por J.J. Rousseau en 1762, puede ser rastreada la concepción moderna de lo juvenil –entendida como adolescencia (Feixa, 1999, Pérez, 2008; Urteaga, 2009; Urteaga & Sáenz, 2012), son los acercamientos que desde las ciencias sociales se han hecho los que pueden dar un marco para definir el entendimiento de este tema. No obstante, conviene retomar a Pérez (2008) cuando menciona que a partir de Rousseau el abordaje de la juventud, se dio principalmente desde la pedagogía, la psicología y las ciencias sociales.

Con un marcado acento de control social sobre las y los jóvenes, las teorías basadas en enfoques biologicistas, desde donde se conceptuó la adolescencia, tuvieron amplia aceptación y fueron utilizadas para determinar una serie de conceptos que fueron dominantes en las investigaciones y en las políticas sociales (González, 2003).

De estas teorías, Feixa & González (2006); Pérez (2008); Urteaga (2009); y Urteaga & Sáenz, (2012) coinciden en considerar a Stanley Hall como el autor con el que fue legitimado el estudio teórico de lo juvenil en 1905. Hall postuló que la vida humana se podía dividir en etapas equiparables a la evolución de la humanidad, a la cual consideraba progresiva de un estado primitivo, correspondiente con la niñez y la adolescencia, hasta llegar a una forma civilizada, correspondiente con la vida adulta (Pérez, 2008).

González (2003) señala que en este enfoque biologicista deben contarse además los postulados de Arnold Gesell, Jean Piaget, Robert Selman y Albert Bandura (p.158). No obstante, Pérez (2008) aclara que la psicología educativa, donde pueden enmarcarse a Piaget y Bandura, estuvo mucho más enfocada al estudio de la infancia, y en menor medida a la adolescencia.

Resulta relevante destacar que en la literatura se comenzó a utilizar el término adolescencia de manera generalizada. Esta etapa fue considerada universal en la vida del ser humano. En ella los factores biológicos y psicológicos serían los que mayor determinación tendrían, dejando de lado lo social y lo cultural –y por ende lo simbólico– en su constitución intrínseca (Pérez, 2008).

Esta perspectiva de adolescencia como etapa de inestabilidad y vulnerabilidad permeó en todos los campos, incluidas las ciencias sociales, la administración pública y las políticas educativas (Urteaga & Sáenz, 2012).

Con esa lógica, Durkheim (1999) definió la educación como un proceso de socialización que se concretaría en la acción que realizaban los adultos sobre quienes no habían alcanzado la madurez necesaria para la vida social –es decir, niñas, niños y adolescentes– con el fin de que aprendieran los vínculos sociales y la solidaridad (Ibarrola, 1994; Pérez, 2008). Por tanto, en este proceso la familia no podía ser su único referente, sino que tendrían que aparecer otras instituciones sociales específicamente encargadas para ello (Urteaga & Sáenz, 2012).

En Durkheim se mantuvo la perspectiva que nulificaba las competencias ya presentes en la niñez y la adolescencia. Si el objeto de la educación estaba en formar a seres inmaduros, es decir, carentes, esto implicaba considerar a niñas, niños y adolescentes sólo como promesa, expectativa futura, negándoles las capacidades propias a dicha etapa (Urteaga & Sáenz, 2012).

Desde otro importante continuo teórico, el concepto de generación, en cuanto metáfora de la construcción social del tiempo, ha representado una de las categorías más influyentes para diversas tradiciones en las ciencias sociales (Leccardi & Feixa, 2011). En tanto que las y los jóvenes han constituido implícitamente a las nuevas generaciones, en contraposición a las generaciones anteriores, este grupo etario tomó un papel preponderante en el pensamiento científico por su vinculación con el cambio social. En

ese orden de ideas, dicha categoría mantiene gran relevancia para las investigaciones sobre juventud. (Pérez, 2008).

Leccardi & Feixa (2011) y Pérez (2008) coinciden en localizar en Augusto Comte y Wilhelm Dilthey los antecedentes teóricos en los que se utilizó el concepto de generación. Comte comparó la sociedad con la evolución de un organismo, por lo que el progreso estaría estrechamente relacionado con la continuidad. En esta lógica, el tiempo social tendería a adquirir un ritmo cuyo propósito estaría en mantener el equilibrio entre los cambios producidos por las nuevas generaciones y los elementos que mantienen estables las generaciones anteriores hasta la sustitución de una generación por otra de una manera orgánica. De tal suerte, Comte biologizó los tiempos generacionales. (Leccardi & Feixa, 2011).

Dilthey en cambio, desde un enfoque histórico- romántico, ponderó la importancia los ritmos de la historia y los ritmos de las generaciones, de tal manera que lo que sería determinante se encontraría en la calidad de los vínculos que unen a las generaciones. Así, la generación consistiría en personas que comparten el mismo conjunto de experiencias y por tanto la misma calidad de tiempo (Leccardi & Feixa, 2011).

Con Karl Mannheim las generaciones adquirieron importancia para el estudio de las dinámicas de cambio social y para analizar el pensamiento, así como las actitudes correspondientes a cierta época. Para dicho autor, lo que configura una generación no es la proximidad en la fecha de nacimiento, sino lo que comparten jóvenes de igual edad y clase en una parte del proceso histórico. Es justo en ese compartir en donde Mannheim vio que surgía el vínculo generacional. Para el autor, en estas partes compartidas donde se presentarían acontecimientos que implican rupturas en la continuidad histórica. Dichas discontinuidades se configurarían como marcadores de un antes y un después de la vida colectiva. Además, tales rupturas serían experimentadas como impresiones o experiencias juveniles en un tiempo determinado (Leccardi & Feixa, 2011).

En tanto, Ortega y Gasset postuló, en 1923, que las personas nacidas en la misma época compartían una sensibilidad vital que resultaba opuesta a la que compartían las personas de la generación previa, y a su vez resultaría también diferente a la sensibilidad que tendría la generación posterior. Por tanto, la juventud resultaba el actor más importante de la sucesión generacional que, era para el autor, lo que impulsaba el motor de cambio.

Ortega postuló esos asertos en su *Método histórico de las generaciones* (Leccardi & Feixa, 2011).

Por su parte, Gramsci esbozó la cuestión de las y los jóvenes como parte de un conflicto generacional atravesado por una dimensión de poder atribuible al contexto histórico y a la transformación y no a la naturaleza juvenil (Pérez, 2008).

Por otro lado, la escuela denominada Cultura y Personalidad, asociada a la antropología, con Ruth Benedict y Margaret Mead como figuras destacadas, postuló la socialización como proceso a través del cual el conocimiento y las características culturales serían transmitidos por las personas adultas a la niñez, y jóvenes con el fin de transformarlos, con el tiempo, en adultos maduros (Urteaga & Sáenz, 2012).

Mead cuestionó la supuesta universalidad que Hall había postulado sobre las etapas de la adolescencia, señalando que los elementos culturales, y no la naturaleza humana por sí misma, son determinantes en la conformación de las características que se presentan en dicha etapa (Feixa & González, 2006).

La noción de adolescencia como una etapa exclusivamente biológica se transformó principalmente cuando Erikson en 1968, desde la psicología social, postuló a ésta como un proceso más complejo en el que intervendrían otros factores en su configuración.

Erikson propuso el concepto de moratoria que definía a la adolescencia como un periodo aceptado socialmente en el que se ensayarían posibles roles futuros en la sociedad y en el que el adolescente se encontraría en una búsqueda de identidad individual frente a la confusión, lo cual constituyó una transformación importante que alimentó el concepto de moratoria social usado en las ciencias sociales (González, 2003).

En cuanto a éstas, Feixa (1999) y Pérez (2008) coinciden en señalar que la Escuela de Chicago fue en donde el tema juvenil cobró relevancia para la investigación social, aunque lo hizo de forma estigmatizada, dado que se relacionó la delincuencia con los jóvenes urbanos. Dicha escuela de pensamiento se preocupó por el papel que juega el contexto sociocultural en la vida urbana.

Las pandillas fueron abordadas por la Escuela de Chicago como un elemento intersticial. Tales intersticios fueron concebidos como fallas estructurales, es decir, de la organización social. Esto implicaba que, a pesar de la peligrosidad y el grado de desviación, la pandilla

proporcionaba a sus miembros lo que la sociedad no les podía dar. El abordaje que hizo esta escuela y su desarrollo en las teorías criminológicas de la subcultura serían determinantes para ubicar la desviación juvenil como un proceso social y no una patología clínica (Sánchez, 2006).

En ese orden de ideas, cabe destacar a Edwin Sutherland, quien postuló el concepto de asociación diferencial en el que tanto las conductas desviadas como las conformistas son aprendidas resultado de un proceso de interacción (Lamnek, 2002).

De la misma forma, la teoría criminológica de Albert K. Cohen manejó un enfoque regido por el concepto de subcultura, que utilizó en conjunto con el concepto de anomia de Merton y la asociación diferencial de Sutherland. Es importante mencionar que para Cohen la subcultura estaría siempre relacionada con la criminalidad. Así, la subcultura criminal tendría valores, normas y símbolos que constituirían un sistema propio (Lamnek, 2002), no obstante, dichos elementos serían tomados de la cultura circundante, aunque en la subcultura se presentarían subvertidos (Sánchez, 2006).

Es de destacar el carácter clasista de esta teoría pues postulaba que la subcultura criminal se presentaría exclusivamente en jóvenes de la clase obrera o clase inferior ante su incapacidad para acceder a la clase media (Lamnek, 2002; Sánchez, 2006).

Por otra parte, Urteaga & Sáenz (2012) señalan que con Talcott Parsons y el Estructural Funcionalismo se tornó universal la adolescencia como etapa en el desarrollo humano a través de la adquisición de roles sociales en el proceso de socialización, con lo que tomaría relevancia el estudio de la juventud de manera general y no sólo en lo relativo a su relación con el crimen.

Siguiendo a Pérez (2008) el estructural funcionalismo retomaría el enfoque generacional, sobre todo los postulados de Karl Manheim, entendiendo las generaciones como un tiempo vivencial y no como un tiempo cronológico, lo que implicaría una posición social que determinaría un estrato generacional.

De ahí que, para el estructural funcionalismo, lo juvenil supondría un mundo completamente contrario al mundo adulto, en tanto que las y los jóvenes eran considerados el motor de la historia por el conflicto generacional. En esta escuela se empezó a hablar por primera vez de cultura juvenil, no obstante, ésta era considerada como una acción que se oponía al rol adulto (Pérez, 2008). Esta noción implicó un punto

importante en el estudio de lo juvenil porque insertó la relación de incorporación de la juventud como etapa de moratoria al mundo adulto. (Trejo, 2014).

No obstante, tanto para la Escuela de Chicago, como para la escuela Estructural Funcionalista se caracterizó a la juventud como problema, desde el supuesto que el conflicto sería provocado por el paso de la sociedad tradicional a la moderna. La juventud sería un segmento social que necesitaba espacios de integración a la nueva sociedad por el desajuste que provocaba dicha transición (González, 2003). De ahí que para estas corrientes de pensamiento el estudio de la juventud se destacaría por tener propósitos con un claro sesgo normativo.

Pérez (2008) señala que el estructural funcionalismo de Shmuel Noah Eisenstadt posibilitó explicar la transmisión generacional por medio de la socialización y la existencia de roles complementarios que ayudaban a la transición entre edades de manera que estableció estudiar a las y los jóvenes no por sí mismos sino en relación con los demás grupos etarios.

Urteaga & Sáenz (2012) señalan que las sociologías interpretativas desarrolladas entre 1950 y 1960 también dieron importancia al contexto para adquirir significados lo que permitió que las personas jóvenes se posicionaran como actores sociales creativos, asumiendo por ello un rol más activo.

Siguiendo a Pérez (2008), tanto Paul Goodman y Bennet Berger, en la década de 1960, como Kenneth Keniston, en la década de 1970, hicieron aportaciones importantes al estudio de las y los jóvenes. El primero postuló una crisis de identidad potenciada y una crisis de pertenencia, en donde se perdía el sentido de continuidad y de historia, fomentada por el desigual crecimiento de los individuos y el de la sociedad, así como por la desigualdad social.

Por su parte, Berger esbozó la diversidad de las culturas juveniles al postular que lo juvenil tenía que ver con variedades de clase, religión y etnicidad. En tanto que Keniston comenzó a distinguir entre adolescencia y juventud. Ésta última constituiría un complejo proceso social y psicológico que a diferencia de la adolescencia entrañaría una etapa de desarrollo emergente, opcional, más no universal, y no involucraría de manera intrínseca un rechazo a las normas establecidas (Pérez, 2008).

Feixa & González (2006) señalan que en 1973 el trabajo de Philippe Ariès volvió a cuestionar la universalidad de tal etapa, al referir que la adolescencia era algo que no existía en las sociedades rurales por lo que “la juventud era una ‘invención’ de la civilización industrial, vinculada a algunas instituciones de la modernidad” (p.173). Esta noción, aunque criticada, también ayudó a posicionar la juventud como una etapa que se vivía en contextos urbanos.

Posteriormente aparecería el concepto de subculturas juveniles que sustituiría el controversial de culturas juveniles del estructural funcionalismo. El concepto de subculturas juveniles desarrollado por Clarke, Hall, Jefferson, y Roberts, sería fundamental, para que la escuela de Birmingham constituyera a la juventud como categoría y pudiera estudiar a la juventud como metáfora de cambio. Esta escuela estudió varios grupos juveniles que llamaron subculturas como los *skinheads*, *teddy boys*, rastas y punks (Pérez, 2008), todas ellas asociadas a fenómenos que se daban y estudiaban en las urbes.

Siguiendo a Feixa & González (2006), John R. Gillis, en 1981, en un estudio histórico sobre la juventud, señaló la importancia de la semidependencia de jóvenes en la Europa rural, la cual era parte de las jerarquías de las edades en la sociedad preindustrial que posibilitaban la transmisión de la cultura. Pero al mismo tiempo describió que en la sociedad industrial se dieron nuevas imágenes culturales asociadas a esta fase de la vida que se sitúan en el descubrimiento de la adolescencia, lo cual fue extendiéndose paulatinamente a zonas rurales, clase obrera, las mujeres, y los países no occidentales (p.174).

Por otra parte, Pérez (2008) señala que Edgar Morin desde la complejidad estudiaría a las personas jóvenes dando cuenta de la desgerontocratización, concepto que implicaría que la cuestión juvenil es también cuestión de adultos, sobre todo de quienes desdibujaban las edades que se consideraban propias de la adolescencia al seguir manteniendo elementos de uso cotidiano y prácticas que remitirían al mundo juvenil.

En tanto, el Centro de Sociología de Educación y Cultura es, para Pérez (2008), el lugar donde se dieron los principales fundamentos para constituir a la juventud como una construcción cultural en la que se configurarían las prácticas culturales propias de las personas jóvenes.

González (2003) señala que Pierre Bourdieu describió la moratoria social como un espacio impuesto por el mundo adulto, esto es, una construcción social que busca el control del poder. En ese sentido para el autor galo estar en la moratoria representaría seguir subordinado.

Pérez (2008) señala que Bourdieu recuperó la juventud como un constructo social y definió las bases para entender que las y los jóvenes vivían *juventudes*, es decir, diversas y heterogéneas formas de experimentar y darle significado a la juventud. Partiendo desde la teorización de la estructura social y de la producción de sujetos, el autor galo también estableció que las juventudes estarían en constante disputa en el campo de los grupos de poder que determinan y dan sentido y orden al mundo. De esta manera, ni la juventud ni la vejez estarían dadas, sino que se construirían socialmente en la lucha entre los actores.

En este punto, conviene recapitular que el estudio de lo juvenil ha fluctuado de la aparición de este actor colectivo con un marcado carácter instrumental a un *continuo* que ha evolucionado de los “criterios etarios a los estadios psicológicos; del ciclo vital a la generación; y de las clases de edad a las culturas juveniles” (González, 2003, pp. 167-168).

En los últimos tiempos y derivado de la idea de que “la identidad de los individuos es multidimensional y no fragmentada” (Giménez, 2005, p. 502), se ha incorporado a la discusión académica el debate sobre la configuración de las identidades juveniles que transita entre la coexistencia de múltiples identidades y la configuración de una sola identidad con múltiples dimensiones (Meneses, 2012).

Para Urteaga y Sáenz (2012) la juventud no se consideraría ni edad ni trayectoria, sino identidad. Dicha identidad se caracterizaría por ser agenciable, flexible y siempre cambiante (p.12).

En este punto conviene recordar que el presente trabajo de tesis se inscribe en la perspectiva de la construcción social de la realidad para realizar el abordaje de las juventudes rurales.

Por tanto, es pertinente retomar a Feixa (1999) quien señala que la existencia de la juventud implica que se presenten una serie de condiciones sociales tales como normas, comportamientos e instituciones que distingan a los jóvenes de otros grupos de edad, así como prácticas, ritos, atributos, valores y una serie de imágenes culturales que estén

asociados específicamente a los jóvenes. Para dicho autor, estas imágenes culturales son albergadas en la construcción social que configuran su universo simbólico. Es en la estructura social en que se juegan estas condiciones e imágenes (p.18).

Para Feixa (1999) el universo simbólico que configura los mundos juveniles se expresa en objetos que pueden tener características materiales –v. gr. la moda; y en objetos y bienes con características inmateriales tales como la música, el lenguaje y las prácticas culturales.

Si la existencia de la juventud depende de la forma en que la sociedad se organiza para reconocer una edad en el ciclo de vida que determine como tal, entonces supone que se configuren y regulen comportamientos juveniles con la construcción de prácticas que se institucionalizan e instituciones que se objetivizan, “así como una serie de imágenes culturales que impone ciertas expectativas definitorias de los comportamientos” (Bevilaqua, 2009, p. 619).

A pesar de que estas imágenes y representaciones, que son transmitidas y reproducidas por las prácticas institucionales, dan sentido, orientan y sirven tanto para fomentar comportamientos como para construir las formas de entenderlos en marcos de percepción y de interpretación de lo juvenil (Bevilaqua, 2009), esto no se traduce en que estas expectativas, normas, e imágenes ideales o normadas sean monolíticas e inamovibles, y que las personas jóvenes dependan exclusivamente del reconocimiento social -como elemento que configura la estructura social- para poder experimentar y reinventar las formas de ser y vivir su juventud.

Por tanto, existe una constante tensión que empuja la transformación de las estructuras, vía la agencia juvenil y de otros sectores, en el reconocimiento y legitimación de las diversas formas de experimentar esta etapa y que ha dado como resultado que se reconozca que coexisten diferentes juventudes.

Ahora bien, derivado de la premisa de que no podía entenderse a la *juventud* como una etapa monolítica del ciclo de vida cuyas características resultaban perennes a lo largo del tiempo, tanto para las diferentes generaciones como para todos los contextos geográficos y culturales, sino que por el contrario existían diversas y heterogéneas formas de experimentarla y darle significado (Alpizar & Bernal, 2003; Bourdieu, 2002; Pérez, 2008), en la discusión académica, la sociedad civil y, en menor medida, entre quienes

formulan políticas públicas, comenzó a posicionarse una perspectiva, es decir, una forma especial de mirar, entender, relacionar y construir imágenes, categorías y conceptos- cuyo punto de partida estriba en el reconocimiento de que existen juventudes, lo cual implica visibilizar la pluralidad y cómo se interseccionan los marcadores etarios, el género, la etnia, la raza, lo cultural, lo histórico y el contexto en dicha etapa (Vázquez, 2012).

Siguiendo a Duarte (2000), esa mirada impele un cambio epistemológico para que en los abordajes no sólo se reconozca las diferencias, sino que se acepte la diversidad mediante la construcción del diálogo y la aceptación de las variadas formas de experimentar la juventud.

Por lo anterior, en los proyectos de investigación e intervención que coinciden en entender la *juventud* como una construcción social se dejó de utilizar el término *jóvenes* para referirse a personas que se encuentran en una etapa biológica, universal, unívoca y homogénea. Antes bien, la palabra *jóvenes* empezó a evocar el término *juventudes*, que se ha ido posicionado y vuelto indispensable para entender a los diferentes grupos poblacionales que experimentan de manera diversa esta etapa en el ciclo de vida.

Aun más, abordar dicha etapa desde enfoques socioculturales hicieron explícito que, en ciertas épocas, contextos, y bajo ciertas circunstancias, la *juventud* pudiera ser no experimentada, lo cual consolidó la premisa que ésta puede, o no, vivirse como una experiencia completamente diferente (Alpizar & Bernal, 2003; Duarte, 2000). De tal forma, la *juventud* se constituyó en una categoría relacional que entraña tanto una condición como un proceso socialmente construido (Villa, 2011).

En ese orden de ideas, lo *juvenil*, según Duarte (2000), refiere a las producciones sociales que los diversos grupos que conforman lo juvenil realizan para ir posicionándose en el contexto, y en el que van implícitos los intentos por resolver la tensión existencial entre sus deseos y lo que marca la sociedad.

Luego entonces, en el presente trabajo de investigación se utiliza el término *juventud* comprendiendo ésta como una etapa del ciclo de vida que es socialmente construida como condición y proceso, y que hace referencia implícitamente a las *juventudes*. Éstas a su vez son entendidas en dos sentidos: el primero refiere a las diversas y heterogéneas

formas de experimentar la *juventud*; el segundo al grueso de las personas que conforman este variado grupo etario.

Cabe aclarar que por economía lingüística se utiliza en el mismo sentido el término *jóvenes*, al igual que *personas jóvenes* reconociendo las diferencias entre las formas de vivir esta etapa del ciclo de vida, por lo cual no se les evoca de manera unívoca (Alpizar, & Bernal, 2003; Duarte, 2000; Pérez, 2008).

De igual forma, en algunos momentos se utiliza el término *juventud* para denotar a la población que se encuentra en esa etapa. En tanto, por *juvenil* se entienden los diversos productos, prácticas, reglas, normas, y otros elementos que se asocian como pertenecientes a esos grupos etarios, sean o no construidos por quienes los conforman.

Por otra parte, es importante apuntar que en el presente trabajo de investigación se busca integrar la perspectiva de juventud. Siguiendo a Vázquez (2012) ésta “no implica enfocarse parcialmente en los *-y las-* jóvenes, sino considerar las relaciones de poder existentes que limitan las autonomías de las personas a partir de un elemento determinante marcado por la edad” (p.14).

Goel (2015), al referirse a la perspectiva de interseccionalidad, sugiere elementos que resultan comunes con la perspectiva de juventud, sobre todo en lo relacionado a dirigir la observación hacia los mecanismos que determinan posiciones sociales y producen desigualdades, lo cual necesariamente influye en la forma que asume una investigación, esto es, en la formulación de preguntas, el tratamiento de datos y el análisis que se desarrolla.

Recuperando estas ideas, en esta investigación se tiene como premisa que en las juventudes rurales subyacen una multiplicidad de dimensiones, tales como la edad, el género, la clase, la pertenencia étnica, entre otras, que en un contexto determinado configuran su experiencia en una lógica interdependiente, y por las que regularmente las y los jóvenes rurales se sitúan en una posición social de subordinación y desventaja.

Como ha sido referido, en esta situación las entidades gubernamentales, por medio de sus acciones u omisiones, tienen una importante responsabilidad por lo que desde la perspectiva de juventud resulta fundamental centrarse en el estudio de las políticas públicas en la materia y determinar si éstas se constituyen como un mecanismo de

inclusión de las juventudes rurales o si por el contrario generan exclusión de este sector juvenil.

Ya que esta investigación se realiza abordando a la población objetivo de las políticas públicas de juventud, conviene señalar que desde esta investigación las construcciones sociales hegemónicas⁴⁹ sobre lo juvenil constituyen una idealización de dicha etapa con la que se busca regular las prácticas de este grupo etario, y por tanto definen el *deber ser* joven que se corresponde con el proyecto político de nación, esto es, de la relación que establecen y de los espacios que los grupos hegemónicos en espacios gubernamentales ceden a las juventudes.

En ese orden de ideas, si el conjunto de atributos de esa imagen del *deber ser* joven se vuelve esencial, en tanto que aspectos de identidad juvenil deseable, entonces a las y los jóvenes que no cumplen con ellos se les estigmatiza, y se les atribuyen atributos profundamente desacreditadores, en el sentido que define Goffman⁵⁰ (2009).

Ese postulado cobra relevancia si dichos atributos deseables están asociados a características que se presentan mayoritariamente en el ámbito urbano, y/o si los aspectos relacionados con la ruralidad quedan excluidos de éstos, lo cual implicaría que experimentar la juventud en el contexto rural se considerara indeseable, o fuera invisibilizado.

Por lo anterior, se torna necesario abordar brevemente la construcción social de lo rural, que en las y los jóvenes rurales se intersecciona con la juventud, para caracterizar al sujeto de políticas que motiva el trabajo de esta investigación.

⁴⁹ Hegemónica hace referencia a la noción gramsciana que remite a una forma de dominación que necesariamente cuenta con una tácita aceptación o consentimiento de los grupos dominados a partir de que, en el ámbito de las prácticas culturales cotidianas, los significados, valores y definiciones, es decir, parte de la ideología que conforma la concepción del mundo de los grupos -clase- hegemónicos, se extienden como ideas predominantes, esto es, mayoritariamente asumidas por los demás grupos -clases- sociales. Así, las construcciones sociales hegemónicas corresponden a las que, emanadas de dichos grupos, se van incorporando, sedimentando, y extendiéndose como tipificaciones -y pautas recurrentes de interacción establecidas por medio de ellas- que configuran la estructura social y que, según Berger & Luckmann (2001), son parte fundamental de lo que va construyendo el sentido común.

⁵⁰ Goffman (2009) señala que para entender cómo funcionan los estigmas se requiere centrarse en las relaciones, es decir, enfocarse en “un lenguaje de relaciones, no de atributos” (p.13).

1.5- El sino del atraso o la maldición de lo moderno: la ruralidad y el desdibujamiento de fronteras con lo urbano

En México existe una construcción social que de manera predominante ha determinado que lo rural se defina⁵¹ basado en criterios demográficos y por una organización económica sujeta exclusivamente a lo agropecuario. Tal economía estaría confinada al subdesarrollo, a la pobreza y, por oposición a lo moderno⁵², intrínsecamente vinculada a lo arcaico, al atraso y al subdesarrollo.

Dicha construcción social hegemónica sobre lo rural tiene una raigambre histórica estrechamente ligada con el proyecto de la modernidad⁵³ por lo que hacer una exploración puntual sobre su devenir escapa por mucho a los alcances de este trabajo.

Baste mencionar que Emile Durkheim (2001), en su célebre tesis doctoral sobre la División del Trabajo Social, publicada por primera vez en 1893, argüía que a pesar del periodo agrícola con el que daban inicio las sociedades no se tendría que interpretar el desenvolvimiento de centros urbanos como un signo de decadencia o vejez de dichas sociedades, por el contrario, tendría que ser tomado como un signo de progreso⁵⁴ en tanto que “esta fase agrícola es tanto más corta cuanto las sociedades son de un tipo más elevado” (p. 303).

También en los albores del siglo XX, Max Weber (2002), en su *Sociología de la Dominación*⁵⁵, señalaba que desde finales de la edad media las ciudades buscaron la exclusión del campo de la competencia industrial, trataron de oprimir la industria rural y “obligar a los campesinos, en interés de los productores de la ciudad, a abastecerse en la misma, y en interés de los consumidores, a vender sus productos solamente en el mercado urbano” (p. 1018). Para este teórico, lo anterior formaba parte de varias características que se presentaban en las remotas ciudades desde el final del medievo y serían factores

⁵¹ No existe una definición unívoca de la ruralidad, por tanto, pueden al menos reconocerse tres enfoques principales con los que se conceptualiza lo rural: **1)** el funcional; **2)** el de la economía política, **3)** el de la construcción social (Cloke, 2006 citado en González & Lerralde, 2013, p.143)

⁵² Cf. Chemo (2013); Concheiro & Grajales, (2009); González & Lerralde, (2013); Pacheco, (2013).

⁵³ Sobre la modernidad como proceso histórico- filosófico cf. Amengual, (1998); Dussel, (1993); Horkheimer & Adorno, (1998); Touraine, (1994); Sánchez, (1998). Sobre el proceso de modernización en México cf. Arroyo, De León, & Valenzuela, (1991); Giménez, (1995), Miguelez, (2006); Montemayor, (2001).

⁵⁴ Hannah Arendt (2006) señala que la noción del *progreso* era desconocida antes del siglo XVII, y que ésta se hizo una opinión corriente entre las personas letradas en el siglo XVIII. Mientras que en el XIX se hizo dogma en gran parte del mundo (p.40)

⁵⁵ Recopilada en su obra póstuma *Economía y Sociedad*.

que darían paso a la conformación de las ciudades industriales. En ese mismo texto, Weber agregaba que el Estado apoyó dicha política económica urbana en tanto que su interés hacendístico “reclamaba el esplendor económico de las ciudades y de sus industrias (...)” (p. 1,019).

En tanto, desde la lógica de la lucha de clases propuesta en el materialismo histórico, Marx y Engels (1998), en el célebre *Manifiesto del Partido Comunista*, publicado por primera vez en 1848, daban cuenta de la dicotomía rural/urbano en el contexto del sistema capitalista de producción, en el que se confinó a la ruralidad a quedar en el rezago en contrapartida con el crecimiento urbano e industrial que emanaba de la idea de desarrollo contenida en los postulados del pensamiento moderno⁵⁶, de manera que la clase burguesa sometió “el campo al imperio de la ciudad. –Creó- ciudades enormes, –intensificó- la población urbana en una fuerte proporción respecto a la campesina y –arrancó- a una parte considerable de la gente del campo al cretinismo de la vida rural” (p.44).

Estas aseveraciones, realizadas por pensadores clásicos para la teoría social, resultan sintomáticas de un proceso histórico que desde hace siglos ha venido configurando una construcción social en la que el atraso económico, cultural y social, se ha caracterizado como consustancial a lo rural.

Es necesario señalar que durante siglos el campesino fue el sujeto por antonomasia que representaba lo rural (Arias, 2009; Durston, 1998a; González, 2003), determinado por condiciones objetivas que reproducían las relaciones económicas que hacían al sector campesino necesario para el mantenimiento del sistema capitalista.

En ese orden de ideas, y recuperando de manera somera las puntualizaciones que realiza Armando Bartra (2006), desde un análisis que hace eco del marxismo, se puede establecer que a nivel estructural la reproducción y permanencia de la economía campesina se explicaba en primera instancia porque su proceso productivo ahorraba el sobreprecio que se tendría que pagar por bienes agropecuarios si fueran generados exclusivamente por empresarios capitalistas (p.22).

Bartra puntualiza que en la apropiación de los bienes producidos por el sector rural no resulta raro obtener los bienes del campo pagándolos por debajo de su precio de producción, lo que ha forzado a los campesinos a trabajar por debajo de la ganancia

⁵⁶ Cf Horkheimer & Adorno, (1998).

media, por el simple punto de equilibrio o incluso con pérdidas o rentas negativas, lo que en última instancia produce una descapitalización de estos productores (p.22).

Siguiendo a este autor, esta situación y la lógica de allegarse bienes de este sector sin pagar sobrepuestos redundaban en la necesidad de generar subsidios en un esquema de regulación que era llevado por el Estado. La manera general como esta regulación estatal ha sido llevada a cabo a lo largo de la historia ha sido costosa e ineficiente, lo que a su vez ha provocado una extensa reproducción de un amplio sector de agricultores ineficientes y empobrecidos (p.22).

Durante décadas estos fueron los elementos que perpetuaron el funcionamiento del sistema, no obstante, Bartra señala que al parecer la tecnología ha posibilitado superar en lo sustantivo el problema de la renta para no pagar sobrepuestos al sector capitalista agropecuario, que en lo estructural era la razón que hacía necesario explotar el trabajo campesino y por ende resultaba necesaria su reproducción. Pero si la tecnología ha resuelto dicho problema entonces el sector campesino pasa de estar en una situación de explotación a una de exclusión social⁵⁷, en tanto que los campesinos salen sobrando (pp.22-23).

A la luz de estos postulados se explica la agudización de la pobreza rural como constructo social en el contexto de la globalización (Estrada & Hernández, 2002). Asimismo, se contextualiza la reorientación de la otrora organización familiar campesina dedicada exclusivamente a actividades tradicionalmente vinculadas a este sector, a unidades familiares rurales organizadas bajo la lógica de la pluriactividad donde la dedicación a labores agropecuarias es sólo una más y no la más importante actividad productiva (Arias, 2009; Ávila, 2012; Concheiro & Grajales, 2009).

De tal forma, “la disminución de la población ocupada en actividades agropecuarias, la creciente inserción laboral de las mujeres en ocupaciones no agropecuarias, la mayor presencia de varones en ocupaciones agropecuarias no tradicionales” (Contreras, 2013, p.147), y otros fenómenos relacionados con el crecimiento urbano, industrial y del sector servicios en los territorios antes claramente rurales, han ido desdibujado las fronteras físicas y simbólicas que delimitaban el contexto rural y el urbano, complejizando su

⁵⁷ La definición de exclusión social fue referida en el aparato crítica del apartado 1.1 de esta investigación, y también está contenida en el apartado 2.4

entendimiento y las dinámicas sociales que se establecen al interior de los territorios, así como la vinculación entre diferentes contextos.

Pese a estas transformaciones, los elementos materiales y simbólicos que cristalizaron la construcción social negativa⁵⁸ sobre lo rural permanecen sedimentados fuertemente en el sentido común de amplias capas sociales. Esto, a la vez, ha contribuido en la profundización de estos fenómenos perpetuando y legitimando dicha construcción en un círculo vicioso.

En México, lo rural fue también concebido como consustancial a la falta de desarrollo en comparación con el espacio urbano (Herrera, 2013, p.132). Es sobre todo durante la segunda mitad del siglo XX cuando esta concepción se concreta en un proyecto que impulsa transformaciones de gran envergadura y empieza a tomar fuerza el proyecto de modernización⁵⁹ que buscaba transformar el rostro rural del país, en consonancia con lo que pasaba en varias partes del mundo impulsados por las agencias internacionales de desarrollo⁶⁰.

El proyecto modernizador mexicano tuvo en el proceso de industrialización, basado en la sustitución de importaciones, el proteccionismo comercial y financiero, así como la producción manufacturera orientada hacia el mercado interno, su principal mecanismo de aplicación (Arroyo *et. al.*, 1991, p.71).

El Estado buscaba generar grandes polos de desarrollo regionales para lo cual impulsó el crecimiento de megalópolis aprovechando la infraestructura ya instalada en las urbes, al tiempo que las expandía afectando su zona inmediata de influencia. Adicionalmente, las empresas se establecieron en los lugares de mayor concentración de población en correspondencia con la lógica de la producción orientada hacia el mercado interno, por lo que las actividades de la industria se perfilaron para generar una cadena productiva en que los mercados de productos terminados tuvieran como nicho natural las ciudades del país, en detrimento del mercado de exportación y el medio rural.

⁵⁸ Sobre construcciones sociales negativas véase el apartado del Capítulo II de este trabajo de investigación, referido al marco de análisis de la construcción social de las poblaciones objetivo propuesto por Ingram, Schneider & deLeon (2010).

⁵⁹ *cf.* Arroyo *et. al.* (1991); Giménez, (1995) (2005), Miguelez, (2006); Montemayor, (2001).

⁶⁰ Al respecto el Fondo de población de Naciones Unidas, UNPFA, (2007) refiere que es hasta la década de 1950 que en Europa y América del Norte la población urbana alcanza el 52% de la población total de esos territorios.

El proyecto modernizador creía que el crecimiento económico de ciertas regiones –sobre todo de la Ciudad de México, Guadalajara y Monterrey- se haría extensivo al resto del país y beneficiaría, aunque fuera de manera indirecta, a las poblaciones aledañas. Resulta evidente que eso no sucedió, por el contrario, en la década de 1980 se evidenció que “los niveles socioeconómicos comparativos de las poblaciones metropolitanas –eran- casi diez veces mayores que los experimentados por el promedio de población rural” (Arroyo *et. al*, 1991, p.70).

Dado que las ciudades requerían para su crecimiento abundante mano de obra, comenzó un éxodo masivo de las zonas rurales a las urbanas, en principio como migraciones temporales, que poco a poco se presentaron estacionarias y posteriormente permanentes.

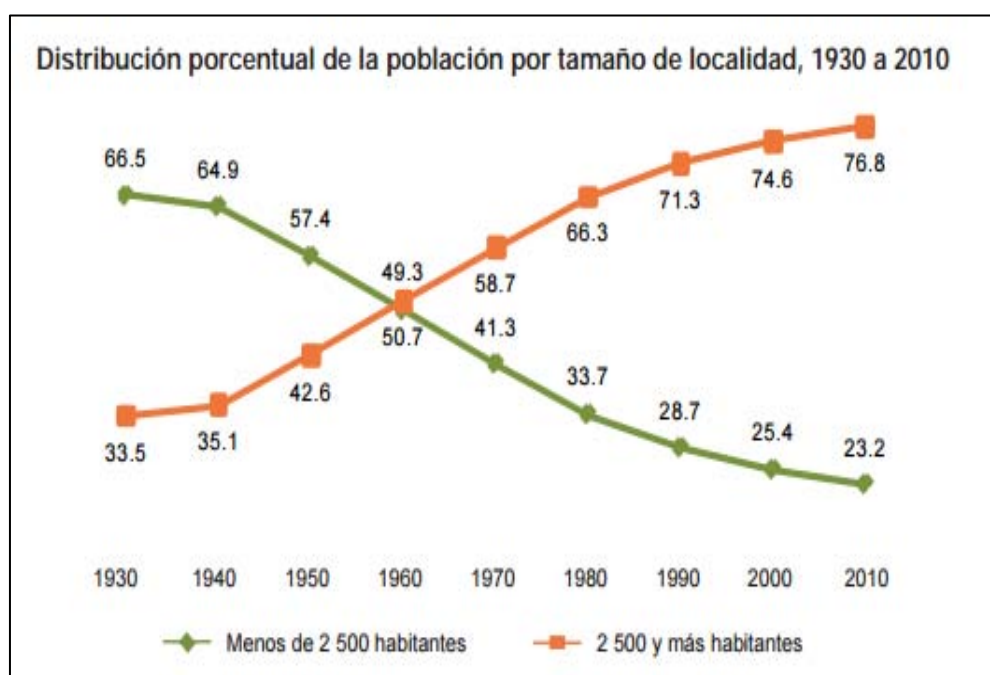
Las ciudades y sus zonas conurbadas, en donde se instalaban grandes zonas industriales y concentraban la oferta de servicios, comenzaron a recibir cada vez más flujos migratorios lo que llevo a que su número de habitantes y densidad poblacional crecieran a un ritmo vertiginoso, más por la promesa de encontrar un empleo y tener acceso a servicios públicos que por las posibilidades reales de poder conseguirlo.

Giménez (2005) señala que, al proceso de expansión constante de las grandes urbes, hay que adicionar la “difusión de estilos de vida y modos de consumo urbanos en las zonas rurales” (p.496) que abona a la transformación del espacio rural y hace complicado el mantenimiento de las diferencias que otrora se esgrimían entre el medio rural y el medio urbano.

Todo esto ha tenido importantes repercusiones, una de las más importantes es la distribución poblacional del país. Así, entre 1930 y 1940, seis de cada diez personas vivían en localidades consideradas rurales para el INEGI, es decir, con menos de 2,500 habitantes. Para 1960 se hizo evidente una transformación, pues la población que habitaba en zonas rurales y urbanas mostró una proporción similar. En 1970 se confirmó la tendencia, por lo que la población urbana representó el 58.7% del total de país, mientras que la rural alcanzó el 41.3%. Con la llegada del siglo XXI la profundidad que había alcanzado ese fenómeno se expresó en que durante el año 2000 la población rural constituyó el 25.4% del total del país. En tanto que para el 2010 esa cifra bajó a 23.2%, lo cual significó que en las zonas rurales habitaran alrededor de 26 millones de habitantes (INEGI, 2013, p. 7).

Por lo anterior, la densidad de población urbana ha tenido un crecimiento desproporcionado, alimentada, entre otras cosas, por la construcción social de la pobreza rural (Estrada & Hernández, 2002). En ese sentido, José Luis Ávila (2012), del CONAPO, señala que en 2010 las localidades con más de 15,000 habitantes concentraron al 62.47% de habitantes, es decir, 70,179,777 personas, y representaron apenas el 0.33% de las localidades del país.

Gráfico 3. Distribución de población por tamaño de localidad de 1930 a 2010



Fuente: INEGI (2013)

Si hay una construcción social de la ruralidad como un contexto asociado al atraso, que entraña pobreza y subdesarrollo, entonces forzosamente tendría que tener, al menos expresada, una respuesta gubernamental. Por tanto, concebir lo rural tiene necesariamente que estar “objetivizado por un marco de actuación del gobierno y agentes institucionales que fomentan el desarrollo” (Herrera, 2013, p.132). Esto implica que las zonas rurales se tornan “receptoras de un tipo de desarrollo institucionalizado por parte del Estado u otros actores sociales” (p.132).

Bajo esa lógica, desde las entidades gubernamentales se ha ido configurando un discurso sobre desarrollo rural que tiene por origen “la idea evolucionista y unidireccional de desarrollo” cimentada en el paradigma modernizador (pp. 132- 133). El discurso institucionalizado trata de legitimar su ejercicio anunciando continuamente el impulso al campo para sacarlo de su pauperización. Sin embargo, en la forma de operativizarlo, es decir, en la instrumentación de acciones -con las que también se van configurando la realidad-, se construye lo contrario.

En las transformaciones que ha tenido la forma de concebir el desarrollo rural se muestra la determinación recíproca entre las formas objetivizadas y subjetivizadas (Giménez, 2002), esto es, la interacción intersubjetiva de diferentes actores estatales, institucionales, iniciativa privada, de la sociedad civil, etc., en la que se incorporan distintos discursos que van transformando el sentido del desarrollo rural.

En México los enfoques sobre el desarrollo rural han pasado de preguntarse cómo integrar la actividad campesina al desarrollo propuesto por la modernidad, pasando por el desarrollo comunitario, la revolución verde -basada en la generación y transferencia de tecnología, desarrollo rural integral, desarrollo rural sostenible y el desarrollo rural con enfoque territorial⁶¹, de manera que se dio “un tránsito de lo agrario a lo agropecuario y de este último a lo rural” (Herrera, 2013, p. 156).

Siguiendo a Concheiro & Grajales (2009) los cambios vertiginosos económicos, culturales y políticos en la configuración socio espacial de los territorios rurales, no urbanos y semi urbanos, cuestionaron dos nociones ancladas para definir lo rural: el criterio numérico -localidades con menos de 2,500 habitantes, y la agricultura como única actividad.

En este contexto surge también el discurso de la nueva ruralidad caracterizado por tener significados polisémicos que “limita su uso conceptual- *no obstante*- (...) implica una nueva relación ‘campo-ciudad’ en donde los límites entre ambos ámbitos de la sociedad se desdibujan, sus interconexiones se multiplican, se confunden y se complejizan” (de Grammont, 2010, pp.1-2).

⁶¹ Para profundizar sobre los distintos modelos de desarrollo rural que se han implementado en el país consúltese el texto de Herrera (2012), *Desarrollo rural en México. Políticas y Perspectivas*.

Ruiz & Delgado (2014) señalan que el enfoque de nueva ruralidad “se utiliza para describir genéricamente las maneras de organización y el cambio en las funciones de los espacios tradicionalmente ‘no urbanos’: aumento en la movilidad de personas, bienes y mensajes, deslocalización de actividades económicas, nuevos usos especializados (maquilas, segunda residencia, sitios turísticos, parques y zonas de desarrollo), surgimiento de nuevas redes sociales, así como diversificación de usos (residenciales, de esparcimiento y productivas), que los espacios rurales ejercen de manera creciente” (p. 78)

Por su parte, Felipe Contreras (2013) señala que por medio de la nueva ruralidad “se pueden observar e interpretar las articulaciones entre los mercados de trabajo regionales; entre el campo y la ciudad, las multiactividades, la mayor presencia de actividades económicas del sector secundario y terciario en los espacios rurales” (p.149).

La nueva ruralidad, entonces, reconoce como mínimo el carácter pluriactivo, la diversidad productiva y ocupacional, del mundo rural. Además, subraya la insuficiencia de los criterios de densidad poblacional para dar cuenta de los procesos sociohistóricos en las antes llamadas relaciones urbano-rural y de la periferia-centro.

Así, lo rural desde esta investigación debe entenderse en una interacción constante entre contextos productivos y habitacionales, antes claramente delimitados en lo que era denominado como contexto urbano y rural, de los que actualmente sus fronteras se desdibujan, y forman un continuo rural-urbano, en el que se presenta un carácter pluriactivo que organiza las dinámicas ocupacionales en una diversidad productiva y multisectorial del mundo rural.

En este trayecto de múltiples cambios se van reconfigurando identidades rurales y la construcción social de la juventud rural. En la interacción entre actores como proceso intersubjetivo que va configurando la realidad, la acción estatal y la implementación de políticas públicas son parte fundamental en tanto buscan la conformación de sentidos y la legitimación de discursos que objetivizan normas, e inciden en la vida cotidiana de los sujetos rurales.

1.6- La juventud como etapa del ciclo de vida en el contexto rural

Feixa & González (2006) observan que en los debates clásicos sobre juventud las juventudes rurales y las indígenas han estado casi ausentes o han sido consideradas sólo de manera residual. Los autores agregan que el estudio de lo juvenil ha estado casi siempre basado en fuentes occidentales, lo cual abonó a la ausencia de las juventudes rurales y de las etnias latinoamericanas en el plano internacional.

Según estos autores el debate sobre la juventud rural es escueto, y puede rastrearse su inicio cuando, en 1973, Philippe Ariès criticó la noción de adolescencia como etapa universal esgrimida por Hall, al postular que tal etapa no existía en las sociedades rurales durante la Edad Media, dado que la juventud era una invención de la sociedad industrial (p. 173).

La tesis de Ariès hacía eco de lo que aún sucedía en las sociedades rurales en la primera mitad del siglo XX. Al respecto, Durston (1998b) refiere que en el medio rural había sido común que desde edades tempranas las personas se incorporaran a las labores productivas y que sus pautas para unirse en matrimonio establecieran criterios etarios más bajos que en los contextos urbanos. Esto implicó que la concepción de moratoria que había sido asociada a la juventud no se verificara en entornos campesinos. De tal manera, se volvió una idea casi generalizada que en zonas rurales la juventud no existía, dado que las personas pasaban de la etapa de la niñez a la adulta casi de manera inmediata.

Feixa & González (2006), señalan que entre quienes criticaron las tesis de Ariès destaca Natalie Zemon Davis, quien subrayó, en *The Reasons of Misrule: Youth Groups and Charivaris in Sixteenth-Century France*, la importancia de las organizaciones de jóvenes en la Europa rural antigua, al tener funciones en la organización de fiestas y juegos, así como en el control de la vida marital y de las relaciones sexuales (p.173).

El recuento del debate referido culmina con la postura de John R. Gillis, quien señaló en su investigación *Youth and History*, publicada en 1981, que la existencia de jóvenes en la Europa rural era importante debido a que la jerarquía de las edades -dependencia de la infancia, semidependencia de jóvenes, y retiro para los mayores- era la única forma que tenían esas sociedades para “prescribir la transmisión de la cultura, la propiedad y la destreza de generación en generación” (Gillis, 1981, en Feixa & González, 2006, p.174).

Sin embargo, Gillis -según Feixa & González (2006)- destacó que la adolescencia como tal, y las imágenes culturales que evocaba, fueron descubiertas de 1870 a 1900 y fueron extendiéndose durante la primera mitad del siglo XX a “muchachas, obreros, a las zonas rurales y a los países no occidentales” (p.174). Es decir, que el surgimiento de esta categoría había influido en otros contextos y en otros sujetos sociales.

Por su parte, Bevilaqua (2009) establece que la *juventud rural* como constructo sociocultural fue una invención de la sociedad industrial durante el capitalismo, surgida cuando los segmentos del capital industrial, financiero y comercial estrecharon los vínculos económicos con el sector agrícola. Tal proceso fue iniciado en las sociedades industriales más importantes en las últimas décadas del siglo XIX y consolidado apenas en el siglo XX (pp. 621-650).

De tal forma, esa categoría comparte el contexto de su aparición con la categoría de *juventud* que surge como parte del propio desarrollo capitalista (Balardini, 2000; Feixa, 1999; González, 2003; Mendoza, 2011; Pacheco, 2013; Reguillo, 2000). Dicha situación, aunque pareciera contradictoria con lo planteado en el apartado 1.4, en relación a que el desarrollo teórico del concepto de juventud ha tenido un trayecto divergente pero vinculado estrechamente con formas de existencia asociadas a la urbe (González, 2003), no resulta contrapuesta a la tesis esgrimida por Bevilaqua (2009).

Lo anterior se debe a que ambas hacen referencia a la misma etapa en el ciclo de vida, sólo que la categoría de *juventud rural*, además de estar circunscrita a un tipo de contexto, fue opacada por el carácter instrumental con el que fueron abordadas las y los jóvenes rurales. Por su parte, la categoría de *juventud*, a pesar de ser esgrimida con un carácter universal, esto es, tratando de englobar a la totalidad de juventudes, se ha utilizado extendidamente con un sesgo que las caracteriza como urbanas (González, 2003; Urteaga & Sáenz, 2012).

Ahora bien, si el surgimiento de la *juventud* como constructo cultural se consolidó en el siglo XX, tanto en ámbitos urbanos como en los rurales, significa que lo hizo cuando ambos tipos de territorio tenían aún fronteras simbólicas claramente definidas.

Esto cobra importancia si se recuerda que entre finales del siglo XIX y hasta la mitad del siglo XX la población rural era mayoría en todo el mundo (UNPFA, 2007), por lo que el

surgimiento de la categoría *juventud* tendría necesariamente que hacer referencia, por lo menos residualmente, a quienes vivían en contextos rurales.

Independientemente de las contradicciones en su abordaje por parte de la academia, el trabajo directo con las y los jóvenes rurales como agentes de cambio resultó estratégico en los proyectos de desarrollo de las distintas regiones dada la importancia numérica que representaba la población rural a nivel mundial⁶².

En el caso de Latinoamérica los modelos de desarrollo estuvieron claramente alineados hacia las propuestas del proyecto modernizador impulsadas por organismos internacionales y empresas de capital trasnacional, el ejemplo más claro fue la revolución verde que, desde la década de los años sesenta, propulsó el extensionismo como instrumento de política agropecuaria y priorizó su atención a los jóvenes rurales (Bevilaqua, 2009; Gonzáles, 2003; Herrera, 2012; 2013).

Sin embargo, en dichos modelos trabajar con ese sector juvenil fue trascendente debido a que los jóvenes se mostraban más receptivos que los campesinos adultos para incorporar las nuevas tecnologías agropecuarias, es decir, que resultaban prioritarios para transformar el sistema productivo y no por una preocupación para que experimentaran esa etapa de su ciclo de vida.

Siguiendo a González (2003), en esos modelos a los jóvenes rurales se les tomó en cuenta sólo como promesas, esto es, como futuros adultos campesinos que aseguraban la continuidad de dicho sector, al tiempo que promovían las transformaciones tecnológicas en los sistemas productivos agropecuarios, y no como actores sociales con sus propias necesidades (p. 158).

No obstante, conviene recordar lo apuntado por Bartra (2006), esto es, que la reproducción del campesinado resultaba de utilidad cuando su explotación era condición necesaria para el mantenimiento del sistema capitalista, pero no así cuando el desarrollo tecnológico generó condiciones para que ese sector ya no fuera necesario ni consustancial al sistema (pp. 16-28).

En este escenario de lucha cotidiana por la sobrevivencia, cobra relevancia la exclusión social de las juventudes rurales que promueven las entidades públicas, denunciada por

⁶² Es evidente que estos procesos estuvieron diferenciados por regiones -Europa, América del Norte, América Latina- y por las especificidades de cada país.

Durston (1998a), y la pluriactividad como estrategia de sobrevivencia familiar en el mundo rural (Arias, 2009).

La apuesta para coartar la reproducción del mundo campesino y el aferramiento de las familias a su sobrevivencia, así como los esfuerzos que realizan por mantener los vínculos simbólicos con su territorio, son dos caras de la misma moneda que hace referencia a una condición estructural.

Si bien en la participación de jóvenes en las comunidades rurales se juega el tipo de desarrollo que seguirán esos territorios, y por ello es trascendente no perder su perspectiva de futuro, las juventudes en estos contextos tienen un complejo entramado que en su propia construcción social mantiene un universo simbólico en constante tensión con su presente, con su perspectiva de futuro, y con la construcción social que sobre ellos, y sus comunidades de origen, tienen los demás sectores sociales.

Lo anterior representa una fuerte responsabilidad del aparato gubernamental y las políticas públicas, sobre todo si éstas mandan mensajes en que las imágenes culturales de lo que debe ser y hacer un(a) joven excluye toda referencia a los contextos rurales.

En ese sentido, se debe tener en cuenta que la categoría de juventud, al igual que la configuración del género, puede implicar “el refuerzo de categorías de poder, asignaciones de status o diferencias de ingresos que (...) justifican constantemente la subordinación de unas categorías respecto a otras” (Urteaga & Sáenz, 2012, p. 6).

Con esas premisas, se entiende que el desarrollo de las categorías *juventud* y *juventud rural* siguieron una lógica diferente a pesar de que ambas han sido impulsadas en el contexto del capitalismo.

La asociación de la *juventud* con lo urbano no resulta accidental o mero azar, sino que responde a una lógica en que su utilización reforzó la idea del proyecto de desarrollo modernizador⁶³ en donde lo rural tendría que ver con atraso y subdesarrollo, con lo primitivo, lo simple y lo tradicional, mientras que la juventud tendría que ver con lo nuevo, con la posibilidad de cambio, y por tanto con la imagen que representaba ese desarrollo: lo urbano. En esa lógica, durante mucho tiempo “lo rural y la juventud se

⁶³ Véase el apartado 1.5 de esta investigación

tomaron, en tanto que constructos teóricos, como irreconciliables⁶⁴” (González, 2003, p. 155).

En el caso mexicano lo anterior se tradujo en que apenas recientemente las y los jóvenes rurales fueran tomados como actores específicos (Pacheco, 2009; 2013), pese que la mayor parte de la población viviera en entornos rurales hasta por lo menos la década de 1970 (INEGI, 2005).

Actualmente en el país, abona a la invisibilización de este sector juvenil que, en el ámbito de la administración pública y aun para varios sectores sociales, siga considerándose como población rural a quienes habitan en localidades menores a 2,500 habitantes (CONEVAL, 2014a; 2014b; 2015b; González & Lerralde, 2013; INEGI, 2013), independientemente de las actividades que desempeñen sus habitantes. De tal forma, se contempla a esas localidades como no urbanas, con un criterio que refiere exclusivamente al número de pobladores (Pacheco, 2013, p.20).

Tal como en los apartados 1.2 y 1.5 se apuntó, dicha caracterización de lo rural -que por extensión puede referirse a las juventudes rurales-, basada en criterios exclusivamente demográficos, ha generado que permanezcan invisibles jóvenes en contextos rurales que no se circunscriben a localidades con menos de la población numérica referida (Durston, 1998a; González & Lerralde, 2013; Pacheco, 2013).

Con esa lógica, Pacheco (2013) subraya que no se puede sostener que las juventudes rurales estén sólo concentradas en localidades con menos de 2,500 de habitantes, dado que en lugares con más de 2,500 y hasta 15,000 habitantes frecuentemente se desarrollan actividades relacionadas con el sector agropecuario. Incluso en ciudades, grandes centros urbanos y zonas metropolitanas pueden existir importantes zonas rurales⁶⁵, por ello “es necesario referirse a la nueva ruralidad si se quiere tener acercamiento a la juventud rural” (p.21).

⁶⁴ Como ya se hizo mención en el apartado 1.4 de esta investigación, la consolidación de la categoría de juventud estrechamente vinculada a la urbe también está relacionada con la visibilidad que cobraron las y los jóvenes en el contexto urbano a la luz de ciertas formas agregativas -como las pandillas- y sus comportamientos asociados; y que tanto escuelas de pensamiento como amplios sectores de la sociedad, consideraron a las y los jóvenes más como problema y como grupo homogéneo localizado en las ciudades que como sujetos diversos históricamente y socialmente contruidos según su contexto (González, 2003; Pérez, 2008; Urteaga Castro & Sáenz, 2012).

⁶⁵ Como ejemplo véase el *Diagnóstico del Sector Rural en el Distrito Federal* (SAGARPA & SEDEREC & UNAM, 2009, p.21).

Como apuntan Kessler (2005) y Pacheco (2009; 2013), no existe un consenso sobre lo que se entiende por juventud rural, éste es un constructo conceptual que en la academia ha sido poco desarrollado, debido a que gran parte de los estudios abordan sus temas partiendo del objeto de estudio como algo dado, lo cual se aúna a los otros elementos que fueron señalados.

En el enfoque en el que se inscribe esta investigación, se considera como juventudes rurales a quienes experimentan esa etapa de su ciclo de vida permaneciendo en el medio rural o que desarrollan su vida en torno a actividades rurales, sin que ello implique la dedicación exclusiva a actividades agropecuarias (Kessler, 2005), esto es, desde la problematización de lo que se ha denominado nueva ruralidad. (Pacheco, 2013, p. 20).

Al mismo tiempo enfatiza la heterogeneidad de las juventudes rurales, lo cual significa que en éstas hay importantes condiciones derivadas del género, los criterios etarios, la pertenencia étnica, la raza, la clase social, las características geográficas, las diversas culturas locales, y la interacción cultural que posibilita la globalización (Romero, 2003, citado en Kessler, 2005) que se interseccionan en contextos rurales produciendo una construcción que conforma la experiencias de las personas directamente vinculadas con relaciones y posiciones de poder que pueden implicar subordinación, dominación y desigualdad (Crenshaw, 2012; Goel, 2015; UNPFA *et. al.*, 2012).

Lo rural, como se señaló en el apartado 1.5, debe entenderse en una interacción constante entre contextos productivos y habitacionales, antes claramente delimitados en lo que se denominaba como contexto urbano y contexto rural, de los que actualmente sus fronteras se desdibujan y forman un continuo rural-urbano en el que se presenta un carácter pluriactivo que organiza las dinámicas ocupacionales en una diversidad productiva y multisectorial del mundo rural.

El continuo rural-urbano supone que quienes habitan en esos lugares, así como las personas que se relacionan o desarrollan actividades ahí, reconozcan las características rurales locales, y al menos una parte mantenga actividades vinculadas con la ruralidad, pese al crecimiento de urbanizaciones en el lugar o la merma en las labores agropecuarias.

En la puntualización sobre cómo se concibe a las juventudes rurales, resulta conveniente para los fines de esta investigación retomar algunas ideas que se desprenden de los estudios realizados por John Durston sobre este diverso sector juvenil en Latinoamérica.

Durston (1998b) utiliza el enfoque etario, es decir, “la interrelación entre el ciclo de vida de la persona; la evolución del desarrollo del hogar; y las cambiantes relaciones intergeneracionales” (p.5) para realizar el abordaje de las juventudes rurales, lo que implica que, aunque algunos criterios para definir un grupo estén ajustados en indicadores que hacen referencia a la edad biológica, ésta no sea la que determine el tránsito por la niñez o la etapa adulta.

Lo que determina cada etapa es lo que se configura y regula como comportamiento a partir de la construcción de prácticas que se institucionalizan y que la sociedad reconoce como correspondientes a cada una. De esta manera, en el ciclo de vida no importa la edad cronológica de la persona sino el momento que se esté experimentando en la secuencia de etapas del mismo (Durston, 1998b).

Este autor postula la juventud como la etapa de vida entre la pubertad y el momento de asumir a plenitud las responsabilidades y la autoridad de alguna persona adulta, así como la observación de los cambios en las relaciones socioeconómicas de una persona vinculados a la evolución de su edad (p.8).

Desde esta perspectiva, para el abordaje de las juventudes rurales resulta necesario tomar en cuenta que existe una interdependencia entre **a)** el ciclo de vida de la persona joven; **b)** la evolución cíclica del hogar en el que vive; y **c)** las relaciones intergeneracionales, e intrageneracionales, que surgen en gran medida de la interacción entre el ciclo de vida del hijo o hija y el de la evolución de su hogar de socialización (p.9).

Siguiendo a Durston (1998b), idealmente se dan tres etapas en el proceso del ciclo de vida rural divididas cada una de éstas en fases, de manera que **a)** la etapa de infancia dependiente y sus respectivas fases constituirían el antecedente de **b)** la etapa juvenil, que estaría compuesta por: **(i)** fase escolar; **(ii)** fase de ayudante del padre, o de la madre, o *del (la) tutor(a)* en sus labores; **(iii)** fase de parcial independización económica; **(iv)** fase de recién casados; y, **(v)** fase de padres y *madres* jóvenes de hijos e hijas menores. Las fases (iii), (iv) y (v) constituirían la puerta de entrada a la **c)** etapa adulta y la salida de la etapa juvenil (pp. 8-9).

Es importante mencionar que el hecho de que las y los jóvenes rurales estén viviendo alguna fase no excluye que de manera sincrónica experimenten o entren en alguna otra;

desde esa lógica, incluso es posible el tránsito entre varias fases y etapas de manera simultánea.

Durston (1998b) refiere que, al ser un modelo abstracto de análisis, este esquema puede presentar variaciones importantes según los procesos de cada joven, las diferencias de género, el momento histórico, el contexto particular en el que habiten y otros factores que influyen en la heterogeneidad que constituye a las juventudes rurales, por ejemplo, la raza, la pertenencia étnica, e incluso la clase y posición social.

En México, a esto se añan las profundas transformaciones que en las últimas décadas están viviendo las comunidades rurales (Arias, 2012; 2013), lo cual ha impactado y modificado los eventos esperados en las etapas del ciclo de vida, sobre todo para las y los jóvenes, así como para las y los adultos mayores, que afecta la tradicional evolución cíclica del hogar rural (Durston, 1998b).

Pese a ello, no se puede obviar que los criterios etarios están socialmente configurados por pautas de comportamiento que marcan, por ejemplo, la edad –diferenciada por género- socialmente aceptada para casarse, los rangos etarios y el género para ocupar cargos de responsabilidad comunitaria, y hasta el tipo de vestimenta que es aprobada según el género y la etapa de vida, ente otros elementos fundamentales en la reproducción de la vida individual y comunitaria.

Por otra parte, si se asumen estos presupuestos entonces no se puede obviar que la vida cotidiana de las juventudes rurales y su construcción social están entrelazadas por una dimensión económica de una forma más evidente que en muchos de sus pares en contextos urbanos.

Bajo esa lógica, Bevilaqua (2009) sentencia que para comprender a las juventudes rurales hay que tener en cuenta las “especificidades de las relaciones de dependencia con la vida y el trabajo en los espacios agrarios, así como de las redes de relaciones económicas, políticas y culturales en que los jóvenes y sus familias están inmersos” (p. 621).

En las zonas rurales del país la participación en actividades productivas no puede constituir el marcador de entrada en la etapa adulta del ciclo de vida, en tanto que en la división social y sexual del trabajo con la que regularmente se organizan los hogares resulta común emplear como estrategia de sobrevivencia el aporte económico de todos sus miembros, tanto monetario, en especie, o en fuerza de trabajo, por lo que la

incorporación en actividades productivas y reproductivas a temprana edad constituye una práctica extendida (Bevilaqua, 2009; Durston, 1996; 1998a; 1998b; Gonzáles, 2003; Kessler, 2005; Pacheco, 2013).

Dicha práctica, aunque limita -e incluso en no pocos casos puede truncar la juventud-, no excluye *per se* la posibilidad de experimentar esta etapa del ciclo de vida; antes bien, este diverso sector juvenil pone en entredicho el modelo que ha considerado la participación en el mercado laboral como un marcador del inicio de la transición a la vida adulta (véase Mier y Terán, 2004; 2007; Mora & Oliveira, 2009; Oliveira & Mora, 2008; Tuirán, 1999).

A lo anterior se aúna que desde las últimas décadas del siglo XX en las zonas rurales “se constató un incremento de la participación femenina en los mercados de trabajo locales y regionales” (Arias, 2013, p. 97), y más recientemente en los flujos migratorios. Si bien, dicha situación apuntaló transformaciones en las relaciones de género, y ha posibilitado el surgimiento de hogares con jefatura femenina, aún no ha redefinido las obligaciones, la carga de trabajo, ni los derechos domésticos al interior de las unidades familiares (p.106).

Al respecto, Durston (1998b) y Mier y Terán (2004) coinciden en señalar que las sociedades campesinas han sido tradicionalmente jerárquicas y patriarcales. De tal forma, aunque gran parte de la participación de la población rural en el trabajo asalariado ha sido conformada por mujeres jóvenes, el hecho de que éstas consigan recursos económicos, e incluso su aportación económica pueda ser la de mayor peso en el ingreso familiar, no ha significado que puedan tener el control sobre los recursos, ni tener libertad en su toma de decisiones. Aun así, su desplazamiento y socialización fuera del núcleo familiar ha generado un espacio de independencia y aspiración que no había sido observado en esos entornos (Bonfil, 2001).

A partir de estas consideraciones, para la presente investigación ni la edad biológica ni la incorporación a las actividades productivas determinan la salida de la etapa de juventud en el ciclo de vida de las y los jóvenes rurales.

En la misma tónica, es importante mencionar que algunos otros eventos que se han utilizado como marcadores de la entrada en la etapa adulta del ciclo de vida, tales como el matrimonio y la salida del hogar familiar para la formación de uno independiente, han sufrido importantes transformaciones (Arias, 2012; Mier y Terán, 2007), en consonancia

con los cambios que se han verificado en los territorios rurales, que hacen difícil establecer alguno de ellos como indicador de la transición entre etapas.

Entre los factores que en el contexto rural han incidido en la modificación de dichos eventos se encuentran el incremento en la inserción y trayectoria escolar, que se ha vinculado a que se haya retardado algunos años la edad del matrimonio (Mier y Terán, 2007); situación que se presenta con mayor frecuencia en el caso de los hombres, dado que la instrucción escolar de las mujeres sigue siendo poco valorada y que la educación sigue siendo onerosa para las familias (Bonfil, 2001).

Asimismo, el aumento en la esperanza de vida de la población (Mier y Terán, 2004) ha representado importantes retos y presiones para los hogares rurales (Arias, 2012); así como, la creciente pauperización de las comunidades, que ha promovido la dependencia de ingresos no agropecuarios -tales como salarios, remesas, y transferencias condicionadas-, e impulsado la pluriactividad y la migración. A su vez, esto ha modificado la organización de las familias como unidades de producción doméstica y la orientación y prioridad de sus tareas (Arias, 2009).

De la misma forma, la disminución de la propiedad agraria ha dificultado la independencia y la formación de nuevos hogares en las mismas comunidades, lo que ha provocado un aumento en la emigración, la geriatrización de los espacios rurales, así como la modificación de los modelos tradicionales de herencia y relevo generacional; situación que ha aumentado la feminización de quienes se encuentran al cuidado de las y los adultos mayores (Arias; 2012; 2013).

Ante este escenario de profundas modificaciones en el contexto rural, se complejiza utilizar los marcadores tradicionales de transición en las etapas del ciclo de vida y el modelo tradicional de la evolución cíclica del hogar rural.

Ahora bien, si en estos entornos la obligación conferida al tener el *encargo* y/o asumir las *funciones y responsabilidades* de lo que se conoce como *jefaturas* de las unidades familiares -que tradicionalmente han sido diferenciadas por el género- es lo que va marcando la frontera entre la juventud y la etapa adulta, luego entonces, en la capacidad de toma de decisiones, que incluye el control sobre los recursos, y la legitimidad⁶⁶ con la

⁶⁶ Fernández de la Reguera (2014), al estudiar los procesos de autonomía en la toma de decisiones de mujeres en contextos migratorios, retoma -entre otros elementos- el concepto de *consentimiento legítimo* de Tepichín (2005) para dar cuenta de que la legitimidad con la que las mujeres toman decisiones es uno

que esta capacidad se ejerce, se revela un indicador que da cuenta de la etapa del ciclo de vida en el que se encuentran las personas y su posición al interior de las familias.

Ya que la juventud supone tanto una condición como un proceso socialmente construido, y, por tanto, es determinada relacionamente (Villa, 2011), además, de la regulación institucional de normas, comportamientos y el establecimiento de imágenes culturales que reconocen socialmente esta etapa, también resulta necesario un ejercicio en el que las y los jóvenes rurales se reconozcan como tal y por tanto generen imágenes culturales propias y compartidas con quienes identifican como sus pares, lo cual posibilita un espacio de adscripción gregaria en el cual toma relevancia el sentido de su construcción social.

De tal forma, se vislumbra la gran diversidad que existe en entornos rurales, por ejemplo, que existan mujeres de 16 años que no han experimentado la juventud como etapa debido a que se casaron a los 13 años e inmediatamente les fue conferido el rol de conyugue del jefe de familia; o que hombres y mujeres jóvenes se reconozcan en la etapa juvenil y pese a que de su trabajo dependa el ingreso económico de su familia no tengan capacidad de toma de decisiones o el control de sus recursos; o también que haya personas jóvenes que se reconocen como tal, pese a que tienen la responsabilidad de su automantenimiento y vivan fuera del hogar de su familia de origen -aunque este último caso aún se observa en menor medida (Mier y Terán, 2004).

Ahora bien, si por *rurales* se entiende a las juventudes que permanecen en el medio rural o a quienes desarrollan su vida en torno a las actividades rurales, sin que ello suponga la dedicación exclusiva a actividades agropecuarias (Kesller, 2005), esto implica que lo que caracteriza a esta(o)s jóvenes es la construcción social que posibilita el contexto, con todas sus normas y pautas de comportamiento institucionalizado, con el que están estrechamente relacionados, ya sea interactuando o habitando, y en el que pueden dedicar

de los indicadores para determinar su posición y condición al interior de la familia y, por tanto, del estado que guardan en ésta las relaciones de género. Si bien dicho trabajo centra su análisis de la autonomía de mujeres adultas, sobre todo conyugues o madres solteras, de su lectura se puede inferir que la toma de decisiones está jerarquizada, además del género, por un criterio etario, entendido éste como etapa del curso de vida, de modo que si las mujeres adultas regularmente se encuentran subordinadas a las decisiones de los hombres, los hijos y las hijas en primer lugar se subordinan a la decisión de los hombres o a las mujeres que ejercen la jefatura del hogar, y en segunda instancia a las mujeres adultas madres o tutoras. Al mismo tiempo, en la división social y sexual del trabajo con la que se organizan las familias suele existir una desigualdad en relación al grado de subordinación y dependencia de las hijas o tutoradas respecto de los hijos o tutorados, que merma la capacidad de toma de decisiones de las mujeres jóvenes y niñas.

tiempo y esfuerzos -o no- a actividades productivas o reproductivas propias del medio rural.

Es menester puntualizar que esta definición además de suponer la existencia de juventud entendida como alteridad de la etapa adulto en el ciclo de vida, también refiere a cierta identificación, al menos contextual, con el entorno que posibilita una adscripción gregaria, compartida por jóvenes rurales en cada contexto que implica “referentes simbólicos comunes propios o apropiados (estilo y estética, lenguaje), comportamiento (roles en el grupo mayor); producidos y autoproducidos por un segmento en un tiempo variable y facilitados por la sociedad (...), que marcan su accionar y pertenencia” (González, 2003, p.165).

Con esas premisas, el término *juventudes rurales* también da cuenta de la tensión que caracteriza la compleja interacción entre este sector con su entorno, así como entre las imágenes culturales albergadas en la construcción social que configuran su universo simbólico y las imágenes culturales del entorno institucional que son establecidas para caracterizar atributos deseables en éstos.

Así, cuando se utiliza el término “rurales” no se impone una identidad (González, 2013) o una característica de corte esencialista (véase Figueroa, 2005; Reguillo, 2009), sino que se hace referencia a la interacción en un contexto determinado en el que experimentan su vida, que por una construcción social se caracteriza como rural, y que supone la interrelación contextual con otros, donde se configuran sus afectos, relaciones y ocupaciones, y establecen pautas que son determinadas y que a la vez determinarán la situación en la que se encuentran.

Ya que resulta complicado asentar una definición teórica sobre las juventudes rurales lo suficientemente exhaustiva para generar un amplio consenso en torno a ésta, se vuelve imperativo impulsar más investigaciones con ese propósito.

No obstante, en este trabajo de tesis se entenderá como juventudes rurales a quienes en un rango etario de 12 a 29 años, que se adscriben como jóvenes y que otras personas reconocen como tal -lo cual supone regularmente que su capacidad de toma de decisiones esté subordinada a quien detente la jefatura de los hogares-, habiten o desarrollen sus actividades en un lugar en el que se realizan labores agropecuarias, aun cuando éstas no sean las principales, y que sus habitantes reconozcan como rural, independientemente de

la cantidad de personas que lo conformen; en suma, personas en las que se intersecciona la juventud como etapa del ciclo de vida, y lo rural como el contexto en el que dicha etapa se experimenta.

Resulta importante consignar que, para Medina *et al.*, (2013), a las juventudes rurales se les tendría que pensar “más allá de la antítesis urbano-rural, joven-adulto, excluidos-integrados, y admitir su carácter heterogéneo (...) configurando diversas formas de ser joven (...) y no sólo diferenciados de los jóvenes urbanos (p.35).

No obstante, hay una problemática que en primera instancia tiene que ser subsanada, sin perder la perspectiva de la pluralidad de las juventudes rurales, para poder establecer abordajes que dejen concepciones dicotómicas, a saber: las juventudes rurales están en una situación en que no son ni sujetos de atención ni sujetos titulares de derechos (Medina *et al.*, 2013), por lo que han sido excluidas de la vida pública del país (Pacheco, 2013).

Durston (1998a) describe que la juventud rural en casi toda América Latina es invisibilizada, y por tanto excluida, por las administraciones gubernamentales y por quienes toman las decisiones políticas.

Para este autor, esa situación se manifiesta al menos en tres ámbitos, las juventudes rurales son: **a)** casi invisibles en los institutos de juventud, los cuales presentan sesgos urbanos y aplican sus programas sin tomar en cuenta las realidades rurales; **b)** invisibilizadas en los programas de combate a la pobreza rural que diluyen las identidades y la participación de las juventudes rurales como agentes de desarrollo; **c)** casi invisibles para la mayoría de los investigadores y de otras áreas de conocimiento, lo que limita la comprensión de las realidades rurales y la interacción de los actores sociales que intervienen en ellas (pp.1-4).

Si para que exista la juventud deben darse, entre otras condiciones, el establecimiento y regulación de normas, comportamientos y pautas institucionales que reconozcan socialmente esta etapa del ciclo de la vida, entonces las entidades públicas y la instrumentación de sus acciones tienen un papel preponderante en el establecimiento de dichas condiciones.

Siguiendo esa lógica y si se acepta que resulta estratégico para los gobiernos trabajar con las personas jóvenes para potenciar su desarrollo, entonces la población joven en contextos rurales debe de contar con políticas públicas que les permita posicionarse como

protagonistas de un desarrollo sostenible, armónico con el planeta, y que busque el mayor grado de bienestar social.

No obstante, en esta investigación se parte del supuesto de que en México el diseño de las políticas públicas de juventud tiene un sesgo urbanizante cuando define a su población objetivo, en correspondencia con el desarrollo que ha tenido la construcción social del concepto de juventud. Si este supuesto se verifica entonces se estarían invisibilizando a las personas jóvenes rurales y fomentando procesos de exclusión desde el sector gubernamental.

Ante ello, se insiste en la necesidad de que en el diseño de las políticas públicas de juventud se reconozca la existencia de juventudes rurales y que por tanto la construcción social que se haga de su población objetivo haga una inclusión adecuada de éstas. Esto pasa necesariamente porque dichas políticas tengan un espectro más amplio de atención que no se circunscriba a caracterizar a las y los jóvenes con sesgos urbanizantes, homogenizando a las juventudes (Pérez, 2000), sino que reconozca su diversidad y las diferentes intersecciones que se da en las personas en esta etapa del ciclo de vida con lo rural.

En ese orden de ideas, es importante mencionar que en las políticas públicas de juventud orientadas hacia las personas jóvenes que viven en contextos rurales existe la posibilidad de que se siga perpetuando la construcción social negativa de lo rural, se ahonden las desigualdades al interior de este sector y se promueva la exclusión social de quienes habitan en esos territorios.

Por tanto, en el siguiente capítulo de este trabajo se definirá un marco de análisis de políticas públicas coherente con el enfoque del constructivismo social que permite analizar la construcción social de la población objetivo de las políticas públicas de juventud que se han formulado e implementada en el país, para tratar de corroborar el supuesto desde donde parte esta investigación.

CAPÍTULO II

2- SOBRE EL OBJETO (POLÍTICAS PÚBLICAS) DE LA INVESTIGACIÓN

Los poderosos legitiman sus privilegios por herencia, cultivan la nostalgia. Se estudia la historia como se visita un museo; y esa colección de momias es una estafa. Nos mienten el pasado como nos mienten el presente: enmascaran la realidad. Se obliga al oprimido a que haga suya una memoria fabricada por el opresor, ajena, disecada, estéril. Así se resignará a vivir una vida que no es la suya como si fuera la única posible.

Eduardo Galeano. *Las venas abiertas de América Latina*.

Durante las últimas décadas ha tomado relevancia tanto para la sociedad civil como para la academia el estudio de las políticas públicas. Este auge es resultado de múltiples esfuerzos, luchas políticas, movimientos sociales, investigaciones académicas, sistematizaciones administrativas, entre otros muchos elementos que han subrayado la trascendencia de las políticas públicas en su carácter de instrumentos que tienen los Estados para incidir en la realidad social.

En esta suerte de torre de Babel que es la sociedad globalizada han surgido múltiples abordajes y formas de análisis de las políticas públicas que responden a diversos paradigmas científicos e intereses. Sobre este último punto, es importante recordar que los postulados teóricos y marcos analíticos no pueden sustraerse al momento histórico del que emergen, puesto quienes los generan son seres humanos que se ven marcados por su época (Alexander, 2009), es decir, por las condiciones sociales, políticas, económicas, culturales que en un momento y lugar determinado experimentan.

Luego entonces, esos seres humanos también tienen intereses que en algunas ocasiones permean el discurso científico y tecnológico, de lo que se colige que el estudio de las políticas públicas recurrentemente está atravesado, al igual que el campo de la incidencia en ellas, por intereses que no pocas veces promueven la desigualdad y la exclusión social (Merino, 2010).

Empero, no se puede soslayar que una tarea esencial del Estado es la de ser garante del ejercicio de derechos, y que con el diseño e implementación de políticas públicas tiene la posibilidad de asegurar que estos se verifiquen, se promueva el desarrollo social, se

“*reduzca* la exclusión, *incremente* la confianza en las instituciones y *fomente* que los ciudadanos se sientan partícipes de la vida en sociedad” (González Ulloa, 2015, p. 93), por lo que resulta primordial la incidencia de todos los sectores sociales en materia de políticas públicas en aras que este mandato constitucional se verifique.

En ese sentido, es necesario que la disciplina de Trabajo Social, en su tarea de acompañar procesos de transformación social en aras de una sociedad más equitativa, incorpore herramientas analíticas desarrolladas en el campo de análisis de políticas públicas, en una lógica interdisciplinar, para fortalecer sus investigaciones, obtener mayor claridad en su práctica cotidiana, y tener una mayor participación en materia de incidencia, formulación y evaluación de políticas públicas.

Ahora bien, ante la abundante producción realizada por investigadores dedicados expresamente al análisis de políticas públicas y el floreciente desarrollo del campo en la materia (Merino & Cejudo, 2010), no es objetivo de este trabajo hacer un recuento exhaustivo ni dar cuenta de todos los marcos analíticos que existen, ni mucho menos de sus aplicaciones prácticas. Sin embargo, con fines comparativos, se hace un rápido acercamiento a tres marcos de análisis de políticas públicas –cada uno emanado de un distinto paradigma de conocimiento- que ilustran la diversidad de planteamientos en la materia (Roth, 2008; Sabatier, 2010), para así establecer la pertinencia de que en esta investigación se retome el marco de la construcción social de la población objetivo.

No obstante, antes de que se desarrolle dicho apartado, es menester en este cometido considerar ciertos elementos generales sobre las políticas en el contexto del neoliberalismo y su interrelación con los programas públicos, específicamente con los programas sociales, para establecer algunas definiciones que servirán como prolegómeno para el ejercicio analítico.

De tal forma, en el apartado 2.1 del presente capítulo se exponen de manera general las consideraciones que establecieron la pertinencia de tomar al marco de análisis de la construcción social de la población objetivo como principal referente en el ejercicio de análisis de este trabajo de tesis.

En tanto, en el apartado 2.2 se enuncia el punto de partida desde el que se trata al objeto de investigación, es decir, las políticas públicas. Para ello, se enarbolan dos definiciones básicas, la primera, de manera lógica, es la de las propias políticas públicas; la segunda

la de los programas públicos, y como éstos en materia social han tomado ciertas particularidades propias a las administraciones gubernamentales en el contexto del neoliberalismo. A partir de ello se da cuenta de la interrelación intrínseca entre éstos y se explicita porque en este trabajo el análisis de políticas de juventud tendrá como principal unidad de análisis el conjunto de programas sociales de carácter federal dirigidos a juventudes rurales.

Una vez trazadas esas consideraciones, en el apartado 2.3 se revisarán con fines comparativos algunos marcos de análisis de políticas públicas: el marco secuencial; los marcos de la elección racional institucional: *Public choice* y el Marco de Análisis y Desarrollo Institucional (*IAD*); así como el Marco de las Coaliciones Promotoras.

El capítulo cierra, en el apartado 2.4, haciendo una revisión de los principales postulados de los marcos de análisis de políticas públicas de tradición constructivista y en particular del marco de la construcción social de la población objetivo propuesto por Ingram *et. al.* (2010) del que se retoma algunos postulados como referencia para desarrollar el modelo de análisis de políticas que se utiliza en este trabajo, el cual se presenta en el apartado 2.4.2.

2.1- La delimitación del marco de análisis de políticas públicas

Desde que Harold Laswell en la década de 1950 apuntaló la ciencia política y el entendimiento de las políticas públicas como proceso (Aguilar, 1992a; Cardozo, 2006; deLeon, 1997; Jaime, F, & Dufor, G, & Alessandro, M, & Amaya, P, 2013; Merino, 2010; Roth, 2008), el análisis de éstas ha producido abundante literatura especializada y una diversidad de marcos y perspectivas para su abordaje en su formulación y diseño, en su implementación, en su evaluación o en el conjunto de los fenómenos que están implicados en la totalidad del proceso⁶⁷.

En esa lógica, para los fines de este trabajo es importante establecer tres criterios que delimitan los alcances de la investigación: **a)** la utilización de un marco que permita analizar la relación de las políticas públicas de juventud con la diversidad de jóvenes que viven esta etapa de su ciclo de vida en contextos rurales; **b)** la utilización de un marco

⁶⁷ Cf. Aguilar (1992; 1993a; 1993b); Cardozo (2006); deLeon (1997) Jaime *et al.* (2013); Merino & Cejudo, 2010; Muller (2002); Roth (2007; 2008); Sabatier (2010)

que sea coherente con el constructivismo social –que se definió en el horizonte de análisis; y c) un marco que pueda centrar su análisis en una sola de las etapas del proceso de políticas públicas⁶⁸; y que en ésta se aborde un aspecto que sea medular y trascendente, pero al mismo tiempo sea controlable y coherente, sobre todo en términos de recursos y costos económicos, para este trabajo de investigación.

Esta delimitación además de ser pertinente no deja de tener justificación desde la tradición investigativa de las políticas públicas, en ese sentido, Aguilar Villanueva (2009) puntualiza que de “ninguna manera se supone que el análisis, para ser pertinente y correcto, deba realizar todas y cada una de las operaciones cognoscitivas que implican los (...) componentes que integran una política” (p. 13-14). Antes bien, el autor⁶⁹ recomienda que en la práctica siempre se proceda de manera selectiva guiado por los propósitos del análisis (p.14).

Por su parte, Roth (2008) apunta que la mayor parte de los análisis contemporáneos de políticas públicas “no sólo usan una teoría en particular, sino que proponen marcos⁷⁰ explicativos generales que combinan diferentes teorías” (p.76).

Con esas premisas el marco de la construcción social de las poblaciones objetivo⁷¹, esbozado por Ingram *et. al.* (2010), se retoma como fuente para generar una herramienta de análisis que permita dar cuenta si las juventudes rurales son construidas como grupo objetivo en el diseño de políticas públicas y si el contenido de éstas incide, de alguna manera, en las y los jóvenes que viven en contextos rurales en la Ciudad de México.

⁶⁸ Más adelante se esbozan de manera muy general las características del marco secuencial o la secuencia de políticas públicas, no obstante, vale la pena señalar que en lo pragmático este marco posibilitó hacer ejercicios analíticos a partir de que segmentó en etapas el proceso de políticas para ese fin (Merino, 2010), lo que corresponde a lo que también se llama la secuencia de políticas públicas: diseño, implementación y evaluación. (Aguilar, 1992; 1993a; 1993b)

⁶⁹ Aguilar Villanueva genera sus análisis desde lo que se conoce como la escuela de “los libros de texto” (Cardozo, 2006; Jaime *et al.*, 2013; Roth, 2008), que no es otra cosa que el llamado marco secuencial de raíz positivista. En ese sentido el análisis de políticas públicas segmentado, de acuerdo a las posibilidades y propósitos del mismo, se recomienda sin que ello implique no poderlo articular con otras etapas de políticas, ni otros marcos explicativos.

⁷⁰ Ostrom (2010) señala que “(...) el uso de un marco general ayuda a identificar los elementos y las relaciones entre estos elementos que deben considerarse para el análisis (...)” (p.27). Por su parte, Sabatier (2010) abona al considerar que un marco es una herramienta que “identifica un conjunto de variables y relaciones que deben ser examinadas para explicar un conjunto de fenómenos” (p.348).

⁷¹ En el apartado 2.4. de este trabajo se trazarán las líneas generales sobre el marco de la construcción de las poblaciones objetivo que será retomado en esta investigación para la construcción de la herramienta analítica y que corresponde al paradigma del constructivismo social.

Medrano & Berrios (2013) subrayan que para este marco el diseño de una política pública está perfilado, en gran parte, por la manera en que se construye la población objetivo y la definición del problema en los programas sociales⁷², lo cual también incide en cómo se moldean otros elementos que integran dicho diseño (p.2).

Luego entonces, utilizar los postulados de este marco de análisis para identificar si las juventudes rurales son focalizadas como población objetivo en el conjunto de los diferentes programas sociales permitirá determinar si el ejercicio de derechos de este sector poblacional es garantizado, siendo destinatarios de acciones de políticas adecuadas, o si esos instrumentos públicos mantienen a dicho grupo en situación de exclusión social.

2.2- La interrelación de políticas públicas y programas sociales

Antes de proceder a argumentar cómo se interrelacionan las políticas públicas con los programas sociales y la importancia que tiene esta relación para el análisis, es importante incorporar algunas consideraciones que precisan las políticas públicas, de manera que pueden constituir cierto prolegómeno para el ejercicio analítico.

Según Velásquez (2009) “para que una política sea pública tiene que contar necesariamente con la participación de autoridades públicas, esto es, con personas e instituciones⁷³ facultadas expresamente por el ordenamiento jurídico para hacer parte del proceso” (p. 164).

En el mismo sentido, Merino (2010) señala que “en cualquiera de sus modalidades, la política pública supone siempre e invariablemente una intervención del Estado (incluso destinada a dejar de intervenir (...))” (p.28).

⁷² En el siguiente apartado 2.2. se define lo que es un programa social en tanto programa público y cómo se relaciona con la definición de políticas públicas, así como la forma en que el estudio de estos se privilegia en el análisis de políticas.

⁷³ Aquí instituciones no se entiende en el sentido que le confieren Berger y Luckmann como ordenadoras del universo simbólico en el que toda la experiencia humana se desarrolla (2001, pp. 66-124), tal como se perfiló desde el constructivismo social en el apartado 1.4 de esta investigación; ni en el sentido que les da Ostrom (2010), desde el marco de análisis y desarrollo institucional que será esbozado en el apartado 2.3. de este trabajo, que considera que las instituciones son “conceptos fundamentalmente compartidos –en correspondencia con el constructivismo social- utilizados por los seres humanos en situaciones recurrentes organizadas por reglas, normas, y estrategias” (p. 25). Antes bien, parece que Velásquez (2009) asumiría una definición de instituciones que, como señala Ostrom (2010), implicaría a las entidades organizacionales tales como un partido político, un órgano legislativo o la familia. (p.25)

Muller (2002) considera que “hay política pública cuando una autoridad política local o nacional intenta, a través de un programa de acción coordinado, modificar el ámbito cultural, social o económico de actores sociales” (p.50).

Mientras que Aguilar (2009) señala que una política pública no es una acción gubernamental efímera con la que la administración estatal responde a situaciones coyunturales de demandas sociales y circunstancias políticas específicas (p. 15). Para este autor lo que distingue una política pública de otras actividades gubernamentales es que sus acciones se sostienen en el tiempo, es decir que se mantienen, o por lo menos se reproducen por una periodicidad que las vuelven estables (p.15). Además, las acciones que la constituyen están estructuradas en un programa coordinado, “sistemático en su operación, que constituye el patrón de comportamiento o el modo como el gobierno aborda de manera permanente el cumplimiento de las funciones públicas o la atención de determinados problemas sociales” (p. 14).

Para Velásquez (2009), además de acciones, en una política pública se incorporan otros elementos –como la omisión y la inmovilidad (inacción)⁷⁴- como parte de los factores que se integran en el proceso. Para este autor la política pública surge en un contexto que la origina y la alimenta, a la vez que la política pretende conservar o transformar dicho contexto. En este entendido, en una política pública existe la oportunidad de realizar “acuerdos”, esto es, la posibilidad de que exista participación de la ciudadanía en su formulación (p. 156).

Una política pública es un proceso integrador de decisiones, acciones, inacciones, acuerdos e instrumentos, adelantado por autoridades públicas con la participación eventual de los particulares, y encaminado a solucionar o prevenir una situación definida como problemática. La política pública hace parte de un ambiente determinado del cual se nutre y al cual pretende modificar o mantener.
(p.156)

Aguilar (2009) también toma en cuenta la posibilidad de que sectores ciudadanos tengan participación en el proceso de políticas públicas, ya en el proceso de diseño y/o en la

⁷⁴ “Una política puede consistir en no hacer nada” (Hecló, 1972, citado en Bustelo, 2001, p.39)

implementación de éstas. Así, en la descripción que hace de la política pública la define como:

a) un conjunto (secuencia, sistema, ciclo) de acciones, estructuradas en modo intencional y causal, que se orientan a realizar objetivos considerados de valor para la sociedad o a resolver problemas cuya solución es considerada de interés o beneficio público; b) acciones cuya intencionalidad y causalidad han sido definidas por la interlocución que ha tenido lugar entre el gobierno y los sectores de la ciudadanía; c) acciones que han sido decididas por autoridades públicas legítimas; d) acciones que son ejecutadas por actores gubernamentales o por éstos en asociación con actores sociales (económicos, civiles), y e) que dan origen o forman un patrón de comportamiento del gobierno y la sociedad (p.14)

En tanto que Merino (2010), al aserto de la participación estatal en las políticas públicas, agrega su dimensión temporal, esto es, que son “parte de su tiempo histórico, de su entorno institucional y *de las redes sociales a las que se inscribe*” (p.52). En ese sentido, el analista subraya que la formulación de una política supone haber asumido criterios, teorías y otras consideraciones para definir un problema público y por tanto haber hecho también una elección entre las diferentes propuestas para abordarlo –incluida la decisión de no hacer nada.

Por ello, invariablemente, una política pública afecta a lo público⁷⁵ y a lo que va constituyendo el bien común. No obstante, esta serie de decisiones están mediadas por las ideas del mundo que expresan también una serie de valores de las personas y grupos implicados en su diseño, y que influyen también en su implementación, en tanto que para Merino la coherencia, adaptación y compromiso con dichos valores, suponen un presupuesto para su éxito en esta fase, por tanto, una política pública es también “una afirmación de valores” (p.54) de los grupos que las formulan.

Por su parte, Muller (2002) concibe a las políticas públicas como un proceso de mediación, es decir, como un mecanismo que promueve la resolución de conflictos y tensiones generadas en diferentes partes del cuerpo social, esto es en los sectores⁷⁶

⁷⁵ Merino (2010) lo refiere como el espacio público, categoría que retoma de Hannah Arendt, aunque sólo la explica en contraposición a lo individual, privado y a intereses de grupo, sino a lo que representa el bien común (pp.29-42).

⁷⁶ Muller (2002) resalta que el proceso de transformación de las sociedades tradicionales, que basaban su funcionamiento en la solidaridad y en una lógica territorial, dio como resultado que en las sociedades

sociales. Entendida la política pública desde una lógica sectorial, el autor puntualiza: “la política pública es un proceso de mediación social, en la medida en que el objeto de cada política pública es tomar a su cargo los desajustes que pueden ocurrir entre un sector y otros sectores, o aun entre un sector y la sociedad global” (p.48).

Para este analista las políticas públicas no tienen que ver exclusivamente con procesos de toma de decisiones, sino con elementos cognitivos que implican la configuración de espacios sociales, es decir, del “lugar donde una sociedad dada construye su relación al mundo –a la vez que es- (...) también la construcción de una ‘imagen de la realidad sobre la cual se quiere intervenir’ ” (Muller, 2006, p.95, citado en Roth, 2008, p. 85).

En este punto, se empieza a delinear la importancia que toma el papel de las ideas en la definición de políticas públicas (p.85). En ese sentido, Majone (2005) subraya que “la política pública está hecha de palabras” (p.35). La relevancia de esta aseveración toma lugar en el enfoque constructivista, dado que el discurso es un elemento fundamental para los marcos que se inscriben en éste (Cejudo, 2010, p.93). Así, la discusión y la persuasión empiezan a tomar un lugar central en la construcción de las políticas públicas (Majone, 2005, p.35).

Cejudo (2010) señala que las políticas públicas están influidas “por los discursos con los que se definen los problemas, se legitiman las decisiones, se presentan los resultados y se entienden los procesos” (pp.93-94), es decir, que a diferencia de lo que se enarbola desde otros enfoques⁷⁷ las políticas públicas “no sólo están determinadas por el marco institucional⁷⁸, por las organizaciones que les dan cobijo, las leyes que las sustentan y los valores que las justifican” (p.93).

contemporáneas lo territorial se difuminara por el desarrollo de la división del trabajo en el contexto del crecimiento del capitalismo que separó a la familia en su fundamento económico como unidad de producción confinándola a la esfera meramente reproductiva (lo cual incluía el ocio y el esparcimiento); y que se organizaran las sociedades reagrupándose en “sectores” determinados por la división del trabajo, cada vez más especializados, con necesidad y criterios de tener una formación –en su acepción vinculada con la educación- más específica. (pp. 41-43)

⁷⁷ En el siguiente apartado (2.3.) se describirán los principales factores que son tomados en otras posturas que no toman en cuenta ni las ideas, ni el discurso como elemento que persigue el convencimiento para legitimar proyectos, sino que toman en cuenta factores basados sólo en la racionalidad o en cálculos técnicos sin que los intereses políticos jueguen un papel central.

⁷⁸ Es conveniente recordar que para el enfoque del constructivismo social las instituciones y la institucionalización tiene un carácter amplio, que constituyen esquemas que tipifican tanto las acciones habitualizadas como a los actores (Berger & Luckmann, 2001, p. 76), y que en última instancia legitiman el orden institucional en una totalidad simbólica (p.124) en la que toda experiencia humana se desarrolla (p.125). No obstante, Cejudo cuando alude al marco institucional no lo hace en términos de entender a las instituciones desde la perspectiva del constructivismo social, sino en la tradición del análisis de políticas

En este trabajo una política pública comprenderá: un proceso que influye en la manera en que la sociedad construye su realidad, en un momento y contexto determinado, a partir de que una autoridad pública decide (de manera unilateral o influida por el diálogo con otros sectores sociales) mantener o modificar el ámbito social, y/o económico, y/o cultural, al implementar acciones y/o hacer omisiones (en las que participan actores gubernamentales y en ocasiones también otros actores sociales) de manera más o menos coordinada⁷⁹, sistemática, y continua (al menos durante un periodo estable de tiempo) en un programa estructurado; buscando persuadir a la sociedad de que se pretende el bienestar común al intervenir en un asunto que se considera es de interés general, y/o al prevenir, contener, diluir o resolver un problema que se presume como público.

Con ese fin se enarbola un discurso que justifica las causas, define intenciones, los problemas y la población objetivo, y que está sustentado en valores determinados. Asimismo, se asume que en la política pública se definen acciones o se mandatan inacciones; regularmente se especifican instancias responsables de ejecución y en ocasiones de seguimiento; se implican acuerdos y alianzas con instancias públicas y otros actores sociales; se asignan, o no, recursos materiales, monetarios y humanos; y se proyectan resultados -que en ocasiones pueden ser enunciados definiendo un tiempo determinado, o también pueden no expresar explícitamente una dimensión temporal.

Después de esas consideraciones, es importante precisar algunos puntos sobre los programas públicos y en particular sobre los programas sociales, en tanto que sus características resultan ser consustanciales a las políticas públicas, y por tanto constituirán los elementos en los que se localizan las unidades de análisis de esta investigación.

Velásquez (2009) define que para que exista una política pública no es necesario que éstas estén consignadas en un plan de desarrollo, por lo que desde una política de Estado hasta un programa o un proyecto de orden municipal puede ser tomado como una política pública (p. 157)

públicas que en mucho ha abrevado de la noción de la ciencia política que por lo regular remite a las instituciones políticas y a la estructura institucional de los gobiernos en sus estudios (Dye, citado en Aguilar, 1993a, pp. 65-66).

⁷⁹ Más o menos coordinada se refiere a que a pesar de que en planes y programas se enarbolan la articulación de diferentes entidades gubernamentales -y, en ocasiones, otras instancias civiles y del sector privado- en la práctica cotidiana las entidades públicas frecuentemente realizan sus acciones de manera descoordinada o aisladas con otras instancias, aunque éstas sean estatales o locales. (Fundación Idea, s.a.)

Para Aguilar Villanueva (2009) los programas son “acciones intencionales y causales, pero se dirigen a realizar objetivos o metas particulares que desagregan los fines u objetivos mayores y más complejos que integran una política pública” (p.16).

De esta manera, los programas son estrategias institucionalizadas⁸⁰ que representan la “materialización de las ideas de políticas públicas en las propuestas concreta de acción” (Medrano & Berrios, 2013, p. 6), es decir, que los programas “suelen ser las acciones concretas que los gobiernos llevan a cabo para realizar sus funciones públicas” (Aguilar, 2009, p. 15).

Por lo tanto, las políticas públicas están integradas por un número determinado de programas conexos o inconexos (p.16), de tal suerte, que incluso pueden llegar a considerárselas como un conjunto estructurado de estos (p. 15).

En ese orden de ideas, Muller (2002) refiere que por pragmatismo muchos análisis “identifican la política pública con el programa de acción gubernamental” (p. 48). A su vez, Cardozo (2006) apunta que frecuentemente en la literatura anglosajona de políticas públicas no se distingue entre políticas y programas públicos (p.26).

Mientras que Medrano & Berrios (2013) refieren que en tanto los programas concretos son la principal fuente de observación en la tarea de detectar “ideas dominantes que prevalecen en un sector dado *no es raro que en los estudios de política pública los programas constituyan la unidad de análisis por antonomasia*” (p.6).

Para el caso mexicano resulta particularmente útil establecer dicha unidad de análisis, dado que la asignación del gasto público federal, que hace operativas las políticas, puede localizarse en los programas (Merino & Vilalta, 2014; Merino *et. al.*, 2015).

Según la Estructura Programática empleada en los Proyectos de Presupuesto de Egresos 2015, y 2016 (SHCP, 2014; 2015), los *programas presupuestarios (Pp)*⁸¹ son “la

⁸⁰ Para Ostrom (2010) las estrategias son planes regularizados enmarcados en la estructura que producen las reglas y normas que organizan como instituciones, es decir, como prescripciones compartidas del deber y el no deber, en situaciones recurrentes.

⁸¹ Los *Pp* son clasificados por grupos, finalidades y modalidades en al menos 23 tipologías. Véase los documentos de la Estructura Programática a Emplear en el Presupuesto de Egresos en 2016 (SHCP, 2015) y en su modalidad en 2014 (SHCP, 2014).

categoría programática que permite agrupar las asignaciones presupuestarias en conjuntos de acciones homogéneas y vincularlas al logro de resultados (...)” (SHCP, 2015; p.9).

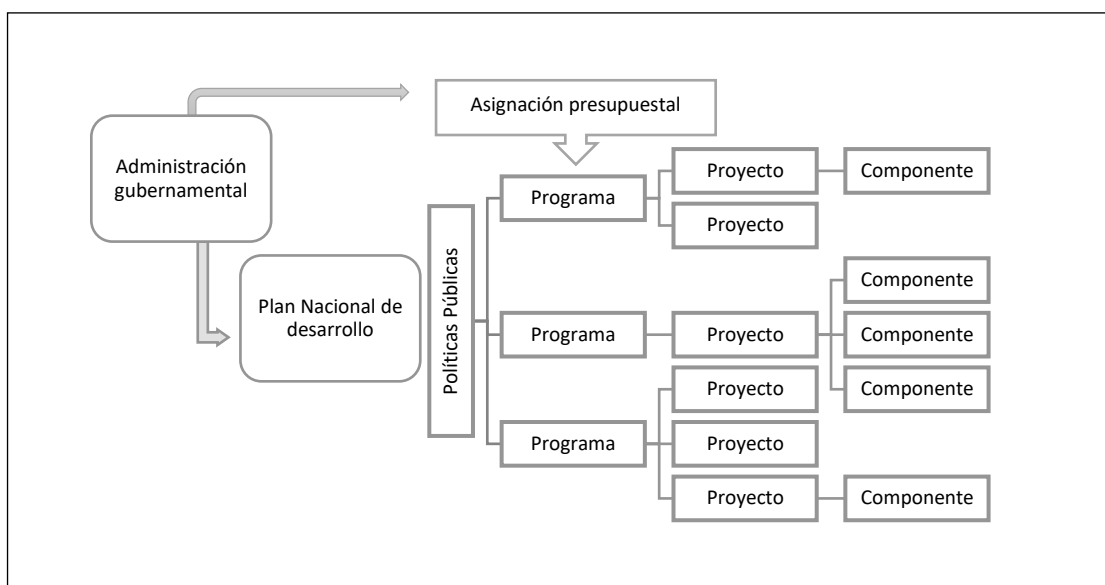
Dicha Secretaría señala que desde que el modelo de *presupuesto por programas (PPP)* fue adoptado en 1976 hasta su actual forma de *Presupuesto basado en Resultados (PbR)/Sistema de Evaluación del Desempeño (SED)*, los *Pp* resultan la principal categoría en la estructura programática en la administración pública de México, en tanto, que para efectos presupuestarios los programas son los instrumentos en donde las dependencias y entidades establecen la forma en que realizarán “el cumplimiento de sus funciones, políticas y objetivos institucionales, conforme a sus atribuciones” (p.5).

Si bien ha quedado establecida la pertinencia de que los programas públicos sean designados como unidad de análisis de políticas, es necesario puntualizar que en la presente investigación su abordaje no se realiza desde un enfoque presupuestal o relacionado con el gasto público, sino desde el análisis de la construcción social de su población objetivo, cuyo modelo analítico se propone en el sub apartado 2.4.2 de esta tesis.

Conviene anotar que la administración pública federal puede entenderse según el conocido modelo en el que se establece una división jerárquica entre **a) políticas**, las cuales están constituidas por un conjunto de programas que persiguen los mismos objetivos; **b) programas** en los que se establecen prioridades de la intervención, se identifica, ordena y planifica los posibles proyectos o acciones a realizar, y se asignan los recursos para ello; y **c) proyectos**, que constituyen la unidad mínima, y por tanto más ejecutiva, a la que los programas asignan recursos. Es a través de un conjunto integrado de procesos y actividades que se orientan a la producción de bienes o a la prestación de servicios específicos que los proyectos deben ser implementados. Por tanto, es frecuente que un programa sea definido como una constelación de proyectos. (véase Cardozo, 2006; Cohen & Franco, 1992; Cortez, 2006; Martínez, 2005)⁸².

⁸² En el clásico texto sobre *Evaluación de proyectos sociales* de Cohen & Franco (1992) se establece también que un *plan* es “la suma de programas que buscan objetivos comunes, ordena los objetivos generales y los desagrega en objetivos específicos, que van a constituir a su vez los objetivos generales de los programas (...)” (p.86). Si bien ésta es una definición que en orden jerárquico es coincidente con la posición que se les asigna a políticas públicas, y que también pudiera hacer referencia al *Plan Nacional de Desarrollo* como documento rector de la administración pública, en este trabajo de tesis no se retoma como sinónimo de política pública, dado que los autores señalan que el *Plan* puede estar ausente, mientras que los programas y proyectos no. El plan en este trabajo de tesis es un documento eje que plasma de manera

Gráfico 4. Jerarquía de Programas Públicos



Fuente: Elaboración propia

Con esas premisas, en este trabajo se considerará que las políticas públicas de juventud, como estrategias institucionalizadas que se encuentran orientadas a brindar atención a jóvenes⁸³, están expresadas -y por tanto pueden rastrearse y ser analizadas- en el conjunto de programas públicos conexos o inconexos, es decir, articulados o no entre sí, que estructuran las acciones concretas, sistemáticas y continuas que las entidades públicas⁸⁴ implementan y/o tienen como mandato para brindar atención a las juventudes⁸⁵.

Es importante puntualizar que entre esos programas se tendría que encontrar acciones concretas para responder a las necesidades particulares de las juventudes rurales, en el

sinéctica el proyecto de nación de la administración gubernamental, del cual sirven como punto de partida las políticas públicas.

⁸³ Independientemente que estas políticas, programas y acciones en su definición de población objetivo no expresen el término juventudes o joven o incluso jóvenes, *v.gr.* los programas que se dirigen a “adolescentes”

⁸⁴ Por entidades públicas en este trabajo se entenderá a los organismos dependientes del presupuesto público, pero limitándose a la esfera de la estructura gubernamental tales como Secretarías, Subsecretarías y otras oficinas de Gobierno, así como organismos públicos tales como Institutos Electorales o Comisiones de Derechos Humanos, y que son conocidos como instituciones públicas en el sentido coloquial del término. Ostrom (2010), señala que estas entidades (...) –aquí expresadas las pertenecientes al sector público– también son conocidas como instituciones (p.25)

Por ello, en este trabajo el término “instituciones públicas” también puede ser utilizado en ocasiones para referirse a las entidades públicas, sin que profundice -aunque esté implícito- el nivel del orden simbólico que implica el término instituciones para el constructivismo social o para la definición que hacen los marcos neo institucionales en Ostrom (2010).

⁸⁵ *Cf.* Estrategia 2.2.2 del Objetivo 2.2, correspondiente al México Incluyente estipulado en el *Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018*. Gobierno Federal.

entendido que las políticas públicas, además de adquirir un carácter sectorial al reconocer una condición común definida por el rango etario, necesariamente tienen que dar cuenta en sus diseños que las juventudes son construcciones sociales y por tanto están constituidas por una enorme diversidad de personas que experimentan de distintas formas esta etapa en el ciclo de vida, lo que conlleva múltiples características y problemáticas de acuerdo al contexto específico en el que se encuentren.

A lo anterior se aúna la responsabilidad del Estado -mandatado en distintos ordenamientos legales- de priorizar que sus programas, y el presupuesto destinado a éstos, “lleguen a población que han sido discriminadas históricamente y/o de manera reiterada” (Merino & Vilalta, 2014, p. 13), tal como es el caso de las juventudes rurales.

En ese sentido, los programas sociales –en tanto programas públicos con los que la administración gubernamental trata de disminuir los niveles de pobreza multidimensional, contrarrestar la desigualdad y la discriminación de población en situación de vulnerabilidad cobran particular importancia.

Siguiendo a Cordera & Provencio (2016), en México la política social “se ejerce a través de una multiplicidad de programas sociales” (p.27), y constituye parte fundamental de las políticas con las que el Estado trata de garantizar los derechos humanos consagrados en la constitución y producir el desarrollo social estipulado en la Ley General en la materia (LGDS)⁸⁶ (CONEVAL, 2015b).

Si bien hay profundas diferencias en las posiciones que se asumen acerca de los resultados, consecuencias, principios, motivaciones, intereses e incluso definiciones y formas de funcionamiento de la política social a partir de la puesta en marcha del modelo neoliberal⁸⁷ en México y la región de América Latina y el Caribe (*v.gr.* Arriagada, 2006;

⁸⁶ Es importante destacar que entre los derechos económicos y sociales contemplados en La Ley General de Desarrollo Social se incluye el derecho a la no discriminación, en el cual hace énfasis en grupos sociales que por sus características específicas se encuentran en mayores condiciones de vulnerabilidad. No obstante, aún no hay un indicador completamente definido para medir su avance o retroceso en términos de desarrollo social (CONEVAL, 2015b).

⁸⁷ Vázquez (2016) señala que el neoliberalismo en términos abstractos se refiere a variantes de la aplicación de la teoría económica neoclásica en la que no hay lugar para la política social o económica en tanto que constituyen intervenciones del Estado en el mercado que generan distorsiones o desequilibrios ajenos a su funcionamiento. No obstante, en su aplicación práctica la función del capital y el adecuado funcionamiento de los mercados han requerido de un conjunto de condiciones que han quedado como atribución de los Estados, de manera que estos implementan políticas económicas y sociales con ciertas características que se engloban en lo que es conocido como modelo neoliberal (pp. 25-27). Vilas (1998) sintetiza este modelo en “i) desregulación amplia de la economía; ii) apertura asimétrica; iii) desmantelamiento del sector público; iv) autonomía del sector financiero respecto de la producción y el comercio” (p.115). Para este

Boltvinik, 2004; Cohen & Franco, 1992; Contreras, 2000; Cordera & Provencio, 2016; Cortez, 2006; Duhau, 2001; Franco, 1996; Levy, 2007; Medrano, 2010; Ortiz, 2007; PNUD; 2014; Raczynski, 1995; Scott; 2000; 2005; 2012; Torres & Rojas, 2015; Vilas, 1998), existe un amplio consenso que destaca a la focalización como una de las principales características que han adoptado los programas sociales y por extensión la política social.

Vilas (1998) puntualiza que la focalización busca un uso más eficiente de recursos ante la necesidad de confrontar la masificación de los problemas sociales con fondos recortados (p. 122). Cordera (2007) agrega que se trata de asegurar que “los servicios sociales lleguen a la población que menos tiene y se logre mayor equidad y eficiencia” (p.236). De tal forma, al implementar programas focalizados se ha buscado contar con instrumentos de política social para tratar de llenar los vacíos que existen en la atención a las necesidades de la población más excluida (Cordera & Provencio, 2016, p.27), en un contexto que se obliga a racionalizar el sistema social del Estado por la recurrente privatización de servicios y la cíclica contracción de fondos asignados al gasto público (Vilas, 1998, pp.120- 122).

Si bien se ha señalado diferencias entre *políticas focalizadas*, en tanto instrumentos que tratan de beneficiar únicamente a personas por debajo de cierta línea de pobreza o riesgo social, y *políticas selectivas*, que son dirigidas a grupos o sectores específicos definidos por su categoría sociodemográfica, de su ciclo de vida o de su actividad o inserción productiva, en la práctica ambos tipos de políticas se entrecruzan en los programas sociales pues el criterio definido por la categoría está estrechamente relacionado con el riesgo social asociado a alguna vulnerabilidad determinada por el acceso a derechos sociales y al nivel de ingreso económico (Raczynski, 1995).

En consecuencia, ambos tipos de políticas se diluyen en los mecanismos de focalización. Esta situación se explica en parte, porque en la región, durante los últimos años, la política social se ha tratado de orientar, al menos en discurso, por un enfoque dirigido a la atención

autor, en este modelo el Estado fija el tipo de cambio, las tasas de interés y la política tributaria, y bombea ingresos privilegiando al sector financiero. Lo social es considerado como parte del gasto público y no como inversión, por lo que la política social trata de compensar los efectos negativos de los ajustes macroeconómicos, apoya el proceso de acumulación de capital, legitima el orden político y trata de que las condiciones de vida de la población que está en condiciones de pobreza no se deteriore más, tarea que resulta afectada debido a las privatizaciones y a los recortes del gasto público, de manera que la política social no cumple una función integradora sino compensatoria (pp. 114-118).

de ciertos grupos de manera transversal –mujeres, niñez, juventudes- y a combatir la pobreza, desarrollando capacidades en la población involucrada (Arriagada, 2006; Serna, 2012).

De tal manera, en la mayoría de los países de América Latina y el Caribe –México incluido- los discursos gubernamentales enarbolan la política social como forma de atención hacia los sectores más vulnerables, con menores ingresos económicos y/o carencias en el acceso a derechos sociales, incluido el derecho a la no discriminación (Arriagada, 2006; CONEVAL, 2015b; Merino & Vilalta, 2014), y sobre todo han apuntalado a la lucha contra la pobreza como su principal objetivo (Cohen & Franco, 1992; Ortiz, 2007; Pérez, 2000a; Scott, 2012; Vilas, 1998).

Lo anterior refuerza uno de los asertos de los que parte este trabajo de investigación: si en México “existe un núcleo ‘duro’ de pobreza estructural que aqueja principalmente *al* entorno rural” (Cordera & Provencio, 2016, p.25), en el cual el 53.9% de las personas de cero a 17 años viven en condiciones de pobreza multidimensional (CONEVAL & UNICEF, 2016, p.43), y en todo el país la incidencia de pobreza en jóvenes de entre 15 y 29 años representa el 34.4% del total de dicho sector poblacional, es decir, más de 10 millones de personas (OIJ & CEPAL, 2014, p.32), entonces las juventudes rurales tendrían que ser un grupo objetivo prioritario de políticas públicas pues son un grupo etario en una grave situación de vulnerabilidad.

Ahora bien, Franco (1996) señala que la focalización además de tratar de identificar con precisión a beneficiarias(os) potenciales también implica diseñar programas sociales “con el objetivo de asegurar un impacto per cápita elevado sobre el grupo seleccionado, mediante transferencias monetarias o entrega de bienes o servicios” (p.14). Esta idea tiene cierta correspondencia con uno de los principios que postula el marco utilizado en el presente trabajo de tesis, esto es, que la forma en que se construye la población objetivo determinará, en mayor medida, los diseños de políticas públicas (Ingram *et. al.*, 2010).

Enrique Contreras (2000) resume los objetivos de la focalización en: **a)** atender con precisión la satisfacción de necesidades de aquellas personas excluidas, cuantitativa y cualitativamente de los satisfactores mínimos; **b)** identificar con precisión a beneficiarias(os) potenciales; y **c)** diseñar programas para asegurar un alto impacto en el grupo objetivo (p.498).

Siguiendo a Ortiz (2007), la focalización se realiza a través de cuatro métodos principales⁸⁸: **a)** focalización categórica o por grupos⁸⁹; **b)** *Means-Testing* o focalización a través de indicadores⁹⁰; **c)** *Proxy Means-Testing* o focalización a través de indicadores alternativos; y **d)** autoselección (p.37). Las características principales de cada uno de estos métodos se señalan en el esquema de la siguiente página.

Resulta pertinente resaltar que en la práctica estos métodos suelen combinarse en aras de tratar de tener mecanismos de focalización más efectivos (Cortez, 2006, p.30), de forma que “existen tantos métodos de focalización como programas (...) sin que exista un consenso sobre cuál es el mejor” (Hernández *et. al.*, 2008, p.105). Por tanto, aún existen importantes retos para poder mejorar los mecanismos y procedimientos en la materia.

En ello las y los profesionales del Trabajo Social pueden tener importantes aportaciones al contar con un campo fértil que privilegia en su labor una relación directa con la población en situación de vulnerabilidad, por lo que es preciso que fortalezcan los ejercicios de sistematización de la experiencia y con su *expertise* poder participar en la planeación de programas y la formulación de políticas públicas.

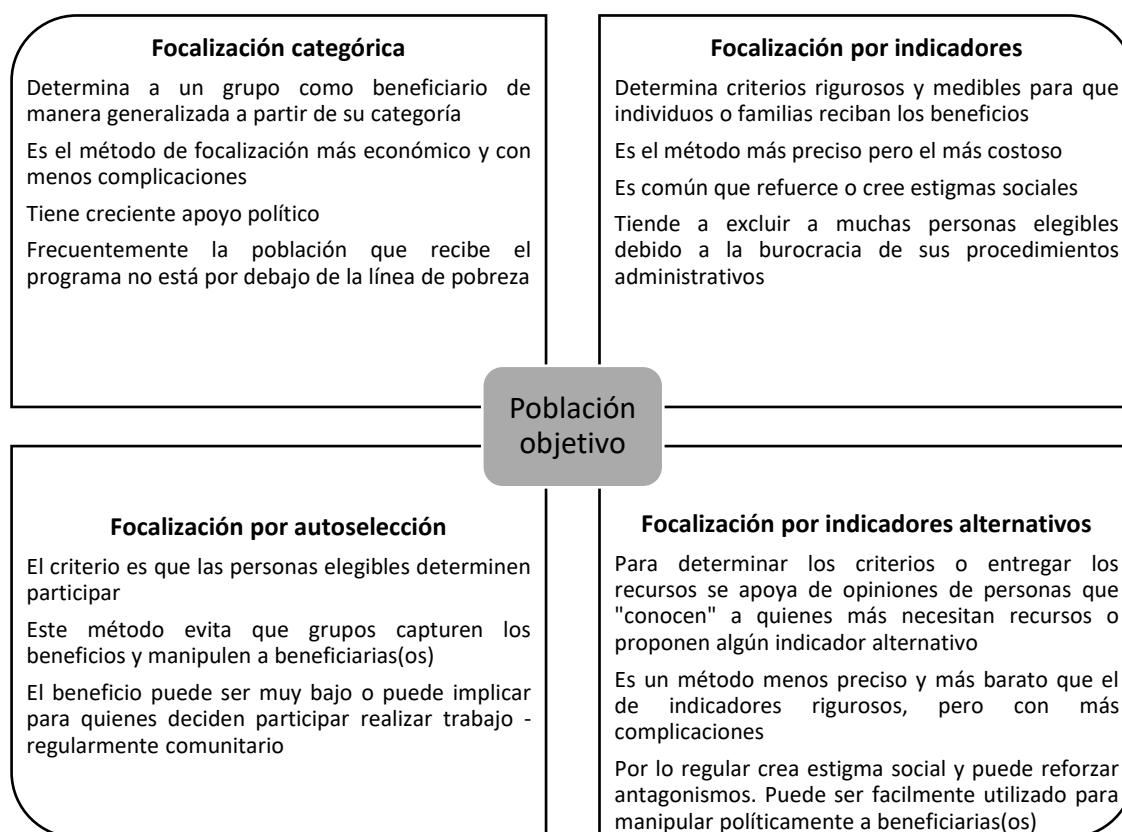
Es importante señalar que en este trabajo de tesis se estima que la focalización es un mecanismo que, además de identificar, también participa en el proceso de construcción de la población objetivo de los programas sociales al determinar características y requisitos de ingreso para ser beneficiaria(o) de los mismos y por tanto brinda orientaciones y mensajes que van incidiendo en la experiencia y la forma en cómo se perciben los propios grupos objetivo.

⁸⁸ Esta tipología resulta sintética y útil, en su esquema se pueden incorporar diversos métodos de focalización propuestos por otros autores, por ejemplo, Hernández & Orozco & Vázquez (2008) proponen una tipología con seis métodos de focalización: **a)** comprobación de métodos de vida; **b)** comprobación de medios de vida aproximados; **c)** focalización comunitaria; **d)** focalización geográfica; **e)** focalización demográfica; **f)** autofocalización (pp. 129-131), que son perfectamente compatibles con el esquema que se retoma en el presente trabajo de investigación.

⁸⁹ Este método de focalización equivale al criterio categorial al que alude Rackzynski (1995) en relación a las políticas selectivas.

⁹⁰ En la clasificación de métodos de focalización que presenta Cortez (2006) la “evaluación individuo-familia” (p. 30) presenta características muy parecidas a las que utiliza Ortiz en el *means-testing* (2007), en éstas es común que se visite la casa de las familias para constatar los datos que aportan los individuos.

Cuadro 3. Características métodos de focalización



Fuente: Elaboración propia a partir de Ortiz (2007)

De hecho, focalización es la palabra que se ha adoptado como equivalente al término “*targeting*”, que se traduce del idioma inglés como seleccionar metas, objetivos, o blancos. Esta última acepción hace referencia⁹¹ a una persona o cosa sobre la que se dispara o a la que se dirige una acción determinada y es por la que Amartya Sen (2003) connota *targeting*- focalización- como un término asociado al lenguaje bélico (p.555). Por tanto, la expresión “población objetivo”, equivalente a la locución “*target populations*”, tiene una relación directa con el sentido que se le da a focalizar al provenir de la misma raíz lingüística.

Ingram *et. al* (2010) postulan que la población objetivo está conformada por los grupos elegidos “para recibir beneficios y cargas mediante diversos elementos del diseño de políticas” (p. 102).

⁹¹ Según el diccionario en línea de la Real Academia de la lengua Española

En el caso de México, el CONEVAL (2016), que ha fungido en los últimos años como el principal referente para establecer lineamientos y criterios que deben cumplir los programas sociales, muestra correspondencia con ese postulado, al definir la población objetivo como la que “el programa tiene planeado o programado atender para cubrir la población potencial, y que cumple con los criterios de elegibilidad establecidos por su normatividad” (p.12).

Mientras que la población potencial es “la población total que presenta la necesidad y/o problema que justifica la existencia del programa y que por lo tanto pudiera ser elegible para su atención” (p.12).

Por tanto, en los elementos normativos de los programas, es decir, en sus reglas de operación, debe encontrarse la definición de población potencial que justifica la existencia del programa y la población objetivo a la que está específicamente dirigido.

Ésta debe estar constituida al menos por dos elementos: **a)** la enunciación del grupo poblacional específico en situación de vulnerabilidad –que para el CONEVAL (2016) corresponde a la población potencial y en Ingram *et al.* (2010) al grupo objetivo⁹²; y **b)** los criterios de elegibilidad para acceder al programa, que son los que complementan el mecanismo de focalización, y que en gran medida deberían estar determinados por las características y problemáticas específicas y prioritarias del grupo poblacional que tiene planeado atender. Luego entonces, estos elementos que construyen a la población objetivo configuran, o deberían configurar, los objetivos y los componentes del programa y por lo tanto determinan en gran parte el diseño de la política.

Por otra parte, existen importantes consideraciones que habría que tomar en cuenta, ya que la focalización es motivo de fuertes críticas que se enmarcan en las discusiones sobre las formas que debe asumir la política social, los servicios sociales y de protección social, así como los diversos modelos de bienestar estatal, así como los paradigmas de desarrollo. Uno de los puntos en controversia es el debate entre la elección de políticas universales o políticas focalizadas y los problemas que conlleva cada paradigma (Arriagada, 2006; Boltvinik, 2004; Duhau, 2001; Franco, 1996; Hernández *et. al.*, 2008; Medrano, 2010; Ortiz, 2007; Pérez, 2000a; PNUD, 2014; Serna, 2012; UNPFA & PNUD & UNICEF & ONU Mujeres, 2012; Raczynski, 1995; Torres & Rojas, 2015; Vilas, 1998), no obstante,

⁹² Por lo que en esta investigación se usará indistintamente población potencial y grupo objetivo

la amplitud del debate escapa por mucho a los alcances y objetivos de esta investigación; baste esbozar algunas preocupaciones que se han señalado al respecto.

Cordera (2007) advierte acerca de los riesgos de que la focalización sea tomada como una política social alternativa (p. 237). Para este autor los programas focalizados “deben entenderse como un instrumento que permite orientar la acción y particularmente la asignación de subsidios (...) para las familias que no son cubiertas por los esquemas de protección y seguridad social” (pp. 236-237), es decir, como un instrumento de igualación de condiciones a favor de la población más excluida sin que eso signifique renunciar al carácter universal de las políticas sociales.

Para Amartya Sen (2003) entre los principales riesgos de la focalización está que las y los receptores de políticas sean tratados como entes pasivos, que no se desarrollen como agentes y se mantengan sin incrementar sus capacidades, esto es, como sujetos de asistencia. Asimismo, que se fortalezca un estigma de por sí ya introyectado por la población objetivo y extendido entre la población en general.

Por su parte, Ortiz (2007) enlista algunos problemas presentes en la focalización (pp. 36-37):

- Es costosa, sobre todo la que se realiza a través de indicadores – o *means-testing*;
- Su complejidad requiere una importante capacidad de la administración pública;
- Los servicios que se despliegan para que tengan acceso las personas en situación de pobreza suelen presentar múltiples carencias por lo que resultan poco eficientes, efectivos y costosos para el gasto público;
- Frecuentemente los servicios sociales de atención a las clases medias se han desmantelado por lo que el acceso a los mismos se ha encarecido y debilitado, con lo que mayor número de población está en situación de vulnerabilidad;
- Genera distorsiones de los incentivos y riesgos morales;
- Puede ser un factor que socava la cohesión social;
- Excluye a muchas personas que requieren los beneficios de políticas públicas, ya sea por omisión de beneficiarios(as) o por una gran cantidad de trámites administrativos, por lo que hay grandes deficiencias en materia de cobertura.

La focalización también ha sido criticada porque algunos grupos que tienen mayor acceso a información y capacidad de gestión administrativa –ya sea por cercanía territorial, poder económico y/o influencia política- suelen capturar los beneficios de políticas.

Empero, desde la lógica en la que se inscribe el principio que postula que la focalización debe ser un mecanismo eficaz para identificar con precisión a beneficiarias(os) potenciales, son dos los principales errores en términos de cobertura. El primero consiste en que se puedan excluir a personas que necesitan el apoyo de políticas, lo cual es denominado error tipo 1, de exclusión⁹³ o de subcobertura, u omisión; el segundo reside en que se puedan incluir a personas que no necesitan el apoyo, lo que es conocido como error de inclusión, fuga o de tipo 2 (Hernández *et. al*, 2008; Medrano, 2010; Raczynski, 1995).

Al respecto, Boltvinik (2004) señala que en aras de no cometer errores de tipo 2 –o de inclusión- en la implementación de los programas sociales se realizan muchos errores de tipo 1, -o de exclusión (p.320) Este autor puntualiza que excluir a personas que necesitan el apoyo de políticas significa una negación que constituye violaciones a derechos pues en la práctica niega el ejercicio de los mismos.

Independientemente del debate sobre la conveniencia o no de cada tipo de política social y del modelo de desarrollo, la presente administración gubernamental federal, 2012-2018, mantiene programas sociales focalizados como su principal mecanismo para compensar el deterioro en las condiciones de vida de la población y atenuar los conflictos propiciados por la desigualdad social (Torres & Rojas, 2015).

Con esas premisas, es que se vislumbra la interrelación de las políticas públicas con los programas sociales y la pertinencia de que éstos se constituyan en unidad de análisis para esta investigación, al expresar en su conjunto si las juventudes rurales, en tanto que grupo objetivo prioritario, está construida en la política social como población objetivo o si es excluida de ésta.

⁹³ El error de exclusión, subcobertura o tipo 1 es un tipo de medida emanado del ámbito de los programas sociales que no debe confundirse con el concepto de exclusión social que se asume en esta investigación - definido en el aparato crítico del apartado 1.1 y en el cuerpo del documento en el apartado 2.4. No obstante, están estrechamente correlacionados en cuanto ambos hacen referencia a que el ejercicio de derechos de ciertos individuos o grupos no son garantizados y se les limita, obstaculiza, aleja, e impide el uso de espacios y servicios.

2.3- Una breve aproximación a algunos marcos de análisis de políticas

Una vez expresadas las consideraciones sobre políticas públicas y programas sociales arriba mencionadas, así como la importancia que tiene la correlación de estas dos categorías para el análisis en la materia, es importante señalar características que se retomaron de algunos marcos de análisis de políticas públicas y, en razón de espacio y de los alcances de este trabajo, esbozar una breve descripción de éstos, antes de continuar la disertación para puntualizar las características del marco de la construcción social de las poblaciones objetivo que se retomó en esta investigación como fuente en la construcción de la herramienta que será utilizada en el análisis de las políticas públicas para las juventudes rurales.

Tal como se señaló en el apartado 1.2 de este trabajo, en un marco de análisis se inscriben y desarrollan varias teorías que hacen supuestos y que conforman un horizonte analítico, de manera que el marco organiza la investigación. (Roth, 2007; 2008; Ostrom, 2010). De igual forma, en los marcos de análisis de políticas públicas se centran y desarrollan las teorías que determinan el abordaje de los problemas desde el enfoque elegido, se identifican diversos elementos y sus relaciones, se establecen variables de análisis, se construye lenguaje así como un repertorio metodológico (Ostrom, 2010, pp. 27-28; Roth, 2008, pp.70-71).

Siguiendo a Roth (2007; 2008), los marcos de análisis de políticas públicas reposan en cuatro diversos paradigmas y tradiciones de las ciencias sociales: positivista y neopositivista; post positivismo o racionalismo crítico; teoría crítica; y constructivismo⁹⁴ (2007, pp.46-52; 2008, pp.71-75).

⁹⁴ La clasificación que hace Roth (2007; 2008) de los paradigmas de las ciencias en que reposan los marcos de análisis de las políticas públicas tiene como principal característica la forma en cómo concibe cada tradición el abordaje de la realidad y de los hechos, esto es, cómo cada paradigma se relaciona con la realidad y por tanto cómo posibilita el acercamiento a las políticas públicas.

Luego entonces, para el positivismo la realidad es completamente asequible, los hechos son reales y objetivos y pueden ser medibles, así que la realidad está determinada por leyes de causalidad (2008, p.71) Por ello, la investigación científica la concibe como una serie de reglas y procedimientos preestablecidos (2007, p. 49).

El neopositivismo, a pesar de que asume y trata de superar algunas de las críticas al positivismo, mantiene el principio de que la realidad y los hechos pueden ser conocidos de manera objetiva, y que la construcción de indicadores –sobre todo apoyados por modelos matemáticos y económicos- es fundamental para el conocimiento de la realidad por medio de los hechos, de manera que también separa estos últimos de los valores, afirmando la objetividad de su conocimiento (2008, p71).

De igual forma, para el paradigma post positivista o del racionalismo crítico, la realidad y los hechos existen y pueden ser explicados, pero se aleja del positivismo y del neopositivismo en tanto que afirma que el acercamiento a la realidad no resulta asequible en la medida que la multitudinaria serie de causas y efectos

A su vez, estos marcos tienden a tener en cuenta una serie de factores determinantes (2008, p.76), no necesariamente circunscritos a un paradigma, pero sí con cierta tendencia hacia alguna tradición científica.

Para Roth, tres factores son regularmente tomados en cuenta por dichos marcos, a saber: “factores racionales, factores institucionales o estructurales, y factores cognitivos o de las ideas” (2007, pp. 48-52; 2008, p. 76).

Los marcos que priorizan los factores racionales se inscriben sobre todo en el paradigma positivista y neopositivista (2007, p.49; 2008, p.76) y describen elementos en el supuesto de que las elecciones y los procesos en políticas públicas se basan exclusivamente en criterios de racionalidad. El racionalismo se asocia con una serie de procedimientos establecidos, coherentes y bien esquematizados de toma de decisiones; en principios de eficiencia y eficacia, apegados a razones tecnológicas, y toda una batería de criterios que se agrupan en la instrumentalidad y en la tecnocracia racional. (Arellano, 1996, p.321).

Por otra parte, la búsqueda de factores institucionales o estructurales, corresponden a marcos que se inscriben en el neoinstitucionalismo y que por la variedad de posturas que

dificulta tener una mirada completa, unívoca, y por tanto objetiva del conocimiento (2007, p. 50; 2008, p71).

En ese sentido, a diferencia del positivismo, el racionalismo crítico afirma que ningún hecho puede estar libre de valores, esto es, que la mirada sobre los hechos siempre está cargada de algún juicio, de algún valor, por lo que el postpositivismo tiene que usar el método de falsación, es decir, la constante comprobación, refutación, y re elaboración de propuestas teóricas para tratar de superar las dificultades para acercarse a la realidad de manera objetiva (2007, p.50; 2008,p.72). El falsacionismo afirma que las teorías se caracterizan por ser suposiciones especulativas y tener una condición provisional, lo que implica que no hay teorías que no puedan ser refutadas y por tanto ser completamente verdaderas; lo que hay son teorías que en determinado momento proporcionan el mejor acercamiento disponible a la realidad. (Chalmers, 1982, p. 59).

Siguiendo a Roth (2007; 2008), el paradigma de la teoría crítica –el tercero en su tipología en que se cimientan los análisis de las políticas públicas- también acepta la pre-existencia de la realidad, pero al igual que el post positivismo, subraya su inaccesibilidad. La teoría crítica afirma que la objetividad científica no existe en tanto siempre está orientada por valores, pero también por una dimensión política que implica relaciones de dominación. De tal forma, postula que hay una construcción histórica de los problemas, y por tanto de una idea de la realidad, posibilitada por teorías y corpus de conocimientos científicos. Por tanto, este proceso se caracteriza porque la acción pública, que es también una acción comunicativa, trata de mantener las estructuras de dominación. Para Roth, en este paradigma el entrelazamiento entre estructura social y acción social está mediado por la infraestructura comunicativa y la acción comunicativa, por lo que el sentido de la actividad científica no estaría basado en la búsqueda del conocimiento de la realidad – puesto que esto es imposible- sino en la eliminación de la falsa conciencia y en el compromiso con la transformación social y la liberación de la dominación (pp. 73-74).

El cuarto y último paradigma que para Roth (2008) fundamenta el análisis de las políticas públicas es el del constructivismo (p. 74). El continuo constructivista tiene una diversidad de posturas pero en general afirma, como se señaló en el apartado 1.2 de este trabajo de tesis, que la realidad es una construcción social. Para Roth, el conocimiento en este paradigma es resultado de la interacción entre diferentes saberes, es decir que está posibilitado por la intersubjetividad. El paradigma constructivista, por tanto, no postula que la consolidación de algún conocimiento esté determinada por su verdad científica sino por su capacidad de posicionarse políticamente y tener credibilidad social. (p. 75)

han tomado pueden situarse tanto en el neopositivismo, post positivismo o en la teoría crítica⁹⁵ (Roth, 2008, p. 76). En el neoinstitucionalismo la acción de las instituciones es el factor principal para poder explicarse el proceso de políticas públicas. Los individuos son considerados actores racionales que operan en distintos y variados entornos institucionales, en donde se establecen y se ponen en tensión reglas del juego, influyendo sobre su comportamiento estratégico y expectativas (Jaime *et al.*, 2013, p. 154).

En cuanto a los marcos que priorizan la dimensión cognitiva o de las ideas (deLeon, 1997; Sabatier, 2010; y Sabatier, & Jenkins-Smith, 1993; Ingram, *et. al.*, 2010) pueden relacionarse sobre todo con el post positivismo, con la teoría crítica y con el constructivismo (Roth, 2008, p. 76). Dichos factores, también relacionados con los factores que han denominado “ideacionales” (Medrano & Berrios, 2013, p. 4), frecuentemente están vinculados a una dimensión subjetiva, tanto de los actores que son sujetos de estudio del investigador, como del investigador como sujeto que también se interrelaciona en la construcción de la realidad. En estos marcos se da gran importancia a ideas, valores y representaciones (Roth, 2007, p. 56).

Como resultado del desarrollo e incorporación de estudios que priorizan factores cognitivos o de las ideas (Fischer & Forester, 1993; Hall, 1989; Sabatier, 2010; Sabatier & Jenkins-Smith, 1993; Scheneider e Ingram, 1993) se han hecho esfuerzos para que en los marcos confluyan distintas dimensiones y en los que se conjugan elementos explicativos que son herencia de diversas tradiciones teóricas. (Roth, 2007, p. 54; 2008, p.76). Los factores a los que regularmente se les da importancia desde estos marcos son agrupados en: intereses, instituciones e ideas (Roth, 2007, p.61; 2008, p. 76). Con esa aseveración, algunos autores (Drysek, 1993; Muller, 2002; Palier & Suriel, 2005; Sabatier, 1999, citados en Roth, 2007, pp. 61-63) propusieron articular las diferentes dimensiones y dejar el prejuicio de que estos factores eran mutuamente excluyentes.

Siguiendo esa línea de análisis que se va orientando hacia la confluencia de los intereses, instituciones e ideas (las tres “i”) para tratar de explicar los procesos de las políticas públicas, conviene destacar que el paradigma del constructivismo social tiene un lugar privilegiado. No sólo es un paradigma en el que pueden rastrearse los antecedentes

⁹⁵ Hall & Taylor (1999) colocan al neoinstitucionalismo sociológico en el paradigma del constructivismo social por sus presupuestos analíticos. Más adelante en el aparato crítico del apartado 2.3.2 se describen otros dos tipos de neoinstitucionalismos distintos al de la elección racional que está plasmado en el cuerpo de este trabajo.

epistemológicos, sino que es un continuo en el que siguen abrevando e inscribiéndose variadas propuestas de análisis en políticas públicas. De ahí, que en este trabajo de investigación se utilice un marco de análisis de raíz constructivista, que retoma el marco de la Construcción Social de las Poblaciones Objetivo como principal fuente.

Ahora bien, en este punto resulta importante esbozar algunos marcos de análisis de políticas públicas que ejemplifiquen la diversidad de paradigmas y factores determinantes que son tomados en cuenta en el ejercicio analítico. Por ello, y por razones de espacio y alcance de la investigación, se abordan cuatro marcos⁹⁶, incluido el de la construcción social de poblaciones objetivo, de los que se extraen algunos elementos para la construcción del modelo de análisis de esta investigación.

2.3.1- Marco secuencial

También conocido como “de proceso”, ha sido el modelo de análisis más influyente y más extendido desde que Laswell, en la década de 1950, inició el estudio de las políticas públicas (Aguilar, 1992a; Cardozo, 2006; deLeon, 1997; Jaime *et al.*, 2013; Merino, 2010; Muller, 2002; Roth, 2007; 2008; Sabatier, 2010).

En este marco la política pública se presenta como una serie lógica de etapas. (Roth, 2008, p. 76). Luego entonces, posibilita hacer un análisis coherente que abarca prácticamente todas las fases del “proceso de política” (Muller, 2002, p. 59). Debido a esto, cada una de las etapas pueden ser analizadas por separado (Merino, 2010). Esta separación permite la generación de teorías parciales para abordar cada fase. (Roth, 2008, p. 76).

Las teorías que son usadas para explicar cada momento del proceso no siempre tienen correspondencia entre ellas, prácticamente se ha usado cualquier teoría en el análisis de cada etapa sin que exista una coherencia que articule los distintos abordajes. (p.76).

⁹⁶ Se excluyen marcos frecuentemente utilizados como el de Política Basada en Evidencia (Bracho, 2010) intrínsecamente relacionado con la Gestión por Resultados (GpR), que la Administración Pública Federal adoptó en 2006 (Merino, 2010, p.106), o el método de Política Pública Comparada (Cortez, 2006) por razones de espacio y prioridad, pues resulta fundamental describir el marco secuencial y el de la elección racional con los que éstos comparten paradigma. Además, tanto el análisis basado en evidencia como el método comparado son ahora ampliamente conocidos.

Según Muller (2002, p. 59) las fases que presenta este tipo de marco por lo regular son⁹⁷:

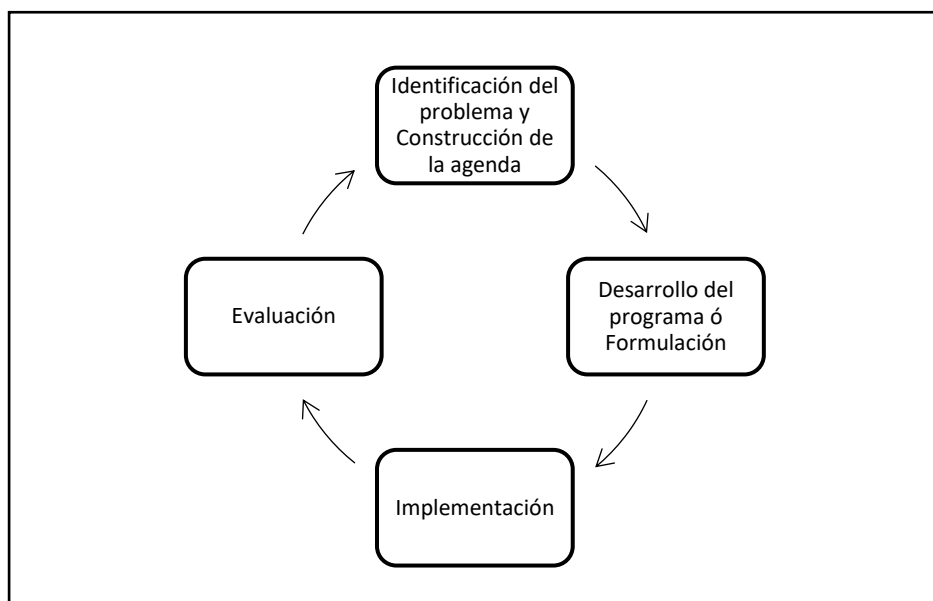
- a) *la identificación del problema*, que incluye el proceso de percepción y definición del problema, de agregación y articulación de los diferentes elementos, eventos y problemas asociados, de la organización de las estructuras, de representación de los intereses y de la definición de la agenda.
- b) *el desarrollo del programa*, también conocida como formulación, es la fase del tratamiento del problema ya una vez definido. En esta fase es en donde se formulan los métodos de acción y las soluciones para resolver el problema y de cómo legitimarse políticamente;
- c) *la puesta en marcha del programa*, también conocida como implementación, es la fase en que se aplican propiamente las decisiones, y su ejecución por las instancias responsables y designadas para ello, a la vez organiza los medios y recursos para ponerlo en práctica y se interpretan las directrices gubernamentales;
- d) *evaluación del programa*, en esta fase se definen criterios para realizar juicios o las evaluaciones del programa, así como los métodos para la medición de los datos, y los marcos para realizar su análisis.
- e) *terminación del programa*, es la fase en que se cierran las acciones y la puesta en marcha de nuevas actividades, de manera idealizada supone la resolución del problema.

Laswell, con un pensamiento estratégico en el ámbito netamente racional de la administración pública, buscó establecer un modelo que proporcionara un mapa conceptual, es decir, una especie de guía para facilitar el trazado de una “imagen más general de las fases principales de cualquier acto colectivo” (Jaime *et. al*, 2013 p. 147).

Por otra parte, es importante señalar que este marco ha sido fuertemente criticado (deLeon, 1988; John, 1998; Nakamura, 1987; Sabatier, 1993; Stone, 1989; citados en Jaime *et. al*, 2013, pp. 148-149).

⁹⁷ Roth (2008) señala algunas variaciones a este esquema: a) definición del problema y la construcción de la agenda; b) la formulación; c) la decisión (o legitimación); d) la implementación; e) evaluación. Por su parte Cardozo (2006) señala que el número de etapas y el nombre de éstas varía dependiendo del autor, pero que hay elementos que siempre coinciden (p. 27) *v.gr.* diseño, implementación y evaluación.

Gráfico 5. Fases del marco secuencial de las políticas públicas



Fuente: Elaboración propia basada en información de Aguilar (1992a); Jaime *et. al* (2013); Muller (2002); Roth (2007;2008).

Muller (2002) puntualiza dos principales límites del marco secuencial: **a)** el orden de las etapas puede ser perturbado e incluso inverso; **b)** Algunas etapas son muy difíciles de identificar (sobre todo en sus límites con otras) (pp. 59-60).

Mientras que deLeon (1997) subraya que una de las principales críticas que se le hace a este marco es que “el proceso de políticas niega el papel de las ideas en la evolución de las políticas” (p. 9). También recalca que la mayor parte de los análisis en este marco estaban tan concentrados en la etapa de evaluación (Roth, 2008, p.78) que pierde la “visión de proceso por una visión fragmentada” (deLeon, 1988, citado por Jaime *et. al*, 2013, p. 149). Esta situación se aúna a una visión artificial presente en algunos estudios que no permite dar cuenta de la complejidad del mundo real (p. 149).

Por su parte, Roth (2008) resume las críticas al marco secuencial entre lo “idealizado y racional del marco” y en que tiene un sesgo legal, además de que promueve la aprobación e implementación de “grandes decisiones de arriba hacia abajo” (p.78), lo que en jerga de analistas de políticas públicas se denomina como “*up town*” (Jaime *et. al*, 2013, p. 149).

El marco secuencial deposita en los factores racionales la capacidad de explicación sobre el proceso de políticas públicas, de tal forma que las etapas de éste están determinadas

por condiciones objetivas, lo que tácitamente implica que desde este marco no se tomen en cuenta intereses, si no están enunciados de manera explícita, ni otros elementos que se ubican en la esfera subjetiva (representaciones y valores para actuar en el mundo, por ejemplo).

En esta investigación, de los marcos secuenciales retomaremos la capacidad de analizar una etapa del proceso de políticas –la de diseño y definición del problema de las políticas de juventud⁹⁸, a la luz de la incidencia que tienen en la construcción social de las y los jóvenes rurales. Pero no es viable para fines de esta investigación ubicar la aplicación de políticas públicas en una lógica instrumental que podría pensar en fines mecánicos la relación entre jóvenes rurales y las políticas públicas, además de seguir nulificando la capacidad de que la población incida en el diseño de políticas.

2.3.2- Marcos de la elección racional institucional⁹⁹: *Public choice* y el Marco de Análisis y Desarrollo Institucional (IAD¹⁰⁰)

Inscritos en el neopositivismo, los marcos de la elección racional¹⁰¹ abordan como un tema de “acción colectiva” a las políticas públicas (Roth, 2008, p. 79). En tanto que los marcos que se inscriben en el neoinstitucionalismo¹⁰² ponen su atención en la importancia

⁹⁸ El marco secuencial se ha utilizado de manera recurrente para identificar y caracterizar elementos que se asocian al ingreso de un problema público a la agenda de gobierno (Roth, 2007; 2008).

⁹⁹ Cabe mencionar que para Ostrom (2010) los marcos de la elección racional institucional pueden agruparse a grandes rasgos entre dos variantes: a) los que consideran a las instituciones como entidades organizacionales, es decir, tangibles, localizadas espacialmente y estructuradas normativamente, como por ejemplo la Suprema Corte de Justicia, un partido político, e incluso la familia como tal; y b) los marcos que definen a las instituciones como conceptos fundamentalmente compartidos y utilizados por los seres humanos en situaciones recurrentes organizadas por reglas, normas, y estrategias, lo que implica que estas reglas, normas y estrategias también sean consideradas como instituciones o al menos parte de las instituciones, y estructuran patrones de interacción dentro y entre organizaciones (p. 25).

¹⁰⁰ IAD por sus siglas en inglés: *Institutional Analysis and Development*.

¹⁰¹ Roth (2008) comenta que el marco de la elección racional se ha vuelto paradigmático en la tradición investigativa. Se inscribe en el postpositivismo, y “utiliza el individualismo metodológico y la modelización, así como (...) el falsacionismo de la tradición epistemológica popperiana” (p.81).

¹⁰² Hall & Taylor (1999) identifican tres corrientes principales en las que se agrupan los marcos neoinstitucionales, a saber: a) neoinstitucionalismo histórico; b) neoinstitucionalismo de la elección racional; y c) neoinstitucionalismo sociológico.

Para este autor lo que define al neoinstitucionalismo histórico es que caracteriza a las instituciones asociándolas a reglas, normas, y convenciones que una organización formal promulga. Este tipo de neoinstitucionalismo hace su análisis para conceptualizar las relaciones entre instituciones y el comportamiento individual con dos posturas principales: 1) la del cálculo, que toma en cuenta los factores instrumentales en el comportamiento humano por lo que se basa en el cálculo estratégico para explicitar cómo las instituciones afectan el comportamiento de los individuos al brindar mayor o menor grado de incertidumbre en las expectativas que estos tienen en relación con la interacción, que en el pasado, presente y futuro, establecieron con otros individuos, y en la que dicha interacción estuvo alterada por las penalizaciones que forman parte de los mecanismos para mantener acuerdos sociales de convivencia y otros

que revisten las instituciones “en la determinación de resultados públicos y sociales, *-así como en la interpretación de- (...)* la relación entre instituciones y comportamiento y (...) el proceso por el cual las instituciones surgen o cambian” (Hall & Taylor, 1999, pp. 15-16).

Es importante señalar que en estos marcos es común que se configure la articulación de diversas disciplinas, como la economía, la ciencia política, la filosofía, la psicología, la sociología y el derecho. (Roth, 2008, p. 79).

aspectos que las instituciones establecen; y 2) el cultural, que postula que no todo el comportamiento es estratégico. Si bien coincide en que el comportamiento humano puede cambiar para lograr sus propósitos influido por las instituciones, el punto de inflexión estaría en que los individuos cuando toman una decisión para realizar una acción, en lugar de realizar de manera automática un cálculo estratégico, estarían elaborando una interpretación que estaría afectada por las pautas, símbolos y rutinas que promueven las instituciones, por lo que desde esta postura el análisis de la relación del comportamiento individual con las instituciones estaría basado en qué tanto los individuos cambian sus patrones de comportamiento y sus rutinas establecidas. (pp.17-18)

El neoinstitucionalismo histórico también señala las asimetrías de poder que conllevan la operación y el desarrollo de instituciones. Es decir que indaga en cómo las instituciones tienen una distribución desigual del poder para determinados grupos sociales (p. 20).

En la lógica de tomar en cuenta la incidencia que tienen las instituciones en la causalidad social, el neoinstitucionalismo histórico desecha el postulado de que la aplicación racional y mecánica de fuerzas operativas darán los mismos resultados en cualquier circunstancia, antes bien, subraya que en cualquier caso el contexto tendrá una importancia fundamental en los resultados, sobre todo pensando en que dicho contexto es resultado de un desarrollo histórico determinado en el que el Estado y las instituciones han jugado un papel que no puede soslayarse -incluso aunque no hayan tenido intencionalidad en las consecuencias de las acciones que realizan y la eficacia o ineficacia institucional sea el principal factor de tales resultados. No obstante, este enfoque histórico inscribe el papel institucional en una cadena de causalidad social que en última instancia también da peso a otros factores como el desarrollo económico y las ideas o creencias por lo que las instituciones no son lo más determinante (pp.21-22).

Por su parte, el neoinstitucionalismo sociológico postula que las formas y procedimientos institucionales, como la organización en estructuras burocráticas, no están definidas realmente por criterios de racionalidad y eficiencia, sino que responden a prácticas culturales, de alguna manera equiparables a los ritos, por lo que la institucionalidad responde a explicaciones culturales y sociales, y no a criterios económicos o de efectividad. De tal manera, el neoinstitucionalismo sociológico busca explicar por qué se adoptan formas institucionales, símbolos, patrones morales y procedimientos, y cómo se transmiten estos elementos en prácticas que generan un marco de significados que orientan el comportamiento humano y que a su vez se transmiten entre distintas instancias e incluso puede transmitirse entre naciones. Este tipo de neoinstitucionalismo especifica la relación de las instituciones con la acción individual postulando que las instituciones tienen un nivel normativo que impacta el comportamiento a través del establecimiento de roles institucionalizados e interiorizados por los individuos, en el entendido que no sólo tienen un carácter coercitivo, sino también que sirven como marcos que orientan la acción al brindar pautas cognoscitivas, categorías y modelos indispensables para la acción, esto es un postulado importante ya que refiere que la acción surge con la interpretación. Conviene resaltar que este tipo de neoinstitucionalismo no sólo señala el impacto de las instituciones en el comportamiento de lo que se hace, sino también de lo que puede imaginarse hacer en un contexto determinado, es decir no sólo se afectan sus cálculos estratégicos sino también sus preferencias y su misma identidad. Ahora bien, este fenómeno no se da en una sola vía – es decir, no se da exclusivamente de las instituciones a las y los actores, sino que hay un carácter mutuamente constituyente a partir de la interacción entre instituciones y acción individual (p. 30)

Conviene decir que de este tipo de neoinstitucionalismo retomaremos algunos postulados relacionados con la incidencia de las instituciones en la percepción que tienen las y los jóvenes rurales sobre su entorno, y sus posibilidades.

En cuanto al neoinstitucionalismo de la elección racional, Hall & Taylor (1999) señalan que éste se derivó del desarrollo del neoinstitucionalismo histórico¹⁰³, sin embargo, algunas diferencias importantes alejaron este tipo de marcos y los distinguieron entre sí, formando escuelas diferentes.

Sabatier (2010) puntualiza que en el neoinstitucionalismo de la elección racional se pueden agrupar marcos que se centran en la forma en que “las reglas institucionales alteran el comportamiento de individuos deliberadamente racionales motivados por su interés personal material” (p.11).

El neoinstitucionalismo de la elección racional retomó herramientas analíticas de la economía de la organización, tales como el costo de transacción a la operación y el desarrollo de las instituciones, la importancia de los derechos de propiedad, entre otros (Hall & Taylor, 1999, p.24).

Este tipo de análisis confiere a las instituciones un lugar estratégico para explicitar el proceso de las políticas públicas, por lo que enmarca la acción institucional en una lógica de incentivos que tiene incidencia sobre “los individuos, sus comportamientos y sus formas de interacción, influyendo así sobre el resultado del proceso de las políticas”. (Jaime *et. al*, 2013 p. 154).

En la misma lógica, utiliza la teoría de la agencia para tratar de explicar cómo los mecanismos institucionales pueden controlar y obligar a la sumisión de los agentes ante sus directivos, personal de más alto rango o autoridades (Hall & Taylor, 1999, p.24).

De esta manera, para los marcos de la elección racional institucional los mejores resultados en políticas públicas están directamente correlacionados con una eficiente guía institucional que, por medio de alicientes, condiciona¹⁰⁴ el comportamiento de los actores individuales y colectivos. Dichos comportamientos, se entiende, son determinados por el propio interés –egoísmo- de cada actor, que se presupone decide y elige de manera racional¹⁰⁵, pero este interés puede ser influido en la toma de decisiones, por ello los estímulos son determinantes en la elección y en la ejecución de las acciones. (Roth, 2008,

¹⁰³ Acerca de la descripción del neoinstitucionalismo histórico ver cita anterior.

¹⁰⁴ Debido a esto, este enfoque es caracterizado con un fuerte componente normativo. (Roth, 2008, p. 80)

¹⁰⁵ Conviene recordar que para el enfoque de la elección racional -del que se desprende la variante institucional- los actores “ordenan sus preferencias” y “buscan siempre maximizar sus intereses” (Hall & Taylor, 1999, p.6; Roth, 2008, p. 80) de ahí que su comportamiento estratégico esté determinado por la búsqueda del cumplimiento de sus expectativas (Jaime *et al.*, 2013, p. 154)

p. 80). Los actores racionales se desenvuelven en distintos entornos institucionales, que es donde se establecen las diversas reglas de juego. Estos entornos son los espacios en los que se influye sobre sus “expectativas y comportamiento estratégico” (Jaime *et. al*, 2013 p. 154).

En ese sentido una de las escuelas más importantes de la elección racional que se inscribe en una perspectiva neoinstitucional es la llamada escuela del *Public Choice*. Esta escuela es reconocida por fundamentar su análisis de políticas públicas en la teoría de la elección racional e integrar los postulados de la economía neoclásica (Roth, 2008, p.80). De esta forma, se centra en analizar los arreglos institucionales, sobre todo en lo relativo al diseño de las instituciones estatales, así como a las leyes y normas expresadas en la legislación en sus distintos niveles¹⁰⁶, usando teorías y conceptos económicos. Entre estos se destacan los “costos de transacción, principal-agente (teoría de la agencia), teoría de los juegos, contrato, *rent-seekers*¹⁰⁷” (p.80).

Para la escuela del *Public Choice* o de la elección pública los gobiernos son instrumentos de los buscadores de renta, en tanto que las instituciones están constituidas por personas que pueden tener el mismo comportamiento de búsqueda egoísta de intereses y hacer más ineficiente la utilización de los recursos públicos (Case & Fair, 1997, p. 339), de tal suerte que las instituciones públicas serían las principales entorpecedoras de la ineficiencia de las políticas públicas porque siempre hacen que los costos de transacción sean demasiados altos (Roth, 2008, p.80).

Por ello, esta escuela pone su interés en diseñar instituciones públicas más eficientes, por lo que postula que los arreglos institucionales deben generar los “costos de transacción más bajos posibles, con el fin de evitar la captura de las políticas por los buscadores de renta y garantizar así una mayor eficiencia en el uso de los recursos, por lo tanto, mejores resultados desde el punto de vista costo beneficio. (p.80).

Según Roth (2008) esta escuela es particularmente apreciada en las instituciones multilaterales de desarrollo como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) o el

¹⁰⁶ En México estos niveles corresponderían, por ejemplo, a lo constitucional a lo federal a lo estatal, así como a leyes, reglamentos, ordenamientos, entre otras formas que adoptan las normas.

¹⁰⁷ Se conoce como buscadores de renta a individuos, organizaciones o empresas que buscan obtener o mantener beneficios y privilegios, tanto económicos y políticos a través de la manipulación o explotación del entorno y las instituciones. (Case & Fair, 1997, pp. 339-341)

Banco Mundial en tanto que con sus postulados impulsa las reformas al Estado de corte neoliberal. (p.81)

Enmarcado dentro del enfoque institucional de la elección racional, el marco de análisis y desarrollo institucional –o *IAD* por sus siglas en inglés-, es también considerado como uno de los marcos más influyentes para la estructuración de las acciones de política pública (Sabatier, 2010).

Este marco considera a la “arena de acción” como el “espacio social en el que los individuos interactúan, intercambian bienes y servicios, *-establecen relaciones de poder, intensifican tensiones y conflictos, y -*, resuelven problemas” (Jaime et al., 2013, p. 155).

El punto fundamental que establece el marco es identificar las arenas de acción y patrones resultantes de las interacciones y los resultados (Ostrom, 2010, p.30). Para el *IAD* el problema puede estar en un nivel en el que las y los actores –entendidos aquí como individuos, o colectivos o instancias, o instituciones- interactúan motivados por los incentivos para generar resultados, o bien el problema puede estar en el nivel de la política delimitada por un conjunto de reglas en el que quienes son responsables de tomar decisiones se ven limitados por ellas, o bien, el problema puede estar a nivel fundacional, o constitucional lo que determina las estructuras y las reglas –en los términos más generales- sobre quién va a tomar las decisiones y cómo se establecerán las reglas de políticas. (p. 30).

La arena de acción es la unidad conceptual de donde parte todo el análisis en el *IAD*. Esta “una unidad conceptual compleja – *implica-* (...) la situación de acción –y- (...) los actores en la situación” (p. 31).

La acción es entendida “como aquellos comportamientos humanos a los cuales el individuo actuante atribuye un significado subjetivo e instrumental” (p.32). La situación de acción está constituida por **a) participantes**, tomados como actores que participan en la situación de acción en determinadas; **b) posiciones**, que son el lugar específico que las y los participantes asumen y que determinan **c) el conjunto de acciones** que les es autorizado realizar por lo que los; **d) resultados potenciales** están fuertemente influidos por estas acciones y también por **e) el control** de las y los participantes sobre su elección, así como **f) la información disponible** sobre la estructura de la situación de acción, para

que las y los participantes evalúen **g)** los costos y beneficios asignados a los resultados (Jaime et al., 2013, p. 155; Ostrom, 2010, p.31)

Ahora bien, cada actor trae consigo **a)** *recursos* que tiene y de los que dispone en una situación de acción; y que están establecidos en **b)** un *sistema de valoración* que describe y valora a las acciones y a los estados del mundo; y que determina en buena medida **c)** la *forma* en que las y los actores adquieren, procesan y utilizan el conocimiento y la información disponible; y que se relaciona también con **d)** los *procesos* que usan para seleccionar los cursos de acción. (Ostrom, 2010, p.31)

En las arenas de acción están incluidas no sólo “la situación de acción y la estructura motivacional de los actores” (Jaime et. al, 2013 p. 155), sino también: **1)** las *reglas* que establecen lo qué está permitido, exigido o prohibido y que son definidas en los acuerdos institucionales; **2)** las *características y atributos del mundo físico* en el cual se está y se actúa; y **3)** las *características de la comunidad específica* en la que la acción se realiza (Ostrom, 2010, p. 31).

Resulta pertinente señalar que existen en forma simultánea varias arenas de acción que de alguna manera están interconectadas y en las que transitan los individuos, esto supone que los individuos o actores no están circunscritos, por lo regular, a una sola arena de acción sino que su tránsito puede darse por varias de éstas, con lo que puede hacer coincidir diferentes arenas, en algo que Ostrom (2010) llama arenas vinculadas (p.47).

Es importante recordar que para el marco de análisis y desarrollo institucional las decisiones de políticas públicas “afectan las estructuras de las arenas en la que los individuos están tomando decisiones (...) y por tanto impactan directamente en el mundo físico” (p.30).

Esta escuela sigue utilizando elementos económicos para su análisis por lo que entre los criterios de evaluación de resultados y de procesos que utiliza se pueden mencionar: **1)** *eficiencia económica*; **2)** *equidad a través de la equivalencia fiscal*; **3)** *equidad redistributiva*; **4)** *rendición de cuentas*; **5)** *cumplimiento de la moralidad general*; **6)** *adaptabilidad* (p. 36).

El *IAD* supone también que hay múltiples niveles de análisis en el que pueden entenderse múltiples niveles de reglas, en tanto todas éstas están anidadas en otro conjunto de reglas, que a su vez se van anidando en otro conjunto de reglas más profundas, por lo que debe

de existir múltiples niveles de análisis para determinar cómo las reglas de cierto nivel fijan la capacidad de cambio a otras reglas en otro nivel menos profundo.

Estos niveles de análisis son: **a)** *situaciones operacionales*, que corresponden a acciones tomadas por los individuos que afectan directamente las variables del estado del mundo, como la producción, el consumo, la apropiación, la distribución; **b)** *situaciones de elección colectiva*, que corresponden a acciones tomadas por los individuos que afectan las reglas que afectan las situaciones operacionales, tales como la prescripción y la aplicación de normas y el monitoreo de las mismas; **c)** *situaciones constitucionales*, que corresponden a las acciones tomadas por los individuos que afectan las reglas de las situaciones de elección colectiva, y las **d)** *situaciones metaconstitucionales*, que a su vez afectan las reglas de las situaciones constitucionales, que también afectan las reglas de las situaciones de elección colectiva, y que afectan directamente las reglas de las situaciones operacionales, en un proceso concatenado. (p. 49)

Los marcos de la elección racional institucional han resultado paradigmáticos en el análisis de las políticas públicas y han aportado una serie de elementos fundamentales, - por ejemplo, al tomar en cuenta la interacción estratégica entre actores- para comprender los resultados de las políticas públicas (Hall & Taylor, 1999, p.34; Roth, 2008, p.81). La principal crítica que se señala a estos marcos es la instrumentalidad con la que comprenden a las y los individuos, y tener definido el comportamiento humano con un marcado acento de cálculo estratégico, cuando no de egoísmo, lo que a su vez resulta endeble y frágil si hay pequeñas variaciones en los métodos de cálculo que utiliza (Hall & Taylor, 1999, p.34).

Si en el abordaje que se hace en esta investigación se conceptuara a las y los jóvenes desde una perspectiva en que todas sus elecciones están en última instancia determinadas por cálculos estratégicos y racionales, estos marcos serían una buena opción para, por ejemplo, definir en qué medida las políticas públicas generan alicientes o no para que las y los jóvenes rurales se desliguen del desarrollo rural y/o decidan migrar orientados mayoritariamente por criterios económicos, además de identificar si las instituciones actúan de manera ineficiente o motivadas por una racionalidad instrumental que resulta estratégica en su relación con estos jóvenes.

Sin embargo, en esta investigación, se complejiza a las y los jóvenes rurales alejándose del presupuesto relativo a los cálculos estratégicos como único factor que explica sus

elecciones, y aceptando que éstas pueden también estar mediadas y determinadas por otros factores, que no son necesariamente materiales o tangibles, como los emocionales y culturales (por ejemplo, los relativos a su identidad y cosmogonía), e incluso no tener ningún tipo de cálculo inherente.

No obstante, que en términos de los alcances y posibilidades de realización de esta investigación no utilizaremos los métodos y herramientas correspondientes a la economía clásica que proponen estos marcos de análisis, retomaremos la importancia de la interacción estratégica entre jóvenes rurales y las instituciones públicas, y la valoración de que los intereses económicos y egoístas, sobre todo en el ejercicio público, son un factor que tiene implicaciones en la formulación de políticas, y también en la capacidad de acción de las y los jóvenes.

Esto significa no desechar la relevancia que tienen los incentivos en los proyectos de vida, o en la acción social. Antes bien, desde el marco de análisis de esta investigación las políticas públicas mandan mensajes que pueden ser incentivos para promover la capacidad de agencia, o no, de los grupos objetivos e inciden en su experiencia como población objetivo.

2.3.3- Marco de las coaliciones promotoras

Sabatier & Weible (2010) definen que la utilidad de este marco es “resolver problemas entre muchos actores (...) por lo cual se involucran grandes conflictos de objetivos, y relevantes discusiones técnicas” (p. 203).

El modelo del individuo es la principal diferencia entre los marcos de la elección racional institucional y el marco de las coaliciones promotoras (p. 208). Éste último abrega de la psicología social y no excluye la posibilidad del altruismo como estilo de comportamiento y un sistema de creencias y razonamiento normativo que enmarcan el comportamiento, en contraposición del carácter netamente económico del individuo racional interesado en sí mismo y maximador de ganancias de los modelos de la elección racional (Jaime *et al.*, 2013, p. 175; Sabatier & Weible, 2010, p. 208).

Para este marco existe una lógica de lo apropiado y una lógica de las consecuencias. La primera implica seguir las reglas como comportamiento correcto, mientras que en la otra lógica el comportamiento correcto persigue maximizar las consecuencias buenas.

(Sabatier & Weible, 2010, p. 208). Dicha situación debe contextualizarse en la noción que tiene este marco acerca de que “los actores valoran más las pérdidas que las ganancias” (p. 208).

Este marco tiene tres premisas sobre las políticas públicas: **1)** el *nivel macro*, en el que define que la mayoría de las formulaciones de políticas públicas son realizadas por especialistas, y afectadas por factores del sistema político y económico; **2)** el *nivel micro*, que describe un modelo de individuo, y que fue mencionado unos párrafos arriba; **3)** un *nivel medio*, en el que radica la propuesta de que la mejor forma de tratar con la multiplicidad de actores es juntarlos en coaliciones promotoras¹⁰⁸ (p. 203).

Roth (2008) agrega que para el marco de las coaliciones promotoras la unidad de análisis no se limita a la estructura gubernamental, sino al subsistema de política (p.82), que está contextualizado en una realidad en la que coexisten varios subsistemas.

Cada subsistema de política tiene una dimensión funcional/ sustantiva y otra territorial (Sabatier & Weible, 2010, p.203). Los subsistemas están definidos en última instancia por “el alcance sustantivo y geográfico de las instituciones que estructuran la interacción” (p. 207).

En cada subsistema los actores se estructuran en comunidades de política (p. 83) que a su vez están conformadas por un conjunto de personas provenientes de varias organizaciones tanto públicas como privadas que comparten creencias acerca de determinados problemas y que buscan participar para moldear la definición de los problemas, influir en el debate público, y condicionar la toma de decisiones para la adopción de políticas (Jaime *et al.*, p. 172).

Una coalición promotora se forma una vez que actores que participan de un subsistema de política buscan aliarse con personas o grupos que tienen las mismas creencias sobre éstas y que empiezan a vincularse a nivel de coordinación de políticas, es decir, a realizar un trabajo conjunto para alcanzar objetivos similares. (Sabatier & Weible, 2010, p.211).

Para este marco, no es extraño que una misma información sea percibida e interpretada de manera completamente distinta por las diferentes coaliciones, lo que supone aumento

¹⁰⁸ Como se explicará algunos párrafos más adelante, estas coaliciones son grupos que pertenecen a las llamadas comunidades de políticas, es decir a un conjunto de personas que comparten creencias acerca de determinados problemas y que tratan de incidir en la toma de decisiones; y que al complejizar su organización pueden llegar a formar coaliciones promotoras.

en la tensión y el conflicto en la interacción –que también se eleva- entre miembros de éstas, así como el avance de la desconfianza entre coaliciones, lo que incide en el proceso de políticas públicas. (p.208)

En esa lógica, por cada subsistema hay alrededor de cinco o seis coaliciones promotoras que, en palabras de Sabatier & Weible (2010), constituyen “la herramienta más útil para aunar el comportamiento de cientos de organizaciones e individuos involucrados” (p. 211) por lo que cada coalición usa de manera instrumental los elementos que les procura el entorno del subsistema, tales como coerciones, limitaciones y recursos¹⁰⁹. (Roth, 2008, p. 83).

Es necesario aclarar que, desde el marco de las coaliciones promotoras, además de la existencia de varios subsistemas -por ejemplo, el subsistema de vivienda o el subsistema de educación básica- también existen subsistemas “superpuestos o anidados” (Sabatier & Weible, 2010, p.217), esto implica que dos o más subsistemas comparten algunos elementos de manera simultánea. Para el caso mexicano, un ejemplo claro de dicha situación puede ser observable en el Instituto Mexicano de Seguridad Social (IMSS), el cual es parte del subsistema de salud, a la vez que es parte del subsistema de seguridad social, del subsistema laboral y del subsistema tributario¹¹⁰.

Siguiendo esas ideas, un ejemplo relacionado con el objeto de estudio de esta investigación puede ser verificable en el programa “Jóvenes en Desarrollo”, implementado por el Instituto de la Juventud del Distrito Federal. Dicho programa está anidado en el subsistema de atención para jóvenes local, así como en el subsistema de transporte público del Distrito Federal, en el subsistema educativo federal¹¹¹ y en el subsistema educativo local.

Ante esta situación, Sabatier & Weible (2010) señalan que uno de los aspectos claves en el análisis está en identificar el alcance adecuado de un subsistema, esto es determinar los

¹⁰⁹ Sabatier & Weible (2010) enumeran los recursos como: a) autoridad legal para para tomar decisiones sobre políticas; b) opinión pública; c) información; d) grupos movilizables; e) recursos financieros; f) liderazgo hábil (p. 217).

¹¹⁰ En tanto que los distintos campos del régimen obligatorio que establece el régimen de seguridad social, expresado en las cuotas obrero patronales de la Ley del Seguro Social del 2004, atraviesan estos diversos subsistemas

¹¹¹ Este programa incluye entre sus acciones un convenio con los CECATIS, planteles de capacitación para el trabajo, de la Dirección General de Centros de Formación para el Trabajo, dependiente de la Subsecretaría de Educación Media Superior, que a su vez es parte de la Secretaría de Educación Pública (SEP), es decir una entidad federal. De manera somera los objetivos del Programa “Jóvenes en Desarrollo” están esbozados en la página del INJUVE: <http://www.jovenes.df.gob.mx/desarrollo.php>

alcances que a nivel espacial, geográfico, y sustancial tienen las instituciones, en tanto que éstas estructuran la interacción entre diferentes coaliciones y actores (p. 207).

El marco de las coaliciones promotoras supone que existe una tendencia de los actores a relacionarse con el mundo a través de un conjunto de filtros de percepción compuestos por creencias preexistentes. Estas creencias resultan muy estables y difíciles de modificar al menos durante una década, por lo que es la medida de tiempo en la que este marco basa sus ejercicios de análisis.

En esa lógica, supone que los participantes en el proceso de políticas tienen creencias firmes y están motivados para traducir esas creencias en políticas reales”. (p.206). Para este marco hay tres tipos de creencias que se estructuran en una lógica jerárquica:

a) las creencias fundamentales, son las más difíciles de cambiar porque están presentes en el proceso de socialización desde la infancia. Están relacionadas con la visión general del mundo, el entendimiento de la naturaleza humana, los valores y las normas fundantes.

En relación al tema que esta investigación está tratando, un fenómeno que puede ejemplificar una creencia en el nivel fundamental es la división sexual del trabajo (Barg, 2000) que la construcción de género históricamente ha determinado y que ha confinado a las mujeres, en gran parte de las comunidades rurales, a una función social netamente reproductiva y que genera tensiones con la construcción de proyectos de vida alternos de las mujeres jóvenes rurales, en mucho transformados por sus mismas necesidades económicas, por mayores niveles de acceso a una escolaridad, la exposición a medios de comunicación y otros elementos (Bonfil, 2001).

b) las creencias sobre políticas públicas, también llamadas preferencias sobre las políticas, abarcan a todo un subsistema (*v.gr.* el subsistema rural, o el subsistema de juventudes), y tienen como supuesto que las y los participantes conocen cómo se generan y funcionan las relaciones al interior de estos subsistemas.

Este nivel además tiene un carácter normativo que marca la idea de cómo deben ser estos y guía el comportamiento estratégico para cada una de las coaliciones promotoras, uniéndolas, dividiéndolas y/o confrontándolas.

De esta manera se pueden explicar la existencia de grupos con opiniones divergentes o la división de un mismo grupo para formar otros distintos por no coincidir en las ideas sobre

las preferencias en políticas públicas. Quienes participan de las creencias en este nivel pueden, para desarrollarlas, utilizar sus creencias fundamentales en un proceso creativo para la incidencia y hegemonía de sus ideas, sin embargo, no siempre hay correspondencia ni coherencia entre ambos niveles.

Algunos de los elementos que están implícitos en este nivel de creencia son “la prioridad de diferentes valores relativos a las políticas, el bienestar de quienes *se encuentran en ese subsistema*, la autoridad relativa de los gobiernos y los mercados, el papel adecuado del público en general, los funcionarios *públicos tanto electos como impuestos*, los peritos, y la gravedad relativa y causas de los problemas de políticas en el subsistema” (Sabatier & Weible, 2010, p. 209).

Para el caso de estudio que nos ocupa una creencia de nivel de política pública puede observarse en la forma en que se concibieron las formas de agrupación juvenil en la década de 1980 y por lo menos la mitad de la década de 1990, en la que se ubicaba a la pandilla como un grupo formado por jóvenes, con un carácter territorial localizable en barrios y colonias populares, y con un estigma que condenaba a estas agrupaciones como delincuentes, drogadictos, holgazanes, transgresores y otras características similares (Feixa, 1999; Valenzuela, 1991), esta concepción tuvo una incidencia fundamental en el medio urbano pero permeó de manera importante en ámbitos rurales (Durston, 1998b; González, 2003).

c) *creencias instrumentales*, son las que tratan tan sólo de un componente territorial o sustantivo de un subsistema de políticas, por lo que tienen poco alcance e implica que no logren abarcar a todo el subsistema.

En tanto que este nivel de creencia se refiere a preferencias de políticas relacionadas con instrumentos específicos “cambiarlas requiere menos pruebas y menos acuerdos entre los actores de un subsistema y, por lo tanto, debería resultar bastante más accesible” (Jaime *et al.*, 2013, p. 176; Sabatier & Weible, 2010, p. 211).

Para nuestro caso de estudio, un ejemplo, de creencia a nivel instrumental puede observarse en los mecanismos del cumplimiento de los criterios de elegibilidad que tiene el *Programa para Jóvenes Emprendedores Agrarios*¹¹²; si bien en su expresión se ven reflejadas creencias fundamentales y creencias sobre políticas públicas, en última

¹¹² Véase Diario Oficial de la Federación de México (2014, 31 de diciembre)

instancia está referido a procedimiento de entrega de documentación probatoria de orden burocrático.

Por otra parte, para el marco de las coaliciones promotoras, además de las creencias, el comportamiento de los participantes en cada subsistema también es influido por factores exógenos que pueden ser de dos tipos:

(I) Parámetros estables del sistema, que por sus mismas características no son propicios para el cambio, antes bien establecen recursos y restricciones que enmarcan el funcionamiento de los actores; algunos ejemplos de este tipo de factores pueden ser los atributos básicos del problema, la distribución de los recursos naturales, la estructura social y los valores culturales fundamentales de la sociedad, y la estructura constitucional.; y

(II) Dinámicos y externos que son los factores críticos en que pueden ubicarse cambios significativos en políticas, incluso para este marco la modificación en alguno de estos factores constituye una condición necesaria para que ocurran dichos cambios. Algunos ejemplos de los factores que están sometidos al cambio en el corto plazo son las condiciones socioeconómicas, la opinión pública, las modificaciones en la coalición de gobierno, y las decisiones políticas e impactos provenientes de otros subsistemas de políticas. (Jaime *et al.* p. 83; Sabatier & Weible, 2010, pp. 207-215).

En ese orden de ideas, las estructuras de oportunidad de políticas median entre los parámetros del sistema estable y el subsistema; y se refieren a las características relativamente duraderas de una política que afectan los recursos y restricciones de los actores en el subsistema. (Sabatier & Weible, 2010, p. 215). Estas estructuras de oportunidad presentan dos variables:

a) grado de consenso requerido para un cambio importante en las políticas, que supone que cuanto más alto es el consenso requerido las coaliciones tienen mayores incentivos para ser inclusivas, para procurar el compromiso y compartir información con los opositores;

b) apertura del sistema político, que funciona de acuerdo a la cantidad de escenarios para la toma de decisiones por las que cualquier propuesta de políticas importante debe pasar, y la accesibilidad de cada escenario (Jaime *et al.*, 2013, p. 175; Sabatier & Weible, 2010, p. 215).

Las estructuras de oportunidad de políticas pueden usarse con coaliciones y estructuras pluralistas –que tienen normas de compromiso moderadas y sistemas de decisión abiertos; coaliciones y estructuras corporativistas –que tiene normas fuertes de consenso y compromiso y normas de participación limitadas. Existen también otras estructuras que suponen normas de compromiso débiles y participación limitada –como la que presentan muchos países de los llamados en vías de desarrollo (Sabatier & Weible, 2010,p. 216).

El marco permite diferenciar entre cambios fundamentales o importantes en la política, que son cambios en las creencias de políticas, y cambios secundarios o menores, esto es en las creencias instrumentales. En esta lógica, un concepto fundamental es el “aprendizaje orientado a las políticas *que se define como* alteraciones relativamente perdurables del pensamiento o intenciones de comportamiento que resultan de experiencia e información nueva y que buscan el logro o la revisión de los objetivos de las políticas” (Sabatier & Weible, 2010, p.213).

No obstante, los cambios fundamentales son relativamente escasos y regularmente son asimilados a un cambio de comunidad de política dominante en el subsistema o a un factor externo. (Roth, 2008, p. 83; Sabatier & Weible, 2010, p. 213).

Es importante resaltar que existen asimetrías de poder entre las coaliciones promotoras en tanto que hay coaliciones dominantes que se caracterizan por tener a un número mayor de sus miembros en posiciones de autoridad formal, lo que supone puede influir en el proceso de políticas (Sabatier & Weible, 2010, p.217). De hecho, además del cambio de creencias entre algunos de los participantes, las perturbaciones externas e internas, el remplazo de una coalición dominante por una coalición minoritaria en los subsistemas es mencionado como un factor precursor del cambio en políticas públicas. (p.213).

De la misma forma, los acuerdos negociados entre coaliciones anteriormente enfrentadas, sin que exista una perturbación externa o interna importante y posibilitados por elementos¹¹³ de la resolución de conflictos, pueden constituir una posibilidad de cambio en las políticas (pp.221-224).

Este marco asume que el proceso de formulación de políticas resulta tan complejo que para que los participantes puedan influir en él deben especializarse. Cabe destacar que

¹¹³ Algunos de estos elementos son: Un empate forzado como incentivo para negociar, composición, liderazgo, reglas de decisión, financiamiento, duración y compromiso, la relevancia de temas empíricos, la importancia de construir confianza, y escenarios alternativos. Cf Sabatier & Weible (2010, pp.221-224)

esta especialización se desarrolla al interior de cada uno de los subsistemas de políticas. (Jaime *et al.*, 2013, p. 172; Sabatier & Weible, 2010, p. 206).

No obstante, aunque es común que en el proceso de políticas participen solamente legisladores, funcionarios y líderes de grupos de interés, lo deseable es que participaran investigadores, periodistas, y otros actores interesados. (Jaime *et al.*, 2013; Sabatier & Weible, 2010; Roth, 2008).

El marco de las coaliciones promotoras es criticado principalmente por suponer que los grupos de interés están siempre muy organizados, con una misión clara, que existen múltiples escenarios para la toma de decisiones y necesitar mayorías calificadas para implementar cambios en las políticas (Sabatier & Weible, 2010, p. 214).

Si esta investigación centrará su análisis en la conformación de los distintos grupos de interés –llamados por este marco comunidades de política- tales como investigadores de juventud, organizaciones juveniles rurales, comisiones legislativas, funcionarios de institutos de juventud, activistas juveniles y activistas por la juventud, entre otros, que se organizan y coordinan para influir -formando coaliciones promotoras- en la formulación y cambios de políticas públicas de juventud que inciden en las y los jóvenes rurales; o en las negociaciones y acuerdos entre éstas, así como en su forma de organización e interacción, el marco de las coaliciones promotoras sería adecuado para realizar el análisis en este trabajo.

Sin embargo, la presente investigación no centra su atención en los grupos de interés que están detrás de una política pública -aunque no los desdeñará como factor - ni en cómo se interrelacionan estos en sus gestiones y negociaciones para imponer ciertas ideas, sino en definir a las juventudes rurales como población objetivo de políticas y cómo esta construcción incide en las juventudes rurales.

No obstante, se retoman algunos elementos de este marco sobre las creencias, los acuerdos, y el enfrentamiento entre grupos de interés como factores fundamentales en políticas públicas, puesto que se parte que la formulación de éstas expresa un discurso que busca incidir en la construcción social de la realidad, el cual no es ajeno a los intereses y enfrentamientos entre grupos de interés.

Después de haber hecho esta aproximación para revisar algunos marcos de análisis de políticas públicas como un ejercicio comparativo, cuya sistematización se presenta en el

siguiente cuadro, resulta pertinente centrarse en el marco de la construcción social de la población objetivo, el cual se retoma para desarrollar la herramienta analítica y los criterios que se utilizan en este trabajo de investigación.

Cuadro 4. Marcos de análisis de políticas y elementos retomados

Marco	Paradigma(s)	Factor	Elemento principal retomado para el modelo
Secuencial	Positivista	Intereses	Análisis centrado en un fase del proceso (diseño)
Elección racional institucional (IAD)	Postpositivista	Instituciones	En toda relación entre instituciones y actores, las pautas y normas institucionales inciden en las decisiones que toman éstos.
Coaliciones Promotoras	Postpositivista/ Teoría crítica	Ideas	Existe una pugna entre diferentes grupos de interés que se organizan por posicionar en políticas públicas sus creencias
Construcción social de poblaciones objetivo	Constructivismo social	Intereses/ Instituciones / Ideas	La construcción de población objetivo determina el diseño de una política pública lo que incide en su ejecución, los resultados, y las construcciones sociales de los grupos objetivos

Fuente: Elaboración propia con base en información de Aguilar (1992a; 1992b; 1993); Cejudo (2010); Hall & Taylor (1999); Ingram *et. al.* (2010); Ostrom (2010); Roth (2007; 2008); Sabatier (2010); Sabatier & Weible (2010)

2.4- La construcción social de la población objetivo como marco de análisis de políticas públicas

Antes de esbozar las características generales del marco de la construcción social de la población objetivo que para fines de esta investigación se retoma como fuente para generar un modelo de análisis propio que permita dar cuenta si las juventudes rurales son incluidas adecuadamente como población objetivo en el diseño de políticas públicas¹¹⁴, conviene recordar algunas características generales que son propias de los diferentes modelos circunscritos al enfoque del constructivismo social de manera tal que se establezcan ciertos postulados de referencia que constituyan los cimientos del modelo de análisis y al mismo tiempo le den coherencia teórica.

Una vez establecidos dichos elementos, en el siguiente sub apartado se refieren los principales postulados que hace el marco de la construcción social de la población objetivo propuesto por Ingram *et. al* (2010) y Schneider e Ingram (1993), de tal forma que constituyan el punto de partida del que se desprende el modelo de análisis que se propone en el presente trabajo de investigación, el cual se traza al final del sub apartado 2.4.2.

2.4.1- Elementos de los análisis de políticas circunscritos al enfoque del constructivismo social

Roth (2008) apunta que para la metodología constructivista las ideas, plasmadas en los discursos, tienen un lugar privilegiado en la “construcción, implementación y evaluación de las políticas públicas” (p.75), por lo que el concepto central para estudiar políticas públicas es el de discurso de políticas. (Hajer, 1995; en Cejudo, 2010, p. 99)

Es frecuente que estos marcos identifiquen, comparen, y describan distintas formas en que se plasma el discurso (relatos, narraciones, leyes, programas, entre otros) y que forma parte de lo que construye la realidad (Roth, 2008, p.75).

En este punto cabe incorporar a Muller (2002) para quien los problemas políticos son en última instancia un constructo social, cuya configuración dependerá de múltiples factores

¹¹⁴ Lo cual no excluye incorporar algunos elementos que aportan otros marcos y que se han señalado a lo largo del apartado 2.3.

propios de la sociedad y del sistema político implicado. (p.65). Ingram *et. al* (2010), coinciden en que “la definición de un problema es un ejercicio fundamentalmente político” (p.101). En ese sentido, “una situación no adquiere el rango de problema público a menos que actores sociales concretos atribuyan características negativas a dicha situación por medio de discursos que la vinculen con valores sociales no atendidos”. (Cejudo, 2010, p.101)

Por ello, en políticas públicas la cuestión no es saber si tales problemas son en sí políticos, prioritarios o incluso si son en verdad problemas, sino en develar los mecanismos que determinan la inscripción de un problema en la agenda del decisor, es decir, de quien en última instancia decide formular¹¹⁵ una política pública (Muller,2002, p.65)

De tal forma, para el constructivismo la adopción de una política pública se debe en parte a su capacidad de ser creíble, por lo que al momento de formularse se persigue su credibilidad social y no su certeza científica, evidencias o racionalidad, (Roth, 2008, p.75)

En esta lógica se inscriben las políticas de juventud y la cartera de programas que la componen tanto a nivel federal como local. Supone, por tanto, que la pertinencia y el diseño de éstas y por ende sus resultados estén en última instancia sustentados en un discurso emanado de las diferentes administraciones gubernamentales y en el que buscan ganar credibilidad y aceptación social con la ciudadanía, más que resolver las problemáticas o atender de manera integral a las juventudes que habitan en México.

En esas condiciones la inferencia es inevitable, finalmente el proceso de políticas representa un marco en que se ganan posiciones para ejercer poder, de manera tal que por esta vía puede ser reflejada incluso la distribución de dicho poder en una sociedad.

En este proceso diversos actores, que a su vez representan varios intereses, producen discursos que entran en pugna para imponer significados, ideas, creencias y valores. En esa pugna se refleja la capacidad de los actores sociales, pero sobre todo la posición de

¹¹⁵ Conviene recordar que Velásquez (2009) define que la existencia de una política pública no está determinada porque ésta esté consignada en un plan de desarrollo nacional u otro ordenamiento legal de mayor jerarquía normativa, en ese sentido, una política de Estado, un programa o un proyecto estatal o incluso municipal o delegacional pueden ser tomados como una política pública (p. 157), por lo que el concepto de decisor puede entenderse aquí, no sólo como el órgano legislativo o el poder ejecutivo que formula la política nacional o local sobre un tema –en nuestro caso jóvenes-, sino que también puede serlo el presidente municipal el delegado político u otros órganos de gobierno que estén facultados para formular, implementar o coparticipar en alguna iniciativa o programa. En el caso de esta investigación, esto implicaría a cualquier acción dirigida a jóvenes en contextos rurales.

poder que ocupan (Cejudo, 2010, p.100). “En la política, entonces, hay una lucha permanente por ganar la aceptación de determinadas construcciones y sus consecuencias” (Ingram *et. al*, 2010, p. 102).

Aunque desde el enfoque constructivista esto último representa una concepción general del proceso de políticas (Cejudo, 2010), también se busca comprender otros problemas específicos como la formación de agenda pública, la toma de decisiones, la implementación de dichas decisiones y su evaluación (p.100).

Así, la metodología constructivista no hace sus análisis basados en aspectos cuantitativos o en información enmarcada en la racionalidad -aunque no los descarta, en tanto que postula que quienes hacen políticas públicas se basan en narrativas sobre la realidad que ordenan y dan sentido a realidades complejas. (Cejudo, 2010)

Para Cejudo (2010), estas narrativas ordenan y construyen significados comunes y realidades colectivas. Generan espacios de entendimiento común que informan las elecciones que hacen los actores de las políticas sobre las soluciones a problemas concretos que tendrían que ser verificadas.

Dichas narrativas son una forma en que se expresa el discurso de políticas. Dicho discurso es un “conjunto específico de ideas, conceptos, y categorizaciones que son producidas, reproducidas y transformadas en un conjunto de prácticas por medio de las cuales se da significado a la realidad física y social” (p. 97).

Conviene señalar que por discurso no se entiende exclusivamente los mensajes que integran una estrategia de comunicación oficial, o la forma en que la política es plasmada en documentos oficiales. Se trata en sentido amplio de los significados construidos socialmente y sedimentados en el sentido común que dan sentido y a su vez son influidos por las políticas públicas.

Desde esta lógica, es en el discurso, entonces, que las situaciones se convierten en problemas o dejan de serlo, en tanto que es por medio de estos que se reconoce, convence, legitima y define que dichas situaciones constituyen problemas o no.

No es ocioso subrayar que las características que adquiera ese discurso, que le fueron dadas por los actores sociales que lo esgrimen y promueven, caracterizará de la misma forma al problema y probablemente influirá en las soluciones que se elijan. Esto implica

“asignarle categorías que le den sentido (...) que permitan insertarlo en la deliberación social en torno a lo deseable y posible en torno a la intervención gubernamental” (p.102).

Tomando como base esas ideas se puede poner como ejemplo el discurso social y gubernamental que en los años de la década de 1980 consideraba como una amenaza potencial a las y los jóvenes que se agrupaban en pandillas en las colonias populares de las grandes urbes (Feixa, 1996). Dicho discurso generaba acciones de respuesta gubernamental que colocaban a las juventudes como el problema, porque la construcción social era ésa, en lugar de considerar las condiciones y relaciones sociales en las que estaban inmersos.

No obstante, que las y los jóvenes ya no estén contruidos como el problema, o al menos no mayoritariamente, y se conceptúen en el discurso de la academia y de la sociedad civil¹¹⁶ como juventudes¹¹⁷, mientras que en el discurso gubernamental como un sector prioritario por su rango etario¹¹⁸, si son aceptados los postulados del constructivismo en las políticas públicas y se parte del hecho de que a las juventudes se les sigue considerando desde estos ámbitos con un sesgo urbanizante (Bevilaqua, 2009; Durston, 1998a; González, 2003; Pacheco, 2013), entonces inevitablemente las juventudes en contextos rurales estarían siendo excluidas (Durston, 1998a) y no se estaría haciendo nada desde el sector público para que sus problemas específicos no siguieran perpetuándose ni cronificándose.

Ahora bien, retomando el orden de ideas de las características del constructivismo en políticas públicas, el discurso, desde esta perspectiva, “debe verse como parte del entorno institucional¹¹⁹, es decir, dentro del vasto conjunto de reglas tanto las que se refieren a aspectos culturales, u organizacionales y legales que afectan las políticas” (Cejudo, 2010, p.100).

¹¹⁶ Desde el constructivismo social es posible postular que los discursos que han esgrimido actores sociales juveniles y de la sociedad civil organizada, y que asumen a las juventudes como sujetos de derechos que se caracterizan por su diversidad, lograron posicionar dicha construcción social alejándose de concepciones que criminalizaban a las y los jóvenes.

¹¹⁷ Ver apartado 1.4 sobre la construcción social de la juventud de este trabajo de investigación

¹¹⁸ Cf. *El Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, el Programa Nacional de Juventud PROJUVENTUD 2014-2018.*

¹¹⁹ Entendiendo a las instituciones en el sentido que le confieren Berger y Luckmann (2001) como ordenadoras del universo simbólico en el que toda la experiencia humana se desarrolla, (pp. 66-124); o al menos como reglas, normas y estrategias utilizadas para estructurar patrones de interacción (Ostrom, 2010).

Cuando a las políticas públicas se les vincula con un entorno institucional, que también es construido socialmente, supone darles sentido, es decir, dotarlas de significado, esto es “explicarlas y justificarlas en función de los propósitos, las necesidades, y las prioridades colectivas” (p.97).

Esto reviste especial importancia en lo relativo a los mensajes que las políticas públicas envían, en tanto que en su discurso se implica la descripción de las actitudes y patrones de comportamiento y participación que resultan aceptables para las instituciones, es decir, para las normas que organizan a la sociedad, la prescripción y supuestos de acción del quehacer del gobierno, esto es, sobre las facultades de acción de la administración gubernamental, o lo que se supone que debería hacer el gobierno, y bajo esos postulados también define qué ciudadanos merecen asistencia, ayuda o alguna forma especial de atención gubernamental (Schneider e Ingram, 1993).

Siguiendo las premisas que han sido establecidas, en los discursos que emanan de las políticas públicas de juventud, concentradas en programas sociales, se envían mensajes sobre lo que se espera de las y los jóvenes en lo relacionado a sus actividades, comportamientos, relaciones y formas de participación social. Asimismo, de lo que se supone hace el gobierno para disminuir las desigualdades y contrarrestar los factores que ponen a este sector poblacional en situación de vulnerabilidad¹²⁰.

En consecuencia, el conjunto de los programas de juventud manda mensajes importantes a las y los jóvenes rurales, pues además de establecer parámetros de lo que se espera de ellos, también expresan si son incluidos al tomar en cuenta sus particularidades, y si para la administración gubernamental son importantes la multiplicidad de desventajas que experimentan, que se añan a su situación de vulnerabilidad por la condición etaria.

¹²⁰ Cf. El *Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018*; el *Programa Nacional de Juventud PROJUVENTUD 2014-2018*; y el *Programa General de Desarrollo 2013-2018* del otrora Gobierno del Distrito Federal.

2.4.2- La visibilidad y la inclusión adecuada como criterios en la construcción social de población objetivo de políticas públicas

En tanto que los mensajes que mandan las políticas públicas están expresados en las acciones u omisiones que éstas realizan sobre los grupos objetivo, es menester que en los programas sociales se describa y establezca quienes serán elegibles para participar. Esa definición es una construcción social que establece el perfil de la población que será objeto de política, lo que en lenguaje del análisis en la materia se ha dado en llamar población objetivo, “*target populations*” (Ingram *et. al*, 2010; Sabatier, 2010).

Así, las características de la población objetivo están idealmente determinadas de acuerdo a las problemáticas específicas y prioritarias del grupo que el programa o conjunto de programas planea atender, de modo que su definición también está delimitada por las condiciones que deben cumplir las personas que participarán de la iniciativa. Esto supone que la definición de población objetivo de los programas sociales también debe buscarse en los requisitos y criterios de elegibilidad que se establecen en sus reglas de operación o marco normativo.

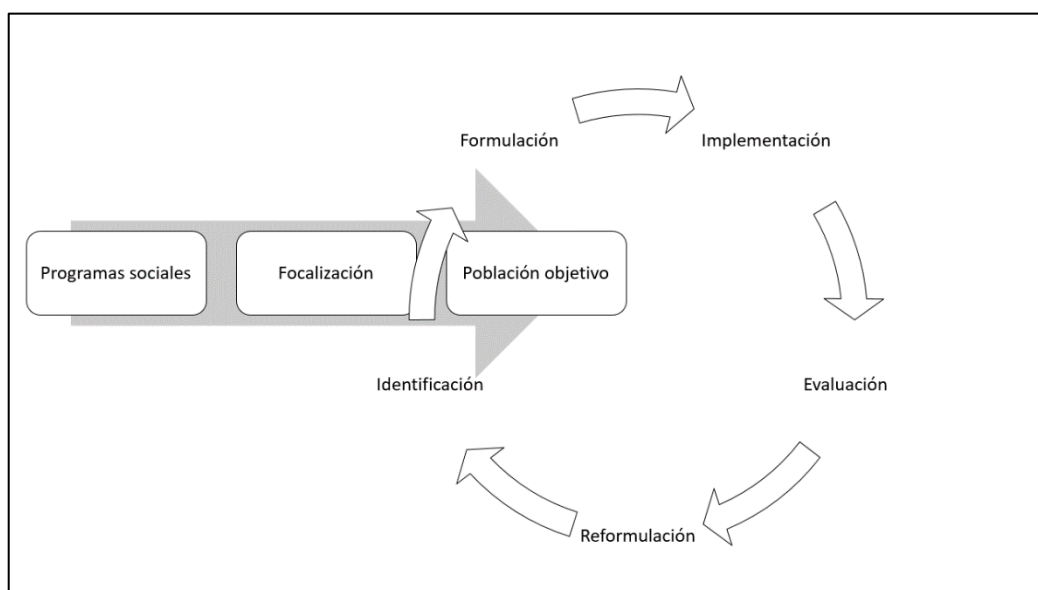
Conviene recordar que el CONEVAL (2016) establece una diferencia entre la población potencial y la población objetivo. La primera es “la población total que presenta la necesidad y/o problema que justifica la existencia del programa y que por lo tanto pudiera ser elegible para su atención” (p.12); mientras que la segunda es la que “el programa tiene planeado o programado atender para cubrir la población potencial, y que cumple con los criterios de elegibilidad establecidos por su normatividad” (p.12). Por su parte, Ingram *et. al* (2010) utilizan el concepto de población objetivo “para identificar aquellos grupos realmente elegidos para recibir beneficios y cargas mediante diversos elementos del diseño de políticas” (p. 102).

Desde esta perspectiva, se considera que los problemas sociales no constituyen fenómenos neutrales u objetivos sujetos a examen y resolución inmediatos (Ingram *et. al*, 2010, pp. 100-101), antes bien, “son interpretaciones de condiciones que han sido subjetivamente definidas como problemáticas y que, como tales, demandan algún tipo de acción paliativa” (Jaime *et al.*, 2013, p. 166).

Lo anterior sitúa el momento del ciclo de políticas en el que se inscribe esta investigación, y postula una idea básica que le da sentido, pero a la vez permite insistir en que la forma cómo se construye la población objetivo está también determinada por las características

de la política social emanada del modelo de Estado y sistema económico al que se adscriba. En el contexto mexicano de la década de 2010, este modelo es sin duda el del estado neoliberal, por lo cual la focalización de las poblaciones que más carencias tienen tanto en lo económico como en el acceso a sus derechos, sería un mecanismo utilizado para la construcción de población objetivo, y por tanto también para la formulación y el diseño del programa.

Gráfico 6. La construcción de población objetivo en el ciclo de políticas



Fuente: Elaboración propia

Con esa lógica, la forma que toma el diseño de un programa social está sustentada en cómo se construye la población objetivo y el problema que busca atender. Esto es lo que moldea y determina a otros elementos¹²¹ que conforman a una política pública y en última instancia la caracterizan (Jaime *et al.*, 2013; Medrano & Berrios, 2013; Ingram *et al.*, 2010).

¹²¹ Para Ingram *et al.* (2010) los elementos fundamentales que definen el diseño de las políticas públicas son: **a)** la definición del problema y los fines perseguidos; **b)** los beneficios y cargas a ser distribuidos; **c)** la población objetivo; **d)** las reglas de inclusión o exclusión que determinan quién hace qué, cómo y con qué recursos; **e)** los instrumentos de políticas dirigidos a poblaciones y agencias para que actúen de acuerdo a los lineamientos de la política pública; **f)** la estructura de implementación; **g)** las construcciones sociales; **h)** las justificaciones o fundamentos que legitiman las políticas; **i)** los modelos causales subyacentes. (Jaime *et al.*, 2013, p. 168)

El diseño de políticas públicas, además de tener incidencia en el bienestar material, también lo hace en el plano simbólico influyendo en la reputación social y en la forma en que algunos segmentos de la población ven su relación con el gobierno y el resto de la sociedad. Por ende, tiene consecuencias sociales y políticas en tanto que estos diseños pueden reproducir las construcciones hegemónicas, el orden institucional vigente, y las relaciones de poder; o bien, producir cambios al posicionar otras construcciones sociales y alejarse de las pautas establecidas sobre algún problema público (Ingram *et. al*, 2010).

En consecuencia, los diseños de los programas impactan en las identidades grupales, orientaciones políticas, y el tipo de participación social. En ese entendido, los grupos son más activos políticamente cuando reciben mensajes que los caracteriza positivamente y recursos emanados de las políticas públicas. De aquí se sigue que *los* “diseños de las políticas dan forma a la experiencia de los grupos objetivo, envían mensajes implícitos sobre cuán importantes son sus problemas para el gobierno y si su participación puede ser efectiva” (pp. 102-105).

Por otra parte, si algunas construcciones sociales, al alcanzar cierto nivel de legitimación, tienen tal hegemonía en las percepciones que no se cuestionan y son tomadas como si fueran principios inmutables, elementos siempre existentes o el orden lógico o natural en el que se experimenta la vida, entonces se explica que existan pugnas constantes entre los discursos de varios grupos de interés que tratan de legitimar sus propias construcciones. Esto significa que “en la política hay una lucha permanente por ganar la aceptación de determinadas construcciones” (Jaime *et. al*, 2013, p.102).

Desde esa perspectiva podemos entender el activismo que desde la sociedad civil y la academia se ha generado para posicionar el discurso del enfoque de juventud en detrimento de perspectivas adultocéntricas tradicionalmente incorporadas en los discursos gubernamentales (Urteaga & Sáenz, 2012), por lo que el posicionamiento del discurso de juventudes rurales como agentes de desarrollo resulta un pendiente en el que se vuelve pertinente trabajar en aras de contrarrestar la desigualdad que vive este sector poblacional.

Resulta importante recordar que para Ingram *et. al* (2010) en políticas públicas la construcción social de las poblaciones objetivo y el poder político¹²² del que disponen los

¹²² Para Ingram *et. al* (2010), el poder político de cada grupo es “indicado por el alcance de sus recursos políticos, tales como si es numeroso, unido, fácil de movilizar, con capacidad económica, hábil, bien

grupos incide en los beneficios y cargas que se les asigna. En esa lógica, esas construcciones pueden ser consideradas en un modelo binario y dicotómico, es decir, positivas o negativas. Para estos autores el valor se asigna de acuerdo a un esquema valorativo, institucionalizado socialmente, en el que se califica a los grupos como dignos para merecer beneficios por sus propias características o porque cada uno de ellos es construido socialmente en un rol¹²³ en el que su apoyo aporta al bienestar común.

A partir de lo anterior, Ingram *et. al* (2010) establecen cuatro categorías para identificar a los grupos objetivos de acuerdo a qué tan positiva o negativa sea la construcción social con la que –de manera mayoritaria o los grupos hegemónicos- los caractericen; y con qué tanto poder político cuenten y se relacionen con otros grupos -sobre todo con las administraciones gubernamentales y con quienes sean encargados de formular políticas públicas. Así, la tipología clasifica a los grupos objetivos como: **a) privilegiados**, **b) contendientes**, **c) dependientes** y **d) desviados** (pp. 108-112).

a) Los grupos *privilegiados* mantienen una construcción que los califica como dignos para merecer beneficios –y al mismo tiempo ser respetados- por sus propias características, y/o porque su rol los posiciona aportando al bienestar colectivo.

Es importante señalar que los grupos privilegiados gozan de altos niveles de recursos de poder político. Ingram *et. al* (2010) apuntan que probablemente estos grupos reciban beneficios de las políticas públicas –tales como incentivos económicos, así como excepciones y condonaciones fiscales- y casi no reciban cargas, ya que para quienes formulan políticas públicas proveer de beneficios a los grupos privilegiados genera capital político¹²⁴. Un grupo representativo de este tipo puede encontrarse en las grandes empresas del sector privado.

b) Los grupos *contendientes* tienen recursos en el plano político que pueden ser aprovechados, pero tienen una construcción en la que son considerados en forma negativa, estimados poco confiables, sospechosos moralmente y egoístas.

posicionado, centrado en temas de su interés y acostumbrado al voto y a relacionarse con funcionarios públicos” (p.108).

¹²³ Es menester recordar que para Berger y Luckmann (2001) “al desempeñar roles los individuos –o grupos- participan en un mundo social” (p.98)

¹²⁴ Ingram, *et. al* (2010) no definen el concepto de capital político, pero en este trabajo implica un tipo de recurso simbólico capaz de producir efectos sociales en las relaciones y posiciones en el campo de lo político.

Según Ingram *et. al* (2010), si estos grupos llegan a recibir beneficios seguramente tendrán que mantenerlo oculto ya que son políticamente poderosos pero considerados poco dignos y escasamente merecedores. Por otra parte, si reciben cargas probablemente serán disipadas en relación a su cumplimiento por el poder político que poseen. Para los citados autores el ejemplo paradigmático de este tipo de grupos son los sindicatos.

c) Los grupos *dependientes* tienen una construcción social positiva que los hace ser socialmente merecedores de beneficios. No obstante, se caracterizan por poseer escaso poder político, lo que favorece que casi no reciban bienes o servicios, ya sea por trabas para que puedan tener acceso a ellos, y/o por inadecuados mecanismos de repartición de los recursos, y/o por la limitación de presupuesto.

Ingram *et. al* (2010), subrayan que quienes formulan políticas les interesa aparentar otorgar beneficios a este tipo de población pero en la práctica no destinan recursos suficientes, no los distribuyen adecuadamente, o al menos no lo hacen de manera coherente y proporcional a la dimensión de las problemáticas. Lo más común es que se enuncie la asignación de apoyos, pero el financiamiento resulte escaso. En esta tipología el ejemplo clásico de grupos dependientes son los grupos de personas discapacitadas, y desde esta investigación se señala que también las personas en situación de pobreza multidimensional y extrema.

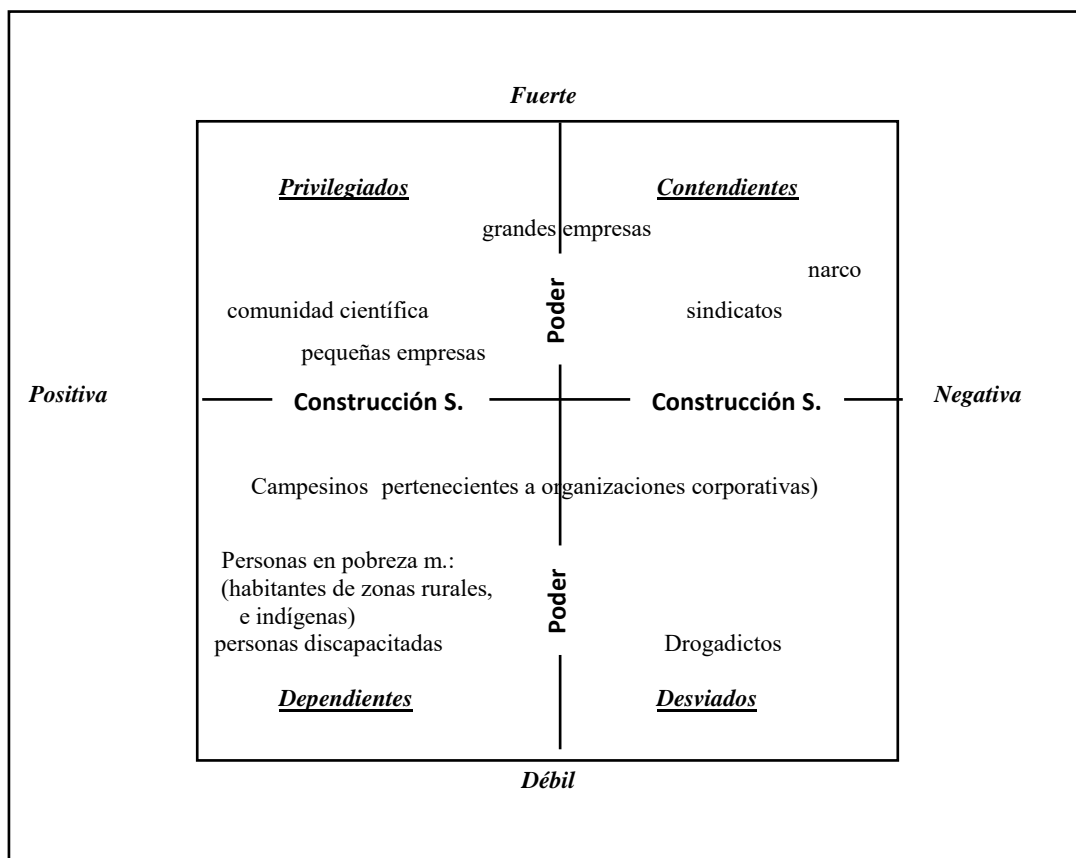
d) Los grupos *desviados* no tienen ni capital político ni una construcción social que los considere merecedores de beneficios. Por el contrario, son quienes reciben una condena social que se traduce en una cantidad desmesurada de cargas y sanciones.

Ingram *et. al* (2010) señalan que son a estos grupos a quienes se estigmatiza y se les culpa de los males sociales, por lo que regularmente las políticas que les son dirigidas tienen un carácter punitivo. Los autores señalan como ejemplo de grupos desviados a quienes se califica como adictos a drogas o las y los inmigrantes ilegales. Es importante notar que en este modelo se postula que quienes formulan políticas públicas ganan capital político al generar políticas punitivas o sancionadoras para grupos con construcciones sociales que son consideradas como negativas.

En el siguiente esquema se representa una versión del modelo que proponen Ingram *et. al* (2010) para caracterizar a los grupos objetivo de acuerdo a su tipología. Es importante señalar que la herramienta clasificatoria que proponen estos autores presupone que dichos

grupos están previamente definidos por las políticas, por lo que la población que es invisibilizada o excluida de éstas no aparecería en esta representación.

Gráfico 7. Modelo de población objetivo por su construcción social y poder político



Fuente: Elaboración propia retomando el modelo de Ingram *et. al* (2010)

El esquema es un plano con cuatro cuadrantes que corresponde a cada uno de los tipos en que se clasifica a los grupos objetivo. Dicho plano tiene dos ejes: el horizontal, que atañe a la construcción social; y el eje vertical, que señala el poder. Cada eje está segmentado en una lógica binaria.

En el caso del eje vertical, del poder, la posición que está en el extremo superior corresponde a *fuerte*, y la que está en el extremo inferior corresponde a *débil*. Para el caso del eje horizontal, el de la construcción social, la posición más próxima al extremo izquierdo corresponde a *positiva* y la que lo está más cercana al extremo derecho corresponde a *negativa*.

Así, para Ingram *et. al* (2010) los grupos objetivos pueden ser colocados en un cuadrante de acuerdo a la tipología que plantean. Adicionalmente, en el esquema que aquí se propone los grupos objetivo se pueden colocar en cada cuadrante ocupando diferentes posiciones en el espacio, de acuerdo a si son más o menos *fuertes* o si tienen una construcción *más o menos positiva*. De tal forma, su posición señalará el lugar en el que se encuentren en la intersección de los ejes.

Es importante destacar que en este esquema se respeta el trazado de los cuadrantes del original propuesto en Schneider & Ingram (1993), así como en Ingram *et. al* (2010), pero se presentan variaciones en la forma de acomodar el eje vertical¹²⁵, y en algunos de los grupos objetivo que se usan como ejemplo. Esta adecuación resulta más ilustrativa para fines de esta investigación en tanto que se exponen construcciones sociales de grupos más próximos a la realidad social del país.

En esa lógica, se coloca en el cuadrante de *dependientes* a las personas en situación de pobreza multidimensional y se agrupa en dicha situación a población campesina, habitantes de zonas rurales y población indígena. Esto se hace con el antecedente de que para Ingram *et. al* (2010) los grupos dependientes tienen una construcción social que en el discurso los hace ser reconocidos socialmente como grupos que merecen beneficios por las graves carencias que enfrentan, pero en la práctica los recursos que se despliegan, por diversas situaciones y mecanismos establecidos, no les llegan o no son suficientes.

Al respecto vale la pena recordar que la población en condición de pobreza es un grupo en situación de vulnerabilidad con prioridad para ser grupo objetivo o población potencial destinataria de la mayoría de las políticas sociales con la que las administraciones gubernamentales tratan de legitimar su ejercicio de gobierno en los modelos neoliberales (Vilas, 1998) y que, no obstante, los grandes aspavientos con que se anuncia la lucha contra ese flagelo, con el paso del tiempo los resultados aún disten de disminuir de manera significativa la pobreza multidimensional en la que se encuentra casi la mitad de quienes habitan el país, y mucho menos de reducir la elevada desigualdad entre el número de

¹²⁵Adicionalmente, es importante señalar que en el texto de Ingram *et. al* (2010), que aparece en Sabatier (2010), el marcador del extremo superior está traducido como "*mucho*", sin embargo, en los textos de Schneider & Ingram (1993) en inglés esta categoría se denomina "*strong*". Igualmente, el extremo inferior corresponde a "*weak*", mientras que en la traducción está como "*poco*". Por tanto, se decidió usar en este esquema los términos: "*fuerte*" y "*débil*".

personas con más altos ingresos y niveles de desarrollo social y quienes tienen los más bajos (CONEVAL, 2014a; 2015b; CONEVAL & UNICEF, 2016).

Si bien estos resultados se explican por una multiplicidad de factores, uno de los más importantes es que en la práctica no existen recursos suficientes para destinarlos de manera coherente en relación con la dimensión de la problemática (Cordera, 2006; Franco, 1996; Ortiz, 2007). De tal forma, las personas en situación de pobreza en México resultan un grupo objetivo paradigmático para ejemplificar la categoría *dependientes* de la tipología que propone este modelo de análisis de políticas.

Ahora bien, agrupar a campesinos, habitantes de zonas rurales y población indígena en el grupo objetivo de personas en situación de pobreza responde a lo ya señalado en los apartados 1.1 y 1.3 de este trabajo de investigación, es decir, que en esos grupos en situación de vulnerabilidad existe una mayor incidencia de pobreza, registrada en documentos oficiales de medición en la materia (CONEVAL, 2015b) y a que hay una construcción social predominante que a lo largo de la historia así los ha identificado (Estrada & Hernández, 2002). Asimismo, se aglutinan a esos grupos y no se les trata de manera independiente para evidenciar que así también lo hacen las políticas de combate a la pobreza.

Por otra parte, se sitúa por separado a organizaciones campesinas pertenecientes a instancias oficialistas –corporativistas– en el cuadrante de *dependientes*. Esto se hace en aras de diferenciarlas de la generalidad del sector campesino, y situarlas en una posición distinta respecto al eje vertical –del poder.

Asimismo, se les ubica más cercanas al extremo derecho del eje horizontal –de la construcción social–, es decir, del polo negativo. El ejemplo paradigmático de este tipo de organizaciones es la Confederación Nacional Campesina (CNC), un órgano del Partido Revolucionario Institucional (PRI), al que prácticamente todas las organizaciones campesinas oficialistas tienen que afiliarse (Mackinlay, 2011). Históricamente dicha confederación ha mantenido un fuerte control corporativo, con diferente intensidad de acuerdo al periodo que se observe, sobre varias localidades, personas y organizaciones en el sector rural¹²⁶.

¹²⁶ Mackinlay (2011) subraya que durante varios años era prácticamente obligado usar como vehículo a la CNC para acceder a la tierra, y era sólo mediante ésta que los grupos de campesinos mestizos e indígenas podían constituir núcleos agrarios ejidales o comunales.

Es conveniente recordar que para Ingram *et. al.* (2010). Las construcciones sociales que son hegemónicas sobre los distintos grupos, y particularmente sobre las poblaciones objetivo, tienen una importante influencia en las y los formuladores de políticas y cómo los diseños se concretan y en la efectividad de sus acciones. A su vez, quienes formulan políticas ayudan a crear o mantener construcciones sociales de poblaciones objetivo con antelación a que se definan o aprueben públicamente las acciones de los programas, por lo que en esta etapa se persiguen intereses de diferentes grupos expresados en la pugna política (Jaime *et. al.*, 2013).

Con esa lógica, desde este modelo se reconoce que en políticas públicas existen grupos en situación de vulnerabilidad, elegibles para ser grupos objetivo de política, que por diversas causas se encuentran invisibilizados, por lo que su construcción social en este ámbito no está completamente definida (Ingram *et. al.*, 2010).

En este punto, es importante recuperar algunas definiciones señaladas en el aparato crítico del apartado 1.1 de este trabajo de investigación:

Con la categoría *vulnerabilidad social* se alude a una situación en la que una persona, o un grupo, están en riesgo de experimentar inequidad por la pérdida de capacidades, oportunidades, opciones, logros y/o condiciones socioeconómicas individuales, comunitarias, nacionales o regionales; causada por límites materiales o simbólicos que son socialmente impuestos a las personas por la etapa en el ciclo de vida en el que se encuentran, por su género, identidad étnica, clase, nivel de ingresos, actividad productiva, orientación e identidad sexual, discapacidad, desplazamiento, movilidad y lugar de residencia, acceso a servicios sociales, entre otras dimensiones que pueden presentarse de manera individual o interseccionada.

Por *intersección* se entiende cuando en una misma persona, grupo, o comunidad, se encuentran condiciones, adscripciones y/o pertenencias contextuales, culturales, sexuales, de género, étnicas, etarias, ocupacionales, de capacidades físicas u otras, interrelacionadas e interdependientes, es decir, que se presentan no como una suma de elementos, sino como la construcción que dichos elementos producen en conjunto, y que es expresada como identidad o al menos como identificador con el que dichos grupos se identifican y/o las(os) identifican otras personas, grupos o comunidades.

En tanto que con *invisibilización* se denota la situación en la que se encuentran algunos grupos sociales que histórica o coyunturalmente, por alguna o varias de sus características, han sido omitidos o deliberadamente no han sido tomados en cuenta en las acciones que el Estado, en su tarea de garante del ejercicio de derechos, debe asumir¹²⁷. A esta situación también puede contribuir la mayoría de la población con la que cotidianamente estos grupos coexisten, así como grupos hegemónicos en las entidades públicas y/o en el sector privado.

De tal forma, a los grupos invisibilizados se les ha impedido el acceso a servicios básicos y al ejercicio de sus derechos políticos y/o sociales y/o culturales por no estar contemplados como parte de la población merecedora de acciones de políticas, es decir, como grupo objetivo, a pesar de que sus características o problemáticas requieran de esfuerzos específicos para reducir la desigualdad en la que se encuentran. Esto puede implicar que de manera premeditada su existencia haya querido ser ocultada, desacreditada, deslegitimada, o suprimida y borrada de la vida pública de una región, país, o continente.

Por su parte, con *exclusión social* se señalan diversas situaciones que refieren a procesos multidimensionales e interdependientes en los que el ejercicio de derechos de ciertos individuos o grupos no son garantizados, en su totalidad o adecuadamente, por parte del Estado, a la vez que son obstaculizado por otros grupos sociales.

Esto conlleva que a los grupos o individuos excluidos se les aleje, limite o impida el uso de espacios y servicios, con lo cual se merma su obtención de satisfactores básicos, bienes materiales y culturales; y/o se violen o vulneren sus derechos al discriminarlos, omitirlos, invisibilizarlos o no tomarlos en cuenta en la atención de entidades públicas y/o privadas.

Debido a esto se les deposita una serie de desventajas materiales y simbólicas que se interseccionan, obstaculizando el establecimiento de lazos y vínculos sociales, por lo que frecuentemente su red de apoyo social se mantiene en condiciones precarias. Esto puede redundar en que mantengan una situación de pobreza multidimensional, es decir, tanto de recursos económicos y sociales. Todas esas desventajas pueden darse simultáneamente, es decir, de manera interdependiente, en combinaciones que también se interseccionan, o presentarse de manera diferenciada.

¹²⁷ Expresada en el artículo 1 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En el caso particular del objeto de estudio de esta investigación, lo anterior se refiere a que las juventudes rurales sean omitidas o no sean tomadas en cuenta como grupo objetivo en las políticas públicas; o que por los requisitos de ingreso a los programas sociales vean limitada su capacidad de acceso a los mismos; y que el tipo y la cantidad de apoyos, ya sea en especie o monetarios, que los programas contemplan en su diseño no respondan a sus características, necesidades y problemáticas.

En ese orden de ideas, resulta pertinente mencionar que este trabajo de investigación partió del supuesto que las juventudes rurales están en situación de *invisibilidad* en las políticas públicas, pues este sector, a pesar de ser un grupo en *situación de vulnerabilidad*, no pareciera estar focalizado en el conjunto de los programas sociales de orden federal; además de pertenecer a un contexto en el que pareciera que el Estado y los grupos hegemónicos estuvieran obstinados en desaparecer a la población y las formas organizativas que tradicionalmente han coexistido (Bartra, 2006).

Si este supuesto se verifica, los mecanismos de entrega de recursos de las políticas públicas a los que las juventudes rurales tienen acceso estarían invisibilizando sus características al aglutinarlos en categorías más amplias como *población que vive en zonas rurales y/o población en situación de pobreza* sin hacer distinciones etarias¹²⁸, salvo en acciones complementarias.¹²⁹ A su vez, las políticas sectorizadas por criterio etario que no toman en cuenta características y condiciones de su contexto estarían invisibilizando problemáticas específicas de este grupo objetivo (Durstun, 1998a).

Ahora bien, ya que las construcciones sociales emanan de una variedad de fuentes y los diseños de políticas pueden influir para crear y perpetuar estigmas y estereotipos dependiendo de dónde hayan emergido y qué discurso logró posicionarse de manera mayoritaria, el proceso de construcción de los grupos objetivos puede tomar distintos sesgos y ser utilizado para mantener la configuración de las relaciones de poder, la desigualdad social, la atención o desatención de entidades gubernamentales, así como el acceso a diversos espacios laborales, lúdicos o de los más diversos órdenes.

¹²⁸ Al respecto, vale la pena recordar que hasta hace no más de tres décadas el campo -y por extensión lo rural- tenía consuetudinariamente al campesino hombre y adulto como actor social por antonomasia (Arias, 2009).

¹²⁹ Un ejemplo de esto es el programa *PROSPERA* -antes *OPORTUNIDADES* y *PROGRESA* Cf. Reglas de Operación 2016 del *PROSPERA*, Programa de Inclusión Social.

En consecuencia, los grupos objetivo invisibilizados, excluidos, o con una construcción social negativa, se tornan más marginales y con una menguada participación política. Esto implica que la implementación de ciertos tipos de políticas públicas pueden, con el paso del tiempo, institucionalizar formas de exclusión social en la medida que las consecuencias de las mismas constituyan insumos que desalienten la capacidad de agencia de ciertos grupos o fomentan la participación y la entrega de recursos a otros que mantienen privilegiados (Ingram *et al.*, 2010).

Los recursos o prerrogativas son elementos que constituyen mensajes que son reforzados o desalentados en las relaciones cara a cara que las personas pertenecientes a los grupos en situación de vulnerabilidad establecen con trabajadores sociales, policías y otros servidores públicos, así como con miembros de organismos no gubernamentales, que fungen como coparticipes en la aplicación o el monitoreo de políticas públicas, por lo que también influyen en la forma en que éstas son experimentadas (Jaime *et al.*, 2013, Ingram *et al.*, 2010).

De este orden de ideas, se sigue que si las construcciones sociales en el diseño de políticas pueden perpetuarse también pueden cambiar. Si bien hay una multiplicidad de influencias que motivan cambios en las construcciones sociales que no tienen que ver con políticas públicas, en algunas circunstancias estas transformaciones también pueden producirse como consecuencia de su implementación (Ingram *et al.*, 2010).

De tal forma, tanto en el proceso de construcción social con la que los grupos objetivo son definidos en los diseños de políticas, como en la creación de éstas para quienes han sido tradicionalmente excluidos, se torna indispensable la participación activa de los grupos interesados y otros sectores sociales para lograr políticas más efectivas y verdaderamente incluyentes de las personas que se encuentran en situación de vulnerabilidad.

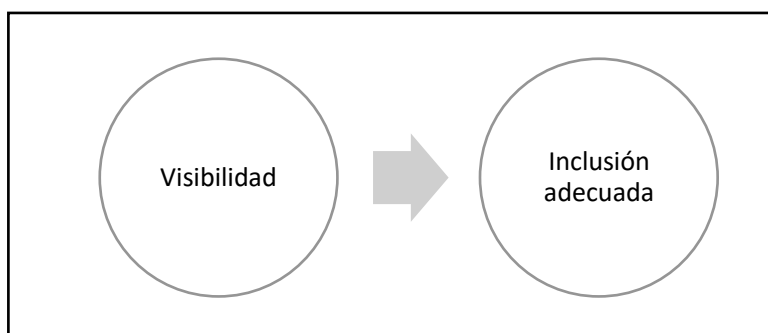
A partir de esas aseveraciones se desprende el elemento fundamental del modelo de análisis que se propone en este trabajo de tesis, esto es, identificar los rasgos del grupo en situación de vulnerabilidad –el sujeto de investigación– que lo caracterizan como grupo objetivo de políticas, para determinar si es construido como población objetivo (*target populations*) adecuadamente en la lógica de la focalización (*targeting*) de los programas sociales.

Esta tarea se realizará identificando si en la formulación de políticas públicas se cumplen al menos dos criterios:

a) *Visibilidad*. Implica la enunciación del grupo focalizado en situación de vulnerabilidad, lo cual determina que éste esté siendo construido socialmente como población objetivo de políticas. Lo contrario sería su invisibilidad como grupo objetivo, es decir, ser omitido o no ser tomado en cuenta en relación a sus características, necesidades y problemáticas específicas.

b) *Inclusión adecuada*. Supone que la construcción social del grupo como población objetivo es apropiada, es decir, ajustada y conforme a las características, necesidades y problemáticas del grupo en situación de vulnerabilidad.

Gráfico 8. Criterios de inclusión

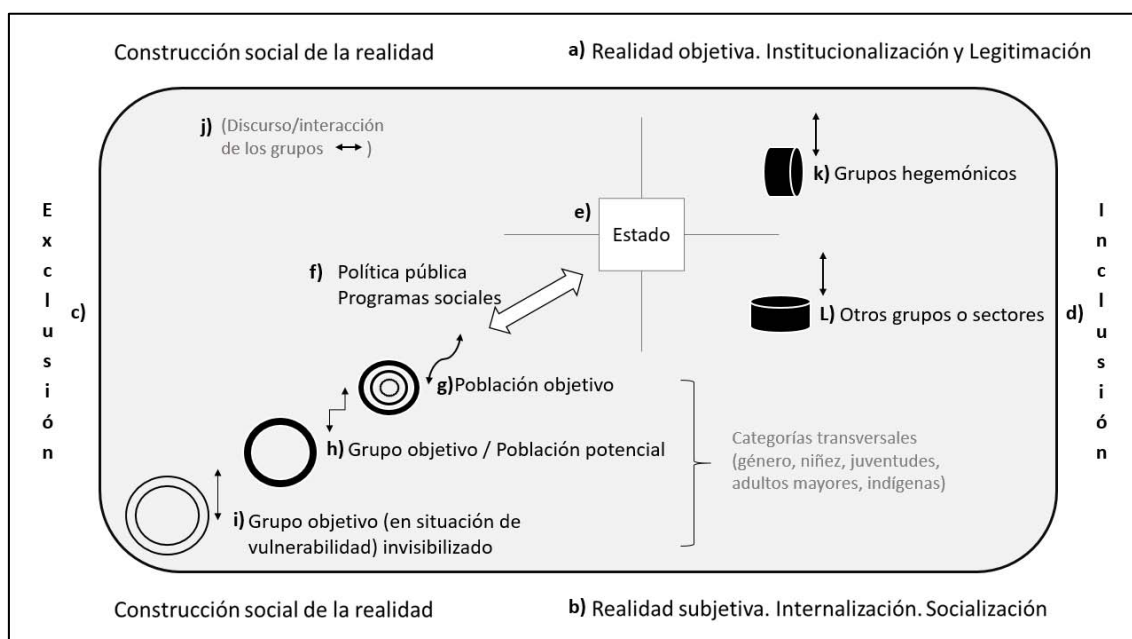


Fuente: Elaboración propia

Si se cumple con el criterio de *inclusión adecuada*, también el *diseño de componentes* del programa y sus *acciones* deberían ser coherentes, es decir, adecuados al grupo referido. En cambio, si no se hace una inclusión adecuada esa política pública se estaría generando un error de exclusión en el diseño mismo del programa y su definición –construida socialmente- de población objetivo, con lo cual, de facto, no estaría garantizando el ejercicio de derechos, ni promoviendo la igualdad de capacidades, opciones, oportunidades, logros y/o condiciones socioeconómicas del grupo en situación de vulnerabilidad, aun cuando en la formulación del programa se enuncie su atención.

En los siguientes gráficos se sintetiza el modelo de análisis de políticas públicas que se propone en este trabajo, inscrito en la etapa de diseño y referido expresamente a la investigación de la *visibilidad/invisibilidad* e *inclusión/exclusión* que hace la construcción social de población objetivo de los programas sociales.

Gráfico 9. Visibilidad/invisibilidad en la construcción social de la población objetivo de políticas públicas



Fuente: Elaboración propia

En el gráfico 9, correspondiente a la visibilidad de población objetivo y la invisibilización de grupos objetivo, se representan las posiciones sociales y la relación que los distintos grupos establecen por medio de las políticas públicas. En la parte superior se refieren, con el inciso *a*), los procesos de objetivación, institucionalización y legitimación, correspondiente a la realidad objetiva. En el extremo inferior, se marcan con el inciso *b*) la internalización y socialización.

Dado que el Estado tiene gran incidencia en los procesos de objetivación e institucionalización de los esquemas tipificadores por medio de la implementación de políticas públicas, éste se sitúa gráficamente con el inciso *e*), que está más próximo al

extremo superior y al borde derecho que marca la inclusión, ésta última señalada con el inciso *d*).

En este esquema se representa el espacio de la desigualdad social por medio de los marcadores de los extremos laterales: la inclusión, *d*), al lado derecho, y la exclusión, señalado con el inciso *c*), al izquierdo. Al mismo tiempo, la posición del Estado marca la línea divisoria de dichos polos, de manera que el espacio social que abarca la exclusión tiene más extensión y hay más grupos coexistiendo en él.

Ahora bien, la forma de los grupos sociales es distinta de acuerdo a su posición social. Así, los grupos hegemónicos, señalados con el inciso *k*), se localizan más próximos al extremo superior derecho. El Estado, *e*), se ubica por debajo de los grupos hegemónicos para señalar que es frecuentemente influido por sus intereses.

Otros grupos sociales que no se encuentran en situación de vulnerabilidad pero que no tienen gran capacidad para ejercer su poder político se señalan con la letra *L*), y se colocan por debajo del Estado, pero aún en el espacio de inclusión, es decir próximos al lado derecho. En el espacio social de la exclusión se colocan una mayor cantidad de grupos en la lógica que hay más población en situación de vulnerabilidad, ya sea por carencia en los ingresos, por acceso al ejercicio de derechos, o por ambos tipos de privaciones.

Asimismo, se diferencian grupos en situación de vulnerabilidad, *g*), *h*) e *i*) de acuerdo a su relación con las políticas públicas. De tal modo, los grupos que deberían ser objetivo de políticas y no son focalizados en el conjunto de programas sociales se encuentran en el extremo inferior izquierdo del esquema y se señalan con el inciso *i*), éstos se denominan como grupo objetivo (en situación de vulnerabilidad) invisibilizado.

Mientras que los grupos objetivo que son tomados como población potencial por las políticas se representan en el inciso *h*) y se marcan un poco más cercanos al lado derecho y más arriba en el esquema que los grupos invisibilizados. A su vez, los grupos que son población objetivo de políticas, señalados con el inciso *g*), son los que se encuentra más cercanos al símbolo de la flecha bidireccional blanca que representa a los programas sociales y que se señalan con la letra *f*).

Cabe mencionar que a cada grupo se colocó una flecha bidireccional negra que representa su discurso e interacción con el que participa de la construcción social de la realidad, en la medida que, desde los análisis de políticas que se enmarcan en el enfoque

constructivista, los diversos grupos están en constante disputa por imponer sus construcciones a través de sus discursos que son también expresión de su interacción social.

Luego entonces, la dirección a la que apuntan las flechas en el esquema está relacionada con la capacidad de incidencia de los grupos en el extremo superior, es decir, en los mecanismos que permiten la construcción de la realidad objetiva, así como con su posición en relación a los extremos que marcan el espacio de inclusión y de exclusión.










Por ejemplo, las líneas que emanan del Estado corresponden a la política estatal y van en todas direcciones, mientras que la flecha bidireccional blanca (\longleftrightarrow) representa a los programas sociales, y se dirige a la población objetivo.

La flecha de los grupos invisibilizados (\updownarrow) toma una dirección que se mantiene paralela al extremo de la exclusión, además de que el trayecto que tiene que recorrer para incidir en los mecanismos de institucionalización y legitimación es mayor que el que tienen que hacer los grupos hegemónicos, cuya flecha también es vertical, pero muy próxima al extremo superior y al derecho.

En cambio, la flecha asignada a la población objetivo (\curvearrowright) tiende hacia el extremo de la inclusión y se conecta con la flecha de los programas sociales, puesto que estos constituyen mensajes de la administración gubernamental que implican que, en alguna medida, los problemas del grupo objetivo de política son importantes para la administración pública.

Por otra parte, en el Gráfico 10 se representan de manera sencilla los elementos de una inclusión adecuada de la población objetivo, lo cual, según el modelo utilizado, es determinada por la construcción social que se haga de los grupos y sus características. A la vez, se hace una analogía de cómo la construcción social de población objetivo incide en la forma que toma un programa social.

Gráfico 10. Inclusión adecuada de la población objetivo a partir de su construcción social

Elemento / Valoración	Grupo en situación de vulnerabilidad	Construcción de Población objetivo	Diseño Programas Sociales
Inclusión adecuada			
Inclusión no adecuada / error de exclusión			
			

Fuente: Elaboración propia

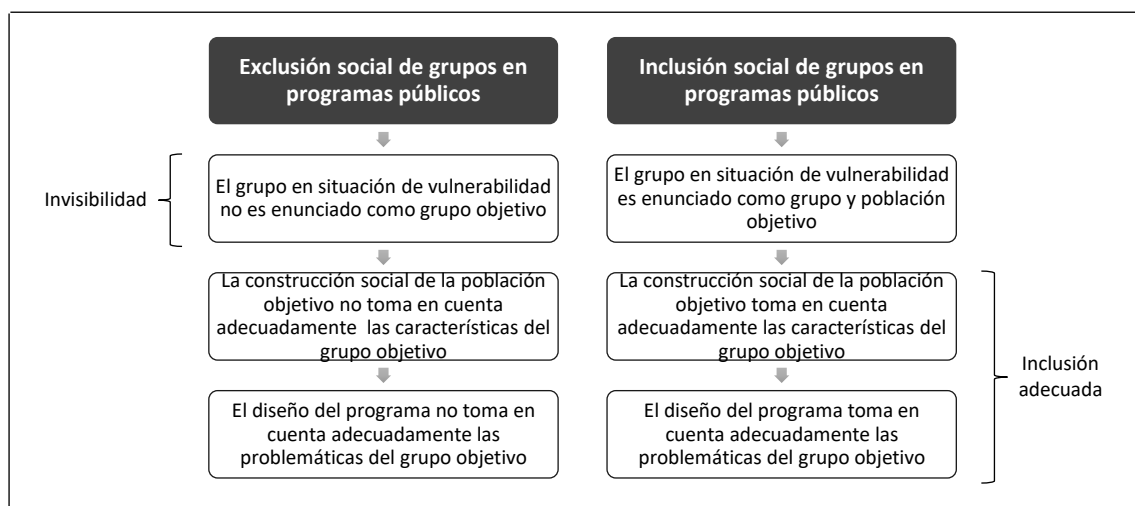
De tal forma, si la imagen que corresponde al grupo objetivo -es decir, en situación de vulnerabilidad- está formada con el mismo tipo de línea que la silueta de la figura que conforma a la población objetivo, así como a la que representa el diseño del programa, entonces se da una inclusión adecuada.

Empero, si en ambas figuras la línea que forma la silueta es distinta entonces la inclusión no es adecuada y estaría cometiendo un error de exclusión, además de que el programa adquiriría un diseño que implicaría componentes que no han sido dispuestos para las problemáticas particulares del grupo.

De igual forma, tampoco se ofrecería una inclusión adecuada si la construcción de la población objetivo del programa corresponde a las características del grupo objetivo pero los componentes del programa, esto es, el diseño de las actividades, no.

Con esas premisas, en la presente investigación se señala que los errores de exclusión en la focalización de programas sociales se dan en primer término por la invisibilización de grupos en situación de vulnerabilidad como grupos objetivo de política; y en un segundo momento por no hacer una adecuada construcción social de éstos al incluirlos como población objetivo.

Cuadro 5. Marcador de Inclusión /Exclusión social



Fuente: Elaboración propia

Por tanto, la situación a la que regularmente se alude cuando se trata de ponderar los errores de subcobertura de un programa social, es decir, cuando la población objetivo cumple con los requisitos establecidos para participar en el programa y no se beneficia del mismo (Boltvinik, 2004; Hernández *et. al*, 2008; Medrano, 2010; Raczynski, 1995), se daría posterior a los dos criterios –visibilidad e inclusión adecuada- que aquí se proponen.

Lo anterior resulta significativo pues en los documentos revisados¹³⁰ para determinar el error de exclusión no se cuestiona si se hace previamente una adecuada definición de población objetivo por las entidades públicas encargadas de la formulación de programas sociales, sino sólo si los mecanismos de incorporación dejan fuera a población elegible de los mismos, dando por hecho que la construcción social de la población objetivo que se hizo es coherente con las características y problemáticas específicas de los grupos en situación de vulnerabilidad objetivo de políticas.

En consecuencia, este elemento básico de diseño se ha mantenido poco ponderado en la evaluación de resultados de los programas sociales, por lo que la apuesta de este trabajo es promover la reflexión sobre la construcción social de la población objetivo de las políticas públicas, y, en el mejor de los casos, generar insumos y herramientas que aporten

¹³⁰ Cf. Boltvinik, (2004); CONEVAL, (2016); Hernández *et. al*, (2008); Medrano, (2010); Merino & Vilalta, (2014); Merino *et. al*, (2015); Raczynski, (1995)

a ese propósito. En esa lógica, las reglas de operación de los programas sociales y otros elementos normativos, constituyen las principales unidades documentales de estudio en este modelo de análisis.

El cuadro 6 conjunta los elementos de visibilidad e inclusión adecuada que deben buscarse en la construcción social de la población objetivo que se expresa en estos documentos. Se infiere que para este modelo de análisis es una tarea imprescindible construir o determinar las características y problemáticas específicas y prioritarias del sujeto de estudio, esto es, del grupo objetivo de política pública, o grupo en situación de vulnerabilidad, para contrastarlo con la construcción social de población objetivo que hacen los programas públicos focalizados.

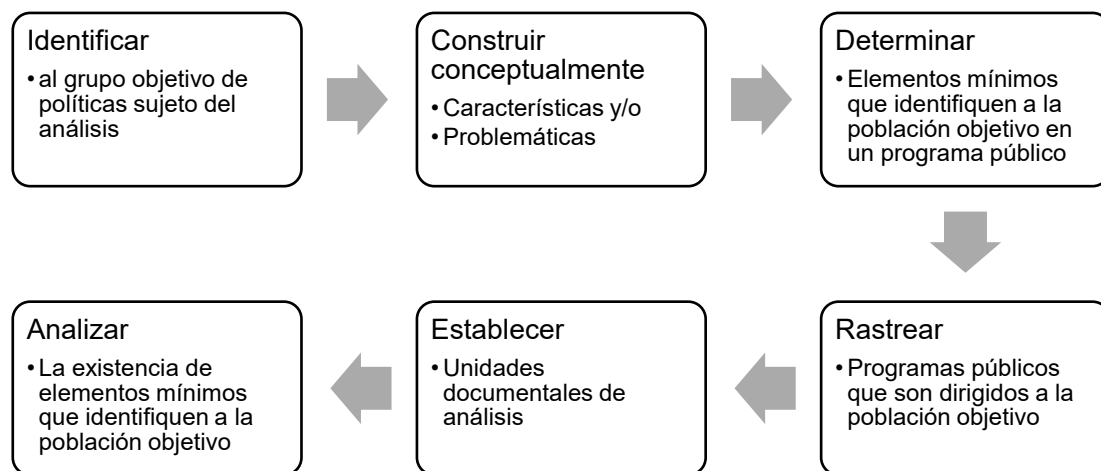
Cuadro 6. Cumplimiento de criterios de inclusión de grupos objetivo en políticas públicas

Criterio	Elemento	Cumplimiento del criterio
Visibilidad	Población potencial / Población objetivo	Enuncian al grupo poblacional específico en situación de vulnerabilidad
Inclusión adecuada	Población objetivo	Identifican características y problemáticas específicas y prioritarias del grupo poblacional que tiene planeado atender
	Criterios de elegibilidad (focalización)	
	Objetivos y componentes del programa	Atienden, contrarrestan, o buscan solucionar problemáticas específicas del grupo poblacional que tiene planeado atender

Fuente: elaboración propia

Por otra parte, en el gráfico 11 se muestra un diagrama en el que se proponen una serie de pasos para realizar, desde este modelo de construcción social de población objetivo, el análisis de la visibilidad que tiene el grupo en situación de vulnerabilidad en políticas públicas, y determinar si su inclusión es adecuada en los programas sociales.

Gráfico 11. Pasos para el análisis de visibilidad e inclusión adecuada en políticas públicas



Fuente: Elaboración propia

En esta tarea deben utilizarse diagnósticos y otros materiales emanados de la investigación social sobre el grupo en situación de vulnerabilidad, objetivo de políticas. En ese orden de ideas, se propone la siguiente matriz para determinar los elementos mínimos que debe contemplar la construcción de la población objetivo de un programa social focalizado para hacer una inclusión adecuada.

Cuadro 7. Matriz de elementos mínimos de identificación población objetivo

Población Objetivo (Categoría)			
Elementos o dimensiones que intersecciona la categoría (población objetivo)	Característica o cualidad del elemento o dimensión	Elementos o problemáticas interrelacionadas que deben priorizarse	Elementos que identifican que el programa social hace una inclusión adecuada

Fuente: Elaboración propia

Por cierto, para esta tarea la labor de las y los profesionales del Trabajo Social se revela prioritaria en el proceso de construcción de políticas públicas pues además de que el gremio tiene una posición privilegiada en la producción de datos empíricos emanados de

la praxis del trabajo directo con población en situación de vulnerabilidad, las y los profesionales pueden analizar dichos datos en el marco de un robusto cuerpo de conocimientos teórico-metodológico que posibilita la construcción rigurosa de diagnósticos y, por tanto, la definición de características de la población objetivo, elemento insoslayable para promover que éstas sean incluidas adecuadamente.

Aunado a lo anterior, la capacidad de producción de conocimiento de las y los profesionales del Trabajo Social debe potenciarse para que su incidencia en la construcción de políticas públicas se posicione en el plano de la consulta, planeación, formulación y evaluación de las mismas.

En la presente investigación se apuesta a alimentar este debate, necesario si las y los profesionales del Trabajo Social asumen como tarea el acompañamiento de sujetos en procesos de transformación social, incluyendo la transformación que puedan hacer de sí mismos como agentes sociales.

Dicha tarea indudablemente debe contemplar el análisis e incidencia en políticas públicas, pues si las construcciones sociales se crean, utilizan y manipulan para la producción de políticas y definir ciudadanía, también los diseños de las políticas pueden ser una importante, aunque no única, fuerza del cambio (Jaime *et al.*, 2013, Ingram *et al.*, 2010).

En la medida que las políticas contienen elementos normativos y reguladores que la administración pública lanza a los grupos sociales respecto a lo que se espera de éstos y si sus problemas resultan importantes para los intereses públicos, el cambio en el diseño de las políticas públicas, y en especial en la forma que se construyen socialmente sus poblaciones objetivo, puede proveer el enfoque, recursos, y la movilización de actores políticos que son indispensables para el cambio de las construcciones sociales (Jaime *et al.*, 2013, Ingram *et al.*, 2010) y la generación de sociedades más incluyentes, tolerantes y equitativas.

Ahora bien, un aserto de la presente investigación es que si en la construcción social de la población objetivo de las políticas públicas dirigidas a juventudes rurales no se visibiliza ni se incluyen adecuadamente sus características como grupo objetivo, entonces

dichas políticas estarían erróneamente focalizadas y en la práctica generarían un error de exclusión¹³¹.

Al respecto, este trabajo parte del supuesto de que la población objetivo de las políticas de juventud está casi exclusivamente diseñada pensando en jóvenes con características urbanas lo que supone excluir e invisibilizar las particularidades de las juventudes rurales.

A la luz de estos postulados se infiere que, para analizar la incidencia de las políticas públicas de juventud en la construcción de la vida cotidiana de las juventudes rurales, resulta pertinente analizar si este sector es visibilizado como grupo objetivo de políticas, e identificar, dado el caso, si su construcción social como población objetivo hace una inclusión adecuada de sus características. Esto permitirá también determinar si existe un mensaje explícito o implícito de la administración gubernamental federal sobre la importancia de los problemas de este sector y si facilita mecanismos para su participación social.

¹³¹ Ver Apartado 2.2 de este trabajo de investigación

CAPÍTULO III

3- LA CONSTRUCCIÓN SOCIAL DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA LAS JUVENTUDES EN MÉXICO: UNA BREVE APROXIMACIÓN A SU HISTORIA

Si se pudiera romper y tirar el pasado como el borrador de una carta o de un libro. Pero ahí queda siempre, manchando la copia en limpio, y yo creo que eso es el verdadero futuro.

Julio Cortázar. *Cartas de mamá*

Se encuentra asentada en el sentido común la idea de que conocer el pasado resulta sustancial para poder entender lo que sucede en el presente, e incluso, en algunas circunstancias y bajo ciertas condiciones, prever escenarios futuros o situaciones que se descubren como posibles. De tal forma, hacer un recorrido por la historia de las políticas públicas de juventud en México se torna insoslayable para identificar los antecedentes y usarlos como herramienta del quehacer analítico establecido en este trabajo de investigación.

Si se toma como punto de partida la época posterior a la revolución mexicana, la existencia de políticas públicas de juventud en el país se ha desplegado a lo largo de la historia como un proceso discontinuo en el que las características que éstas asumen se encuentran determinadas por una multiplicidad de elementos interrelacionados, entre los que destaca el tipo de Estado que las instrumenta, los modelos de bienestar y prioridades de la política social, la construcción social hegemónica que se tenga sobre las y los jóvenes, los intereses explícitos e implícitos en el proyecto de gobierno que persiguen los grupos que detentan el control del aparato estatal -con los que frecuentemente se identifican quienes formulan políticas públicas, así como la fuerza que van cobrando otras construcciones sociales sobre las juventudes en la disputa por imponer significados en el plano político y empujar transformaciones en la agenda pública, las cuales son impulsadas por grupos de pares en ese rango etario y/o agrupaciones interesadas en los derechos y otras cuestiones concernientes a la diversidad de las personas que experimentan esa etapa de su ciclo de vida.

Con esas premisas, en el presente capítulo se hace un breve recorrido por la historia post-revolucionaria del país señalando la forma que fue asumiendo la atención gubernamental dirigida a las juventudes en distintas épocas, y en particular hacia las y los jóvenes rurales, así como algunos elementos que se consideran indispensables del contexto histórico-social para coadyuvar en su entendimiento.

En aras de facilitar esa tarea, se apuntan algunos de los principales modelos con los que se han abordado las políticas públicas de juventud en el contexto latinoamericano, así como los paradigmas de la fase juvenil que, según algunos organismos internacionales, han influido en la región en materia de atención gubernamental hacia este sector poblacional.

Lo anterior no implica que en este trabajo de tesis se asuma alguno de estos modelos para realizar el abordaje de su objeto de estudio, es decir, la construcción social de la población objetivo en las políticas públicas dirigidas a las juventudes rurales. Antes bien, el modelo analítico que se utiliza con ese fin fue presentado en el sub-apartado 2.4.2 de esta investigación.

Éste supone a las políticas juveniles como parte de la política social, con una atención focalizada en las personas que se encuentran en esta etapa de su ciclo de vida, lo cual parte del supuesto que, según las características que ha tomado los modelos de bienestar social del neoliberalismo, deben existir programas específicos para la atención de las juventudes que se encuentran en situación de vulnerabilidad, tal como las y los jóvenes rurales; por lo cual se analiza si en el conjunto de políticas públicas de juventud: **a)** se visibiliza a este sector poblacional; y, en caso afirmativo, **b)** si las juventudes rurales son incluidas adecuadamente.

No obstante, resulta importante abordar tales modelos con el fin de comprender la histórica construcción social de las políticas públicas de juventud en México y caracterizar su implementación. Es importante señalar que sus tipologías de políticas también resultan útiles en la tarea de rastrear e identificar programas públicos que tienen como población objetivo a las juventudes rurales, lo cual constituye uno de los momentos metodológicos establecidos en este trabajo de investigación.

De tal forma, en el primer apartado, 3.1, de este capítulo, se hace una sucinta revisión de los modelos de políticas públicas propuestos por Ernesto Rodríguez (2002; 2011; 2015),

ampliamente referenciados por investigadores y estudiosos de las políticas juveniles en México, tales como José Antonio Pérez Islas (2000b), Fernando Aguilar (2009); Héctor Castillo (1998), Rogelio Marcial (2007; 2011); y Marcial & Manuel Vizcarra (2006).

De igual manera, se hace una breve aproximación a la propuesta formulada por la Organización Iberoamericana de Juventud (OIJ) & CEPAL (2014), a partir del modelo de Diana Krauskopf (2000a), basado en lo que llaman *paradigmas de la fase juvenil*, los cuales pueden ser identificados con la construcción social de la juventud que se hace en una época determinada.

Asimismo, en la parte final de este apartado se apunta una tipología de políticas juveniles esgrimida por Sergio Balardini (1999) a partir de una recuperación que hace de la propuesta Juan Sáez Marín.

En los apartados restantes del capítulo, 3.2; 3.3; 3.4; 3.5; y 3.6; se realiza el recorrido por la historia de las políticas públicas de juventud en México, identificando la relación que éstas han establecido con las juventudes rurales en diferentes momentos.

Dicha disertación toma como punto de partida la década de 1930, es decir, la que corresponde a la administración gubernamental de Lázaro Cárdenas, en la que se consolidó el proyecto de los gobiernos emanados de la gesta revolucionaria de 1910, con lo cual se puso en marcha procesos que estructuraron y dieron rumbo al país durante varias décadas (Montemayor, 2001).

Este somero rastreo histórico de políticas públicas de juventud culmina en un breve repaso de éstas en el contexto de la guerra contra el narcotráfico de la administración de Felipe Calderón, 2006 a 2012, es decir, la administración gubernamental anterior al actual proyecto de gobierno de Enrique Peña Nieto, 2012 a 2018.

3.1- Así como te ven te tratan: los modelos y paradigmas más referenciados en la construcción social de las políticas públicas de juventud en Latinoamérica

Ya que entre los elementos que se conjugan para que exista la juventud se involucran normas, comportamientos e instituciones que distinguen a este sector de otros grupos de edad (Feixa, 1999), esta investigación ha insistido en la pertinencia del estudio de las políticas públicas que son creadas *ex profeso*, en la medida que son forjadas con los elementos normativos e institucionales, de los cuales también forman parte, a la vez de constituir instrumentos que influyen en la manera en que la sociedad construye su realidad (Muller, 2006, citado en Roth, 2008), en un momento y contexto determinado, en este caso, la realidad social de las juventudes.

Lo anterior reviste especial importancia en lo relativo a los mensajes que las políticas públicas de juventud envían, pues, parafraseando a Cejudo (2010) e Ingram, *et. al* (2010), en el discurso esgrimido por éstas se implica la descripción de las actitudes, así como los patrones de comportamiento y participación de las juventudes que de manera predominante resultan aceptables para las instituciones, es decir, para las normas que organizan a la sociedad, así como la prescripción y supuestos de acción del quehacer del gobierno en materia de atención a las juventudes.

En esa lógica, hacer un breve repaso por la construcción social de las políticas de juventud en el país permite bosquejar un panorama sobre la importancia que las juventudes rurales han tenido para las administraciones gubernamentales desde la época post revolucionaria. En esa tarea no se puede soslayar dos aspectos que han incidido profundamente en la construcción de la política en la materia, éstos, al igual que el inicio de las políticas de juventud en México, se sitúan históricamente en el siglo XX y están estrechamente relacionados con importantes transformaciones sociales.

El primer aspecto atañe a la construcción social de las juventudes que, como se señaló en el apartado 1.3 de esta investigación, ha ido modificando a lo largo del tiempo el entendimiento y la forma de experimentar esta etapa del ciclo de vida. Si bien, la diversidad que compone este sector poblacional adquiere cada vez más relevancia en la agenda pública, es apenas en la primera mitad de 1900, y de manera gradual durante todo ese siglo, que las juventudes en México y Latinoamérica empezaron a tener reconocimiento como sujetos sociales.

Con esa lógica, no se puede perder de vista que el proceso de construcción social de las juventudes, enmarcado en el contexto de la consolidación del modo de producción capitalista, ha tenido, entre otras consecuencias, transformaciones en los acercamientos que las entidades públicas han emprendido en aras de la atención y la forma que han tomado esas acciones, dependiendo del lugar y el momento específico que se estudie.

El segundo aspecto, correlacionado estrechamente con el anterior, hace referencia a las diferentes características que han asumido las políticas sociales en México dependiendo de la época que se estudie.

De tal forma, las prioridades públicas que se han esgrimido para justificar el tipo de políticas gubernamentales han construido a éstas como un medio para enfrentar problemas, sortear obstáculos y garantizar desarrollo. Por tanto, en ellas es dónde se han expresado las orientaciones y estrategias (Ortiz, 2007) que se han asumido de acuerdo al régimen de bienestar social¹³² que se promueve en un periodo determinado (Serna, 2012).

Esto implica que en las políticas sociales se manifiesta el tipo de Estado que las impulsa (Boltvinik, 2004), y el modelo de acumulación que éste procura y legitima (Vilas, 1998). Dichas prioridades, además, designan cuáles son los obstáculos y problemas que se constituyen de interés público, así como los grupos, sectores, y regiones que resultan más importantes en su implementación.

¹³² Ya en el apartado 2.2 se señaló las características de la política social en los modelos neoliberales, en contraposición con el llamado Estado de Bienestar que predominaba en gran parte de los países de Europa y el continente americano adoptando distintas formas y mecanismos (Ortiz, 2007; Pérez, 2000, Serna, 2012). No obstante, conviene apuntar los principales paradigmas de bienestar social señalados en la tipología creada por Esping Andersen (citado en Boltvinik, 2004, pp.316-317; y en Ortiz, 2007, p.36), ya que han tenido influencia decisiva en la forma que adopta la política social que siguen diversas naciones. El primer modelo es conocido como liberal o residual y las acciones de búsqueda de bienestar están destinadas sólo a aquellos individuos en extrema necesidad, por lo que la asistencia social es su forma predominante; quienes tienen derecho a acceder a ella, sujetos de asistencia, tienen que demostrar fehacientemente su necesidad. Según Boltvinik este modelo es el que ha tenido más penetración en México. Otro modelo de bienestar es el de seguridad social obligatoria o conservador corporativista, que tiende al universalismo, por medio de la seguridad social, en tanto que espera que todas las personas estén trabajando en el sector formal o sean derechohabientes inscritas(os) como familiares. Dicho modelo se sostiene sobre todo por la contribución individual de las personas que trabajan y se les descuenta parte de su salario, y se amplían posteriormente mediante subsidios. Boltvinik (2004) señala que este modelo no estimula la independencia del sector juvenil ni la participación de las mujeres en actividades económicas remuneradas debido a que en el Estado se espera que la familia sea quien se encargue de los problemas de sus miembros, sin que éste tenga que participar, salvo en algunos casos. En cambio, el tercer modelo -que en la tipología de Esping Andersen ha sido denominado como socialdemócrata- tiende a favorecer el universalismo y trata de mejorar las prestaciones que el Estado proporciona para tratar de incorporar adecuadamente a los distintos sectores sociales (Boltvinik, 2004; Ortiz, 2007)

En ese orden de ideas, en nuestro país a lo largo de la segunda mitad del siglo XX las personas que experimentan su juventud han estado en el foco acciones gubernamentales de acuerdo a la imagen con la que han sido socialmente construidas por quienes formulan políticas, y acorde con el modelo de bienestar del tipo de Estado imperante; esto ha llevado a que las juventudes hayan sido tomadas por las entidades gubernamentales de diversas formas, a veces como sujetos de asistencia, en otras ocasiones como promesa para el futuro, así como amenaza pública o potenciales delincuentes, entre otras construcciones que se enmarcan en modelos de desarrollo y relaciones sociales de producción propias de las diferentes etapas de la consolidación del capitalismo¹³³ en México.

Para Pérez Islas (2000a) la mirada institucional sobre las juventudes ha tendido entre cuatro posturas: **1)** la que trivializa su acción al concebir a la juventud como etapa transitoria; **2)** la que sólo busca entretener a las juventudes de momento, en tanto que se concibe que la acción de las y los jóvenes será importante en el futuro cuando se encuentren en la etapa adulta del ciclo de vida; **3)** la que idealiza a las juventudes de forma maniquea, es decir, o todas las personas jóvenes resultan peligrosas o todas son buenas y con potencial, lo cual, según el autor, conlleva control y descalificación de ese grupo etario; y **4)** la que homogeniza a las y los jóvenes sin reconocer su diversidad, por lo cual se hacen programas que intentan ser universales y se tornan poco significativos en lo local y cotidiano (p.317). Como se puede inferir, dichas tendencias no se contraponen entre sí, antes bien pueden darse de manera simultánea o en combinaciones entre ellas.

Desde esa perspectiva cobra sentido la tipología que ha propuesto Rodríguez (2002; 2011; 2015) y que retoma Pérez Islas (2000a) para caracterizar las políticas de juventud en Latinoamérica.

Según Pérez Islas, dicha tipología sigue un orden subsecuente de acuerdo a la época en que cada tipo de política fue irrumpiendo e implementándose en Latinoamérica (p.319-325): **a) Educación y tiempo libre con jóvenes integrados**, en la década de 1950; **b) Control social de sectores juveniles movilizados**, en la década de 1960; **c) Enfrentamiento**

¹³³ Como se señaló en los apartados 1.3. y 1.5 el surgimiento de las juventudes y la juventud rural como sujetos sociales debe rastrearse en el interés del modelo capitalista para controlar a los diferentes grupos poblacionales e insertarlos en el sistema productivo.

a la pobreza y prevención del delito, en la década de 1970 y 1980; y **d) La inserción laboral de los jóvenes excluidos**, en 1990.

Sin embargo, conviene señalar que esta caracterización, al ser de tipos ideales (Pérez, 2002), en ningún momento histórico puede localizarse en su estado puro en alguno de los países de la región, sino que son modelos construidos a partir de la identificación, en distintos lugares y épocas, de varias características comunes con la que se generaron estas categorías. Así, en el estudio de los casos concretos algunos de estos elementos pueden coexistir o superponerse en diferentes etapas y/o regiones (Rodríguez, 2015).

Por su parte, la OIJ y la CEPAL (2014) incorporan la propuesta de Rodríguez para identificar algunos objetivos en su propia tipología de políticas públicas de juventud. Dicha propuesta tiene como elemento central la imagen sobre las y los jóvenes que predomina en los gobiernos en un momento determinado y que, retomando a Dina Krauskopf (2000a), denominan paradigma de la fase juvenil.

Esta tipología también es una construcción de tipos ideales que postula un principio coherente con la investigación que se desarrolla en el presente trabajo: “la definición sustancial que se tenga de este segmento y dónde es situado, es decir, el lugar que ocupan las y los jóvenes dentro de la sociedad” (OIJ & CEPAL, 2014, p. 22) definirá los objetivos de la política y por tanto la forma que asuman los programas y las características de su atención.

Como se infiere, dicha premisa se corresponde con el principio de Ingram *et. al.* (2010) que se retoma en esta tesis, es decir, que la construcción social que define a la población objetivo de una política pública determina, en gran parte, su diseño y por tanto incide tanto en su ejecución como en sus resultados.

Ahora bien, los paradigmas de la fase juvenil que estos organismos internacionales identifican en su propuesta son (OIJ & CEPAL, 2014, p. 22):

- La juventud como período preparatorio (que define a la juventud a partir de las crisis);
- La juventud como etapa problemática (visión negativa de la juventud, restringida a temas como delincuencia, drogas, violencia, deserción escolar y otros);
- La ciudadanía juvenil (perspectiva integral que prioriza la plenitud de derechos de los jóvenes para participar en políticas y programas de juventud),

- La visión del joven como actor estratégico del desarrollo (orientada a la formación de capital humano y social, como destrezas y capacidades en la conducción de su desarrollo y en el campo productivo).

De la misma forma que en la propuesta de Rodríguez, dichas imágenes y sus políticas asociadas también pueden aparecer en distintas épocas y coexistir incluso combinándose entre sí. Sin embargo, estos organismos internacionales apuntan que existen ciertos tipos de paradigmas que tienen mayor recurrencia, tal es el caso de las políticas que conciben a la juventud en un período preparatorio y se centran en brindar educación y organizar el tiempo libre de las y los jóvenes, propósito que se mantiene vigente en algunas iniciativas gubernamentales hasta la fecha (p.22).

Es importante señalar que la concepción de paradigmas señalada en la propuesta de la OIJ & CEPAL (2014) es coherente con la noción de construcción social que es utilizada en el presente trabajo de tesis para abordar la imagen que predomina en políticas públicas sobre las juventudes y que se sintetiza en la construcción social de la población objetivo de los programas sociales en materia de juventud.

En ese orden de ideas, los paradigmas de la fase juvenil utilizada por estos organismos internacionales definen el tipo de políticas por características generales relativas a su capacidad de cobertura, así como si son sectorizadas, articuladas con otros sectores o incluso por las características de su sujeto; asimismo, señalan dos tipos de políticas designadas por su relación con actividades concernientes al sector educativo y con el ejército o fuerzas armadas.

De tal modo, la identificación de políticas que construyen dichos organismos puede sintetizarse en: orientadas a la preparación para la adultez; extensión de la cobertura educativa; tiempo libre sano y recreativo; servicio militar; compensatorias; sectoriales; focalizadas; articuladas en política pública; intersectoriales; inclusión de jóvenes como sujetos explícitos de derechos políticos, sociales, culturales y económicos; así como las orientadas a la incorporación de la juventud como capital humano y desarrollo de capital social (p. 25).

Con esas premisas, en las tipologías referidas se puede inferir que las características adquiridas por las políticas y sus objetivos son una construcción social que se determina a partir de la imagen que se tenga de las juventudes, lo cual incide en la forma cómo se

construye la población objetivo *-target population-* de políticas públicas en materia de juventud, es decir, la representación sobre las y los jóvenes que se genera en las entidades públicas encargadas de formular los programas sociales.

De lo anterior, se advierte que el marco utilizado en esta investigación resulta consistente con las tipologías sobre las personas jóvenes previamente señaladas. En el cuadro 8 se retoma la sistematización que hacen OIJ & CEPAL (2014) pero se hace confluir de manera más explícita el modelo de Rodríguez (2015).

Es importante apuntar que en este cuadro se reformularon algunos nombres de las columnas que aparecían en el original y en algunos casos la información contenida en el interior de las mismas, por ejemplo, en la tercera columna de izquierda a derecha se colocó *construcción social de juventud* para referirse al *paradigma de fase juvenil* con el que se construye a la población objetivo de manera hegemónica en ese tipo de política.

Asimismo, se trató de dar cuenta que en algunas épocas pueden coexistir diferentes construcciones sociales de las juventudes, y por tanto distintos tipos de política, tanto en sus objetivos y otros elementos del diseño, dado que el surgimiento de un tipo de política no implica el abandono automático de otro anterior.

Con esa lógica, las celdas alineadas en la columna *Periodo* deben leerse como el momento cronológico en que un tipo de construcción social, y/o un paradigma de la fase juvenil y/o un tipo de política irrumpieron en el proceso de construcción social de la realidad, pero no necesariamente como el paso y extinción de un paradigma o un tipo de política a otro.

En la información que se coloca en la columna *Tipos de Programas*, así como la correspondiente a *Características de programas*, el cruce que se hace con el *Periodo* también toma en cuenta las transformaciones de la política social de acuerdo a las características que impone la forma que mayoría de los Estados de América Latina asumieron a partir de la segunda mitad de 1980, es decir, el modelo neoliberal (Ortiz, 2007; Pérez, 2000a; Serna, 2012; Vilas, 1998).

Cuadro 8. Tipos de políticas y paradigmas fase juvenil (Rodríguez / OIJ & CEPAL)

Período	Política de Juventud	Construcción sobre fase juvenil	Característica de política	Objetivos	Tipos de Programas	Característica de programas
1950 a 1960	Educación y tiempo libre con jóvenes Integrados	Transición a la adultez (Etapa de preparación)	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Extensión en la cobertura educativa ▪ Orientadas a la preparación para la adultez ▪ Tiempo libre sano y recreativo, con poca cobertura ▪ Servicio militar 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Jóvenes integrados ▪ Fortalecer factores protectores de la Juventud ▪ Etapa predictiva ▪ Prevención de la violencia 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Educativo ▪ Uso del tiempo libre, actividades deportivas, recreativas o culturales 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Universales ▪ Sin diferenciar claramente a la población
1960 a 1970	Control social de sectores juveniles movilizados	Riesgo y transgresión (Etapa problema para la sociedad)	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Sectoriales (sobre todo justicia y salud) ▪ Control de problemas específicos ▪ Dan relevancia a juventud urbano popular 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Control social de sectores juveniles movilizados 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Programas rehabilitación ▪ Programas reinserción Social ▪ Programas en torno del sistema carcelario 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Focalizados (grupo o sectorizados) ▪ Dispersión de las ofertas ▪ Extensión de alianzas
1970 a 1990	Lucha contra la pobreza y prevención del delito	Riesgo y transgresión (Etapa problema para la sociedad)	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Compensatorias ▪ Sectoriales (sobre todo justicia y salud) ▪ Asistenciales ▪ Control de problemas específicos ▪ Dan relevancia a juventud urbano popular 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Control social de sectores juveniles ▪ Prevención de la violencia 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Políticas nacionales de reducción de la pobreza ▪ Programas de capacitación 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Focalizados (grupo o sectorizados) ▪ Dispersión de las ofertas ▪ Extensión de alianzas
1990 a 2000	Inserción laboral de los jóvenes excluidos	Juventud ciudadana (Etapa de desarrollo social)	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Articuladas en política pública intersectorial ▪ Inclusión de jóvenes como sujetos explícitos de derechos políticos, sociales, culturales y económicos 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Estrategia comunitaria ▪ Prevención de la violencia ▪ Estrategias participativas ▪ Capital social ▪ Lucha a la Exclusión 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Políticas nacionales de reducción de la pobreza ▪ Programas de transferencia directa o condicionada de recursos 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Focalizados (grupo o sectorizados) ▪ Dispersión de las ofertas
2000 a la fecha	<p>Inserción laboral de los jóvenes excluidos</p> <p>Enfoques integrados (discurso) / Enfoques Sectoriales (práctica)</p>	Juventud: actor Estratégico del Desarrollo (Etapa de formación y aporte productivo)	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Articuladas en política pública intersectorial ▪ Orientadas a la incorporación de la juventud como capital humano y desarrollo de capital social 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Prevención de la violencia ▪ Inserción al mercado ▪ Capital económico ▪ Aporte juvenil a estrategias de desarrollo 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Programas de voluntariado ▪ Programas de empleo de emergencia ▪ Programas de capacitación ▪ Programas de desarrollo productivo y empresarial 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Focalizados (grupo o sectorizados, y por indicadores) ▪ Extensión de alianzas ▪ Equidad y transversalidad institucional Integrales (en discurso)

Fuente: Elaboración propia a partir de Krauskopf (2000a); OIJ & CEPAL (2014); Ortiz, (2007); Pérez (2000a; 2002); Rodríguez (2002; 2011; 2015)

El punto anterior resulta fundamental pues permite destacar al conjunto de políticas públicas de juventud entrelazadas en los campos que competen a la política social, lo cual implica que la observación de las primeras no puede hacerse de manera aislada, sino en relación con las características y objetivos que la segunda persigue.

En la misma medida que las políticas de juventud están definidas por la construcción social de la población objetivo, los programas sociales -que es donde esas políticas se condensan y pueden rastrearse de manera privilegiada¹³⁴- van modificando sus objetivos en consonancia con las ideas que la política social impulsa. Ésta, a su vez, se va transformando de acuerdo al modelo de desarrollo del que se desprende.

Si bien esa idea pareciera contradictoria con el principio esgrimido por Ingram *et. al.* (2010), esto es, que la construcción social de la población objetivo determina en gran parte el diseño de los programas sociales, y por tanto el objetivo de los mismos, en los hechos resulta complementaria vía la interacción entre actores, tales como las juventudes y las entidades públicas, así como por la relación que se da entre éstos y los esquemas tipificadores que generan las estructuras. Luego entonces, es en el proceso intersubjetivo donde esta correspondencia se verifica.

La construcción social de población objetivo que hacen quienes formulan políticas públicas influye para imponer actitudes, patrones de comportamiento y tipos de participación a las juventudes. Dichos elementos resultan influenciados por el modelo de acumulación, tipo de Estado¹³⁵, régimen de bienestar social y clase de política social que se instrumenta en un momento y lugar determinado; por tanto, esas mismas representaciones sobre las acciones y conductas deseables en las juventudes ejercen influencia de manera simultánea en las y los formuladores de política. Es un proceso autorreferente que al tiempo de ejercer influencia normativa para imponer una construcción se ve influido por la representación hegemónica previamente existente.

Luego entonces, la idea de que las características de política social influyen en los diseños de programas no se contraponen a que la construcción social de población objetivo determine objetivos y la forma de los programas sociales, pues esto responde a la necesidad de los grupos con mejor posición social, poder y capacidad de incidencia para

¹³⁴ Ver apartado 2.2. de este trabajo de investigación

¹³⁵ Juan Sáez Marín (citado en Aguilar, 2009; y Balardini, 1999) señaló que la determinación de una política pública de juventud está determinada tanto por la esencia del Estado que la diseña; como por las características del rol sociopolítico de las y los jóvenes, así como de su conciencia o de su comportamiento.

construir sujetos sociales acordes a los proyectos de nación que van impulsando, al tiempo de legitimar su ejercicio de gobierno.

Ahora bien, en el proceso de construcción social de población objetivo que hacen quienes formulan políticas públicas no se puede soslayar que también ejercen influencia las acciones con las que los actores sociales -en este caso las juventudes- se construyen a sí mismos y con la que van posicionando sus propias construcciones, en conjunto con la de otros actores sociales, en el proceso intersubjetivo de pugna por imponer significados para construir socialmente la realidad.

En este punto cobra relevancia el modelo que Sergio Balardini (1999) utiliza para caracterizar a las políticas de juventud desde la relación que se establece con el sujeto y sus propósitos, el cual retoma de la propuesta de Juan Sáez Marín, y que consiste en categorizar dichas políticas a partir de que su orientación sea: **a) para; b) por; c) con; ó d) desde;** la juventud.

Cuadro 9. Tipos de política según Balardini (retomado de Juan Sáez Marín)

<p>Políticas <i>para</i> la juventud</p> <ul style="list-style-type: none"> • Paternalistas y proteccionistas • Apuestan por la enseñanza • Jóvenes sin experiencia inmovilizados • Situados periféricamente de la toma de decisiones • Personas jóvenes vulnerables 	<p>Políticas <i>por</i> la juventud</p> <ul style="list-style-type: none"> • Adoctrinamiento y movilización juvenil en provecho del sistema • No sirve a personas jóvenes se sirve de éstas • Glorificación de la juventud para instrumentalizar su idealismo
<p>Políticas <i>con</i> la juventud</p> <ul style="list-style-type: none"> • Es en esencia participativa • Corresponsable en el entendido que es activa desde las y los jóvenes e interactiva en la dialéctica juventud-sociedad • Respetuosa y no excluyente, sujeta a debate 	<p>Políticas <i>desde</i> la juventud</p> <ul style="list-style-type: none"> • Iniciativas y actividades imaginadas, diseñadas y realizadas por jóvenes y con subsidios otorgados por el Estado

Fuente: Elaboración propia a partir de Balardini (1999, p.2)

A partir de dicha tipología, se puede inferir que las juventudes generan una serie de respuestas o acciones sociales en su interacción con las instituciones y las entidades públicas, que, a la vez que las construye, propicia su incidencia en políticas públicas, en tanto, que asumen, rechazan, matizan o median la construcción social que las entidades públicas tienen sobre su grupo específico. Ésta última es expresada en las características y orientaciones que adquieren los programas sociales en relación a sus problemáticas, por lo que éstos son tomados implícitamente como mensajes.

En otras palabras, las políticas públicas en materia de juventud impulsan la construcción de tipos específicos de sujetos, en este caso de juventudes, de acuerdo al paradigma del modelo de desarrollo impulsado por la administración en turno. A su vez, dichos sujetos -las juventudes- se construyen a sí mismos, tanto con las acciones u omisiones de los programas públicos, como con sus propios recursos y los de otros grupos o sectores sociales.

Por ello, las juventudes son actores sociales que también inciden, en mayor o menor medida, en el campo de políticas, sobre todo en el ámbito de su construcción como grupo o población objetivo, asumiendo, rechazando o teniendo una posición ambivalente sobre la representación sobre sí mismos que el conjunto de programas fomenta.

Parafraseando a Cejudo (2010), es por medio de la interacción entre las acciones de las juventudes, y otros actores sociales, es decir, entre los agentes que transforman la sociedad, así como entre éstos y las instituciones que prescriben la forma en que la sociedad moldea dichas acciones, donde se genera la representación sobre las y los jóvenes que impulsan las entidades públicas encargadas de formular los programas sociales. Dicha representación, que es referida por Krauskopf (2000) y la OIJ & CEPAL (2014) como paradigma sobre la fase juvenil, corresponde también a la construcción social de la población objetivo en las políticas de juventud.

Tomando en cuenta los elementos enunciados en los párrafos precedentes, en los siguientes apartados se realiza un breve recorrido por la construcción social de las políticas públicas de juventud en México, en diversos momentos de la historia post revolucionaria del país.

3.2- La atención a la juventud en los inicios del México posrevolucionario

Un enunciado clave que está presente a lo largo de este trabajo de investigación es que las políticas públicas de juventud en México han respondido a los modelos de desarrollo impulsados por los gobiernos posteriores a la gesta revolucionaria.

En ese orden de ideas, Brito (2004) identifica en el proyecto de educación socialista impulsado por Lázaro Cárdenas, presidente de la República de 1934 a 1940, la primera política pública para jóvenes en el país (pp.244-245). Siguiendo a este autor, es durante el cardenismo en el que se reconoce a la juventud como sujeto y actor estratégico con el objetivo de consolidar al Estado y su proyecto en sus dimensiones político, económico, ideológico y cultural, en el que las y los jóvenes fueron señalados como un puente para la creación del futuro.

De tal suerte, la irrupción del modelo de *educación y tiempo libre con jóvenes Integrados*, que Pérez Islas (2000a) emplazó durante la década de 1950 en Latinoamérica, tendría que situarse 20 años antes para el caso mexicano¹³⁶. Es importante recordar que tal modelo se relaciona con la construcción social -o fase de paradigma juvenil- que ve a las y los jóvenes en una etapa de preparación y de transición a la adultez (OIJ & CEPAL),

Durante la administración cardenista se impulsó una robusta política social que sentaría las bases para el llamado Estado benefactor mexicano. El proyecto de Cárdenas continuó de manera significativa con el reparto agrario (Herrera, 2012), pero a la par fomentó la creación o consolidación de centrales, confederaciones, y otras organizaciones -incluido el partido oficialista que representaba a la clase revolucionaria- como estrategia para consolidar las entidades que conforman el Estado y adherir a todos los sectores que, en ese entonces se consideraba, constituían al país (Arroyo *et. al.*, 1991; Herrera, 2012; Mackinlay, 2011).

Si bien el proyecto que se impulsó con la educación socialista buscaba profundizar los esfuerzos que se habían emprendido en la década de 1920 con la reforma educativa de José Vasconcelos para extender la enseñanza en toda la república mexicana, su penetración en términos numéricos y su cobertura territorial resultó bastante limitada, sobre todo en las zonas rurales, que en ese entonces constituían la mayor parte de las

¹³⁶ Aunque, como se destacará más adelante, es precisamente en el año de 1950 el inicio oficial de la atención gubernamental a la juventud (Castillo, 1998; Marcial, 2007; Marcial & Vizcarra, 2006; Pérez, 2000b).

localidades del país y el tipo de territorio en el que se concentraba la mayoría de la población (INEGI, 2013).

En ese escenario, conviene apuntar que desde los primeros años de la época postrevolucionaria existió un proyecto educativo mandatado específicamente para las zonas rurales¹³⁷ (Ramírez, 1976), el cual se enfocaba en la impartición de algunos grados de formación básica, apoyo técnico en labores agrícolas y otras actividades productivas, en el que también pudo participar como estudiante la población en etapa adulta de su ciclo de vida.

El subsecretario de Educación de 1924 a 1933, Moisés Sáens, dio cuenta de que los dos propósitos de la educación rural estaban relacionados con: **1)** construir una nación, para lo cual se requería incorporar a la mayoría de población indígena que habitaba en los espacios rurales al modelo de familia acorde a la identidad nacional que se impulsaba; y **2)** mejorar la producción agrícola, instruyendo en lo que el gobierno revolucionario consideraba las mejores técnicas de cultivo, lo cual era acompañado por la formación de un ‘espíritu rural’, aprovechando la centralidad de las actividades agropecuarias presentes en la mayor parte del territorio (Padilla, 2009, p.87).

El gobierno cardenista trató de profundizar este modelo a través de dos instituciones básicas: la *Escuela Elemental Rural* y la *Escuela Regional Campesina*. En ésta última se completaban los estudios de cuatro años que se ofertaban en la educación primaria, además de formación agrícola e industrial, y en el último año se brindaba educación normalista (Larroyo, 1967).

Esta entidad buscó generar una oferta educativa múltiple dirigida a jóvenes por lo que aglutinó otras instituciones ya existentes tales como las *Misiones Culturales*, la *Escuela Central Agrícola*, y la *Escuela Normal Rural* (Civera, 2008; Larroyo, 1967). No obstante, este modelo operativamente afrontó múltiples obstáculos, empezando por los recursos disponibles que permitieron funcionar 28 planteles, de los cuales sólo 10 operaban de

¹³⁷ La historia de los inicios de la educación rural puede consultarse en Raby (1974); Ramírez (1976); y Padilla (2009). Dichos autores señalan que con el proyecto de educación Vasconcelista, en 1921, se inició la conformación de escuelas rurales que trataban de adaptarse a la especificidad de su contexto. En ese marco surgieron las escuelas rurales basadas en las escuelas de acción de Dewey, Las Misiones Culturales, las Escuelas del Pueblo y posteriormente las Escuelas Regionales Campesinas, para dar paso a las Escuelas Prácticas de Agricultura y las Escuelas Normales Rurales.

manera integral y los otros 18 lo hacían con el principio de transición pudiendo recibir una cantidad escasa de estudiantes.

Algunos otros problemas que impidieron el funcionamiento de la *Escuela Regional Campesina* fueron los enfrentamientos entre grupos políticos al interior de las secretarías de gobierno, limitantes burocráticas, e incluso que la población rural fuera desplazada de los planteles por personas provenientes de núcleos urbanos que ocupaban sus lugares como estudiantes (Civera, 2008).

El ideal de este modelo era que la escuela tuviera siempre en cuenta las condiciones propias a cada región y localidad donde se encontraran, para tener una vinculación importante con la comunidad y las necesidades inmediatas (Larroyo, 1967). Sin embargo, los planteles adscritos a dicho proyecto educativo, tanto en educación básica como la complementaria, perdieron el carácter normativo que los mandataba a vincularse estrechamente con el contexto cuando la educación se homogeneizó para todo el país en la década de 1940 (Civera, 2008; Padilla, 2009).

A pesar de ello, dos ofertas educativas relevantes para jóvenes rurales siguieron operando: las *Escuelas Prácticas de Agricultura*, creadas en 1941; y las *Escuelas Normales Rurales*¹³⁸, éstas últimas fueron creadas en 1925, incorporadas a la oferta de educación campesina múltiple en 1933, y desincorporadas de nuevo para reaparecer como oferta educativa en 1940. Ambas entidades surgieron a partir de la desaparición de las *Escuelas Regionales Campesinas*.

La orientación de las *Escuelas Prácticas de Agricultura* estaba alineada con un enfoque eminentemente técnico de mejora a la producción en las zonas rurales. Estos planteles fueron el antecedente para crear la *Subdirección de Escuelas Técnicas Agropecuarias* y la *Dirección de Desarrollo de la Comunidad Rural*, dependientes ambas de la SEP.

En tanto, el inicio de las *Escuelas Normales Rurales*, en la década de 1920, se basó en formar profesores lo más rápido posible para operar el proyecto educativo rural, y prosiguió con el afán de fomentar la alfabetización de las grandes masas campesinas y promover la mejora productiva del campo.

¹³⁸ En Civera (2008) y Padilla (2009) puede consultarse la historia de las Escuelas Normales Rurales, las cuales tomaron auge, de 1921 y hasta 1945, en la formación de profesores para el proyecto educativo en dichos contextos.

No obstante, debido a la lejanía de la mayor parte de las localidades y el escaso número de planteles, 16 en 1931 y 29 hasta 1969, año en el que desaparecieron 15 por decreto presidencial, las normales rurales han tenido históricamente una limitada capacidad de matriculación, lo que ha dado como resultado que una minúscula cantidad de personas pudiera acceder a este modelo educativo (Padilla, 2009). Es bien sabido que estos planteles prosiguen su operación pese a los severos cuestionamientos, incluso de las propias autoridades educativas.

Es importante puntualizar que en el contexto del proyecto educativo rural la figura de las juventudes como sujeto e interlocutor de políticas no fue contemplada, aun para el caso de las y los estudiantes normalistas rurales que han tenido una destacada historia de activismo en el país (Raby, 1968).

Entre el alumnado de esas escuelas el reconocimiento y experimentación de la juventud como etapa del ciclo de vida se vio desplazada por una construcción social del papel docente que apremiaba a una rápida introyección de comportamientos, actitudes, prácticas, y tareas ceñidas al rol profesional que asumirían, y a una impronta que inscribía su labor en una misión transformadora en la que sólo había lugar para la rigurosidad que era asociada a las personas adultas. En las Normales Rurales el tiempo estudiantil como promesa de futuro resultaba más efímero pues su modelo formativo incorporaba a las y los estudiantes a su campo laboral desde que ingresaban a los planteles con una férrea disciplina¹³⁹.

Prácticamente durante la primera mitad del siglo XX, la mayoría de las juventudes rurales fueron incorporadas vertiginosamente a la etapa adulta de su ciclo de vida y captadas, en calidad de campesinos¹⁴⁰, por las poderosas centrales corporativas¹⁴¹. Por su parte, gran parte de las juventudes urbanas fueron integradas por una pronta inserción al mercado laboral, sobre todo como obreros en el sector industrial y como empleados en el incipiente sector servicios, actividades donde se iba desdibujando su condición etaria.

Así, sólo quienes permanecieron en los centros escolares, en tanto espacios de socialización y de interacción privilegiados en la experiencia de la juventud en entornos

¹³⁹ Consúltense los textos sobre de Civera (2008) y Padilla (2009) sobre el tipo de disciplina y prácticas formativas que caracterizaban a estas escuelas.

¹⁴⁰ Conviene recordar que el campesino fue el sujeto por antonomasia que representaba lo rural (Arias, 2009; Durston, 1998a; González, 2003)

¹⁴¹ Véase a Mackinlay (2011) sobre el corporativismo en el sector campesino

urbanos (González, 2003), fueron considerados como sujetos de atención, esto es, como jóvenes en etapa de preparación, para las entidades públicas (Marcial, 2007).

De tal forma, las y los jóvenes estudiantes a quienes Brito (2004) hace referencia como sujetos de políticas en las décadas de 1930 y 1940, representaban un sector minoritario, cuyo perfil corresponde a personas, predominantemente hombres, que habitaban en las urbes, estudiaban el bachillerato o el nivel profesional, y tenían cierta capacidad económica, intelectual y cultural, que les daba posibilidades de movilidad social. Su importancia como sector se hizo visible para la acción gubernamental a partir de una incipiente movilización juvenil con la cual ganaron espacios de interlocución. El interés que despertaron en la administración gubernamental no puede dejar de relacionarse con el potencial que mostraron para ser incorporados a puestos intermedios y a mandos superiores en las entidades públicas¹⁴².

3.3- El proyecto modernizador y el inicio de la atención oficial a la juventud

En la lógica del control e incorporación a la administración pública de los estudiantes movilizados, y en correlación con el control con la que el Estado mexicano cimentó su ejercicio de gobierno, en 1942 se creó la primera institución pública de atención a las y los jóvenes: *La Oficina de Acción Juvenil* (OAJ), dependiente de la SEP (Marcial, 2007). Ese periodo corresponde al ejercicio presidencial de Manuel Ávila Camacho, de 1940 a 1946, y la consolidación del proceso de industrialización.

La vocación corporativista y clientelar de esta instancia pública es muy clara pues nace con “objeto de abrir un espacio de relación político con las diversas centrales universitarias del país” (Pérez, 2000b, p.77) e “intenta ser un espacio político de relación entre los representantes universitarios de diferentes entidades (...), y de ellos con las autoridades de educación en los diferentes niveles de la administración pública” (Marcial, 2007, p. 4).

A pesar de haberse creado dicha oficina, su tipo de atención, dirigida a la interlocución con estudiantes con las características ya mencionadas, mantuvo inhabilitada la atención gubernamental a otro tipo de población juvenil, por lo que la mayoría de las juventudes,

¹⁴² No se puede desligar la política educativa de un proyecto político económico de nación. Al respecto véase *Las configuraciones conceptuales e históricas del campo educativo en México* de Claudia Pontón (2015).

incluidas las rurales, fueron excluidas de facto. Se infiere que dicha situación fue fomentada en parte por una construcción social que veía a lo rural como consustancial al atraso y al subdesarrollo (González & Larralde, 2013) y a que las personas en esos contextos mantenían una rápida incorporación a la etapa adulta del ciclo de vida.

Por ello, es importante contextualizar la operación de la OAJ con lo señalado en el apartado 1.5 de este trabajo de investigación, es decir, con la industrialización mexicana que se caracterizó, en las décadas de 1940 a 1970, por impulsar un fuerte proceso de urbanización, el cual generó mayor concentración de servicios y centralización de polos industriales, en lo que a la postre sería conocido como el modelo de sustitución de importaciones y del desarrollo estabilizador; época que también sería conocida como la del “milagro mexicano” (Herrera, 2012).

Dicho proceso fue acompañado por un amplio movimiento migratorio de las zonas rurales a las ciudades, y del interior del país hacia Estados Unidos de América (Arroyo *et. al.*, 1991) que generaron transformaciones importantes en la distribución de la población (INEGI, 2013).

Adicionalmente, distintas políticas, fundamentalmente la educativa, fueron implementadas con el fin de homogeneizar a la población mexicana (Montemayor, 2001), impulsando la construcción social que promovía como ideal a un ciudadano cosmopolita, urbano e integrado funcionalmente al aparato productivo. De tal forma, la Oficina de Acción Juvenil fomentó dicha construcción, excluyendo y negando la diversidad de jóvenes en el país.

En ese contexto, el modelo de desarrollo rural no fue ajeno al proyecto modernizador de la primera mitad del siglo XX, antes bien, se caracterizó por un intenso debate en el que participaron especialistas de las más diversas disciplinas, con un destacado papel de los antropólogos, y en el que se discutía la mejor forma de integrar a las comunidades rurales e indígenas, que en aquel entonces presentaban una estrecha correlación (Herrera, 2012).

La búsqueda de integración en todas las dimensiones de vida y sectores del país tuvo como correlato la negación de las diferencias, cuyo coste se tradujo, por lo menos, en etnocidios, pauperización de grandes extensiones del territorio y una extendida catástrofe ambiental (Montemayor, 2001).

En medio del escenario propiciado por el impulso a la industrialización mexicana, en 1950, durante el periodo presidencial de Miguel Alemán, 1946 a 1952, se creó la primera entidad pública cuyo objetivo institucional era brindar atención a toda la población juvenil: el *Instituto Nacional para la Juventud Mexicana* (INMJ).

Pese a ello, durante los primeros años de existencia del instituto, es decir, desde la mencionada administración presidencial hasta la de Adolfo Ruíz Cortines, 1952 a 1958, la falta de recursos generó que el INMJ sólo operara en el otrora Distrito Federal, y escasas zonas rurales (Pérez, 2000b). Tal limitación territorial se dio a pesar de que otro de los objetivos de esta instancia pública era capacitar culturalmente a jóvenes indígenas y campesinos (Marcial, 2007; Marcial & Vizcarra, 2006), la cual no puede dejar de observarse a la luz del proyecto de homogenización de la población que ya fue referido.

Los demás objetivos con los que se creó el INMJ: capacitación para el trabajo, capacitación ciudadana, y capacitación física (Pérez, 2000b), pueden ser relacionados con el modelo de industrialización del país y la conformación de una ciudadanía funcional, que era alentada fomentando la construcción social del ciudadano urbano y con una cultura cosmopolita alejada de las arcaicas tradiciones indígenas y campesinas.

Marcial (2007; 2011); Marcial & Vizcarra (2006); y Pérez Islas (2000b) coinciden en señalar que el INMJ recibió mayor apoyo presupuestal durante la administración gubernamental de Adolfo López Mateos, 1958 a 1964, lo que tuvo como consecuencia que en 1960 el instituto implementara el programa *Casas de la Juventud* con el cual buscaba adecuar la atención juvenil a las particularidades de las distintas regiones del país.

El contexto en que surgió dicho programa tuvo de fondo la visibilidad de problemáticas y contradicciones que habían sido encubiertas por el llamado milagro mexicano: asimetrías expresadas en una profunda desigualdad económica, acentuados desequilibrios regionales y la incapacidad del Estado para hacer frente a las demandas sociales (Herrera, 2012).

En este punto, conviene ejemplificar dicha situación con la exclusión de las juventudes de la educación y del mercado laboral durante 1960, la cual, según estimaciones de Tuirán & Ávila (2012), alcanzó al 59% del total de jóvenes en México. Ésa cifra reviste una inmensa desigualdad de género pues, según los autores, en ese mismo año el 81.4% de

las mujeres de 14 a 29 años de edad sufrió esa doble exclusión, mientras que entre los hombres alcanzó el 35.4%.

De lo anterior, se infiere que las juventudes rurales resultaron más perjudicadas; particularmente las mujeres quienes fueron severamente excluidas de la educación y del mercado laboral (Bonfil, 2001). En ese sentido, es importante mencionar que estas problemáticas se aunaron a un creciente abandono al campo (Herrera, 2012) propiciado por la desaceleración económica y una voluntad política que no consideraba esas actividades prioritarias.

En ese escenario, las *Casas de juventud* surgieron como alternativa para tratar de operar los objetivos de capacitación del INJM, adecuarse a las diferencias regionales y tratar de ofrecer alguna formación a las y los jóvenes para su incorporación al empleo (Pérez, 2000b). En las fuentes consultadas (Castillo, 1998; Marcial, 2007; 2011; Marcial & Vizcarra, 2006; Pérez, 2000b), no se puede rastrear cuántas instalaciones de ese programa existieron ni dónde estaban ubicadas, sin embargo, se infiere que algunas de ellas fueron ubicadas en zonas rurales, ya que contaban con “zonas de prácticas agropecuarias” (Pérez, 2000b, p.77).

Dicho programa nació una década antes que iniciara el *extensionismo agrícola* en México. Este último fue propulsado por el modelo de desarrollo rural denominado *Revolución Verde*, el cual emergió, entre otras razones, por el acelerado crecimiento demográfico mundial y la consecuente necesidad de incrementar la producción agropecuaria, para lo cual se intentó extender los conocimientos científicos al campo, divulgando las innovaciones técnicas y su utilidad, sin que el conocimiento científico relacionado con el mundo agropecuario se quedará encerrado en las aulas (Herrera, 2012, pp. 54-58).

Siguiendo a Bevilaqua (2009), el extensionismo agrícola tuvo un destacado papel en el surgimiento de las juventudes rurales como sujeto en Latinoamérica, en tanto que la transferencia tecnológica necesaria para “la modernización de la agricultura, entendida como la integración de los sectores agrícolas, industriales, financieros, comerciales y de servicios” (p.625), que se ha concretada en la agroindustria, podía tener mayor efectividad entre las nuevas generaciones de campesinos.

Herrera (2012) y Bevilaqua (2009) coinciden en señalar que la corporación *Rockefeller*, *Fundación Ford*, y otras instancias, interesadas por el desarrollo capitalista, fueron las principales impulsoras de esta estrategia en México y Latinoamérica.

Ahora bien, el inicio del extensionismo en México se dio casi en paralelo a la creación, en 1971, de la *Dirección General de Educación Tecnológica Agropecuaria* (DGETA)¹⁴³. Los antecedentes de esta instancia pueden rastrearse en las estructuras heredadas de la educación rural arriba señaladas, tales como la Subdirección de Escuelas Técnicas Agropecuarias y la Dirección de Desarrollo de la Comunidad Rural, dependientes de la SEP, que coordinaban en el país las tareas de los *Centros de Capacitación para el Trabajo Agropecuario* y las *Brigadas de Promoción Agrícola*.

La DGETA, además de centros escolarizados, creó las *Brigadas de Educación para el Desarrollo Rural* en 1980, ambas instancias existentes hasta la actualidad. La Subsecretaría de Educación Media Superior (SEMS) señala que fue durante el periodo de 1975 a 1978 que el Sistema de Educación Tecnológica Agropecuaria tuvo su mayor crecimiento; tiempo en el que incluso comenzó a ofertar instrucción a nivel superior, en 1975, y en 1982 el nivel de posgrado.

De tal forma, durante aquellos años, la política pública para juventudes rurales siguió caracterizándose por construir socialmente a las y los jóvenes como una promesa de futuro, correspondiente al paradigma de fase juvenil de la *etapa de preparación y transición a la vida adulta*, propuesta por la OIJ & CEPAL (2014), y a las políticas de juventud de *educación y tiempo libre con jóvenes integrados*, en la tipología propuesta por Rodríguez (2015).

Sus planteamientos buscaban la universalización de la cobertura de la educación en los contextos rurales vía los planteles oficiales de la oferta educativa, y/o vía la educación extramuros del extensionismo y de las brigadas agrícolas. No obstante, las limitaciones rebasaron por mucho los buenos deseos de estos planteamientos.

A lo anterior deben ser agregadas algunas consideraciones, cada una estrechamente relacionada entre sí, sobre el contexto en el que se desarrolló tal política pública. La primera está cifrada en la necesidad para el funcionamiento del capitalismo, mencionada

¹⁴³ La siguiente información fue recuperada de la página oficial de SEMS, el día, 27 de marzo de 2015, en el siguiente enlace: http://www.sems.gob.mx/es_mx/sems/antecedentes_dgeta

en el apartado 1.4, de mantener a gran parte de las familias campesinas empobrecidas, insertadas en una lógica de mercado que garantizara que sus productos agropecuarios les fueran pagados a partir de precios por debajo de su valor de producción (Bartra, 2006, p.22).

La segunda es que el extensionismo hasta la fecha no ha logrado insertar a grandes cantidades de jóvenes rurales en sus programas de desarrollo (Bevilaqua, 2009, p.649) ni ayudar a la mayoría a salir de las erosionadas condiciones sociales y económicas en las que históricamente han existido; lo que se aúna a las serias deficiencias estructurales que ha mostrado el Sistema de Educación Media Superior (Tuirán & Ávila, 2012), el cual ha relegado a las juventudes rurales, sobre todo a las mujeres, del sistema educativo y de las opciones laborales (Bonfil, 2001).

Adicionalmente, Herrera (2012) señala que el modelo de la Revolución Verde, del que se desprende el extensionismo agrícola, no superó el desequilibrio en la distribución del ingreso, ni las limitaciones en el acceso masivo a la tierra, a conocimientos técnicos, insumos y equipo tecnológico.

3.4- “El rock no tiene la culpa de lo que pasa aquí¹⁴⁴”: los jóvenes como problema y la consolidación del sesgo urbano en la política pública de juventud

Al final de la década de 1960 la ilusión causada por el llamado “milagro mexicano” comenzó a desvanecerse revelando la magnitud del efecto causado por el modelo económico imperante y la erosión del llamado Estado benefactor ante una creciente pobreza y una abultada desigualdad que se agravaban por un entorno de constantes crisis económicas (Herrera, 2012; Torres & Rojas, 2015).

El rostro del país, otrora predominantemente rural, se vislumbró ataviado con una máscara de plástico, fierro, y asfalto. Los llamados cinturones de miseria en las ciudades crecieron alimentados por el flujo migratorio de las pauperizadas zonas rurales. Como fue apuntado en el apartado anterior, es en esta época cuando la política social empezó a desarrollar programas dirigidos a grupos específicos (Herrera, 2012, p. 89).

¹⁴⁴ Estribillo de la canción homónima de Miguel Ríos en el álbum *La Encrucijada*

Así, la profunda pobreza rural, consustancial a la lógica de allegarse bienes del sector agropecuario sin pagar sobreprecios, redundó en la generación de subsidios, regulados por el Estado, que en su operación resultó costosa y poco efectiva, lo cual perpetuó la reproducción de un amplio sector de agricultores ineficientes y empobrecidos (Bartra, 2006, p.22), produciendo un círculo vicioso del que hasta la fecha no se ha podido salir.

En ese contexto, y teniendo como antecedente una importante agitación gremial -tal como la lucha ferrocarrilera de 1958, surgieron los célebres movimientos estudiantiles de 1968 y 1971. Es plenamente conocido que las masacres juveniles, en las que desembocaron esas movilizaciones, tuvieron por lo menos dos consecuencias: una relacionada con reformas políticas que abonaron a la apertura democrática del sistema; y la otra a una radicalización de varias personas jóvenes que se unirían a las guerrillas¹⁴⁵ (Castillo, 1998; Marcial, 2007).

Con esa lógica, la administración presidencial de Díaz Ordaz, 1964 a 1970, cerró 15 de las 29 Escuelas Normales Rurales que existían en el país (Padilla, 2009). A este escenario habría que agregar la realización del multitudinario festival de Avándaro, en 1971, después del cual, de facto, se prohibió la música rock y las grandes reuniones de jóvenes gustosos de esa música.

Fue durante esa época y, sobre todo, después de esos eventos, donde irrumpió la construcción social que veía a las y los jóvenes en una etapa de riesgo y transgresión que resultaba problemática para la sociedad (OIJ & CEPAL, 2014) y que mantuvo políticas que se caracterizaban, en la tipología de Rodríguez (2015), por buscar el *control social de sectores juveniles movilizados*, así como la *lucha contra la pobreza y la prevención del delito*.

El INMJ tuvo una importante participación en la cooptación política y capacitación de grupos paramilitares (Marcial, 2007, p.6). En esa tónica, se creó el *Bufete Jurídico Social*, cuyo objetivo tácito era canalizar la organización estudiantil del nivel universitario, y los *Campamentos de Trabajo Voluntario de la Juventud*, que promovían la realización de acciones para el beneficio social (Pérez, 2000b, p.78). Sin embargo, dichos programas

¹⁴⁵ Las guerrillas que se dieron en el país durante aquellos años tuvieron en las y los jóvenes estudiantes una importante cantidad de militantes. Probablemente por eso siguió asociando el origen de sus miembros con un entorno urbano. En el caso de Lucio Cabañas, una figura destacada del movimiento guerrillero, se le reconoció por su entrega a la lucha y por su ocupación profesional como maestro rural, no así por su juventud, a pesar de ser asesinado a una edad muy temprana.

adquirieron un matiz que los caracterizó, *vox populi*, por fomentar un fuerte control hacia las juventudes (Marcial, 2007, p.6).

Por otra parte, al final del periodo presidencial de Díaz Ordaz, y durante el periodo de la administración de Luis Echeverría, 1970 a 1976, se abrieron espacios para la investigación social en la institución encargada de la atención juvenil, primero con la publicación de los *Cuadernos de la Juventud* y posteriormente, en 1970, con la creación del Instituto de Estudios de los Problemas de México (INESPROME) (Pérez, 2000b).

Dicho instituto se creó como parte de la transformación del INMJ en el Instituto Nacional de la Juventud (INJUVE). La nueva entidad pública abocada a la investigación y estudio social de las problemáticas tuvo el encargo de que la capacitación técnica que ofrecía el INJUVE pasara al nivel de instrucción de extensión universitaria (Marcial, 2007). Con esto se buscaba “concientizar a los jóvenes sobre las condiciones socioeconómicas del país, a través de la impartición de cursos (...)” (Pérez, 2000b, p78).

De ese modo, el instituto trató de mostrar que había espacios de expresión y discusión política para las y los jóvenes, que en la práctica significaron intentos para controlar a las juventudes con el objetivo de que no se repitieran “los peligros (...) imputables a la falta de dirección (cooptación) oficial en las organizaciones juveniles” (Marcial, 2007, p.7).

Es plausible que el impulso a la investigación centrada en las juventudes haya sido influido por los estudios de Albert Cohen¹⁴⁶, realizados en la escuela de Chicago durante 1955, los cuales postularon una correlación entre la pobreza y la subcultura criminal asociada a los¹⁴⁷ jóvenes (Lamnek, 2002).

En esa lógica, conviene recordar que el contexto de pobreza en el país se agudizó derivado de que el “milagro mexicano” se evaporó en la administración de Echeverría, a partir de lo cual México vivió crisis económicas recurrentes. Esta situación fue la que dio pie a que la política social comenzara a implementar programas de alivio a la pobreza priorizando a grupos y sectores específicos ante un escenario caracterizado por una severa escasez de recursos (Herrera, 2012).

Es también en ese contexto en el que en el que comenzaron a hacerse visibles jóvenes agrupados en pandillas con una fuerte adscripción territorial en las colonias populares

¹⁴⁶ Mencionados en el apartado 1.3 del presente trabajo de tesis.

¹⁴⁷ Expresamente en masculino

urbanas, sobre todo las irregulares o de reciente creación (Valenzuela, 1991). El estigma (Goffman, 2009) que se les impuso a tales jóvenes, nutrió la idea de que las personas que vivían esa etapa de su ciclo de vida, es decir, la juventud, tendían a ser rebeldes y problemáticas.

Dicha construcción social sobre lo juvenil, como un periodo conflictivo, fue mayoritariamente asociada a quienes habitaban en las ciudades, lo cual promovió que la administración gubernamental priorizara su atención a esa población y sus políticas consideran a las juventudes con características netamente urbanas.

En este punto, conviene recordar que en 1971 se conformó la DGETA, y que la atención gubernamental a las juventudes rurales se mantuvo en el sistema educativo, preparando a éstas para un futuro laboral que llegaba demasiado rápido, o en el que ya se encontraban. Lo cual sea aunaba, como ya fue señalado, a que pocas personas lograban acceder y mantenerse en dichos planteles.

Las y los jóvenes rurales que no podían incorporarse a dicho sistema educativo quedaban relegados de la atención gubernamental. Ésta, en todo caso, se les brindaba no como jóvenes sino como campesinos, o población en situación de pobreza en alguno de los programas sociales que empezó a instrumentar la administración pública¹⁴⁸. De ese modo, las juventudes rurales se eclipsaron como sujetos de políticas diluyendo su condición juvenil con la promesa que representaban el futuro del campo, aunque éste estuviera pauperizado.

Así, quienes estaban en el foco de la atención gubernamental fueron las y los jóvenes estudiantes universitarios, quienes se encontraban en las principales ciudades del país, así como las juventudes que escuchaban rock (Marcial, 2007, p. 8), género musical proscrito que era asociado con las pandillas juveniles en colonias populares urbanas (Valenzuela, 1991).

Resulta importante aclarar que la atención del gobierno no implicó solamente el otorgamiento de bienes y servicios vía la implementación de programas sociales, antes

¹⁴⁸ Por ejemplo, la Compañía Nacional de Subsistencias Populares (CONASUPO) creada en 1962, o alguna de las múltiples acciones desarrolladas en el Programa de Inversiones Públicas para el Desarrollo Rural (PIDER) creado en 1973. Este último programa estuvo influido por el modelo de desarrollo rural integral (DRI) que trataba de generar agentes activos en las comunidades rurales, sin embargo, tropezó con fuertes obstáculos burocráticos en su operación (Hernández, 2012, pp. 61-94)

bien, fueron frecuentes las llamadas *razzias* de la policía en los barrios urbanos contra cualquier grupo de jóvenes que se encontrara conviviendo. También, fueron recurrentes los levantamientos y desapariciones de estudiantes movilizados (Marcial, 2007). Tales acciones supusieron un fuerte gasto para conformar un aparato paramilitar de espionaje y contrainsurgencia en el que las instituciones encargadas de atención a la juventud fueron implicadas (Castillo, 1998, pp. 372-373; Marcial, 2007; p.6).

Como ya fue señalado, el movimiento estudiantil, forzado cada vez más a la clandestinidad y la radicalización, fue un importante semillero de las guerrillas durante la década de 1970, por lo que el gobierno de José López Portillo, 1976 a 1982, tuvo como prioridad “institucionalizar la participación juvenil” (Marcial, 2007, p.10).

Con esa premisa, en el año de 1977, se decretó el inicio de operaciones del *Consejo Nacional de Recursos para la Atención de la Juventud (CREA)* (Castillo, 1998; Marcial, 2007; Pérez, 2000b).

Siguiendo a Pérez Islas (2000b), la instauración de dicha instancia sentó las bases para hablar por primera vez de una política nacional de juventud (p. 78). Ésta, en principio, se dio en un conjunto de programas que implicaban la coordinación interinstitucional de 11 secretarías y dependencias federales que constituían la junta directiva del *CREA*. Otro elemento importante es que dicho consejo tuvo el estatus de organismo descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propio (pp. 78-79).

Por mandato, la coordinación del consejo podía asumir dos formas: **a)** Programas Institucionales que incluían un sistema de descuentos en precios de bienes y servicios en diversos establecimientos, sobre todo pertenecientes al aparato estatal, llamado *Plan Joven*; así como la *Recreación Deportiva*; la *Recreación Cultural*; y la *Procuraduría de la Juventud*; y, **b)** Programas Interinstitucionales que eran integrados por el *Sistema Nacional de Investigación sobre Juventud*; *La red Nacional de Albergues para el Turismo Juvenil*; *Comunicación Social*; y, *Educación para todos los jóvenes* (p. 79).

La operación de esta instancia se dio también en un adverso escenario económico en el que la ilusión de la “abundancia petrolera”, con la que la administración de López Portillo trató de regresar al “milagro mexicano”, se desvaneció estrepitosamente por una extendida crisis económica transexenal detonada por una caída en los precios internacionales del petróleo.

En un país históricamente dependiente del hidrocarburo, el colmo se alcanzó con un proyecto económico caracterizado por estar completamente supeditado a una evolución favorable del mercado petrolero. Una devaluación de la moneda en niveles sin precedentes, la multiplicación de la deuda externa, la nacionalización de la banca, y un crecimiento del número de personas en situación de pobreza fueron sólo algunos de los efectos asociados a la crisis (Herrera, 2012; Torres & Rojas, 2015).

El *CREA* existió alrededor de 10 años, los cuales abarcaron tanto la administración presidencial de López Portillo, como la de Miguel de la Madrid, de 1982 a 1988. Para el periodo correspondiente a su última etapa de operación se habían establecido 31 *CREAS* en las entidades de la república, 1,122 municipales, y 55 regionales (Pérez, 2000b, p.79).

Además, como parte de su estructura se creó el *Centro de Estudios sobre la Juventud Mexicana* (CEJM), que puso en circulación revistas especializadas en investigaciones juveniles, y otras que servían como plataforma de expresión para las personas jóvenes. Al mismo tiempo, el consejo impulsó diversas iniciativas de fomento editorial y promovió la participación juvenil mediante foros de consulta y debate (p.79). Con ese fin, creó los *Consejos Populares Juveniles* (CPJ) (Castillo, 1998; Marcial, 2007).

Asimismo, la coordinación interinstitucional siguió siendo uno de los pilares en el funcionamiento de dicha instancia, y en su última etapa destacó la incorporación del Programa de *Orientación Juvenil Telefónica* (TELJUVE), así como el *Servicio Público de Empleo*, enfocado en la colocación laboral de jóvenes (Pérez, 2000b, p. 79).

La última etapa del *CREA*, durante la administración de Miguel de la Madrid, coincidió con la transición hacia el modelo neoliberal (Pérez, 2000a). En esa lógica, puede entenderse lo que sucedió con *Plan Joven*. Dicho programa de descuentos fue reduciendo los establecimientos en los que podían ocuparse sus beneficios hasta que prácticamente se concentró en el sector turístico del Estado. No obstante, los operadores turísticos estatales recelaban de las personas jóvenes; a lo que se aunó los constantes recortes al gasto público y otros factores que desembocaron en que las instalaciones de ese ramo destinadas a la atención juvenil se encontraran cada vez más deterioradas y en peores condiciones. De esta manera, la oferta turística para las juventudes fue relegada a una ínfima categoría, lo cual abonó a que *Plan Joven* fuera desacreditado (Marcial, 2007, pp. 13-14).

Castillo (1998) y Marcial (2007) coinciden en señalar que por medio de los *Consejos Populares Juveniles (CPJ)*, el *CREA* impulsó una marcada cooptación política de las y los jóvenes en las ciudades. En dicho proceso destacó la búsqueda de control sobre los llamados *chavos banda*, mote que se ponía durante la década de 1980 a las personas pertenecientes a pandillas en las zonas populares de la periferia urbana.

De igual forma, también se buscaba controlar un floreciente movimiento estudiantil que tuvo como antecedente la movilización de las y los jóvenes urbanos de la Ciudad de México como voluntaria(o)s durante el temblor de 1985. Sin embargo, el control de las instancias juveniles no pudo frenar el estallido de la huelga en la UNAM por el *Consejo Universitario Estudiantil (CEU)* en 1986.

En otro orden de ideas, es importante destacar que ninguno de los objetivos del *CREA* se refería específicamente al contexto rural, a pesar que la Secretaría de la Reforma Agraria se contaba entre las entidades que conformaban la Junta Directiva del consejo. Posiblemente algunas de sus acciones pudieron estar relacionadas directamente con las juventudes rurales, por ejemplo, la creación de empresas productivas juveniles, sin embargo, no fue explícitamente expresado. Además, según Pérez Islas (2000b), el desarrollo de los emprendimientos fue abandonado poco tiempo después de que fueron iniciados, al diluirse el interés de las autoridades en la tarea (p.97).

De tal forma, las juventudes rurales se mantuvieron sin ser visibilizadas en la atención gubernamental durante el periodo en que operó el *CREA*. Sin embargo, la existencia de dicha instancia significó un esfuerzo sin precedentes en el país en materia de política pública de juventud, la cual tuvo importantes productos y resultados; pero también evidenció las ventajas y contradicciones de los esquemas de coordinación interinstitucional que en la práctica se enfrentaron con una anquilosada burocracia.

3.5- La quimérica entrada al primer mundo: la juventud es relegada en la consolidación del modelo neoliberal

El *CREA* desapareció con la entrada de la administración gubernamental de Carlos Salinas de Gortari, de 1988 a 1994, la cual marcó la consolidación del modelo neoliberal en México. Durante este periodo el discurso salinista anunció la entrada de México al

primer mundo con lo cual se comenzaron a ejecutar una serie de reformas estructurales que tendrían severas repercusiones para la mayoría de la población mexicana

El sector rural se vio severamente afectado por la reforma al artículo 27 constitucional que permitió desarticular la propiedad social sobre la tierra, imperante en los ejidos desde la Reforma Agraria, para fraccionarla y privatizarla, lo cual incrementó los conflictos¹⁴⁹ intracomunitarios, así como de los ejidos entre sí, y de éstos con otros propietarios privados por el acceso, tenencia, uso y usufructo de ese elemento medular para la reproducción y producción de la vida campesina (Concheiro & Grajales, 2009; Herrera, 2012).

Las juventudes rurales no fueron ajenas a dichos conflictos, antes bien, han estado en el vértice de éstos hasta la fecha. Siguiendo a Arias (2009), a partir de dicha reforma, “la disputa por la propiedad de la tierra ha agudizado la confrontación entre intereses generacionales y de género al interior de las familias” (p. 14), lo que ha estado aparejado con la expulsión o salida de las comunidades ante la falta de un horizonte para mejorar sus condiciones de vida.

A esto se aunó la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), también durante la etapa salinista, que trajo severas consecuencias para la mayor parte del sector agropecuario mexicano. Esto trastocó los patrones migratorios, tornando imparable el flujo de la migración con destino hacia los Estados Unidos de América, en el plano internacional, y, en el plano nacional, hacia regiones o mercados de trabajo agrícola asalariado, así como en el sector industrial y de servicios en las zonas conurbadas de las ciudades (Arias, 2009; 2013).

En el contexto de la consolidación del modelo neoliberal la política social también sufrió cambios fundamentales (Cohen & Franco, 1992; Duhau, 2001; Medrano, 2010; Ortiz, 2007; Pérez, 2000a; Raczynski, 1995; Torres & Rojas, 2015) lo cual no dejó de lado su tarea de legitimación del gobierno en turno y ayudar al proceso de acumulación capitalista (Vilas, 1998).

Así, el paradigma integrador de la política social, imperante durante el modelo del Estado benefactor, cambió a uno compensatorio. Lo que se perseguía era paliar los efectos

¹⁴⁹ El Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) ha destacado que la reforma salinista al 27 constitucional fue el último elemento que los empujó para levantarse públicamente en armas. Al respecto véase de Pablo González Casanova (2009) *Las causas de la rebelión en Chiapas*.

negativos de los ajustes macroeconómicos, por lo que los programas sociales se caracterizaron por buscar que las condiciones de vida de la población en pobreza extrema no se deterioraran más (pp. 114-118).

Con esa lógica, las iniciativas que se diseñaron para tratar de aminorar la extendida pauperización de la población, en un entorno de recursos públicos escasos, mantuvieron los dictados de organismos internacionales como el FMI y el Banco Mundial (Boltvinik, 2004, Cordera, 2007; Medrano, 2010). Lo anterior implicó, entre otros aspectos, diseñar programas focalizados en personas que presentaran una situación de pobreza extrema, y simultáneamente promover la descentralización de los programas del gobierno federal (Pérez, 2000a), tal como sucedió con el *CREA* en su última etapa. A pesar de la instalación de instancias locales en las entidades federativas, la centralidad y el control corporativo, siguió siendo una característica de la política pública en México (Marcial, 2007, p. 15).

En ese escenario, el *Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL)*¹⁵⁰ constituyó el esfuerzo paradigmático de la política social durante la administración salinista (Herrera, 2012). Siguiendo a Torres & Rojas (2015) “este programa buscó atender las necesidades más apremiantes en materia de alimentación, vivienda, educación y salud de la población integrada por los pobres urbanos, campesinos de escasos recursos y grupos indígenas” (p.53).

Otra de sus acciones buscó mejorar la infraestructura agropecuaria rezagada (p.53), no obstante, debido a la forma como fue utilizado este componente en conjunto con los mecanismos de participación que el programa promovía, el *PRONASOL* fue acusado de ser un instrumento de control corporativo del gobierno de Salinas de Gortari (Marcial, 2007).

Asimismo, durante la administración salinista surgieron una serie de programas que trataban de mediar el impacto de las reformas estructurales en el campo y la liberalización comercial, tales como el *Programa de Apoyos Directos al Campo (PROCAMPO)*¹⁵¹, que

¹⁵⁰ El *Programa Solidaridad (PRONASOL)* asentaría el modelo base para el *Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA)*, durante el periodo presidencial de Ernesto Zedillo -1994 a 2000; el *Programa OPORTUNIDADES*, tanto en el periodo de Vicente Fox -2000 a 2006, como en el de Felipe Calderón -2006 a 2012; y los actuales *Programa de Inclusión Social (PROSPERA)* y la *Cruzada contra el Hambre* (Boltvinik, 2004).

¹⁵¹ El *PROCAMPO* es administrado por otra instancia creada en el gobierno salinista: *Apoyos y Servicios a la Comercialización Agropecuaria (ASERCA)*, que además administra otra serie de programas cuyo objetivo conjunto es “mediar entre las capacidades comerciales de los productores y sus respuestas a la

en su esquema de otorgamiento de recursos representó una forma de individualizar la tierra e incorporar el ideal de libertad comercial, competitividad y capitalización del sector rural (Herrera, 2012, pp. 123-125), este programa persiste hasta la actual administración de Peña Nieto, 2012 a 2018.

Adicionalmente, se comenzó a restringir cada vez más la prestación de servicios públicos, derivado de la privatización de áreas y sectores estratégicos controlados por el Estado, aumentando su ineficiencia, dificultando su acceso y operación, o simplemente dejando de otorgar los bienes y servicios que antes ofertaban.

En ese contexto, la política pública de juventud sufrió un fuerte revés en el diseño programático de la administración salinista. Además de desaparecer al *CREA*, se asignó la atención de las y los jóvenes a la *Dirección General de Atención a la Juventud* (DGAJ), inserta como un área dentro de la *Comisión Nacional del Deporte* (CONADE) (Castillo, 1998; Marcial, 2007; Marcial & Vizcarra, 2006; Pérez, 2000b).

La política juvenil del gobierno salinista enarboló que por medio del deporte se podría dar cauce a la rebeldía e insatisfacción de las y los jóvenes. Para esa administración, las actividades deportivas constituirían por antonomasia las convocantes del sector juvenil (Marcial, 2007). Por tanto, el deporte fue presentado como el generador de cambio (Castillo, 1998) y la atención juvenil relegada a una dependencia subordinada a la CONADE. Por lo anterior, las actividades deportivas fueron consideradas como un poderoso factor de prevención del consumo de drogas, aspecto que en la práctica fue uno de los tópicos en los que se invirtió mayor cantidad de recursos financieros, materiales y humanos (Pérez, 2000a).

De tal forma, las juventudes rurales se mantuvieron eclipsadas de la atención de políticas públicas, diluidas entre la población empobrecida, en concordancia, con la situación que vivían la mayoría de las personas jóvenes en México. Marcial (2007) describe ese periodo como el inicio de “la década perdida” (p.14), caracterizado por su generalizada desatención a la juventud.

Pérez (2000b) apunta que la *DGAJ* tenía una jerarquía tan acotada que redujo significativamente su capacidad de incidencia e interlocución, mermando su vinculación

apertura de otros mercados nacionales o internacionales (...) desde una visión (...) exclusivamente mercantil” (Herrera, 2012, p. 127).

con las entidades públicas encargadas de las políticas sectoriales y con organizaciones de la sociedad civil (p.80).

Por su parte, Castillo (1998) señala que, mediante los *Consejos Populares Juveniles (CPJ)*, el gobierno en turno mantuvo “la corporativización juvenil de las bandas” (p.379). De alguna manera, esto sólo reflejó las prácticas de la administración gubernamental, pero al mismo tiempo sus prioridades de atención.

Así, la construcción social correspondiente al paradigma de la fase juvenil conocido como *Juventud ciudadana* (OIJ & CEPAL, 2014), y el modelo de políticas denominado *Inserción laboral de jóvenes excluidos* (Rodríguez, 2015), cuya irrupción en América Latina fue identificada por Pérez (2000a) en la década de 1990, tuvo que esperar casi al umbral del nuevo siglo para poder aparecer en México.

Al final del periodo presidencial de Salinas de Gortari, las contradicciones sociales eran evidentes. El descontento fue detonado y coronado por una profunda desigualdad social cada vez más difícil de esconder, en un ambiente agitado por el magnicidio del candidato del partido oficial a la presidencia, Luis Donaldo Colosio y la aparición del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN).

En el país se vivió una importante movilización política de amplios sectores sociales afectados por las reformas estructurales, así como un agitado ambiente estudiantil al que se unieron más jóvenes. A la par se hizo evidente la irrupción de diversas identidades sexuales, étnicas, y culturales en el espacio público.

En ese escenario, Ernesto Zedillo asumió la presidencia de la república, de 1994 a 2000, casi de manera sincronizada con una de las peores crisis económicas en el país (Herrera, 2012). Consecuencia de este difícil entorno, la transformación de las entidades públicas durante esta administración resultó lenta. Prácticamente todas las instancias mantuvieron, durante la mitad del sexenio, la forma, organización administrativa y oferta programática que fueron dejadas por el gobierno salinista.

Es hasta el año de 1997 cuando entró en operación el *Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA)*, y con él la consolidación de la política social focalizada (Cortez, 2006; Herrera, 2012; Torres & Rojas, 2015).

Este programa tuvo algunos elementos importantes que conviene señalar, el primero de ellos es que su implementación se focalizó en localidades rurales, en tanto que seis de cada 10 hogares asentados en esos lugares se encontraban en situación de pobreza extrema. Esto implicaba que en dichas localidades existiera una abrumadora deserción escolar que llegaba al 45% de las niñas y 33% de niños; asimismo, sólo 10% de la población rural contaba con servicios de salud, situación que se agravaba por el difícil acceso a los territorios, lo cual influía para que la diferencia en la tasa de mortalidad entre la niñez rural y la urbana fuera de 165% (Cortez, 2006, pp. 45-46).

Otro cambio importante en el *PROGRESA* consistió en que su unidad de acción se desplazó de la comunidad a la familia (Herrera, 2012, pp.110-11). Adicionalmente, incorporó un componente con el cual trató de reducir la elevada deserción escolar de la niñez (Cortez, 2006, p.49). Asimismo, insertó entre sus objetivos formar capital humano, aunque en la práctica no funcionara más que como transferencias focalizadas (Torres & Rojas, 2015, p.53).

Siguiendo a Herrera (2012) *PROGRESA*, en conjunto con otros programas de apoyo productivo para el sector rural como la *Alianza para el Campo*¹⁵², o el *PROCAMPO*, sirvieron en la práctica para garantizar ingresos a los campesinos, pero no para el fortalecimiento del desarrollo rural (p.125).

Es decir, que estos programas funcionaron, mediante la generación de subsidios regulados por el Estado, para garantizar la sobrevivencia de las personas en contextos rurales (Bartra, 2006), no para su desarrollo, en un entorno de liberación comercial y de adelgazamiento del aparato estatal que acrecentaba la situación de vulnerabilidad de esta población. En ese marco, es importante señalar que en 1999 la administración zedillista desapareció la *Compañía Nacional de Abastos Populares (CONASUPO)* que por “más de 35 años fue el principal instrumento de abasto alimentario rural en México” (Herrera, 2012, p. 95)

Por su parte, la política pública de juventud se mantuvo a cargo de una ya muy desdibujada *DGAJ*, hasta el año de 1996 cuando es transformada en la *Dirección General Causa Joven* (Pérez, 2000b).

¹⁵² Alianza para el campo, creada en 1996, estaba conformada por un grupo de programas de atención rural que intentaban fomentar el desarrollo rural desde varias vertientes productivas y que de forma implícita promovía la transformación del sector campesino en agroempresarios (Herrera, 2012, pp.127-129).

Conviene señalar que al principio de la administración zedillista, de 1994 a 1995, la DGAJ contó en su oferta de atención con el subproyecto de apoyo a jóvenes indígenas y zonas marginadas que “incluía entre su población objetivo a: cholos, menores infractores, obreros, subempleados, campesinos, jornaleros, artesanos, farmacodependientes y alcohólicos; todos ellos entre los 15 y los 35 años de edad” (Pérez, 2000b, p.98).

Dado el corto tiempo de su operación y lo amplio de su población objetivo es plausible que este subproyecto haya tenido magros resultados. Esta suposición se ve reforzada por la forma de operar de esta iniciativa, la cual se concentró en capacitar y organizar a grupos juveniles que ya trabajaban con la *DGJA*, al mismo tiempo que concertar “acuerdos de trabajo con otras organizaciones que *realizaban* acciones a favor de estos grupos” (p.98).

Llama la atención la construcción social del concepto marginación con el que estigmatiza y construye socialmente a su población objetivo equiparando en la misma: origen étnico, contexto de residencia, ocupación, situación laboral, tipo de trabajo, incorporación a flujos migratorios, adscripción a una identidad juvenil, y problemas de drogodependencias. Sin embargo, este programa desaparecería en 1996 y se reformularía en 1999 en el *Instituto Mexicano de la Juventud*.

Ahora bien, cuando entró en operación la *Dirección General Causa Joven*, en 1996, ésta siguió siendo una dependencia de la *CONADE*. No obstante, resulta pertinente señalar que en su planteamiento incorporó un enfoque de responsabilidad compartida de manera que “la institución de juventud promovería la coordinación con otros actores sociales y propondría políticas con base en el conocimiento de la población objetivo” (p.81).

Con esa idea, en esa instancia se operó un proceso de descentralización característico de la política social en el neoliberalismo (Pérez, 2000a), por medio de: **a)** la canalización de su presupuesto a las programas de juventud existentes en las entidades federativas; **b)** la desincorporación de los ex albergues juveniles para que su administración y manejo lo asumieran los gobiernos de los estados; y **c)** la transferencia de su área operativa de programas de juventud localizadas en el otrora Distrito Federal al gobierno capitalino; al mismo tiempo que mantendría su capacidad de acción mediante una oferta programática desarrollada en colaboración interinstitucional (Pérez, 2000b, p.82).

Un aspecto a destacar sobre *Causa Joven* fue que por primera vez una instancia pública reconoció explícitamente la existencia de la diversidad de jóvenes en el país (Marcial,

2007), ante lo cual buscó -o al menos lo enunció así- renovar “su actuación hacia los diferentes sectores juveniles: estudiantes, obreros, campesinos, desempleados, indígenas, punks, cholos, bandas, etcétera” (Pérez, 2000b, p.82).

En ese orden de ideas, conviene resaltar que esta entidad incorporó la categoría *Proyectos de Desarrollo Rural* en el programa denominado *Premios y Certámenes*, y organizó la *Expo Campo-Ciudad*. Adicionalmente, *Causa Joven* trazó como estrategia buscar una colaboración estrecha con organizaciones no gubernamentales financiando y brindando asesoría a sus proyectos para detonar la participación juvenil y crear el *Centro de Investigación y Estudios sobre Juventud (CIEJ)* (p.82).

Causa Joven trató de retomar los resultados de investigaciones sobre juventud para construir su oferta programática, de manera que el propósito implícito de cooptación política de las y los jóvenes, que se revelaban prioritarios en otros momentos de la vida del país, entró en contradicción por la incorporación de temas relativos a los derechos humanos, participación ciudadana, y la construcción de capacidades.

De tal forma, es en esta etapa cuando irrumpió en México el paradigma de la fase juvenil conocido como *Juventud ciudadana* (OIJ & CEPAL, 2014), con el que se construiría la población objetivo correspondiente al modelo de políticas denominado *inserción laboral de jóvenes excluidos* (Rodríguez, 2015).

Sin embargo, la colaboración interinstitucional de *Causa Joven* se enfrentó de nuevo con cuatro problemáticas estrechamente relacionadas: **1)** el entorno de crisis que agudizó la escases en el gasto público; **2)** las prácticas burocráticas anquilosadas de las entidades de gobierno, que limitaron la operación de las iniciativas públicas y de la sociedad civil; **3)** la limitación de las facultades de *Causa Joven* al ser una dependencia subordinada a la CONADE, lo cual le impidió tener la capacidad de impulsar una política integral de juventud (Pérez, 2000b, p.82); y, **4)** la falta de protagonismo de esta instancia, ya que no asumió “un papel dirigente en la atención a la juventud, y ello mantuvo a millones de jóvenes fuera de los apoyos e incentivos necesarios para su desarrollo personal y comunitario” (Marcial, 2007, p.17).

3.6- La esperanza frustrada: la política pública de juventud durante la alternancia gubernamental

Ante las limitaciones administrativas que sujetaban a *Causa Joven*, se impulsó desde 1998, en conjunto con las Comisiones de Juventud de la Cámara de Diputados y la de Senadores, la creación de un organismo público descentralizado para coordinar los esfuerzos en materia de juventud, lograr mayor impacto y utilizar de manera eficiente los recursos (Pérez, 2000b, p.82). La creación de esta entidad, después de más de un año en proceso legislativo, fue promulgada como *Ley del Instituto Mexicano de la Juventud* (IMJ), en el mes de enero de 1999.

Es de destacar el contexto de creación de este instituto, pues tuvo como precedente que Ernesto Zedillo, durante su IV informe de gobierno en 1998, “hiciera referencias específicas sobre la necesidad de apoyar a la juventud con algo más que canchas de básquetbol en los barrios marginales y descuentos turísticos para jóvenes de clase media” (Marcial, 2007, p.18).

Asimismo, dos meses después de la promulgación de la ley de creación del IMJ, inició el movimiento estudiantil en contra del aumento de las cuotas en la UNAM que desembocaría en la huelga universitaria más larga en su historia, la cual culminaría el 6 de febrero del año 2000 con la entrada de la Policía Federal en todas las instalaciones de la universidad.

Siguiendo a Pérez (2000b), el IMJ no se constituyó como un organismo público autónomo, pero sí como uno descentralizado. Quedó inserto en la estructura de la SEP por lo que el titular de la misma presidiría la junta de gobierno del instituto, conformada además por otros 17 miembros, entre los que, se estipuló, debían encontrarse dos rectores de universidades públicas o instituciones de educación superior, así como tres representantes estatales, dos jóvenes del consejo del IMJ, y 10 secretarios de diversas Secretarías Federales, entre ellas la de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural (SAGARPA).

De la misma forma, se incorporaría a su estructura un Consejo de Seguimiento a Programas y Proyectos para que las juventudes expresaran su opinión y sus propuestas sobre las acciones en materia de juventud y desarrollo, ya que éste estaría integrado por diez personas jóvenes, de las cuales dos serían parte de la junta de gobierno del IMJ (p.82).

El instituto postuló que sus programas coordinaban “sus actividades con otras instancias públicas y/o civiles para lograr sus objetivos; impulsando la constitución de redes de trabajo que les permitan conjuntar acciones de manera integral, para así tener una mayor incidencia en la población juvenil (...)” (p.83). De manera destacada, ese planteamiento implicó trabajar sobre todo con organizaciones que desarrollaban sus actividades para jóvenes, o con colectivos u otras formas asociativas juveniles que trabajaran con sus pares (p.107).

En relación a las juventudes rurales, el IMJ mantuvo la categoría de *Proyectos de Desarrollo Rural* en su programa de *Premios y Certámenes*, la cual había sido iniciada en el último periodo de *Causa Joven*. Al mismo tiempo, revivió el subproyecto de Atención a Jóvenes Indígenas de la *DGJA* salinista, pero, a diferencia de aquel, en el IMJ adquirió el estatus de programa y limitó su población objetivo al sector indígena y sólo por extensión al rural.

Dicha iniciativa asumió una construcción social en el que se mantenían necesariamente interseccionados lo indígena y lo rural; a pesar de que esa condición fue recurrente tal vez hasta la década de 1940, después de la cual, en el contexto del proyecto modernizador, fue cada vez menos generalizable (Bonfil, 2001).

Otro cambio importante del programa implementado por el IMJ fue que no se orientaba hacia la acción directa con la población sino a la colaboración con “organizaciones sociales y comunitarias *que trabajaran para constituir* espacios de expresión y representación para las y los jóvenes indígenas” (Pérez, 2000b, p.98).

En la práctica, entre 1999 y 2000, dicho programa se concentró en la organización y/o participación en encuentros o conferencias, acción que el IMJ calificó como de “mayor impacto para la población objetivo, pues *hizo* posible el intercambio de ideas y *propició* el acercamiento de actores, que de otra manera sería complicado reunir” (p.98).

Este programa también diseñó, en conjunto con el entonces *Instituto Nacional Indigenista* (INI), un taller para funcionarios públicos basado en la perspectiva de la pluriculturalidad; así como la edición de una memoria¹⁵³ sobre los encuentros regionales con jóvenes indígenas (p.98).

¹⁵³ Dicho documento no se ha localizado en la consulta realizada en el Centro de Documentación del actual Instituto Mexicano de la Juventud (Imjuve)

En su oferta programática, conformada por un total de 19 programas, el instituto también incorporó uno especializado en *Género*, y otro referido a *Derechos Humanos*. A la vez, proyectó establecer una relación colaborativa con organizaciones de la sociedad civil, universidades, centros de formación académica, así como organismos internacionales de cooperación, entidades gubernamentales y legislativas para impulsar la construcción de políticas públicas de juventud con un esquema diferente a la formulación en el que sólo participaban las instancias de gobierno (p.119-156).

Asimismo, realizó la Encuesta Nacional de Juventud (ENJ) del año 2000, planeada en el año de 1996 a partir de las propuestas de la Reunión de Investigadores de Juventud (p.86). La ENJ se planteó como un insumo imprescindible para generar políticas públicas a partir de “un trabajo serio de diagnóstico sobre las problemáticas juveniles en México” (Marcial, 2011, p. 34).

La encuesta, fue soportada académicamente por la Red Iberoamericana de Investigadores de Juventud (RIIJ)¹⁵⁴ a través del Centro de Investigaciones y Estudios sobre Juventud (CIEJUV) adscrito al propio instituto (p.37).

A pesar de esos buenos augurios, las políticas públicas de juventud tendrían transformaciones importantes, en consonancia con lo que sucedía en el resto de la república, esto es, el cambio de administración presidencial.

En ese sentido, conviene recordar que las palabras que cada presidente enuncia cuando asume funciones parecieran decir que México nace y se reinventa cada sexenio. (Castillo, 1998; Cuna, 2006). En el año 2000 dicha práctica alcanzaría su apoteosis cuando el Partido Revolucionario Institucional (PRI) aceptó que perdió las elecciones, por primera vez después de 70 años, y el candidato emanado del Partido Acción Nacional (PAN), Vicente Fox, asumió la presidencia, cargo que mantuvo hasta el año 2006.

Contrario a las palabras de Fox, expresadas cuando se encontraba en campaña política, que auguraron una profunda transformación de México durante su mandato (Cunas, 2006;

¹⁵⁴ José Antonio Pérez Islas, un reconocido especialista en temas juventud del que se han citado varias obras en este trabajo de investigación, fungió en esa época para el IMJ como Director de Investigación y Estudios sobre Juventud, instancia que coordinó la aplicación y análisis de la ENJ. Siguiendo a Marcial (2011), en el trabajo de las dos ENJ, 2000 y 2005, se involucraron investigadores tan importantes como Néstor García Canclini, Rossana Reguillo, José Manuel Valenzuela, Alejandro Monsiváis, y Mónica Valdez. Ésta última desde el año 2013 se desempeña como Directora de Investigación y Estudios sobre Juventud del actual IMJUVE.

Nateras, 2001), la continuidad del modelo neoliberal fue característica del foxismo. Esto puede ser observado en el descenso de la participación del Estado en la regulación económica, la consolidación de la clase empresarial *-de la cual Fox y la dirigencia del PAN formaban parte-* y la creciente injerencia externa a través de acuerdos comerciales (Herrera, 2012, p. 111).

La política social de la administración foxista siguió focalizada en la población en pobreza extrema y continuó teniendo como mecanismo principal el esquema de transferencias monetarias del programa *PROGRESA*, al que denominó *OPORTUNIDADES*, haciéndole algunas modificaciones en su modelo de atención y operación (Cortez, 2006). Es de destacar que dicha iniciativa, en conjunto con una serie de programas, constituyeron la estrategia de desarrollo social que fue denominada *Contigo* (Herrera, 2012, p. 117).

A su vez, la estrategia del gobierno foxista para el impulso del desarrollo rural fue llamada *Alianza Contigo*, y se integró por varios programas, entre los que sobresalen *PROCAMPO* y *ASERCA* (p.124), que ya habían sido referidos. En tanto, el mecanismo de abasto popular se cifró en otorgar menores subsidios y hacer éstos más selectivos, tanto en zonas rurales como en urbanas, por lo que el acceso a *DICONSA* y *LICONSA*, que habían sustituido a *CONASUPO*, se tornó más engorroso para la población (p.95). En ese marco, la pauperización del campo y los movimientos campesinos se mantuvieron vigentes, dado lo cual, en el año 2002, surgió el movimiento “*¡El campo no aguanta más!*” (Sánchez, 2009)

Ahora bien, algunas transformaciones relevantes del *OPORTUNIDADES* fueron: la incorporación de un componente para la atención de personas jóvenes cuyas familias estuvieran inscritas en el programa, denominado: *Jóvenes con oportunidades*, que básicamente consistió en la entrega de becas para educación a nivel medio superior; asimismo, se extendió la cobertura del programa a las zonas urbanas; y, por último, hubo un aumento en el padrón de las personas beneficiadas (Cortez, 2006, p. 50).

Dentro de la estrategia *Contigo* existieron dos programas que abonaron al proceso de geriatrización de las comunidades rurales. El primero de éstos fue el *Programa de Atención a Adultos Mayores* que consistió en entregar apoyos alimentarios o de

capacitación nutricional¹⁵⁵ a dicho sector poblacional en zonas rurales, y cuya operación continuó en el sexenio de Felipe Calderon, de 2006 a 2012.

El otro programa fue el *3x1 para Migrantes*, que inició su operación en 2004 y hasta la fecha continúa su operación. Para Bada & Fox (2014) esa última iniciativa ha significado “subsidiar a los migrantes para coadyuvar en *los esfuerzos del gobierno* para construir infraestructura y pequeños proyectos productivos con remesas colectivas” (p. 280). No obstante, dicho programa no ha conseguido aumentar el desarrollo local de las comunidades y, en lugar de promover el arraigo a las mismas, ha vulnerado el derecho de las personas a no migrar de su lugar de origen (p.281).

Conviene resaltar que, en buena medida, la administración de Vicente Fox aprovechó las instalaciones físicas y la organización estructural de las entidades públicas ya creada por los gobiernos priistas, incluidas las prácticas burocráticas, clientelares y corporativas. En esa lógica, la institución encargada de la atención a la juventud no fue la excepción.

El IMJ sólo operó un año durante la administración de Ernesto Zedillo, aunque mantuvo continuidad como instituto, jurídica y administrativamente, durante el gobierno foxista. Sin embargo, su orientación y oferta programática sufrió importantes modificaciones. Marcial (2011) denomina a este periodo como el de la “atención selectiva” (p.30).

Siguiendo a este autor, una de las prácticas que el foxismo replicó de las administraciones priistas fue el diseño vertical de políticas públicas en el que sólo la administración federal participaba, y en el que mantenía la centralidad en la toma de decisiones. Con esa lógica, la administración foxista impulsó la creación de oficinas de atención juvenil a nivel estatal y municipal que en los hechos funcionaron como replicadoras de políticas públicas formuladas desde el otrora Distrito Federal, con la infraestructura ya existente para la atención juvenil (p.35).

Es importante resaltar que durante el foxismo la política social y las políticas públicas de juventud no parecieron estar relacionadas. Así, en la estrategia *Contigo*¹⁵⁶, además del componente juvenil del Programa *OPORTUNIDADES*, sólo había una iniciativa más dirigida a las juventudes: el *Programa Jóvenes por México*, que estuvo enfocado a

¹⁵⁵ Véase el Informe de Labores de 2005 de SEDESOL.

¹⁵⁶ Para consultar los programas de la *Estrategia Contigo* véase el V Informe de Labores de SEDESOL correspondiente al año 2005.

reconocer a prestadores de servicio social y docentes que participaran en proyectos de desarrollo social y humano para beneficiar a habitantes de localidades marginadas.

Por otra parte, un programa susceptible de apoyar a las juventudes rurales, incorporado en dicha estrategia, fue el de *Empleo Temporal*, cuya población objetivo era constituida por población rural en pobreza extrema mayor de 16 años. Si bien dicha iniciativa dejó un margen en el que personas de este sector poblacional podría participar como mano de obra en acciones de infraestructura productiva, comunitaria y social básica, su condición etaria se vio diluida y sus necesidades particulares generalizadas a las de toda la población en pobreza extrema ávida por trabajo asalariado en obras públicas. De tal forma, dicha iniciativa no podría cumplir con el criterio de visibilidad de población potencial y objetivo, establecido como elemento de inclusión en el apartado 2.4.2 de la presente investigación.

En ese orden de ideas, durante la administración foxista hubo una iniciativa que sí tuvo como población objetivo a las juventudes rurales, pero no se encontraba incorporada en la estrategia *Contigo*, ni tampoco en la *Alianza Contigo*; era el *Programa de Fondo de Tierra e Instalación del Joven Emprendedor Rural (FTJER)* que inició su operación en 2004 a cargo de la SRA (Edouard, 2009; Durston & Espíndola, 2010). Este programa es el antecedente del actual *Programa Apoyo a Jóvenes Emprendedores Agrarios*, a cargo de la SEDATU¹⁵⁷.

Desde el inicio de la operación del *FTJER* su población objetivo fue establecida como jóvenes, en un rango de 18 a 39 años de edad, pertenecientes a núcleos agrarios regularizados por el *Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares (PROCEDE¹⁵⁸)*, programa que dio origen al *FTJER* a partir de su diagnóstico (FAO, 2010, p. 8).

¹⁵⁷ Cf. *Reglas de operación del Programa de Fondo de Tierra e Instalación del Joven Emprendedor Rural* en el *Diario Oficial de la Federación* del 30 de septiembre de 2004; y las *Reglas de Operación del Programa de Apoyo a Jóvenes Emprendedores Agrarios*, para el ejercicio fiscal 2015 y subsecuentes en el *Diario Oficial de la Federación* del 31 de diciembre de 2014.

¹⁵⁸ EL *PROCEDE* fue creado como instrumento de la Ley Agraria de 1992, emanada de la reforma salinista al artículo 27 constitucional. Siguiendo a Arias (2009), la titulación que realizó este programa reconoció derechos de propiedad a quienes aparecían como titulares de los predios, trayendo múltiples conflictos con las otras figuras emergidas de la ocupación rural, tales como vecindados, posesionarios o jornaleros. Adicionalmente, “la titulación se otorgó a una población rural envejecida que era (...) la que controlaba las instancias de decisión ejidal y comunal” (p.13).

El objetivo del *Programa de Fondo de Tierra e Instalación del Joven Emprendedor Rural* desde su origen ha estado orientado a fomentar el relevo generacional en los contextos rurales y promover entre las juventudes la permanencia en su territorio de origen, mediante el impulso de proyectos de emprendimientos y el acceso a la tierra (Edouard, 2009, p.4).

El *FTJER* comenzó piloteando su operación en algunos municipios de ocho estados de la república: Aguascalientes, Guanajuato, Guerrero, Michoacán, Oaxaca, San Luis Potosí, Sinaloa y Sonora. En 2005 se incorporaron municipios de Yucatán y Zacatecas a su oferta, con lo que ésta se amplió a 10 entidades. En tanto, al final de la etapa foxista, en el año 2006, el programa se implementó en los restantes 21 estados en los que no había operado (Durston & Espíndola, 2010, p.9), excluyendo al entonces Distrito Federal, y sin incluir en su ejercicio de ese año a las entidades donde ya se había llevado a cabo¹⁵⁹.

Durante la administración foxista, el funcionamiento del programa estaba basado en dos componentes: **a)** *Instalación del Joven Emprendedor Rural*, el cual consistía en capacitación y acompañamiento para formular un proyecto productivo; y **b)** *Fondo de Tierras y Proyectos Agroempresariales*, que otorgaba financiamiento para implementar los proyectos productivos, incluido la renta o compra de tierra, emanados de la capacitación, mediante créditos a largo plazo, subsidios en forma de entrega directa, y asistencia técnica de especialistas. Dicho financiamiento, hasta el año 2006, estuvo a cargo del *Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal (FIFONAFE)*. Adicionalmente, el programa en parte ha sido financiado por el Banco Mundial desde el año 2005 (Edouard, 2009, pp. 4-5).

El alcance poblacional de este programa fue moderado. En cuatro años desde el inicio de su operación en el *FTJER* habían participado alrededor de 9,800 personas, de las cuales 4,000 habrían recibido los apoyos financieros (p. 6). Durante la época del foxismo, esta iniciativa se caracterizó por ofrecer tasas de interés bajas a los créditos que otorgaba, y con plazos de pago de hasta 15 años, debido a que el programa tenía una orientación que buscaba “favorecer el equilibrio rural-urbano, contrarrestar el envejecimiento de los

¹⁵⁹ Cf. *Reglas de operación del Programa de Fondo de Tierra e Instalación del Joven Emprendedor Rural* para los ejercicios 2004, 2005 y 2006 publicadas en el *Diario Oficial de la Federación* el 30 de septiembre y 30 de noviembre de 2004; 18 de febrero de 2005; y 17 de febrero de 2006, respectivamente.

dueños de la tierra y generar empleo juvenil en el sector agrario para reducir la migración” (p. 7).

Entre los elementos que más llaman la atención de esta iniciativa, la edad límite de 39 años con la que construyó su población objetivo resulta particularmente inusitada. Más allá del debate sobre la pertinencia de cuál rango etario es el que define a la juventud, lo que se observa en este caso es que su límite de edad no resultaba coherente con los parámetros que se establecieron en dos elementos normativos con los que deberían haber estado alineados sus Reglas de Operación: **1)** la *Ley del Instituto Mexicano de la Juventud*, de 1999, que estableció el rango de atención del IMJ en personas de 12 a 29 años¹⁶⁰; y **2)** la *Ley Agraria*, que en aquella época estableció el rango de juventud en personas de 16 a 24 años¹⁶¹.

De la misma forma, otro aspecto que llama la atención es que el IMJ no apareciera entre las instancias asesoras, consultoras o participantes del *FTJER*, al ser éste un programa dirigido a jóvenes. Tal situación entra en contradicción si se piensa que la misión del instituto era: “conminar y vertebrar los trabajos de todo el gobierno federal en promoción de lo juvenil (...)”¹⁶² (Cunas, 2006, p. 97).

Lo anterior, sin embargo, no fue una excepción sino una situación sintomática de la política pública de juventud del gobierno foxista. Si desde el marco de la construcción social de la realidad un discurso es un “conjunto específico de ideas, conceptos, y categorizaciones que son producidas, reproducidas y transformadas en un conjunto de prácticas por medio de las cuales se da significado a la realidad física y social” (Cejudo, 2010, p. 97).

El discurso de la política de juventud del gobierno de Fox implicó la enunciación de elementos impostergables para la vida pública del país que resultaban acordes con las nociones de apertura democrática, desarrollo económico armónico con el social, igualdad de género, derechos humanos, y otros tópicos pensados posibles con la alternancia del partido en el poder ejecutivo; pero que en su producción, reproducción y transformación en prácticas concretas significaron la persistencia de la disociación entre palabras y actos; de la constatación del abismo entre la formulación de planes, programas, proyectos y su

¹⁶⁰ Véase artículo el Artículo 2 de La Ley del IMJ publicada en 1999.

¹⁶¹ Véase artículo 72 de la Ley Agraria, vigente antes de su reforma en el año de 2011.

¹⁶² Palabras de Cristian Castaño, director del IMJ durante el gobierno foxista, que son coincidentes con algunos objetivos contemplados en la Ley del Instituto Mexicano de la Juventud de 1999.

materialización en resultados que favorecieran a toda la población; en la reafirmación del arraigo de prácticas de corrupción entre las y los funcionarios insertos en la administración pública, sin importar militancias o filias partidistas.

En ese marco, durante el gobierno foxista se incrementó la represión como forma de control sobre las juventudes, tal como evidenciaron los hechos acontecidos en el año de 2004 en Guadalajara, en el contexto de las protestas contra los Jefes de Gobierno de América Latina, el Caribe y la Unión Europea (ALCUE) (Marcial, 2011, p.38)

En síntesis, la política pública de juventud del gobierno de Fox dio como resultado desconfianza en las vías institucionales de participación, apatía, agitación y un clima de desencanto entre las juventudes y la gran mayoría de la población (Cunas, 2006; Nateras, 2001; Marcial, 2007).

En esa lógica, el IMJ durante ese periodo distó de ser el organismo que coordinara o al menos enlazara la implementación de una política integral de juventud del gobierno foxista, tal como fue anunciado (UNESCO, 2007, p.47), antes bien, dicha política se desplegó como una multiplicidad de programas que se mantuvieron descoordinados y atomizados en las distintas entidades públicas en los que se operaban.

El más claro ejemplo de esta situación es que el *FTJER* fue uno de los programas que no fueron mencionados en los documentos normativos, administrativos, o analíticos, de la política pública de juventud en el periodo de 2000 a 2006¹⁶³.

Por otra parte, en el caso de otros programas existió un reconocimiento y una noción de apoyo por parte del IMJ en algunos documentos, pero sin que se hayan establecido mecanismos o acuerdos de colaboración para llevarlos a cabo (UNESCO, 2007, p.40).

De lo anterior resulta ilustrativo el *Programa de Incubadoras de Negocios para Jóvenes (PROJOVEM)*¹⁶⁴, radicado en la Secretaría de Economía. Dicho programa tenía como objetivo apoyar a personas jóvenes para la creación y fortalecimiento de micro, pequeñas, y medianas empresas (PYMES) en el sector rural e incorporarlas al mercado de los

¹⁶³ Véase UNESCO (2007)

¹⁶⁴ Véase *Reglas de Operación* para el otorgamiento de apoyos del programa de incubadoras de negocios para jóvenes (PROJOVEM), en Diario Oficial de la Federación 3 de marzo de 2016.

agronegocios, sin embargo, nunca se estableció para esta instancia algún mecanismo de asesoría, seguimiento u otro mecanismo por parte del IMJ.

Parafraseando a la UNESCO (2007), las tres principales problemáticas del gobierno foxista en la materia se debieron a que: **1)** la política pública de juventud fue restringida de manera explícita a las acciones del IMJ, lo cual no permitió observar la transversalidad de las acciones de otros organismos federales; **2)** el IMJ no pudo cumplir con el mandato legal que le impelía ser un organismo articulador de la política pública, rebasado por las tareas de implementación de sus propios programas y acciones; y **3)** los discursos y percepciones, emanados de una multiplicidad de construcciones sociales sobre la juventud, tanto de instancias públicas como de las propias personas jóvenes, limitaron la participación juvenil, frecuentemente pensada desde enfoques clientelares y corporativistas (p. 136)

Pese a todo, el nivel enunciativo de la política pública de juventud de la administración foxista fue importante, sobre todo al incorporar elementos impostergables en el proceso de construcción social de las políticas para la gran diversidad de personas que se encuentran en esa etapa de su ciclo de vida, lo que incluye a las juventudes rurales.

De dichos elementos, probablemente el que resulta más tangible es que por primera vez se elaboró un documento rector plasmado como *Programa Nacional de Juventud (PROJUVENTUD)* 2001-2006, así como el *Programa de Mediano Plazo 2001-2006* del IMJ, el cual constituyó un documento de planeación en el que se intentó dar una visión integral de los retos del instituto de la juventud y de las tareas que emprendería para cumplir sus propósitos (UNESCO, 2007). Asimismo, otro acierto de la política de juventud foxista fue la realización de la segunda Encuesta de Juventud en 2005, que, según Marcial (2011), no fue aprovechada por la siguiente administración gubernamental.

3.7- Víctimas y victimarios: la criminalización de las juventudes y las políticas públicas en el contexto de la guerra contra el narcotráfico

A finales del año 2006, Felipe Calderón asumió la presidencia de la República, después de una etapa electoral sumamente cuestionada, que incluso minó la legitimidad del resultado que lo definió como ganador de la contienda y animó múltiples manifestaciones de rechazo a su mandato (Meyer, 2015). Dicha situación marcó toda su administración y su relación con diferentes actores, como las juventudes.

Una de las estrategias más afamadas del período calderonista fue la llamada *guerra contra el narcotráfico*. Siguiendo a Lorenzo Mayer (2015), ésta tuvo como correlato dos situaciones no explicitadas por la administración de Calderón:

- 1) tratar de ganar la legitimidad de la que carecía su gobierno a través del despliegue exitoso de la fuerza pública contra las organizaciones del narcotráfico, lo cual también enviaría un mensaje a la población movilizada en contra de su mandato acerca del poder del que disponía como presidente; y
- 2) ceder ante los intereses norteamericanos que quisieron replicar en México el *Plan Colombia*, situación que desembocó en la realización de la *Iniciativa Mérida*, la cual enunció la cooperación técnica y económica de Estados Unidos en la guerra contra el narcotráfico y que en la práctica permitió la presencia abierta de las agencias de seguridad norteamericanas en territorio nacional (pp.25-26).

La guerra contra el narcotráfico también fue conocida por fracasar en el cumplimiento de sus objetivos y por sus elevados costes sociales, entre los cuales el sufrimiento de las víctimas civiles fue lo más lamentable: 64,744 personas asesinadas, a las que habría que agregar las desaparecidas, desplazadas y heridas por la guerra (p.27).

Durante aquellos años las personas jóvenes empezaron a cobrar relevancia en Latinoamérica como grupo en situación de vulnerabilidad desde un enfoque de riesgo tanto por ser recurrentemente víctimas de violencia, como ser las principales perpetradoras de ésta (ONU-HABITAT, 2010).

En México dicha situación se recrudeció durante la guerra calderonista. Casos emblemáticos como el asesinato de Juan Francisco Sicilia, hijo del poeta Javier Sicilia, en 2011, o los 15 jóvenes asesinados en Ciudad Juárez en el año de 2010, mostraron que durante la lucha que se había emprendido las juventudes no sólo debían temer a las

organizaciones criminales, sino también a la insensibilidad e indolencia del gobierno, cuanto más a la ilegalidad de las acciones que las fuerzas armadas perpetraban, sin reparo de que la constitución las mandara a garantizar los derechos humanos de la ciudadanía (Meyer, 2015).

En ese orden de ideas, Rogelio Marcial (2011) dio cuenta de cómo la administración calderonista recrudeció la represión sistemática de las y los jóvenes que se movilizaban, en conjunto con otras agrupaciones y movimientos sociales, sin que lograra erradicar del todo las protestas en contra de su mandato.

La administración de Calderón siguió profundizando el modelo neoliberal impulsando una reforma laboral que legalizó prácticas como el *outsourcing* en detrimento de importantes conquistas sociales para las y los trabajadores, así como el adelgazamiento del Estado a partir de la desaparición de la antigua Compañía de Luz y Fuerza del Centro, y el sindicato de Electricistas –SME- que en ésta laboraba (Meyer, 2015).

A la vez, mantuvo el tipo de política social característica del neoliberalismo, es decir, la que actúa como contención para que las condiciones de la población en situación de pobreza extrema no se agudicen más (Vilas, 1998). En ese sentido, el programa *OPORTUNIDADES* siguió siendo el principal instrumento gubernamental para contener la pobreza (Torres & Rojas, 2015). Sin embargo, durante la etapa calderonista aumentó la pobreza en lugar de disminuir (CONEVAL, 2015b; Marcial, 2011; Torres & Rojas, 2015) y se ahondó la extendida desigualdad social (Meyer, 2015).

A los magros resultados en materia de crecimiento económico, señalado en la mayoría de los indicadores relevantes (Torres & Rojas, 2015), se aunó una crisis migratoria, en parte propiciada por la recesión económica en Estados Unidos, que impactó directamente en la economía de las familias más pobres (Meyer, 2015). De la misma forma, las tasas de personas jóvenes que no tenían acceso al sector educativo, ni al mercado de trabajo formal tuvieron un crecimiento sin precedente en la historia del país (Marcial, 2011).

Ese contexto, del que sobresalen la guerra y la pobreza como profundos riesgos para las y los jóvenes, constituyó el escenario para que el gobierno mexicano celebrara, durante el 2010, el año internacional de la juventud. Tal iniciativa fue impulsada por el sistema de Naciones Unidas a través de sus diferentes agencias en todos los países miembros (UNPFA, *et. al.*, 2013).

Es importante señalar que el gobierno calderonista empleó una práctica generalizada de castigar o ser complaciente con diferentes instancias de acuerdo a si éstas se alineaban con sus decisiones, participaban de sus proyectos, compartían intereses o representaban un poder fáctico¹⁶⁵ (Meyer, 2015). Dicha práctica, heredada de las administraciones priistas, también fue empleada con las organizaciones de la sociedad civil y organismos internacionales que trabajaban en los más variados campos, entre ellos los relativos a las juventudes.

En ese marco, en el Instituto Mexicano de la Juventud (IMJ), todavía dependiente de la SEP, hubo una profunda reestructuración que sacó al personal que hacía investigación social, y transformó la orientación de sus acciones (Marcial, 2011).

Al respecto, es importante mencionar que el tipo de personal en las entidades públicas de juventud, tanto en el nivel de planeación como el de operación, es un factor importante que influye en su propio proceso de construcción social, y es un elemento que necesariamente incide en cómo se van construyendo las políticas públicas en materia de juventudes.

Esto último opera, debido a que en México quienes hacen la formulación de políticas públicas, además de la toma de decisiones para implementarlas, ocupan lugares estratégicos en la administración pública. Por tanto, se puede señalar que en este país ha primado el modelo: *para* las juventudes, que describe Balardini (1999).

Así, los grupos que se han posicionado en el IMJ y otras instancias estratégicas tienen una posición social aventajada para imponer discursos e influir en la formación de construcciones sociales hegemónicas sobre las juventudes. Tales expresiones son emanadas de los intereses políticos a los que se adscriben y sus propias imágenes construidas sobre los valores, comportamientos, y otros aspectos que atañen a las y los jóvenes.

Dichos elementos tienen un papel relevante para que se institucionalicen normas y pautas y que éstas a su vez sean positivadas en leyes, reglamentos y programas, en este caso

¹⁶⁵ Lorenzo Meyer (2015) señala como poderes fácticos los que se formaron cuando “actores privados (...) asumieron funciones estatales; intereses creados y bien organizados durante la larga etapa autoritaria que se propusieron usar sus recursos políticos y económicos, legales e ilegales, para mantener o aumentar su extracción de renta (...). El núcleo duro de estos poderes fácticos lo constituyeron ‘los grandes sindicatos corporativos, los caciques regionales, las empresas monopólicas y, más recientemente, el crimen organizado’” (p. 38)

específico expresadas en los aspectos normativos del IMJ y su oferta programática, así como la de otras entidades públicas involucradas en la atención de las juventudes.

En esa lógica, ante el impulsó que Felipe Calderón dio al *Programa Nacional Escuela Segura* y el matiz que adquirieron otros programas con el fin de alimentar la guerra contra el narcotráfico y su estrategia de seguridad, la *Red de Investigadores Especialistas en Juventud y Desarrollo* (RIE), conformada por diferentes organizaciones de la sociedad civil, interpeló a Josefina Vázquez Mota, en ese momento Secretaria de Educación Pública, sobre la orientación persecutoria que estaban tomando las acciones gubernamentales en materia de juventud (Verduzco & Tapia, 2012, p.42).

Derivado de lo anterior, la sociedad civil ganó espacios de interlocución y consultoría logrando insertar una propuesta para transformar la construcción social de las juventudes en la estrategia gubernamental. En dicha iniciativa, en lugar de ver a las personas jóvenes como problema que requería mano dura, se pasó a verlas como personas que podían aportar soluciones a su comunidad (p. 42).

La propuesta consistía en una amplia intervención preventiva en diferentes dimensiones relacionadas con las principales problemáticas juveniles. Así, surgió el *Programa Construye-T*, una iniciativa sin presupuesto propio dependiente de recursos presupuestales de otros rubros de la SEP (p. 43), que trató de incidir en estudiantes y las comunidades educativas de escuelas de educación pública a nivel bachillerato en todo el país, en un esquema tripartita de operación: gobierno, sociedad civil, y organismos internacionales.

Si bien, el surgimiento del *Construye-T* como oferta programática no representó un cambio del paradigma de políticas *para* la juventud, contemplaba entre sus acciones la realización de proyectos juveniles de pequeño alcance formulados por estudiantes a los que se apoyaba.

Si bien, algunas de estas iniciativas impulsaron la participación juvenil, la realización de dichos proyectos estaba acotada y constreñida por los tiempos administrativos y de entrega de recursos por lo que no pudieron tener un seguimiento adecuado ni facilitar procesos con estudiantes. Aun así, la existencia de estos proyectos representó un espacio que trató de ser implementado con enfoque de juventud y potencial para fomentar la participación social de las y los jóvenes.

No obstante, pese a la apertura mostrada durante sus inicios¹⁶⁶, Verduzco & Tapia (2012) señalan que en dicho programa las autoridades gubernamentales fueron sacando de la toma de decisiones a las OSCs, quedando éstas como responsables de la implementación y ejecución de la política, y a la vez excluidas de los procesos de planeación y rectoría, los cuales quedaron en manos de la SEMS - SEP y PNUD (pp. 42-62).

Por otra parte, conviene señalar que a pesar de que el programa *Construye-T* fue una política pública que alcanzó en su operación a escuelas en comunidades rurales, en la práctica su orientación mostró una tendencia que Pérez Islas (2000a) denominaría *homogenización de lo juvenil*, por lo que no puede ser considerado dirigido a las juventudes rurales, ni a otro tipo de grupos de jóvenes como las y los afrodescendientes, sino que se identificó con la construcción social que veía a *la juventud como etapa problemática* (OIJ & CEPAL, 2014) y con características urbanas.

La guerra contra las drogas calderonista generó tal malestar (Meyer, 2015) que tuvo que plantear acciones con las cuales contrarrestar el ambiente generalizado de descomposición, la fragmentación de la cohesión social, y el constante cuestionamiento de la sociedad civil, como la que generó la RIE (Verduzco & Tapia, 2012, p.42).

De tal forma, la estrategia de seguridad pública del gobierno de Calderón etiquetó un rubro presupuestal para otorgar recursos a instituciones y los diversos órdenes de gobierno destinados a impulsar proyectos de prevención de la violencia en el que se privilegiaba como población objetivo a las y los jóvenes¹⁶⁷ (CNPDiPC, 2011a; 2011b).

Entre diagnósticos, foros con diversos actores, mesas de trabajo, materiales de difusión, talleres para funcionarios públicos y población en general entre otras muchas acciones que los informes de gobierno reportan, hubo un importante involucramiento de organizaciones de la sociedad civil para cumplir con el apartado presupuestal para desarrollar *políticas públicas en materia de prevención social del delito con participación ciudadana*¹⁶⁸, sobre todo para formular proyectos para la prevención de la violencia

¹⁶⁶ Este programa sigue implementándose hasta la fecha con profundas transformaciones en su modelo de atención, contenidos y perspectiva, por ejemplo, fue retirado el componente de participación juvenil y el aspecto social del programa. Véase la página oficial del *Construye-T* <http://www.construye-t.org.mx/> (fecha de última consulta: 16 de octubre de 2016).

¹⁶⁷ Algunas de éstas se pueden consultar en los informes de gobierno de la administración calderonista por ejemplo: http://pnd.calderon.presidencia.gob.mx/pdf/QuintoInformeEjecucion/1_12.pdf (último día de consulta 22/10/16)

¹⁶⁸ Consúltese la fuente anterior (p.142)

juvenil, por ejemplo, en la Estrategia *Todos Somos Juárez* (Vargas, 2014), o en los componentes del *Subsidio para la Seguridad Pública de los Municipios y las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (SUBSEMUN)*, en sus ejes: *Jóvenes para la Construcción de la Paz y la Seguridad*; y *Niñas, Niños y Adolescentes para la Construcción de la Paz y la Seguridad* (CNPDiPC, 2011b).

No obstante, dichas acciones y otras iniciativas se dieron por lo regular en un nivel de ejecución de proyectos, esto es en el de la implementación de políticas sin tener participación en la formulación y planeación de las mismas. Probablemente eso haya sido un importante factor que mermó su impacto y capacidad para contrarrestar los altos costes sociales de la ofensiva de Calderón.

En ese orden de ideas, conviene señalar que en los componentes de participación ciudadana de la estrategia de seguridad pública calderonista las juventudes rurales no fueron visibilizadas como población objetivo, de tal manera que esas políticas públicas de juventud pueden caracterizarse en el modelo de *prevención del delito* (Rodríguez, 2015), con una construcción social que caracterizó a la *juventud como etapa problema* (OIJ & CEPAL, 2014), que *homogenizó lo juvenil* (Pérez, 2000a), y que se orientó como una política *para* las y los jóvenes (Balardini, 1999).

Adicionalmente, las y los jóvenes rurales vieron más afectadas sus condiciones de existencia, dado que sus comunidades fungieron como escenarios recurrentes de la guerra contra el narcotráfico. A esto se aunó que los efectos de la crisis económica de 2008 se vieron agravados en esas localidades, con lo que el sistemático abandono del sector campesino se agudizó durante el sexenio calderonista (Uribe-Reyes, 2013). Todos esos elementos influyeron para que los flujos migratorios y el desplazamiento de personas tuvieran un incremento (Meyer, 2015), sobre todo alimentado por hombres y mujeres¹⁶⁹ jóvenes (Arias, 2009).

En ese escenario, el *Programa Fondo de Tierra e Instalación del Joven Emprendedor Rural* siguió siendo la política pública para jóvenes rurales más visible, dado que mantuvo su operación durante todo el sexenio de 2006 a 2012, aunque tuvo algunas modificaciones que vale la pena mencionar.

¹⁶⁹ Arias (2009) y Concheiro & Grajales (2009) dan cuenta que los patrones en el flujo migratorio, tradicionalmente constituidos por hombres jóvenes, fueron incorporando más mujeres jóvenes dando como resultado una geriatización de las comunidades rurales cada vez más extendida.

Desde 2007 cambió el otorgamiento de sus financiamientos a *Financiera Rural*. Asimismo, el programa integró un componente más, a los dos que ya tenía, éstos quedaron como:

- 1) Instalación del Joven Emprendedor Rural, el cual estaba integrado por dos etapas: **a)** Desarrollo de Talento Emprendedor y **b)** Proyecto Escuela;
- 2) Fondo de Tierras y Proyectos Agroempresariales, correspondiente a la etapa: **c)** Proyecto Agroempresarial, que era donde se entregaba financiamiento a los proyectos; e
- 3) Incentivos para el adulto mayor, que correspondía a la etapa: **d)** Administración Patrimonial y Seguridad Social, la cual fue el componente que se agregó y que consistía en pensionar, hasta por 15 años, a quienes vendieran su tierra a un joven participante del programa¹⁷⁰. Sin embargo, para 2010, ese último componente había desaparecido.

El programa también cambió su nombre a *Joven Emprendedor Rural y Fondo de Tierras (JERFT)*. No obstante, su población objetivo siguieron siendo: “Sujetos Agrarios entre 18 y 39 años de edad que viven en Núcleos Agrarios y Localidades Rurales vinculadas con alta marginación, potencial productivo y prioridad estratégica, que tengan interés de emprender una Agro-empresa” (FAO, 2010, p. 90). La población atendida por el programa en 2010 fue de sólo 547 personas, las cuales tenían un promedio de 32 años, y el 35% de éstas eran mujeres. (FAO, 2012, p.10).

Es importante apuntar que durante la presente investigación, además del *JERFT*, no se logró identificar ningún otro programa social focalizado para juventudes rurales durante el mandato caldenorista, salvo la ya mencionada Educación Tecnológica Agropecuaria, consolidada en la década de 1970 y que se mantiene hasta nuestras épocas; así como la educación brindada en las Normales Rurales, cuyos estudiantes siguieron siendo constantemente reprimidos durante el mandato de Calderón, en concordancia con lo que ocurría con otros sectores juveniles movilizados (Marcial, 2011).

De tal forma, en este sexenio las juventudes rurales fueron escasamente tomadas en cuenta por la administración gubernamental. Ésta, a pesar de que mantuvo algunos de los programas de apoyo al campo que ya se venían implementando como el *PROCAMPO*

¹⁷⁰ Información extraída del Acuerdo por el que se modifican las Reglas de Operación del Programa Fondo de Tierra e Instalación del Joven Emprendedor Rural para el ejercicio fiscal 2007, publicadas en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el día 28 de febrero de 2007.

(Herrera, 2012), y otras iniciativas como el mismo *JERFT*, o incluso el *OPORTUNIDADES*, no mostró mayor interés en contrarrestar la creciente desigualdad económica y social a la que se seguían enfrentándose las y los jóvenes rurales en su vida cotidiana, por el contrario, su prioridad fue que gran parte del presupuesto público fuera destinado a la guerra contra el narcotráfico y la estrategia para la prevención de la violencia (Meyer, 2015), en detrimento de otras problemáticas apremiantes.

Con esos antecedentes, llegó la actual administración gubernamental de Enrique Peña Nieto, 2012 a 2018, en medio de un ambiente de agitación social tal que su candidatura fue severamente cuestionada por el movimiento *yo soy 132*, el cual fue iniciado por jóvenes estudiantes de una universidad privada, situación de por sí atípica en la historia reciente del país.

Después de observar la construcción social de las políticas públicas de juventud en la historia post revolucionaria de México, se puede identificar al menos cuatro características de éstas:

- 1) en ningún periodo se ha pasado al nivel de planeación *desde* la juventud, en la tipología de Balardini (1999). Incluso en el siglo XXI la mayor parte de la política se ha quedado en el nivel *para*;
- 2) la tendencia general que han adoptado los programas sociales *homogeniza lo juvenil* a características urbanas (Pérez, 2000a), salvo por un par de iniciativas con las que se ha tratado de justificar, más que resolver, la atención a la diversidad de las juventudes;
- 3) el modelo de políticas públicas juveniles, en la tipología de Rodríguez (2015), que ha primado en la historia del país es el de *educación y tiempo libre con jóvenes Integrados*, seguido por el de *prevención del delito*;
- 4) los paradigmas de fase juvenil, en la tipología de OIJ & CEPAL (2014), que más frecuentemente han estado en las políticas públicas son *la juventud como período preparatorio* y *la juventud como etapa problemática*.

Ahora bien, como se fue develando a lo largo de este capítulo, la construcción social de las políticas públicas de juventud en México, a nivel federal, ha transitado por diferentes formas de subestimación de las juventudes rurales, y, por consiguiente, ha relegado la atención gubernamental hacia dicho sector juvenil.

Las construcciones sociales con las que tradicionalmente se ha asociado lo rural, así como con las que se ha caracterizado a la juventud, han incidido en la escasa e insuficiente oferta programática cuya población objetivo ha sido definida como jóvenes rurales.

No se puede soslayar que los principales responsables de dicha situación son los grupos políticos que han asumido el mandato de la administración gubernamental a lo largo de la historia, impulsando proyectos para establecer tipos de Estado, modelos de bienestar y prioridades en políticas públicas.

En ese sentido, el mayor interés por las juventudes rurales, mostrado durante las primeras administraciones presidenciales del México postrevolucionario, estuvo permeado por una construcción social de corte nacionalista que buscó integrar a las poblaciones indígenas y rurales, que en aquella época se encontraban frecuentemente interseccionadas, al proyecto de nación por medio de la homogenización cultural, en el que la educación jugó un papel fundamental.

Después de la segunda mitad del siglo XX la atención gubernamental se fue diluyendo, sobre todo por el desgaste del sistema educativo agropecuario que, desde su consolidación en 1970, no ha tenido transformaciones significativas pese a los cambios que trajo la implantación del modelo neoliberal, los cuales han hecho evidente la necesidad de mejorar su cobertura, oferta y contenidos educativos, así como su articulación con diferentes sectores económicos.

Asimismo, fue durante ese periodo cuando se consolidó la construcción social que asoció la juventud con características urbanas, por lo que las juventudes rurales se vieron eclipsadas en la vida pública del país. Es hasta los albores del siglo XXI cuando el diseño de políticas aumentó modestamente su oferta para dicho sector juvenil, fluctuando entre uno o dos programas de poco alcance poblacional, de tal manera que la atención gubernamental en el nuevo milenio siguió caracterizándose por tener un abordaje residual de las juventudes rurales.

Teniendo como fondo este panorama histórico, en el siguiente capítulo se realiza el abordaje del objeto de estudio de esta investigación, esto es, el análisis de las políticas públicas federales, en la actual administración gubernamental, 2012 a 2018, cuya población objetivo son las juventudes rurales.

CAPÍTULO IV

4- POLÍTICAS PÚBLICAS PARA JUVENTUDES RURALES EN MÉXICO

En épocas de claridad pueden hacerse todo tipo de preguntas, pero en momentos como éste el sólo hecho de seguir vivo ya condesa todo lo preguntable y lo desvirtúa.

Luisa Valenzuela. *Aquí pasan cosas raras*

En este trabajo de tesis la pregunta “¿de qué forma la definición de la población objetivo que hacen las políticas públicas de juventud excluye a jóvenes rurales?” constituye el punto nodal que ha guiado la presente investigación.

Lo anterior tiene por lo menos dos implicaciones, la primera es demostrar lo que asevera, es decir, que en México la definición de la población objetivo que se hace en las políticas de juventud genera exclusión social de las juventudes rurales, por lo que constituye una coordenada que orienta la investigación; la segunda, si se demuestra tal aseveración, es analizar las formas en que se daría tal exclusión y las posibles repercusiones para este sector.

Como fue apuntado en el apartado 2.4.2, en esta investigación se utilizan dos criterios principales para determinar si existe exclusión social de las juventudes rurales de las políticas públicas: **a) visibilidad e b) inclusión adecuada**¹⁷¹.

Del análisis que se desprende de verificar el cumplimiento de esos criterios en los programas sociales se explicitan las formas en las que opera dicha exclusión social en las políticas públicas.

Con ese fin se utiliza una herramienta analítica que retoma postulados del marco de análisis de la construcción social de las poblaciones objetivo, propuesto por Ingram *et. al* (2010), pero que adopta una forma particular y propone un modelo de análisis propio en correspondencia a la naturaleza del sujeto de políticas que se estudia -las juventudes rurales en México; y el objeto de investigación -las políticas públicas de juventud que se implementan en el país, cuya población objetivo son jóvenes rurales.

¹⁷¹ Más adelante se establece el cumplimiento del criterio para el caso de las juventudes rurales

En este punto es conveniente acotar que para hacer controlable esta investigación el análisis de políticas públicas se realiza en los programas sociales federales. La pertinencia de centrarse en este orden de gobierno reside en al menos dos criterios: **a)** su alcance es nacional; **b)** es el nivel de gobierno constitucionalmente mandatado para implementar planes, programas y proyectos, así como monitorear, darles seguimiento y evaluar esas iniciativas, para garantizar el ejercicio de Derechos Humanos contenidos en la constitución política y en los instrumentos internacionales que México ha ratificado (CONEVAL, 2015b).

Ahora bien, el que las unidades de análisis de esta investigación se localicen en los programas sociales está explicitado en el apartado 2.2 de este trabajo de tesis, valga decir que es en estos instrumentos donde se pueden rastrear las políticas públicas y las prioridades de las mismas.

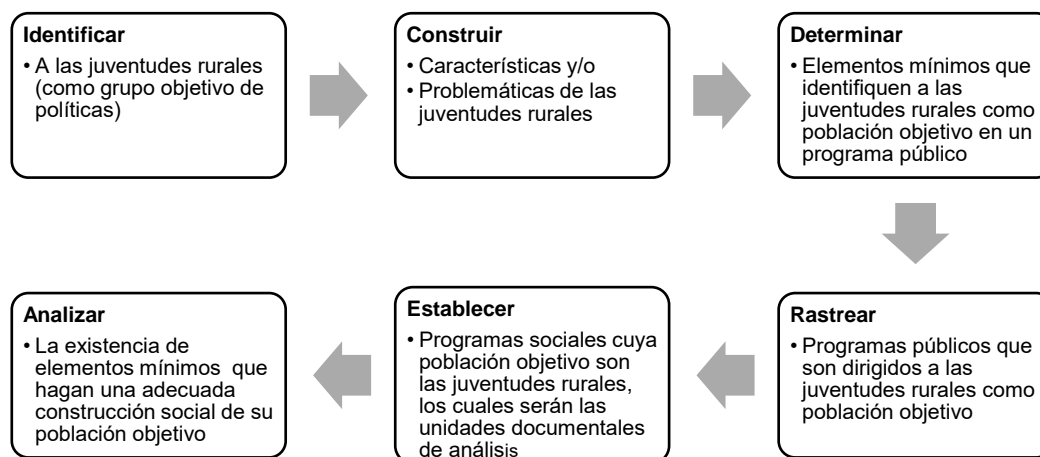
No obstante, debido a la cantidad de cambios en los programas -por ejemplo, la desaparición de algunos para evitar la duplicidad de esfuerzos y hacer más eficiente el gasto público (CONEVAL, 2015a)-, o la creación de otros para responder a situaciones coyunturales o a cierta presión política, esta investigación circunscribe su universo de estudio a los programas sociales de orden federal existentes en el año 2015.

Además de lo ya expuesto, la utilidad de delimitar así el análisis obedece a otros dos criterios: **a)** es el año más próximo al momento en que se escribe este trabajo de investigación; **b)** resulta un marcador cronológico de que ha transcurrido la mitad de la actual administración gubernamental 2012-2018.

Conviene destacar que debido a que el abordaje que se realiza en esta investigación está basado en el análisis de la construcción social de la población objetivo de los programas sociales, y por tanto en la fase del diseño en el ciclo de políticas públicas, las unidades de análisis que se recuperan para su estudio son de tipo documental.

En ese orden de ideas, para realizar el abordaje de la construcción social de la población objetivo en los programas sociales se siguen los pasos metodológicos trazados en el diagrama plasmado en el Gráfico 11, del sub apartado 2.4.2, y que aquí se adecúa a las juventudes rurales como sujeto de las políticas públicas de juventud.

Gráfico 12. Pasos del análisis para determinar la visibilidad e inclusión adecuada de las juventudes rurales en las políticas públicas



Fuente: Elaboración propia

Los tres primeros pasos: *identificar*, *construir*, y *determinar* se utilizan como insumo para los siguientes tres. De estos últimos, *rastrear* y *establecer*, son en los que se determina si se cumple el criterio de *visibilidad* de las juventudes rurales en los programas sociales.

Cuadro 10. Visibilidad de las juventudes rurales en las políticas públicas de juventud

Criterio	Elemento del programa	Cumplimiento del criterio
Visibilidad	Población potencial / Población objetivo	Enuncian a las juventudes rurales o algún grupo poblacional equivalente (v.gr. jóvenes agrarios) como población potencial y población objetivo

Fuente: Elaboración propia

Cabe mencionar que a partir de la tarea de *rastrear* programas sociales cuya población objetivo son juventudes rurales se desprende un análisis que permite caracterizar las políticas públicas de juventud en México a nivel federal, lo cual constituye otro de los objetivos de la presente investigación.

Por otra parte, los últimos dos pasos: *establecer* y *analizar*, permiten determinar si en las políticas públicas de juventud se cumple con el criterio de *inclusión adecuada* de las juventudes rurales o si existe exclusión social de las mismas.

Esta tarea se cumple a partir de que han sido *establecidas* como unidades documentales de análisis las reglas de operación u otros documentos normativos de los programas sociales en los que la población objetivo son juventudes rurales; y *analizar* si en dichos instrumentos se incorporan los elementos mínimos para hacer una adecuada construcción de dicho grupo como población objetivo.

Cuadro 11. Inclusión adecuada de las juventudes rurales en las políticas públicas

criterio	Elementos del programa	Cumplimiento del criterio
Inclusión adecuada	Población objetivo	Identifican características y problemáticas específicas y prioritarias de las juventudes rurales
	Criterios de elegibilidad (focalización)	
	Objetivos y componentes del programa	Atienden, contrarrestan, o buscan solucionar problemáticas específicas de las juventudes rurales

Fuente: Elaboración propia

Ahora bien, los dos primeros pasos establecidos como metodología para realizar el análisis en esta investigación, es decir, *identificar* a las juventudes rurales como grupo objetivo de políticas, y *construir* conceptualmente sus características y problemáticas, fueron realizados en los apartados 1.2, 1.4, 1.5 y 1.6 del presente trabajo de tesis.

Valga decir que *identificar* a las juventudes rurales como grupo objetivo de políticas pasa por tener presente que constituyen al menos el 23%¹⁷² del total de las y los jóvenes del país. Asimismo, que el 53.9% de las personas de cero a 17 años que vive en zonas rurales lo hace en condiciones de pobreza multidimensional (CONEVAL & UNICEF, 2016, p.43); y que en todo el país la incidencia de pobreza en jóvenes de entre 15 y 29 años llega a 34.4%, es decir, a más de 10 millones de personas (OIJ & CEPAL, 2014, p.32) y que en el entorno rural esto se agrava puesto que dicho contexto tiene una de las principales afectaciones por el “(...) núcleo ‘duro’ de pobreza estructural” (Cordera & Provencio, 2016, p.25) que existe en México.

Por otra parte, la construcción conceptual de las juventudes rurales que se realiza en el Capítulo I de la presente investigación muestra que en este grupo poblacional las dos dimensiones que lo constituyen, **a) juventud** y **b) rural**, se encuentran interseccionadas.

Huelga decir que en esta construcción no se impone una identidad ni una característica de corte esencialista (Figuroa, 2005; González, 2013; Reguillo, 2009), sino que se reconoce la interacción que se produce de experimentar la etapa del ciclo de vida en un contexto que, por una construcción social y condiciones materiales de existencia, se caracteriza como rural, lo cual supone que estas dimensiones configuran de manera interdependiente dicha experiencia al establecer mecanismos que determinan su posición social y supone la interrelación contextual con otros, donde se configuran afectos, relaciones y ocupaciones, y establecen pautas que son determinadas y que a la vez determinan la situación en la que se encuentran.

Con esas premisas, en esta investigación se considera que un programa social está focalizado en las juventudes rurales, cuando observa en los elementos que definen a su población objetivo, es decir, en la construcción social que hace de ésta, al menos esas dos dimensiones.

¹⁷² Como fue señalado en el Cuadro 2 en el apartado 1.1 de la presente investigación, esa cifra es relativa sólo a las y los jóvenes que viven en localidades de menos de 2,500 habitantes y corresponde al Censo de 2010 del INEGI. En la EIC 2015 esa misma cifra alcanza alrededor de 22.3%, tal como fue señalado en el Cuadro 1.

Cuadro 12. Dimensiones de un programa social focalizado en Juventudes rurales

Dimensión	Cualidad
Juventud	Como etapa del ciclo de vida
Rural	Como contexto específico

Fuente: Elaboración propia

De la misma forma, a partir de las características y problemáticas de este sector poblacional, que se describen en el Capítulo I del presente trabajo de tesis, se establecen los elementos mínimos que debe contemplar un programa social en sus objetivos y/ o componentes para *determinar* si las juventudes rurales están siendo focalizadas e incluidas de manera adecuada como población objetivo, lo cual constituye el tercer paso de la metodología empleada en esta investigación.

Por tanto, los objetivos y/o acciones de un programa social focalizado a las juventudes rurales debe abordar satisfactoriamente las dimensiones de manera simultánea, es decir, abordar en la misma iniciativa la *juventud* y lo *rural* con una lógica en que se reconozcan como interdependientes. Tales elementos se encuentran apuntados en el Cuadro 13, en la siguiente página, que está basado en la matriz propuesta en el Cuadro 7 del sub apartado 2.4.2.

A partir de enunciar los elementos que servirán para determinar si las políticas públicas de juventud a nivel federal en 2015 excluyen o no a las juventudes rurales, los siguientes apartados están divididos de acuerdo a los criterios que se establecieron: *visibilidad*, en el apartado 4.1, e *inclusión adecuada*, en el apartado 4.2; con la premisa de que en cada uno de éstos se realizan los pasos metodológicos que se especificaron en las páginas precedentes.

Cuadro 13. Elementos de un programa social focalizado en juventudes rurales

Dimensión	Cualidad	Elementos o problemáticas interrelacionadas (Reconoce que...)	Elementos que debe contemplar un programa social focalizado en juventudes rurales (El programa...)
Juventud	Etapa del ciclo de vida	Hay un rango etario regulado y legitimado (característica)	Identifica un rango etario de atención, es decir, establece las edades mínimas y máximas que, de manera justificada, atiende
		La mayoría se encuentra en una situación de subordinación en la que se limita su capacidad de toma de decisiones y el control sobre sus recursos (problemática)	Genera actividades que promueven el sentido de autonomía y la capacidad de toma de decisiones, trabaja con las y los jóvenes rurales, y con padres, madres o tutores(a)
		Tienen prácticas, ritos, atributos, valores e imágenes culturales que les permiten una adscripción gregaria (característica)	Crea espacios de socialización en los que se desarrollan actividades que respetan la diversidad de prácticas e identidades juveniles
		Es una población frecuentemente considerada por entidades públicas y privadas como sujeto de asistencia (problemática)	Realiza acciones que garantizan el acceso a derechos económicos, sociales, culturales, sexuales, y ambientales desde una perspectiva de juventud, en las cuales se pueden involucran varias entidades gubernamentales de manera coordinada
			Forma a jóvenes rurales, adulta(o)s y servidores públicos, en perspectiva de derechos humanos, así como en temas relacionados, tales como ciudadanía, participación ciudadana, derechos sexuales y reproductivos, entre otros
			Desarrolla actividades que fomentan la capacidad de agencia de las y los jóvenes, y promueve espacios y mecanismos de participación comunitaria
			Fortalece el capital humano de las y los jóvenes rurales a través de la formación de capacidades, habilidades y destrezas, sobre todo orientadas al desarrollo comunitario
		Sufren profundas desigualdades por género que afectan a las mujeres jóvenes rurales de manera interseccionada por su género, edad, posición social, y en muchos casos por su condición étnica o racial (problemática)	Genera acciones en diversos ámbitos y por medio de diferentes instancias para erradicar la violencia de género hacia las mujeres jóvenes rurales en el interior de las familias, en las comunidades, en los lugares de trabajo, en las localidades circunvecinas y con servidores públicos.
Pueden pertenecer a una etnia o a una comunidad afrodescendiente (característica)	Promueve actividades que fortalecen la pertenencia y autoadscripción étnica entre las y los jóvenes rurales que se encuentren en una comunidad indígena o afrodescendiente.		
	Implementa actividades de aceptación de la diversidad y fortalecimiento de la pluriculturalidad, con enfoque de juventud y género, entre servidores públicos, en los lugares de trabajo y en localidades circunvecinas		
Dimensión	Cualidad	Elementos o problemáticas interrelacionadas (Reconoce que)	Elementos que debe contemplar un programa social focalizado en juventudes rurales (El programa...)
Rural	Contexto	Tienen alguna relación con el entorno rural y el medio agropecuario /hogar/ actividad productiva o reproductiva (característica)	Promueve e impulsa, mediante la formación, el apoyo técnico, el financiamiento u otras actividades el desarrollo rural local
		Se encuentran en un contexto de alta expulsión migratoria (problemática)	Promueve opciones laborales y educativas para no migrar
			Implementa mecanismos para garantizar los derechos de las personas jóvenes migrantes
		Se dedican a una diversidad de actividades, además del trabajo agropecuario, para buscar ingresos (pluriactividad) (característica)	Genera acciones para garantizar derechos laborales para jóvenes
			Apoya el emprendimiento juvenil y la economía social
			Fortalece cadenas productivas del sector rural familiar con enfoque juvenil
		Tienen problemas para acceder a la tenencia y posesión de tierra, sobre todo las mujeres	Realiza acciones de apoyo para que las y los jóvenes rurales tengan una incorporación digna al mercado laboral
			Promueve el acceso a tierras para jóvenes rurales sin posibilidad de tenencia y producción agropecuaria, sobre todo para mujeres
Escasamente ejercen sus derechos. Tienen poco acceso a servicios básicos y seguridad social	Facilita el acceso a la posesión y dominio jurídico de mujeres jóvenes rurales que no pueden poseer tierra legalmente		
	Realiza actividades que garantizan derechos sociales, específicamente para el contexto rural		
			Fortalece la capacidad de agencia, participación social y cohesión comunitaria, específicamente para el contexto rural

Fuente: Elaboración propia

4.1- Ser es ser visto¹⁷³: las características de las políticas públicas de juventud y la visibilidad de las juventudes rurales en los programas sociales federales

Con el objetivo de verificar el cumplimiento del criterio de *visibilidad* de las juventudes rurales en las políticas públicas de juventud, en este apartado se realiza el *rastreo*, es decir, la búsqueda de programas sociales federales existentes en 2015 cuya población objetivo es dicho sector juvenil.

De tal forma, encontrar los programas que por lo menos incorporan las dimensiones *juventud*, como etapa del ciclo de vida, y *rural*, como contexto, en su construcción de población objetivo permite *establecer* las unidades documentales de análisis de esta investigación.

Con ese propósito, el primer *rastreo* de información se hizo buscando en una gran cantidad de documentos institucionales y recursos electrónicos, tales como el documento rector de la política pública de juventud, es decir, el *Programa Nacional de Juventud (PROJUVENTUD)* 2014-2018, otros planes y grandes estrategias nacionales publicadas por dependencias de orden federal; documentos de la estructura programática gubernamental; inventarios y catálogos de programas federales, publicadas por el CONEVAL y otras instancias públicas; así como documentos de resultados; manuales; y evaluaciones de programas tanto internas como externas; portales electrónicos en internet, documentos de presentación de servicios y programas, entre otros.

Después se realizó un *rastreo* de información en las reglas de operación, publicadas en el DOF, de los programas de 14 dependencias de orden federal: IMJUVE, SAGARPA, SHCP, SEDESOL, SEMARNAT, SE, SEP, SS, STyPS, SEDATU, SECTUR, CNDPI, IMSS e INMUJERES.

No obstante, derivado de la falta de información o la disparidad de la misma en los portales electrónicos y materiales de las diversas dependencias, y a que cierta oferta programática no está regida por Reglas de Operación (SHCP, 2014; 2015), para hacer más controlable y fiable la búsqueda de información, en la última etapa se establecieron como unidades de observación para el *rastreo* los siguientes documentos:

¹⁷³ Juego de palabras retomado del título de la obra teatral homónima de Luis de Tavira y Stefanie Weiss, montada por la Compañía Nacional de Teatro de México (CNT). Se utiliza como metáfora de lo que representa la visibilidad en la vida pública del país, y de ninguna manera para denostar, minimizar o cuestionar la existencia de los grupos en situación de vulnerabilidad

- El *Listado de programas y acciones federales de desarrollo social 2015* de CONEVAL
- El *Inventario Federal de Programas y Acciones Federales de Desarrollo Social 2014-2015*¹⁷⁴ de CONEVAL
- El *Catálogo de Programas, Fondos y Subsidios Federales 2015 para entidades federativas* del INAFED¹⁷⁵
- El *Catálogo de Programas Federales 2015 para Municipios* elaborado por SEGOB-INAFFED¹⁷⁶
- La *Guía de Programas Sociales 2015* de la SEDESOL¹⁷⁷
- Las *Políticas de Operación 2015* de los programas del IMJUVE

Antes de proseguir con esta tarea es importante aclarar algunos aspectos de la oferta que brinda el IMJUVE debido a la relevancia que dicha entidad guarda en la atención gubernamental a las juventudes.

En las unidades documentales consultadas existe discrepancia en relación a cómo se definen y cuál es la oferta programática del instituto. Esto se debe a que en la lógica de la administración pública esta entidad sólo tiene inscritos dos rubros con la jerarquía de *programa*.

De tal forma, en los listados e inventarios del CONEVAL sólo dos programas de la oferta del IMJUVE se contemplan. Mientras que en el Catálogo de SEDESOL se ubican los *programas*, pero se hace la presentación y desglose de la mayoría de sus *proyectos* como la oferta programática. Por otra parte, en los catálogos del INAFED a los *proyectos* del instituto de juventud se les da la jerarquía de *programas*, lo cual vuelve confuso su estatus.

¹⁷⁴ El inventario 2014-2015 es una base de datos con una gran cantidad de parámetros e información que se consultó para compararlo con el *Listado de programas* del mismo organismo que es aún provisional y tiene importantes faltantes de información que el Inventario sí contiene

¹⁷⁵ Este documento hace referencia a los programas que pueden ser utilizados por las administraciones de los estados de la república, excluye en su información programas federales que no pueden ser utilizados por este nivel de gobierno. Incluye en el conteo fondos y subsidios además de programas. Establece algunos proyectos del Imjuve a nivel de programas

¹⁷⁶ Dicho documento hace referencia a los programas que pueden ser utilizados por las administraciones de los municipios de la república, excluye en su información programas federales que no pueden ser utilizados por este nivel de gobierno. Incluye en el conteo estrategias nacionales además de los programas. Establece algunos proyectos del Imjuve a nivel de programas

¹⁷⁷ Este documento sólo contempla los programas en los que SEDESOL participa. En el conteo de programas de este documento se contabilizaron los proyectos del Imjuve, aunque el documento no los establece como tal. En el rango de Programas la oferta del Imjuve sólo tiene dos. Asimismo se incluyó un componente del PROSPERA. Si se sigue el orden que propone el documento serían solamente 45 programas

Por lo anterior, es necesario remitirse a las *Políticas de Operación 2015* de los Programas del IMJUVE para entender el desglose en términos de la jerarquía administrativa de sus iniciativas, y por qué éstas fueron incorporadas en el conteo de políticas públicas para juventud, pese a no tener la categoría de *programas*.

En el cuadro de la siguiente página se sistematiza la forma en cómo se componen las iniciativas del IMJUVE, a partir de los siguientes documentos del propio instituto que rigen su operación:

- *Políticas de Operación 2015 del Programa E016: Generación y articulación de políticas públicas integrales de juventud; y*
- *Políticas de Operación 2015 del Programa U0008: Subsidio a Programas para Jóvenes.*

En dichos documentos las iniciativas del instituto están articuladas en un orden en que sus programas: *Generación y articulación de políticas públicas integrales de juventud; y Subsidio a Programas para Jóvenes*, se desagregan en: *tipos de apoyo; y modalidad*. Lo cual da pie a la formulación de las iniciativas específicas.

Sin embargo, pareciera que esta jerarquización es realizada en términos de asignación de presupuesto y para mantener coherencia con la estructura de la administración pública; en tanto que lo que aquí se denomina *nombre de proyecto o iniciativa*, son considerados en lo operativo como su oferta programática.

Derivado de lo anterior es que los *proyectos* del IMJUVE son frecuentemente equiparados con *programas*, y que en cambio el CONEVAL sólo considere como tal al *Programa E016* y al *Programa U0008*.

Una de las primeras inferencias que emanan de esta situación es que las entidades públicas, esto es, las secretarías, institutos, organismos autónomos, consejos, entre otras figuras adscritas a la administración pública, todavía no han logrado que su funcionamiento esté alineado a los modelos que establece la normatividad jerárquica entre planes, programas, componentes, y proyectos. En el caso del IMJUVE esto es particularmente preocupante pues por ley es el organismo encargado de generar, articular, coordinar e impulsar la implementación de una política integral de juventud.

Cuadro 14. Proyectos / Iniciativas del IMJUVE

PROGRAMA	POBLACIÓN	DESCRIPCIÓN DE LOS APOYOS DEL PROGRAMA	TIPOS DE APOYO	MODALIDAD	NOMBRE PROYECTO INICIATIVA	
E016: Generación y articulación de políticas públicas integrales de juventud	A organizaciones de la sociedad civil, grupos juveniles y personas de 12 a 29 años.	Estímulos económicos mediante premios a las y los jóvenes ganadores de los concursos, becas para fortalecer la formación profesional o favorecer la inserción laboral en empleos calificados de las y los jóvenes	Servicios a las personas jóvenes	Concursos	Concurso nacional de tesis sobre juventud	
					Premio Nacional de la juventud	
					Concurso Juvenil de debate político	
				Becas	De joven a joven por la salud integral	
					Rumbo joven	
					Jóvenes por un México Digital	
			Servicios Pro-Juventudes	Transición Escuela-Trabajo		
				Apoyo a proyectos y acciones de y para jóvenes	Apoyo a proyectos sociales Pro-Juventudes	
					Apoyo a proyectos sociales de colectivos o grupos juveniles	
					Jóvenes Ecosol	
					Activaciones de salud preventiva	
					Fomento a organizaciones juveniles Joven A.C.	
PROGRAMA	POBLACIÓN	DESCRIPCIÓN DE LOS APOYOS DEL PROGRAMA	TIPOS DE APOYO	MODALIDAD	NOMBRE PROYECTO INICIATIVA	
U0008: Subsidio a Programa para jóvenes	Los beneficiarios directos son actores sociales (instancias estatales y municipales de juventud e instituciones públicas de educación superior o media superior). Los beneficiarios indirectos son las y los jóvenes mexicanos, quienes para acceder a los apoyos deben de acercarse a su instancia estatal o municipal de juventud o a la institución pública de educación superior o media superior donde estudian.	Apoyos económicos directos a instancias estatales y municipales de juventud e instituciones públicas de educación superior o media superior para coinvertir en diversos proyectos en favor de las y los jóvenes mexicanos	Articulación de políticas y acciones con actores sociales	Administración Pública federal	Acciones del Grupo de Trabajo Interinstitucional del IMJUVE	
					Acciones del Comité de Seguimiento al Pro-Juventud 2014-2018	
				Estados y Municipios	Mi primera vivienda, vivienda para jóvenes	
					Emprendedores juveniles	
					Centros Poder Joven	
					Red Nacional de Programas de Radio y TV Poder Joven	
					Proyectos Locales Juveniles	
					Joven-es Servicio	
				Fortalecimiento de actores sociales	Capacitación y Formación	Diplomado en políticas públicas de juventud
						Redes jóvenes moviendo a México

Fuente: Elaboración propia con base en (IMJUVE, s.f.a; s.f.b)

Debido a la importancia que tiene la oferta del IMJUVE, orientada a generar y articular políticas públicas y subsidiar programas para jóvenes, se incorpora para el análisis los *proyectos* del instituto, pese a que la mayoría no cuenta con la jerarquía de *programa*.

Con esa lógica, en este paso de la investigación se utiliza de manera genérica la categoría *iniciativas* para denominar a aquellas unidades entre las que se hace un rastreo de políticas públicas para las juventudes rurales.

Después de esta aclaración, es importante señalar que el número de iniciativas para jóvenes que existe en cada una de las unidades documentales establecidas como fuente se muestra en el Cuadro 15 y en el Gráfico 13.

En el cuadro 15 las fuentes están codificadas con la letra “F” y un número, el cual no se usa con fines jerárquicos, sino con el propósito de diferenciar los documentos, de manera que:

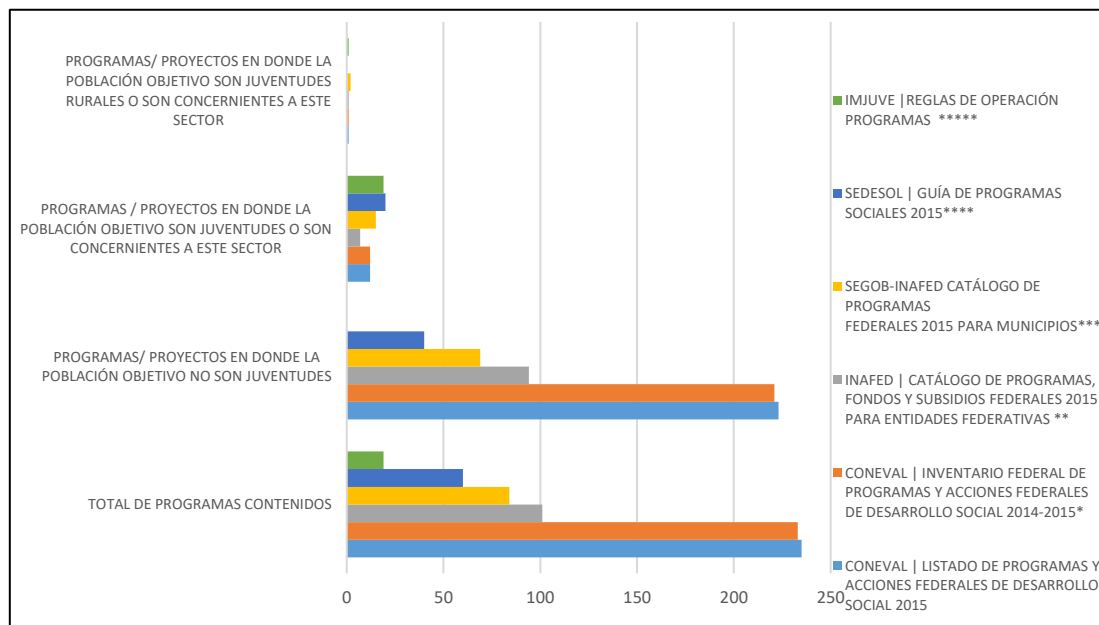
- **F1** *corresponde a:* Listado de programas y acciones federales de desarrollo social 2015 de CONEVAL;
- **F2** *corresponde a:* Inventario Federal de Programas y Acciones Federales de Desarrollo Social 2014-2015 de CONEVAL;
- **F3** *corresponde a:* Catálogo de Programas, Fondos y Subsidios Federales 2015 para entidades federativas del INAFED;
- **F4** *corresponde a:* Catálogo de Programas Federales 2015 para Municipios elaborado por SEGOB-INADEF;
- **F5** *corresponde a:* Guía de Programas Sociales 2015 de la SEDESOL;
- **F6** *corresponde a:* Políticas de Operación de los programas del IMJUVE

Cuadro. 15 Número de programas sociales para juventudes y juventudes rurales

TIPO DE PROGRAMAS	F1	F2	F3	F4	F5	F6
TOTAL DE PROGRAMAS / PROYECTOS CONTENIDOS	235	233	101	84	60	19
PROGRAMAS/ PROYECTOS EN DONDE LA POBLACIÓN OBJETIVO NO SON JUVENTUDES	223	221	94	69	40	0
PROGRAMAS / PROYECTOS EN DONDE LA POBLACIÓN OBJETIVO SON JUVENTUDES O SON CONCERNIENTES A ESTE SECTOR	12	12	7	15	20	19
PROGRAMAS/ PROYECTOS EN DONDE LA POBLACIÓN OBJETIVO SON JUVENTUDES RURALES O SON CONCERNIENTES A ESTE SECTOR	1	1	1	2	0	1

Fuente: Elaboración propia con información de cada fuente señalada

Gráfico 13. Número de programas sociales para juventudes y juventudes rurales



Fuente: Elaboración propia con la información de cada fuente señalada

Luego de haber depurado la base de datos haciendo una comparación entre las fuentes, se creó una lista con 47 iniciativas¹⁷⁸ cuya población objetivo son jóvenes o tienen algún elemento relacionado con la juventud, las cuales se enlistan en el Cuadro 16.

Cuadro 16. Listado de Programas sociales de Juventud

No.	PROGRAMA
1	PROJUVENTUD 2014-2018
2	Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia (PNSVD)
3	Programas integrales orientados a las juventudes (parte de la PNSVD)
4	Programas de salud sexual y reproductiva (parte de la PNSVD)
5	Programas para el desarrollo de capacidades y competencias laborales y emprendimiento socioproductivo (parte de PNSVD)
6	Proyectos de reinserción social y atención a jóvenes en conflictos con la ley (parte de la PNSVD)
7	Programas de prevención y atención integral de las adicciones (parte de la PNSVD)
8	Prestación de servicios de educación media superior (Colegio de Bachilleres)
9	Prestación de servicios de educación superior y posgrado (UNAM)
10	Prestación de servicios de educación técnica (SEP DGETA)
11	Servicios educativos culturales
12	Programa Nacional de Becas
13	Becas de apoyo a la educación básica de madres jóvenes y jóvenes embarazadas (PROMAJOVEN) Programa Nacional de Becas
14	Desarrollo y aplicación de programas educativos a nivel medio superior
15	Desarrollo de los programas educativos a nivel
16	Prevención y atención contra las adicciones
17	Programa de Apoyo a Jóvenes Emprendedores Agrarios
18	Programa de estancias infantiles para apoyar a madres trabajadoras
19	Programa seguro de vida para jefas de familia
20	Programa de Atención a Jornaleros Agrícolas
21	Programa de Apoyo a la Educación Indígena
22	Programa de Apoyo al empleo
23	Programa de empleo temporal
24	"Jóvenes" con PROSPERA
25	Subsidios a programas para jóvenes
26	Acciones del Grupo de Trabajo Interinstitucional del IMJUVE
27	Acciones del Comité de Seguimiento al Pro-Juventud 2014-2018

¹⁷⁸ El Programa *Construye T* no es señalado en ninguna de las fuentes consultadas, plausiblemente se deba a que esa iniciativa no tiene presupuesto propio. Es importante aclarar que dicho programa no se incluye en el presente listado debido a que en su etapa 2014-2018 está dirigido en primera instancia a planteles de bachillerato público y al personal docente y directivo de los mismos (véase *Programa Construye T Documento Técnico* disponible en: <http://www.construye-t.org.mx/resources/DocumentoConstruyeT.pdf>)

No.	PROGRAMA (continuación)
28	Mi Primera Vivienda, Vivienda para Jóvenes
29	Emprendedores juveniles
30	Centros Poder Joven
31	Red Nacional de Programas de Radio y TV Poder Joven
32	Proyectos Locales Juveniles
33	Joven-es Servicio
34	Diplomado en políticas públicas de juventud
35	Generación y articulación de políticas públicas integrales de juventud
36	Concurso nacional de tesis sobre juventud
37	Premio Nacional de la juventud
38	Concurso Juvenil de debate político
39	De joven a joven por la salud integral
40	Rumbo joven
41	Jóvenes por un México Digital
42	Transición Escuela-Trabajo
43	Apoyo a proyectos sociales Pro-Juventudes
44	Apoyo a proyectos sociales de colectivos o grupos juveniles
45	Jóvenes Ecosol
46	Activaciones de salud preventiva
47	Fomento a organizaciones juveniles Joven A.C.

Fuente: Elaboración propia

A partir de un primer análisis de dicho listado se consideraron una serie de elementos, contenidos en el Cuadro 17, con los cuales poder caracterizar la política pública de juventud y a la vez poder identificar los programas sociales cuya población objetivo son las juventudes rurales.

En la primera columna de dicho cuadro se encuentran las categorías con las que se analizan las iniciativas enlistadas. En la segunda se define esa categoría, y se apuntan las subcategorías que se utilizan en cada rubro. En la tercera se anota el referente teórico con el que se sustenta la categoría, y en la última columna se enuncia el lugar, dentro del presente trabajo de investigación, en el que encuentra contenido.

Cuadro 17. Categorías usadas para caracterizar las políticas públicas de juventud

Categoría	Descripción	Sustento	En
Población objetivo / Población potencial	La población objetivo está conformada por los grupos elegidos para recibir beneficios y cargas mediante diversos elementos del diseño de políticas, a la vez es la que el programa tiene planeado o programado atender y que presenta la necesidad y/o problema que justifica la existencia del programa	Ingram <i>et. al.</i> , (2010); Schneider & Ingram (1993); CONEVAL (2016).	Apartado 2.2
Rango etario	Es un marcador de la etapa del ciclo de vida por el que se guían las instancias públicas y la entidad gubernamental encargada de la atención juvenil para diferenciar en primera instancia a este grupo poblacional de otros. Se operacionaliza en una edad mínima y una edad máxima, la Ley del IMJUVE lo establece de 12 a 29 años, y la Ley Agraria de 14 a 29.	Artículo 2 de la Ley vigente del IMJUVE; Artículo 72 Ley Agraria	Aparato crítico apartado 3.6.
Sector o Grupo juvenil	Existe una serie de dimensiones que pueden interseccionarse con la dimensión etaria, tales como el género y la orientación sexual, la clase, la pertenencia étnica y ocupación que es importante registrar. Por tanto, se manejan las siguientes categorías: “Jóvenes”; “Mujeres jóvenes”; “jóvenes rurales”; “jóvenes indígenas”; “jóvenes afrodescendientes”; “Jóvenes LGBTTTIQ”; “jóvenes migrantes”; “jóvenes en situación de calle”; “mujeres jóvenes rurales”; “mujeres jóvenes indígenas”; “mujeres LGBTTTIQ”; “mujeres jóvenes afrodescendientes”	Arias (2009; 2012; 2013); Bonfil (2001); CONEVAL & UNICEF (2016); Pérez, (2000b); Rodríguez, (2015) UNPFA <i>et. al.</i> , (2012)	Apartado 1.2; 1.3; 1.4 y 1.6
Jerarquía administrativa	La jerarquía administrativa está dividida en las siguientes categorías: <i>Proyecto</i> es la unidad mínima de asignación de recursos. Los <i>programas</i> son una constelación de proyectos, y pueden tener <i>componentes</i> y éstos a su vez <i>subcomponentes</i> . En tanto los <i>planes</i> proporcionan orientaciones y líneas para trazar programas.	Cardozo (2006); Cohen & Franco, (1992); Martínez, (2005)	Apartado 2.2.
Nivel de acción	Este rubro se tornó incluirlo ante un primer análisis en el que se encontró grandes diferencias en la lógica de acción de las iniciativas encontradas. Está conformado por tres categorías: <i>Articuladora / coordinadora</i> , la cual remite a iniciativas que, pese a tener jerarquía de programa o proyecto, no tienen una operación directa, sino que establecen objetivos y lineamientos con los que se busca articular o coordinar las acciones de otras instancias, ya sea por medio de sumarlas a una estrategia, o por medio de financiamientos a entidades públicas estatales, municipales u OSCs. Otra categoría es <i>Ejecutora</i> , la cual refiere a programas, componentes o proyectos que operan directamente con la población objetivo. La tercera categoría es <i>Monitoreo</i> , la cual refiere a iniciativas que buscan dar seguimiento, es decir, un examen periódico para indagar, si las actividades proyectadas por un programa, plan o estrategia, se realizan y la forma en qué lo hacen.	Cohen & Franco, (1992); Di Virgilio & Solano (2012).	N/A
Temática en sus objetivos	Esta categoría está basada en los elementos y problemas de las juventudes rurales que fueron definidos durante el capítulo I y que están sistematizados en el Cuadro 13	Arias (2009; 2012; 2013); Bonfil (2001); CONEVAL (2015); CONEVAL & UNICEF (2016); Durston (1998b); González(2003) Mier y Terán, (2004); Pacheco (2002; 2013)	Cuadro 13 en Capítulo IV

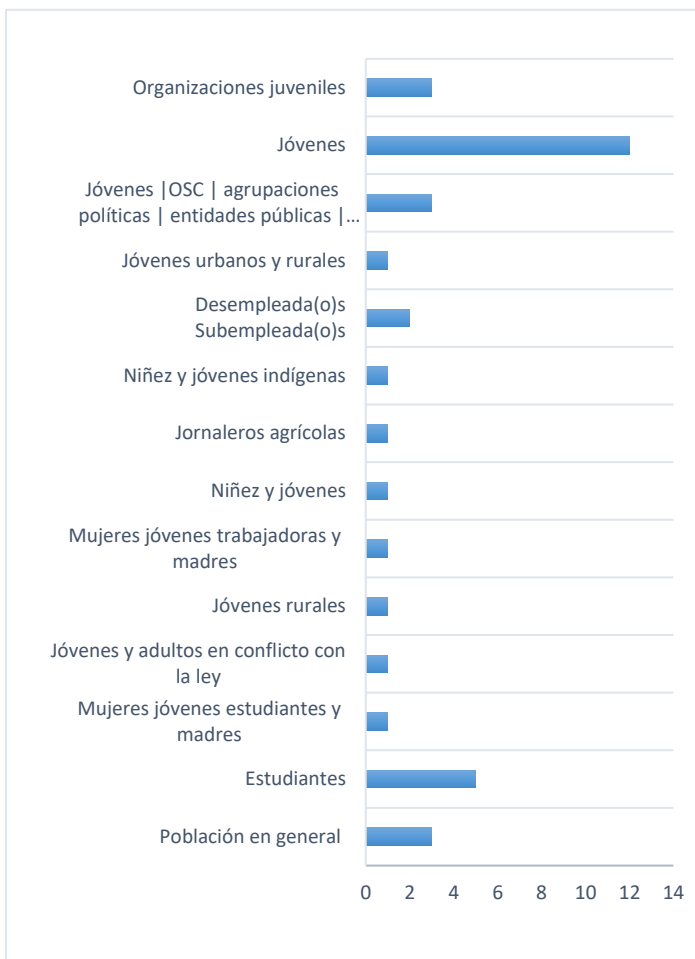
Categoría (continuación)	Descripción	Sustento	En
Construcción fase juvenil	Es la tipología propuesta por la OIJ & Cepal (2014), la cual está constituida por las categorías: “En transición a la adultez”; “En riesgo y transgresión”; “Juventud ciudadana”; “Juventudes actores estratégico del desarrollo”	OIJ & Cepal (2014); Krauskopf (2000a)	Apartado 3.1
Construcción tipo de política juvenil	Se refiere a la tipología propuesta por Rodríguez (2015) y retomada por Pérez (2000b), las cuales manejan las siguientes categorías: “Educación y tiempo libre con jóvenes Integrados”; “Control social de sectores juveniles movilizados”; “Lucha contra la pobreza y prevención del delito”; “Inserción laboral de los jóvenes excluidos”; “Enfoques integrados (generacional)”	Rodríguez (2015); Pérez (2000b)	Apartado 3.1
Diseño de participación juvenil en política	Operacionaliza la propuesta de Balardini, que éste retomó de Juan Sáez Marín, y que básicamente consiste en hacer una tipología de políticas públicas a partir de la orientación que toman respecto a la participación juvenil, esto es: “para”; “por”, “con”, y “desde”, la juventud	Balardini (1999)	Apartado 3.1
Focalizado en	Operacionaliza la propuesta de Pérez (2000b) para determinar si las políticas de juventud homogenizan a las y los jóvenes, así como algunos métodos de focalización descritos por Ortiz (2000) relativos a la focalización por grupos. Se manejan las siguientes categorías: “Universal” (para toda la población); “No se diferencia a jóvenes de otros grupos”; “Para toda(o)s la(o)s jóvenes sin diferenciar especificidades”; “Grupos juveniles específicos”; “Grupos interseccionados con género, y pertenencia étnica, o vulnerabilidad”	Arias (2009); Bonfil (2001); CONEVAL & UNICEF (2016); Ortiz, 2007; Pérez, (2000b); Rodríguez, (2015); UNPFA et. al., (2012)	Apartado 2.2 y 3.1

Fuente: Elaboración propia

A partir de estos criterios se creó una base de datos que se incluye en la sección de anexos de este trabajo de investigación. En las siguientes páginas se presentan algunos gráficos que sintetizan esos datos y algunas reflexiones derivadas de ello.

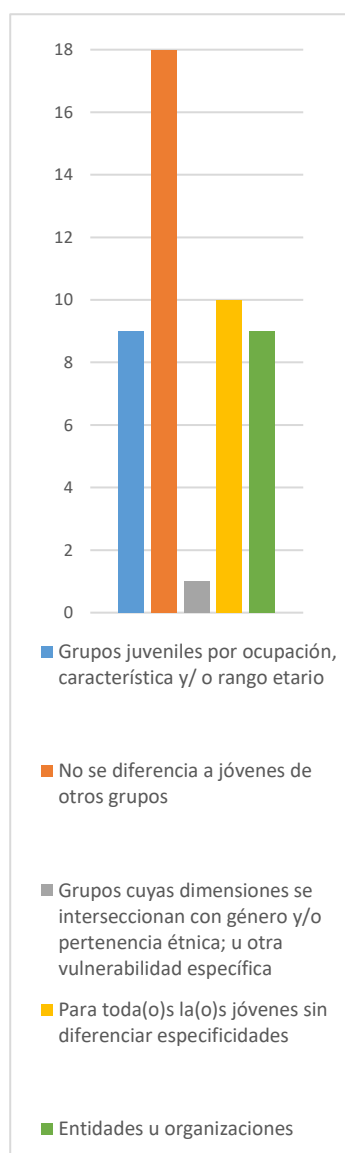
El gráfico 14 señala la población objetivo por sectores o grupos que las iniciativas enuncian. En tanto, en el gráfico 15 se hace un ejercicio de categorización en cinco grandes rubros que caracteriza a la población objetivo. Mientras que en el gráfico 16 se muestran los rangos etarios.

Gráfico 14. Sectores y grupos que atiende



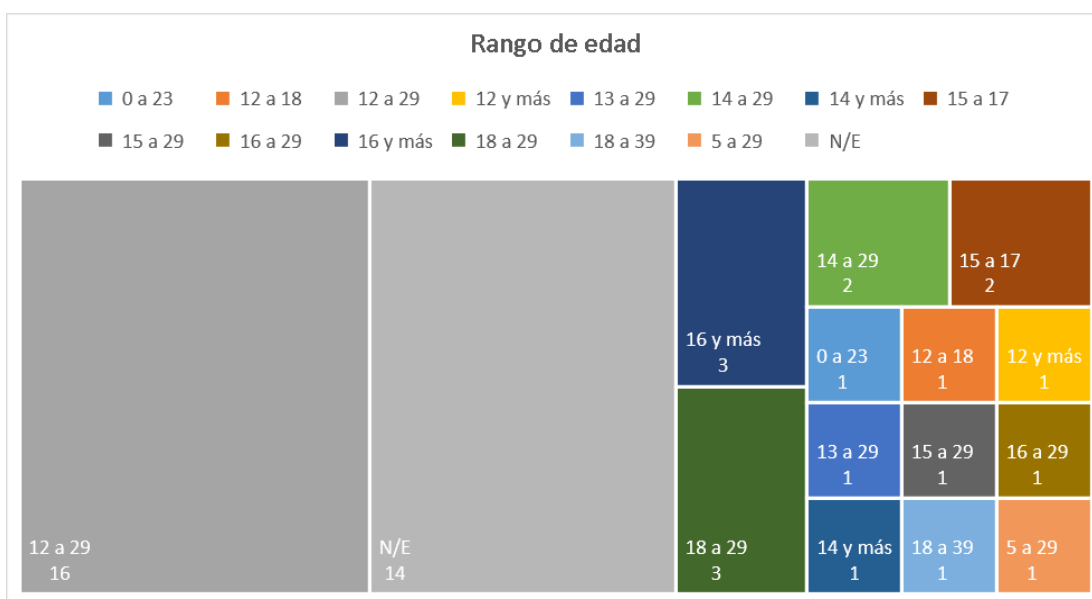
Fuente: Elaboración propia

Gráfico 15. Brinda atención a



Fuente: Elaboración propia

Gráfico 16. Rango de edad



Fuente: Elaboración propia

Algunas de las características que se pueden señalar de estos datos es que:

- El sector o grupo juvenil que más aparece como población objetivo son *jóvenes*; pero no hay elementos para diferenciar sus características, es decir, que la mayor parte *homogeniza* a la juventud.
- En varios programas no se puede diferenciar a las juventudes como grupo objetivo de política al conjuntarlos con otros sectores, e incluso con instancias públicas
- Prácticamente en la mayoría de las iniciativas no puede ser establecido un rango etario; por otra parte, hay un programa que sobrepasa por 10 años el límite de 29 años que utiliza la *Ley del Instituto Mexicano de la Juventud*. Asimismo, hay dos que incluyen edades asociadas a la etapa de la infancia.
- En el listado de iniciativas sólo hay una cuya población objetivo está interseccionada, por rango etario, género, condición laboral y condición de maternidad.

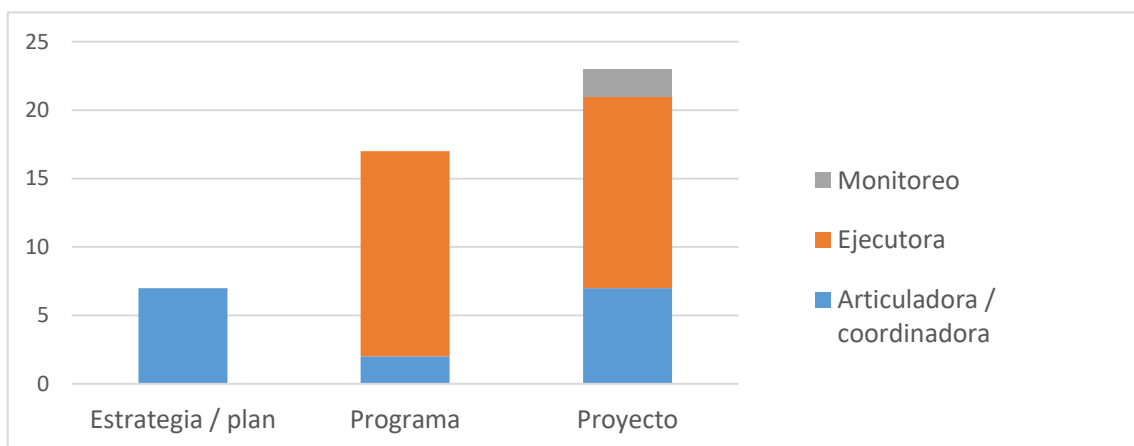
Vale la pena destacar que varias de las iniciativas enlistadas, cuya población objetivo son entidades públicas, son proyectos del IMJUVE destinados al apoyo de institutos de juventud locales, así como a organizaciones de la sociedad civil o a investigadores e instituciones de educación superior. Es plausible que esta lógica de operación priorice la

coordinación con sectores u actores que ya trabajan con jóvenes con el afán de tener un efecto multiplicador¹⁷⁹.

De la misma forma, otras iniciativas de la lista son grandes estrategias, tales como el PROJUVENTUD o el Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia (PNSVD), las cuales son dirigidas a dependencias públicas y organizaciones de la sociedad civil y buscan articular las acciones que dichas instancias ya realizan con los objetivos y lineamientos de tales estrategias, de manera que prácticamente no se caracterizan por ser ejecutoras, sino articuladoras.

En ese sentido, en el gráfico 17 se relacionan la *jerarquía* que tienen las iniciativas enlistadas respecto a la administración pública, y el *nivel de acción*, es decir, el tipo de operación que realizan.

Gráfico 17. Jerarquía administrativa y nivel de acción



Fuente: Elaboración propia

En el gráfico anterior se observa que, del total de las iniciativas enlistadas, las que tienen un nivel de acción *articuladora o coordinadora* resultan significativas, esto es, 17 de 49. Además, llama la atención que no sólo correspondan a la categoría *Estrategia / Plan*, sino también a *programas* e incluso *proyectos*. De éstos últimos ocho resultan tener dicho

¹⁷⁹ Véase Pérez (2000b) sobre algunas acciones que el otrora IMJ realizaba en los años noventa del siglo pasado.

nivel de acción y la mayoría son los ya referidos del IMJUVE. Por otra parte, las únicas dos iniciativas caracterizadas en la tipología de *monitoreo* tienen la jerarquía de *proyecto*.

Por tanto, se infiere que las políticas públicas federales de juventud funcionan en gran medida con una lógica más enunciativa que operativa. Esto conlleva al menos dos situaciones, una, que ya fue referida, consiste en que parte de las iniciativas federales no llegan directamente a las y los jóvenes por vía de las dependencias gubernamentales de ese orden de gobierno, sino por medio de otras instancias, como entidades estatales, municipales u organizaciones del tercer sector, las cuales implementan o reciben financiamiento para ejecutar lo que se planea a nivel federal.

Esto se acepta en el informe de logros 2015 del *PROJUVENTUD* (SEDESOL, 2016), en el cual se señala que:

Con la finalidad de visibilizar adecuadamente el número de beneficiarios comprendidos en el rango de edad de los 12 a los 29 años, es indispensable que se instrumenten acciones concretas a fin de que las diferentes dependencias cuenten con información desagregada por grupos de edad, ya que en la mayor parte de las acciones reportadas se identifica a los jóvenes como beneficiarios indirectos (p. 4)

La otra situación es que algunas de las iniciativas enlistadas, sobre todo las *estrategias / planes*, buscan articular actividades que las diferentes dependencias de orden federal ya realizan, en la lógica de aprovechar la capacidad instalada del Estado, sin crear nuevos programas o proyectos, sino que buscan alinear éstos con grandes objetivos nacionales; lo cual no pocas veces se realiza de manera forzada, lo que se traduce en que se pueda encontrar una misma iniciativa en más de una estrategia, plan, o programa, de manera simultánea, aun cuando éstas persigan fines completamente distintos¹⁸⁰.

Derivado de lo anterior, los informes de avances en los resultados en materia de política pública de juventud del gobierno federal (IMJUVE, 2015; SEDESOL, 2016) se han caracterizado por presentar de manera agregativa la multiplicidad de actividades que las dependencias gubernamentales vienen realizando, aunque éstas se ejecuten de manera desarticulada entre las distintas instancias, es decir, de manera aislada, sin planeación coordinada ni una calendarización empatada.

¹⁸⁰ Cf. CIPSV (2016) y SEDESOL (2016)

Dichos informes escasamente dan cuenta de resultados de programas adecuadamente planificados y estratégicamente sostenidos en el tiempo. Si bien algunas de las actividades que se reportan en dichos documentos han brindado un acceso masivo a la población, por ejemplo, jornadas de salud sexual, conferencias sobre prevención de la violencia, o ferias profesiográficas, regularmente éste ha sido efímero y puntual, sin detonar procesos en las juventudes¹⁸¹.

De esta forma, la política pública de juventud que es representada en las grandes estrategias nacionales está aún lejos de conformarse de manera sistemática y coordinada por programas, proyectos y actividades sostenidos en el tiempo y articulados entre sí.

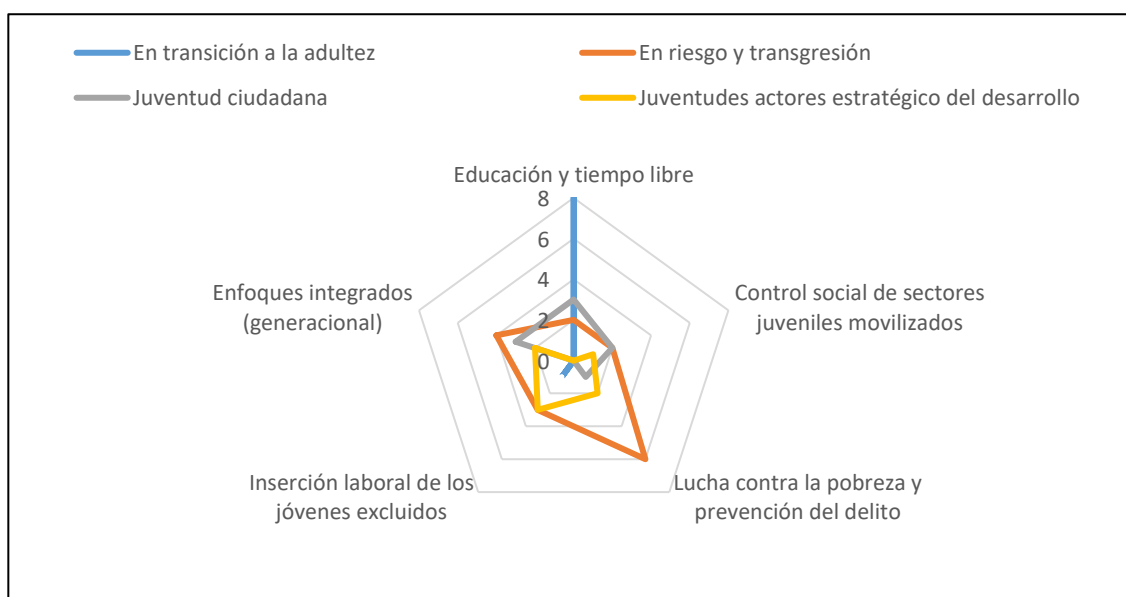
No obstante, es importante señalar que un paso importante en esa dirección -aunque muy lejos de ser suficiente- es la instalación del *Comité de Seguimiento al PROJUVENTUD*, que según SEDESOL (2016) es conformado por “las dependencias de la APF que tienen alguna injerencia, responsabilidad o decisión en torno a la definición, instrumentación, programación y planeación de las políticas hacia las y los jóvenes” (p. 3). Los trabajos de dicho comité están contemplados como parte de las iniciativas del IMJUVE (s.f.b), contenidas en sus reglas de operación (p.7).

Por otra parte, haciendo un cruce entre el *tipo de política juvenil* y la *fase juvenil*, el cual es representado en el gráfico 18 de la siguiente página, se observa que las iniciativas que se pueden calificar en los modelos de política *Educación y tiempo libre con jóvenes integrados*, así como *Lucha contra la pobreza y prevención del delito* siguen siendo predominantes. En correspondencia a esos modelos de política, las construcciones sobre la fase juvenil que más se presentan son *En transición a la adultez* y *En riesgo y transgresión*.

El ejemplo paradigmático de este tipo de iniciativas se encuentra en las que otorgan becas para permanecer en la escuela, por ejemplo, el componente *Jóvenes con PROSPERA*, perteneciente al conocido programa de transferencias monetarias condicionadas.

¹⁸¹ Del caso contrario puede encontrarse un ejemplo en las diversas iniciativas que otorgan Becas. Si bien éstas no necesariamente detonan procesos, algunas sí los acompañan. No obstante, estos apoyos constituyen el ejemplo paradigmático de la desarticulación entre instancias de la administración pública.

Gráfico 18. Tipos de política de juventud y fase juvenil



Fuente: Elaboración Propia

No obstante, conviene destacar que hay algunas iniciativas que están combinando enfoques y orientaciones para resolver problemáticas y ofertar servicios. Si bien éstas se encuentran aún lejos de utilizar *enfoques integrados* (Rodríguez, 2004; 2011; 2015), ya que sólo combinan elementos provenientes de varios modelos, por lo cual no se les puede ubicar en un solo, resulta importante señalar avances en este rubro.

De la misma forma, han ganado presencia las políticas basadas en el modelo de *inserción laboral de jóvenes excluidos*, lo cual parece atinado en un escenario con gran cantidad de personas en esa etapa del ciclo de vida que no se encuentran incorporadas al mercado laboral formal ni a los estudios escolarizados, tal como lo han apuntado Tuirán & Ávila (2012).

Es importante señalar que cinco, de las siete iniciativas que pueden caracterizarse en ese modelo, impulsan proyectos productivos. Sin embargo, prácticamente en ninguna de las reglas de operación de esas iniciativas se identifica que impulsen proyectos con un enfoque comunitario; ni que busquen formar a las juventudes como sujetos de derechos.

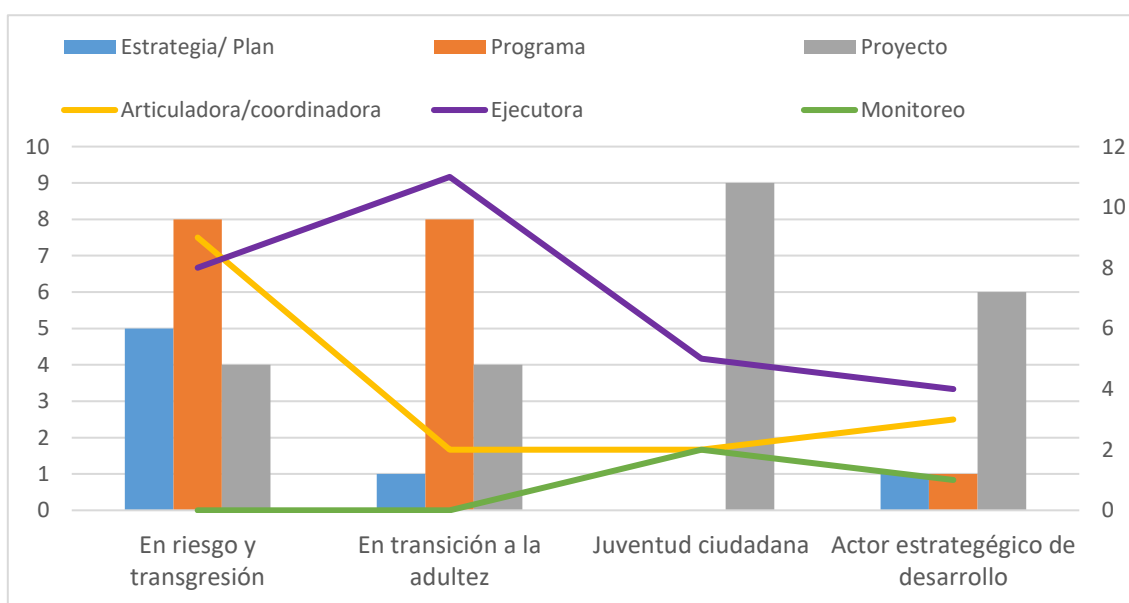
Respecto a lo anterior, el caso paradigmático es la iniciativa *Jóvenes Ecosol* (IMJUVE, s.f.a.), cuya población objetivo son “las y los jóvenes emprendedores que participen o que deseen participar en el esquema de Economía Social” (p.38) y cuyo objetivo es “impulsar

la economía social y productiva de las y los jóvenes de México, a través de capacitación, sensibilización y desarrollo económico” (p.38).

Por otra parte, hay que destacar que se ha ido promoviendo desde organismos internacionales, así como desde la sociedad civil, los paradigmas de *juventud ciudadana* y *juventudes como agentes de desarrollo*, en los cuales se puede catalogar varias iniciativas - nueve en el caso del primer paradigma, y ocho en el del segundo.

Sin embargo, de éstas iniciativas hay cinco que operan como políticas *articuladoras/coordinadoras*, que corresponden a estrategias nacionales, o a proyectos que otorgan apoyos a otras instancias. Lo anterior se observa en el gráfico 19, donde se hace un cruce con los datos emanados del análisis de la *jerarquía administrativa*, el *nivel de acción* y el *paradigma de fase juvenil*.

Gráfico 19. Jerarquía administrativa y nivel de acción por paradigma de fase juvenil



Fuente: Elaboración propia

En el gráfico 19 también se observa que entre las iniciativas que se implementan en el paradigma de *juventudes como agentes de desarrollo* sólo hay una que tiene la jerarquía de *programa*; ésta es el *Programa de Apoyo a Jóvenes Emprendedores Agrarios*, que,

además, está en el modelo de políticas de *inserción laboral de jóvenes excluidos* y tiene un nivel de acción *ejecutora*.

Las otras siete iniciativas en el paradigma de *juventudes como agentes de desarrollo* tienen la jerarquía de *proyectos*, salvo el *PROJUVENTUD 2014-2018*. Éste, al ser el documento donde se trazan los grandes objetivos nacionales y las líneas de acción de la política pública en la materia, tiene jerarquía de *estrategia/plan* y nivel de acción *articuladora/coordinadora*.

Dos de los *proyectos* que se observan en el paradigma *juventudes como agentes de desarrollo* tienen un nivel de acción *articuladora/coordinadora*, son del IMJUVE (s.f.b.), tienen como población objetivo a instancias estatales y municipales de juventud, y buscan que, tras recibir el apoyo, tales instancias locales beneficien a las y los jóvenes. El primero de éstos es denominado *Emprendedores Juveniles* (p.18), y el segundo *Proyectos Locales juveniles* (p.41).

Resulta sintomático que 15 de 17 iniciativas que se encuentran dentro de los paradigmas *juventudes como actores estratégicos de desarrollo*, y *juventud ciudadana*, tengan la jerarquía administrativa de *proyecto*, y sólo una de *programa*.

A esto se aúna que la iniciativa que corresponde al *monitoreo* y seguimiento de avances del *PROJUVENTUD 2014-2018* (IMJUVE, 2015b; SEDESOL, 2016), no tengan atribuciones ni mecanismos de exigencia para que las otras instancias de la APF alineen sus actividades con la política nacional de juventud, la cual establece “incorporar a la población de 12 a 29 años de edad al desarrollo del país, reconociendo su potencial, heterogeneidad y rol protagónico para la dinámica nacional” (SEDESOL, 2016, p.3).

Según el IMJUVE (s.f.b), el mecanismo de operación del Comité de Seguimiento al *PROJUVENTUD 2014-2018* consiste en “recabar la información sobre acciones que realizan las diversas Dependencias y Entidades de la APF en materia de juventud” (p.7) para contribuir a su cumplimiento. En ese cometido las atribuciones del instituto son expresamente “concentrar los reportes y detectar posibles espacios para una mejor intervención gubernamental en materia de programas, políticas, servicios y acciones a favor de las personas jóvenes en México” (p.7), pese a estar facultado para promover la coordinación interinstitucional y tener un rol más protagónico en la articulación de las acciones.

Si bien las y los jóvenes tendrían que ser tomados como sujetos de derechos por las dependencias gubernamentales, según la perspectiva transversal de juventud que en el PROJUVENTUD vigente se propone (SEDESOL, 2016), el abordaje de las iniciativas de políticas públicas que se realiza en esta investigación sugiere que eso no se cumple en un gran número de casos. En correspondencia aún no son predominantes los paradigmas *juventud ciudadana* y *juventudes actores estratégicos de desarrollo* ni mucho menos los modelos integrales, específicos y participativos, que recomienda Ernesto Rodríguez (2015).

De la definición utilizada en el PROJUVENTUD 2014-2018 (IMJUVE, 2014; SEDESOL, 2016), se infiere que con lo que pretende transversalizar la política pública en la materia es

un enfoque mediante el cual los y las jóvenes son vistos como sujetos de derechos, *en el que* se les reconoce como personas capaces de ejercer sus derechos y libertades y de formar parte de las decisiones que afectan, de alguna manera, su vida, en cualquiera de sus aspectos.

Mediante la perspectiva de juventud se pretende dejar de lado la visión adultocéntrica para la que sólo el mundo adulto es valioso, no tomando en cuenta a los jóvenes y sus necesidades particulares (SEDESOL, 2016, p.5).

Dicha definición no dirige su observación hacia otros mecanismos que determinan posiciones sociales y producen desigualdades, sólo considera las limitantes establecidas por el adultocentrismo que afecta a las personas jóvenes por su condición etaria, sin distinguir otras relaciones de poder, por ejemplo, las establecidas por el género, la raza, la clase, y el contexto, que se interseccionan en las juventudes, por lo que resulta divergente con las características de la perspectiva de juventud que se utiliza en la presente investigación, la cual fue establecida retomando nociones de Vázquez (2012) y Goel (2015).

Desde la perspectiva que aquí se utiliza, tomar en cuenta las necesidades particulares de las y los jóvenes, tal como lo pretende el PROJUVENTUD vigente, supone reconocer que éstas están definidas, en gran parte, por la forma en que se conjugan los marcadores sociales en cada grupo o sector juvenil. Dichos marcadores configuran diversas experiencias de vida, y facilitan o limitan la participación social y el ejercicio de derechos de las juventudes.

En ese orden de ideas, el pretendido abandono de la visión adultocéntrica en la política pública de juventud, señalado en dicho documento rector, resulta aún lejos de darse en la práctica. El análisis de la oferta programática federal realizado a partir de la tipología de políticas públicas por tipo de participación juvenil, la cual retoma la propuesta de Balardini (1999), muestra que la mayoría de las iniciativas pueden categorizarse en ser *para* las juventudes, es decir, iniciativas en las que las juventudes no participan en su planeación ni formulación, lo cual implica que sigan manteniéndose en un sitio periférico respecto a la toma de decisiones.

Gráfico 20. Diseño de política por tipo de participación juvenil



Fuente: Elaboración propia

Conviene recordar que, según la propuesta Balardini (1999), en las políticas públicas *para* la juventud se reconoce un sesgo paternalista y proteccionista, que mayoritariamente apuestan por la enseñanza como una promesa de futuro, y ven a las y los jóvenes sin experiencia, vulnerables y sin necesidad de movilizarse. Lo anterior resulta pertinente si consideramos que el análisis sugiere que las construcciones sobre la fase juvenil de la mayoría de las iniciativas están en la tipología *En transición a la adultez*, y *En riesgo y transgresión*, así como en los modelos de política *Educación y tiempo libre con jóvenes integrados*, y *Lucha contra la pobreza y prevención del delito*.

El gráfico 20 muestra que sólo ocho de las iniciativas enlistadas pueden caracterizarse por implementarse *con* las y los jóvenes, es decir, ser corresponsables en el nivel de implementación en el que las y los jóvenes participan activamente.

No obstante, ninguna pudo ser tipificada en la categoría *desde* las juventudes, esto es, iniciativas que, con la jerarquía de programas y desde su planeación, son imaginadas, diseñadas y realizadas por jóvenes y subsidiadas por el Estado (Balardini,1999).

Aunque han existido iniciativas que operan emitiendo convocatorias con ciertos lineamientos que posibilitan que jóvenes presenten proyectos para ser apoyados, económica, material, o técnicamente, lo cual resulta plausible, dichas convocatorias regularmente han sido diseñadas por personas en la etapa adulta de su ciclo de vida, mientras que los proyectos juveniles se han caracterizado por ser iniciativas reducidas en relación a su alcance poblacional y territorial, acotados en el tiempo, coyunturales, y cuya existencia, muchas veces, está condicionada por el otorgamiento del recurso¹⁸².

Es decir, que las y los jóvenes han recibido apoyos para generar acciones puntuales y localizadas, pero no han tenido acceso a la toma de decisiones en los diseños de política pública, a pesar de que el programa nacional en la materia ha sido presentado como un resultado de la *Consulta Nacional Juvenil PROJUVENTUD 2014-2018* que se realizó en 2013 (véase IMJUVE, 2013; SEDESOL, 2016).

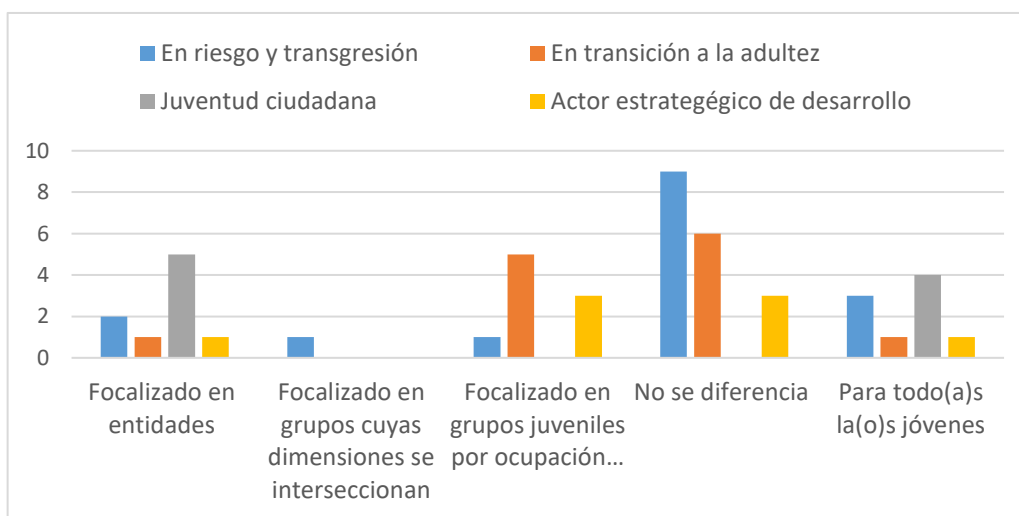
Si bien es cierto que la consulta representó un esfuerzo importante para promover la participación juvenil, ésta ha quedado reducida a un ejercicio coyuntural sin continuidad debido a que no se ha creado un mecanismo que se mantenga o perdure en el tiempo en el cual las y los jóvenes de manera amplia puedan monitorear los resultados de las políticas públicas de juventud y participar en la toma de decisiones.

A esto se aúna, que, pese a la consulta, sectores juveniles enteros, como las mujeres jóvenes afrodescendientes, se mantengan invisibles en el *PROJUVENTUD 2014-2018*, o aparezcan de manera residual, tal como las juventudes rurales.

¹⁸² Los proyectos ganadores de la *Convocatoria de Apoyo a Proyectos Sociales de Colectivos y Grupos Juveniles PROJUVENTUDES 2015* puede ejemplificar lo anterior. Los resultados están disponibles en la página del instituto [última fecha de consulta: 15/01/2017]: http://www.imjuventud.gob.mx/imgs/uploads/RESULTADOS_Convocatoria_PROJUVENTUDES.pdf

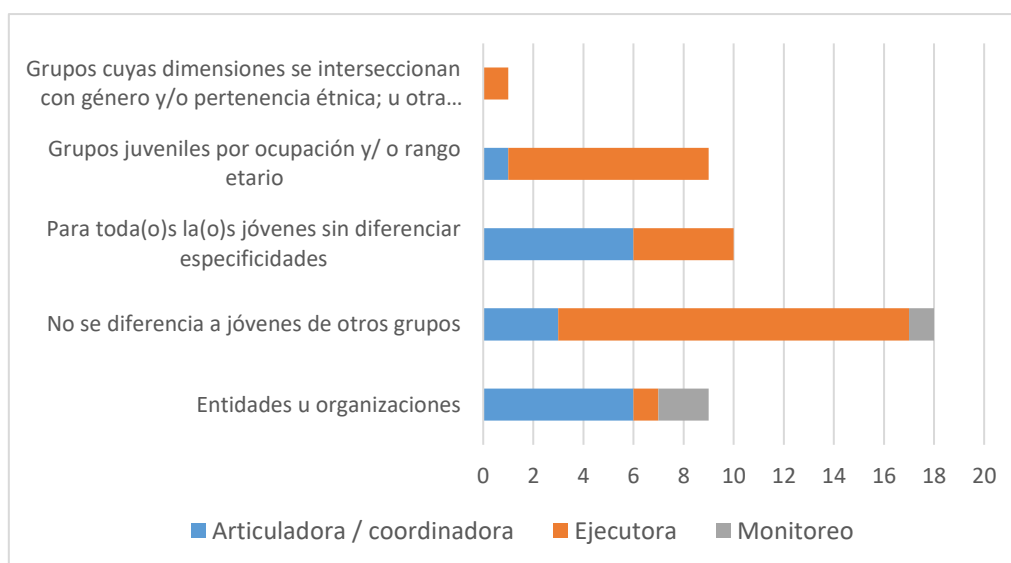
Lo anterior cobra relevancia cuando se observa a qué sector o entidad brindan atención las iniciativas, en conjunto con el paradigma de fase juvenil de las políticas, lo cual está representado en el gráfico 21; así como con el nivel de acción, lo cual se observa en el gráfico 22.

Gráfico 21. Atención a (...) por paradigma de fase juvenil



Fuente: Elaboración propia

Gráfico 22. Tipo de acción por grupo o sector o entidad



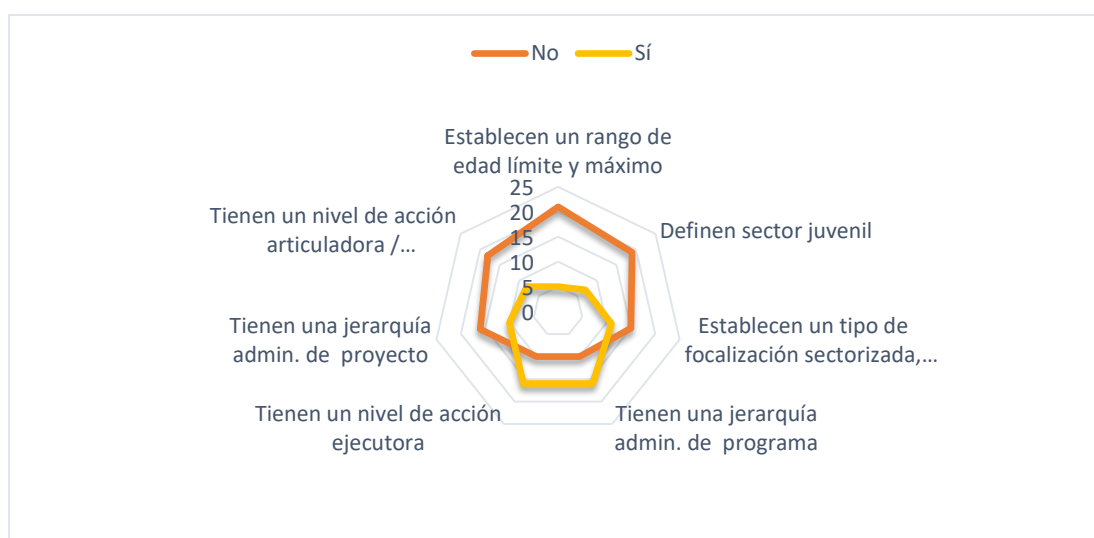
Fuente: Elaboración propia

Llama la atención que la única iniciativa que se detectó a nivel programático como focalizada para grupos cuyas dimensiones interseccionan con el género -es decir, *Becas de apoyo a la educación básica de madres jóvenes y jóvenes embarazadas (PROMAJOVEN)*, del Programa Nacional de Becas- tenga un nivel de *proyecto* y cumpla con los criterios del paradigma de *riesgo y transgresión*.

De la misma forma, destaca que las iniciativas que están focalizadas en *grupos juveniles por ocupación, característica o rango etario* no estén trabajando el paradigma de *juventud ciudadana*, así como que la mayor parte de ellas pueda ser ubicada en el paradigma de *transición a la adultez*; lo cual puede explicarse debido a que varias de estas iniciativas se dirigen a jóvenes de entre 14 y 17 años que están estudiando el bachillerato.

Resulta importante mencionar que en gran parte de las iniciativas no se puede diferenciar a las y los jóvenes, sea porque el límite de edad en los programas y proyectos incluyen a grupos cuya etapa del ciclo de vida no está experimentando la juventud, o porque no existe un límite de edad o un rango etario claramente determinado, así como también porque su población objetivo no distingue entre entidades públicas, organizaciones y personas jóvenes y agrupa a todas en ese rubro -esto último puede observarse sobre todo en la oferta del IMJUVE. Las características de ese tipo de iniciativas están señaladas en el gráfico 23.

Gráfico 23. Características de las iniciativas que no están focalizadas en las juventudes



Fuente: Elaboración propia

Luego entonces, que en un número considerable de iniciativas no pueda diferenciarse a la juventud de otros grupos u instancias, y que, además, éstas tengan un nivel de acción ejecutora, muestra que la política pública de juventud en México no puede caracterizarse por estar focalizada en la diversidad de las juventudes, antes bien, pareciera privilegiar grupos juveniles que tienen una posición social que les permite tener mayor acceso a servicios y recursos.

Dado que el análisis sugiere que la administración gubernamental está generando una gran cantidad de *acciones* que se distinguen por ser aisladas, desarticuladas, coyunturales, discontinuas y sin una programación empatada entre dependencias públicas, (véase IMJUVE, 2015b; SEDESOL, 2016), se infiere que la ejecución de las políticas públicas de juventud no cumplen con los lineamientos generales de formulación establecidos en el modelo que toma como referencia la administración pública, el cual es apuntado en el apartado 2.2 de la presente investigación a partir de Cardozo (2006); CONEVAL (2016); Cohen & Franco (1992); Merino & Vilalta (2014), entre otros.

Ahora bien, si

- una política pública se distingue de otras actividades gubernamentales porque sus acciones se sostienen en el tiempo, es decir, que se mantienen, o por lo menos se reproducen por una periodicidad que las vuelve estables (Aguilar, 2009, p.15);
- y desde el periodo gubernamental foxista, 2000 a 2006, la UNESCO (2007, p.47) daba cuenta de fenómenos que siguen operando hasta la fecha, tales como:
- que no se observe la transversalidad en las acciones que las entidades federales realizan en materia de políticas públicas de juventud;
- que el Instituto de la Juventud no pueda cumplir con el mandato legal que le impele ser un organismo articulador de la política pública; y
- que se sigan implementando una multiplicidad de programas que se mantienen descoordinados y atomizados en las distintas entidades públicas en los que se operan;

indica que en México la política federal en materia de juventud se caracteriza por enunciar programas -a los que se asigna o no presupuesto- que deliberadamente se ejecutan a través de acciones desarticuladas que, en la lógica de la formulación de proyectos, no tendrán los resultados anunciados a largo plazo ni impulsarán transformaciones significativas en beneficio de las juventudes, sobre todo de los sectores juveniles en situación de

vulnerabilidad, lo cual se traduce en perpetuar su desatención, pese que se anuncie lo contrario.

Al respecto conviene recordar que en políticas públicas la omisión y la inacción, es decir, la decisión de no hacer nada (Bustelo, 2001, Merino, 2010, Velásquez, 2009), y, por extensión, la realización deliberada de actividades ineficaces que son anunciadas como parte de las acciones de gobierno para resolver problemas públicos, puede tener como objetivo implícito conservar las relaciones de poder y los mecanismos que producen desigualdades sociales.

Ese parece ser el correlato en el caso de las políticas públicas de juventud de orden federal, lo que abonaría al mantenimiento de la subordinación que viven las juventudes por criterios etarios que, de manera interdependiente, se cruzan con el género, la identidad y las orientaciones sexuales, el contexto, la raza, la cultura, la clase, la corporalidad, entre otros marcadores sociales que se interseccionan en las y los jóvenes.

A partir del abordaje de la construcción social de población objetivo que se hace en esta investigación, se puede asegurar que existen graves carencias en la estructura y formulación de políticas públicas de juventud a nivel federal en México, pues en la mayor parte de la oferta programática no se reconoce el uso de la perspectiva de género ni la perspectiva de juventud, además de que existen escasas acciones focalizadas para grupos en situación de vulnerabilidad y una ausencia generalizada de estrategias para que las acciones de política lleguen a la mayor parte de la población juvenil.

De esta manera, varios sectores juveniles que tendrían que ser considerados grupo objetivo de políticas, por la situación de vulnerabilidad en la que se encuentran, se mantienen completamente invisibilizados, tales como todas las juventudes afrodescendientes, al igual que las mujeres jóvenes de todos los sectores.

Dado que la construcción social de la población objetivo en buena parte de los programas sociales no registra adecuadamente características y problemáticas de las juventudes, se conjetura que las políticas públicas de juventud a nivel federal fomentan la exclusión social de gran parte de las y los jóvenes en situación de vulnerabilidad, incluyendo a la mayoría de las juventudes rurales.

En ese orden de ideas, después del análisis de las iniciativas que conforman las políticas públicas en materia de juventud, se puede señalar que sólo dos cumplen con el criterio de

visibilidad de las juventudes rurales¹⁸³, esto es, que identifican en su focalización de población objetivo las dos dimensiones -juventud, como etapa del ciclo de vida, y rural, como contexto- que configuran de manera interdependiente a este sector etario.

Dichas iniciativas son:

1. *Mi primera vivienda, Vivienda para jóvenes*; que opera el IMJUVE en conjunto con entidades municipales y otras entidades públicas que otorgan financiamiento para la vivienda; y
2. *Programa de Apoyo a Jóvenes Emprendedores Agrarios*; operado por la SEDATU.

Por lo tanto, en el siguiente apartado se realizará el análisis para identificar si estos programas cumplen con el criterio de *inclusión adecuada* que es propuesto en este trabajo de investigación.

4.2 ¿Son incluidas las juventudes rurales en las políticas públicas de juventud?

Una vez identificadas las dos iniciativas que en su población objetivo cumplen con el criterio de *visibilidad* de las juventudes rurales, resulta ineludible formular la pregunta con la que se nombra este apartado.

La respuesta pareciera obvia, dado que existe oferta en las políticas públicas dirigidas a este sector juvenil. Sin embargo, en este trabajo de investigación se propone someter dichas políticas públicas a otro criterio para determinar si en la construcción de su población objetivo hacen una *inclusión adecuada* de las juventudes rurales.

Antes de abordar dichas iniciativas es importante remitirse al programa nacional en materia de juventud, trazado por la actual administración del gobierno federal, 2012-2018. Si bien el PROJUVENTUD 2014-2018 (IMJUVE, 2014) no puede estar focalizado en el sujeto de políticas que motiva la presente investigación, debido a que tendría que

¹⁸³ Es importante asentar que durante el año 2016 iniciaron operación dos iniciativas que tienen como parte de su población objetivo a las juventudes rurales; una de ellas es el componente *Arraigate* del Programa de Apoyos a Pequeños Productores de la SAGARPA. Este componente además tiene un subcomponente, *Agroempendedoras*, que está focalizado a mujeres jóvenes rurales. La otra iniciativa es un programa adscrito a la Secretaría de Economía llamado *Programa de Incubadoras de Negocios para Jóvenes (PROJOVEM) “La Fábrica de Empresas de México”*, que tiene a Jóvenes rurales, entre su población objetivo.

tener la capacidad para poder incluir a la diversidad que conforma a las juventudes de todo el país, es indispensable identificar cómo se perfila a las juventudes rurales en el discurso de dicho programa.

Conviene recordar que para la metodología constructivista el discurso que acompaña una política resulta lo más importante en el análisis, ya que tiene como premisa que quienes las formulan se basan en narrativas sobre la realidad que le dan sentido y la ordenan. Al mismo tiempo, es por medio de las políticas y sus discursos que se busca propagar dicha narrativa e incidir en la realidad, buscando configurarla, estructurarla y dotarla de sentido; sobre todo en los significados comunes que se construyen, objetivizan y legitiman socialmente (Cejudo, 2010).

Por tanto, en el PROJUVENTUD 2014-2018 (IMJUVE, 2014) también puede hallarse la narrativa que la administración gubernamental de orden federal tiene sobre las juventudes rurales. En el *Glosario de Términos, Siglas y Acrónimos* contenido en dicho documento se reconoce la diversidad que compone a las y los jóvenes, incluyendo a quienes viven en contextos rurales

(...) La juventud, como periodo, no es igual para todos los grupos sociales, como etapa de vida su valoración social es diferente para los jóvenes de capas medias y altas, que para los de clases populares o rurales¹⁸⁴; además, si son hombres o mujeres y dependiendo cuántos años tienen (...) (IMJUVE, 2014, p.87).

En tanto, en la sección *Diagnóstico*, con la cual se busca “enfocar la dinámica demográfica, así como los principales retos y oportunidades que plantea el trabajo con jóvenes en diversos ámbitos” (p.25), se mencionan, entre las problemáticas que viven las juventudes, únicamente dos que se ven agudizadas en localidades rurales, pese a que se ha documentado que una multiplicidad de situaciones que afectan a las personas jóvenes se presentan de manera más severa en el contexto rural.

La primera de las problemáticas señaladas en el PROJUVENTUD 2014-2018 está relacionada con la información a la que tienen acceso las y los jóvenes sobre las infecciones de transmisión sexual (ITS). Al respecto se subraya que “en el caso de quienes

¹⁸⁴ El subrayado en la palabra *rurales* es del autor del presente trabajo de tesis.

habitan en zonas urbanas su nivel de conocimiento para prevenir *ITS* es superior en 10 puntos porcentuales al de jóvenes que habitan en localidades rurales” (p.32).

La segunda aparece relacionada con las posibilidades de que las personas jóvenes desarrollen una *ciudadanía activa*¹⁸⁵, las cuales, según lo apuntado en el PROJUVENTUD 2014-2018,

(...) dependen en gran medida de los principios y costumbres de la estructura de los espacios políticos y sociales, tanto en el país como en su localidad, incluso en su ámbito familiar. Es importante advertir que (...) no todas las localidades y comunidades, se encuentran en este umbral de ciudadanía moderna que apela entre otras nociones, a un aspecto de individualidad para la toma de decisiones; algunas comunidades indígenas o rurales por ejemplo, sustentan su patrimonio y decisiones en la colectividad y no en los individuos (...) (pp.35-36)¹⁸⁶.

En esta última alocución es claro que la narrativa de la administración pública federal en materia de juventud es marcada por una construcción social que concibe a las comunidades indígenas y rurales como contrapuestas a lo moderno -en este caso, a la ciudadanía moderna-, es decir, vinculadas con el estigma que se señaló en el apartado 1.5 de la presente investigación.

Es importante recordar que en las narrativas expresadas en el discurso de políticas se informa sobre las elecciones para brindar soluciones a problemas concretos y la forma en que éstos fueron construidos. Por tanto, es también en el discurso en el que se refiere si las situaciones se convierten en problemas o dejan de serlo (Cejudo, 2010).

En ese orden de ideas, parece que para la actual administración gubernamental la colectividad en la que son sustentadas las decisiones y el patrimonio de las comunidades rurales e indígenas es un problema, o al menos un obstáculo, que no deja ejercer la *ciudadanía activa*, pese a que en el mismo documento se señala que el “no tomar parte

¹⁸⁵ En el PROJUVENTUD 2014-2018 la ciudadanía activa “hace hincapié en cómo los individuos mantienen acciones de vigilancia y demanda de justicia para ellos y los demás, son personas tolerantes y solidarias con sus pares y pueden llegar a desarrollar mecanismos de seguimiento de las acciones públicas” (IMJUVE, 2014, p.35).

¹⁸⁶ El subrayado es del autor del presente trabajo de tesis.

de las decisiones colectivas” (p.35) es una característica de la *ciudadanía pasiva*¹⁸⁷, es decir, aquella que el PROJUVENTUD 2014-2018 presenta como contrapuesta a la actitud deseable en las personas jóvenes.

En esa misma parte del documento se da cuenta que en algunas localidades el ejercicio de la *ciudadanía activa* se limita debido a que

(...) los ciudadanos reconocidos en la esfera pública son sólo los hombres, quedando segregadas las mujeres y las niñas a los ámbitos domésticos, sin tener acceso a educación, a participar en la política o incluso a poseer propiedades y heredar (p.36)

De lo anterior se infiere que las desigualdades por género y por criterio etario- y otras dimensiones que se interseccionan en las juventudes- son las que inhiben la participación juvenil y el desarrollo de una ciudadanía activa.

Contrario a lo que se señala en el PROJUVENTUD 2014-2018, no es la toma de decisiones en colectividad -como si en su esencia ésta fuera contrapuesta e inhibiera la individualidad¹⁸⁸-, lo que limita la ciudadanía en las juventudes, incluidas las rurales, sino la exclusión de la toma de decisiones colectivas y de la vida pública, tanto en grandes centros urbanos como en pequeñas localidades.

Parafraseando a Schneider e Ingram (1993), si en los discursos que emanan de las políticas públicas de juventud se envían mensajes sobre lo que se espera de las y los jóvenes en cuanto a sus actividades, comportamientos, relaciones y formas de participación social, es sintomático que en la sección del PROJUVENTUD 2014-2018 destinada a trazar los *Objetivos*, las *Estrategias* y las *Líneas de acción*, el único punto que está referido expresamente a las juventudes rurales enuncie que se promoverán

¹⁸⁷ En el *PROJUVENTUD 2014-2018* la ciudadanía pasiva “considera que los individuos, por ser miembros de una comunidad, reciben derechos y tienen obligaciones, pero no toman parte de las decisiones colectivas” (IMJUVE, 2014, p.35).

¹⁸⁸ Contrariamente a la asociación contenida en el *PROJUVENTUD 2014-2018* (IMJUVE, 2014) sobre la individualidad, como un logro de la modernidad, que promueve la ciudadanía y la postula contrapuesta a la colectividad; González Ulloa (2015) subraya la cultura individualista que se ha promovido en la segunda modernidad como el principal desafío para la cohesión social, ya que al individualismo exacerbado y el desplazamiento de las instituciones democráticas por la economía del mercado, se aúna el abandono de ciudadanos interesados por participar en los asuntos públicos. Por tanto, es necesario que el individuo, además de crear su singularidad, genere un sentimiento de destino compartido (pp.88-89), es decir, de colectividad.

“programas de apoyo a las y los jóvenes rurales que han emigrado y viven en centros urbanos” (p.66).

Ese enunciado es el correspondiente a la *Línea de acción 4.4.2.*, de la “*Estrategia 4.4. Promover el desarrollo de oportunidades de los distintos sectores juveniles bajo el principio de respeto y no discriminación*” (p.66), incluida en el “*Objetivo 4. Fortalecer la plena inclusión y no discriminación de las y los jóvenes en los procesos de desarrollo social y económico*” (p.64).

Dicha línea de acción del *PROJUVENTUD* parece alineada con el *Programa Sectorial de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano 2013-2018*, en el cual algunos de sus objetivos, estrategias y líneas de acción buscan impulsar la urbanización de las localidades rurales y concentrar habitantes en localidades que cuenten con mayor acceso a servicios públicos e infraestructura (DOF, 2013, p. 92).

Si se considera como juventudes rurales a quienes experimentan esa etapa de su ciclo de vida permaneciendo o desarrollando su vida en el medio rural (Kesller, 2005), y en el documento rector de la política pública de juventud se subraya que los programas públicos apoyarán a quienes han emigrado y viven en centros urbanos (IMJUVE, 2014, p. 66), es decir, a jóvenes que ya no pueden considerarse como rurales, entonces el mensaje del *PROJUVENTUD 2014-2018* está promoviendo implícitamente la migración de este sector juvenil, con lo cual se está vulnerando el derecho a no migrar, mencionado por Bada & Fox (2014).

Lo anterior se debe a que mediante los mensajes de política también se define qué ciudadanos merecen asistencia, ayuda o alguna forma especial de atención gubernamental (Schneider e Ingram, 1993), por tanto, el mensaje del *PROJUVENTUD* se traduce en: las y los jóvenes rurales que migren tendrán apoyos especiales; y dado que no existe otra línea de acción, estrategia u objetivo expresamente relacionado con las juventudes rurales, el mensaje contenido en dicho documento implica que las personas jóvenes que deciden quedarse en comunidades rurales no merecen atención gubernamental.

De esta manera, se vislumbra en la actual administración presidencial la permanencia de un sesgo urbanizante en la política pública de juventud, ya referido desde hace décadas (Bevilaqua, 2009; Durston, 1998a; González, 2003; Pacheco, 2013).

A este sesgo, además, del Programa Nacional de Juventud 2014-2018, otra gran estrategia de política pública federal también abona. Si bien el Programa Nacional de Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia (PNPSVD), *Estrategia Nos mueve la paz*, no está focalizado en las juventudes, uno de sus objetivos específicos es “reducir la vulnerabilidad ante la violencia y la delincuencia de las poblaciones de atención prioritaria” (DOF, 2014b). Huelga decir que entre dicha población prioritaria se encuentran jóvenes e incluso hay líneas de acción específicamente dirigidas a ese grupo etario.

Sin embargo, esta estrategia sólo opera en algunos municipios y delegaciones cuya población es de más de cien mil habitantes (México Evalúa, 2014, p. 14), es decir, grandes centros urbanos, pese a que en el contexto rural la amenaza por la operación de cárteles del narcotráfico es cotidiana y que ahí se han dado algunos de los episodios más violentos de la llamada guerra contra el narco (Medina, 2013; Sánchez, 2008).

Además, en las localidades rurales se realizan actividades, tales como el trasiego y la producción, que son fundamentales en el proceso económico del narcotráfico (SSP, 2010). Asimismo, buena parte de los recursos humanos que se integran a los cárteles son provenientes de localidades rurales (Sánchez, 2008), ya sea porque las personas fueron obligadas o porque en esos lugares el narcotráfico está posicionado como una actividad que brinda reconocimiento, movilidad, y una forma de distinción social (Medina, 2013).

Por tanto, la omisión de la población rural en la atención de la *Estrategia Nos mueve la paz*, PNPSVD, además, de resultar poco afortunada, constituye un mensaje de las políticas públicas que reafirma que las juventudes rurales no son merecedoras de la atención gubernamental relacionada con la prevención de la violencia.

Ahora bien, una vez asentado que el programa nacional en materia de juventud y la estrategia nacional de prevención de la violencia excluyen a las juventudes rurales, al priorizar su atención en jóvenes en contextos urbanos, es necesario hacer el análisis de las dos iniciativas que cumplieron con el criterio de *visibilidad* del sujeto de políticas que motiva el presente trabajo de investigación.

El que sólo puedan considerarse dos iniciativas que en su población objetivo cumplen el criterio de *visibilidad* de las juventudes rurales, de un listado de 47, es un elemento a tener en consideración, pues claramente resulta insuficiente y poco proporcional para alrededor

de siete millones de jóvenes que constituyen este sector, es decir, prácticamente el 23% del total de jóvenes que viven en todo el país (INEGI, 2015a; 2010). Huelga decir que esta cifra sólo considera a quienes viven en localidades con menos de 2,500 habitantes.

Conviene recordar que en el cuadro 11 de la presente investigación se establecen los elementos de los programas en los que se verifica el cumplimiento del criterio de *inclusión adecuada* de las juventudes rurales. Asimismo, que en el cuadro 13 se enlistan los *elementos, características o problemáticas interrelacionadas* relacionadas con este sector juvenil, así como los *elementos que debe contemplar un programa social focalizado en las juventudes rurales*, los cuales se utilizan como indicador de cumplimiento del criterio.

Debido a que en este sector juvenil la etapa del ciclo de vida se experimenta de manera interdependiente con el contexto rural, el criterio de *inclusión adecuada* también implica que se verifique el cumplimiento de indicadores en una lógica interdependiente, esto es, que abarque cada dimensión involucrada, *juventud y rural*, de manera simultánea.

Con esas premisas, en este punto se presenta el análisis de las dos iniciativas que cumplieron con el criterio de *visibilidad* de las juventudes rurales.

1. *Mi primera vivienda, Vivienda para jóvenes*

Según el IMJUVE (s.f.b, p. 9) esta iniciativa tiene como *población objetivo* a:

- Jóvenes mexicanos entre 18 y 29 años de edad.
- Jóvenes con lote propio, en áreas urbanas y rurales.
- Jóvenes sin lote propio, en área urbana.

Y como *Beneficiarios* a: jóvenes de entre 18 y 29 años de edad, seleccionados por los comités dictaminadores.

Su *objetivo* es:

Fortalecer y articular una solución en materia de vivienda para que las y los jóvenes entre 18 y 29 años de edad, con ingresos mensuales de hasta 5 veces el salario mensual general vigente, con dependientes económicos y que cumplan con los requisitos de acceso definidos en las Reglas de Operación del

Programa de Esquema de Financiamiento y Subsidio Federal para Vivienda para el ejercicio fiscal 2015, reciban apoyo para la adquisición o construcción de una vivienda propia (p. 9).

Su cobertura es indefinida, ya que depende de que entidades federativas y municipios postulen para poder recibir el apoyo. Cabe aclarar que esta es una iniciativa inscrita en el *Programa U008: Subsidios a Programas para Jóvenes* del IMJUVE, en la *Modalidad Estados y Municipios*, siendo la primera *Categoría* de dicha modalidad.

Cabe recordar que en el cuadro 14 de la presente investigación, donde puede observarse la estructura de la oferta programática del instituto, se identifica como *proyecto/ iniciativa* lo que en las reglas de operación del IMJUVE se denomina *Categoría*.

El área responsable de la operación es la *Dirección de Bienestar y Estímulos a la Juventud* del IMJUVE, sin embargo, en su implementación participan varias instancias, entre ellas la Comisión Nacional de Vivienda (CONAVI), las comisiones estatales de vivienda o alguna representación de los gobiernos de las entidades federativas, instancias estatales o municipales de la juventud y la SEDESOL.

Las y los representantes de esas instancias, en conjunto, conforman un Comité Nacional que evalúa “la factibilidad y viabilidad de los proyectos presentados por los gobiernos estatales y municipales” (p.11). Esta iniciativa cuenta con la participación de tres programas presupuestarios: **a) Programa U008: Subsidios a programas para jóvenes; b) Programa de Empleo Temporal; c) Programa de Esquemas de Financiamiento y Subsidio Federal para Vivienda de la CONAVI.**

En el análisis que se hizo para caracterizar a las iniciativas federales, a *Mi primera vivienda, Vivienda para jóvenes* se le asignó un nivel de acción *articuladora/ coordinadora*, debido a las características en que basa su operación, es decir, vía un comité interinstitucional de varios órdenes de gobierno, lo que significa que en primera instancia no tenga una operación directa con las y los jóvenes.

Tiene una jerarquía de *proyecto*, dado que forma parte del *Programa U008* del IMJUVE. Establece un rango etario coherente con la Ley del IMJUVE, es decir, de *18 a 29 años*. Su temática se inscribe de manera obvia en la categoría de *vivienda*, pero también en la de *tenencia de la tierra*, por la posibilidad que ofrece para comprar una propiedad.

Esta iniciativa no está *focalizada* en juventudes rurales, pero al menos las visibiliza, ya que está dirigida tanto a *sectores* urbanos como rurales. Fue categorizada en la construcción de fase juvenil: *juventudes actores estratégicos del desarrollo*, dado que incorpora el aporte productivo de las y los jóvenes para la construcción de su vivienda.

En tanto, en la construcción de tipo de política juvenil fue asignada en: *lucha contra la pobreza y prevención del delito*, debido a que el acceso y características de *vivienda* constituyen indicadores de la medición de la pobreza realizada por el CONEVAL (2014a; 2014b; 2015b).

Brinda atención a *grupos juveniles por ocupación, característica y/ o rango etario*, ya que identifica las edades de su población objetivo y ubica diferencias en las características entre jóvenes en entornos rurales y urbanos.

Asimismo, se le asignó al tipo de política *con las juventudes*, dado que compromete un nivel de corresponsabilidad de las personas jóvenes al ingresar como beneficiarios de la iniciativa, sobre todo porque éstas tienen que aportar recursos económicos o su mano de obra.

La *temática* general del programa, es decir, el acceso a una *vivienda* propia por parte de las y los jóvenes, es pertinente, ya que en entornos urbanos como rurales esto se ha vuelto más difícil para la mayor parte de la población juvenil (DOF, 2013; Mier y Terán, 2007). Incluso el *Programa Sectorial de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano 2013-2018* (DOF, 2013) nombra en su estrategia 4.7 la necesidad de abatir el rezago de vivienda en el sector rural, respetando las necesidades y la cultura de cada comunidad (p. 64).

Sin embargo, de una simple lectura a la definición de la población objetivo asentada en esa iniciativa, se infiere que los requisitos y mecanismos de participación establecen un perfil del que quedan excluidas la mayor parte de las juventudes rurales y prioriza su atención en grupos juveniles que gozan de privilegios, tales como hombres jóvenes urbanos con mayores recursos económicos, acceso a prestaciones sociales y al mercado laboral formal, u hombres jóvenes rurales que tienen acceso y son poseedores de un lote propio.

Conviene recordar que en la definición de población objetivo de los programas sociales también entran en juego los requisitos y criterios de elegibilidad. Al determinar características y requisitos de ingreso para ser beneficiaria(o) de dichos programas, se

activa un mecanismo de focalización que participa en el proceso de construcción de la población objetivo y por tanto brinda orientaciones y mensajes a los propios grupos objetivo.

En ese orden de ideas, el primer requisito establecido en esta iniciativa excluye a gran parte de las personas jóvenes que se encuentran en contextos rurales al determinar que quienes quieran participar deben contar con lote propio. En caso de que no posean éste, sólo podrán hacerlo en el área urbana.

Lo anterior resulta coherente con la línea de acción establecida por el *PROJUVENTUD* 2014-2018 para generar “programas de apoyo a las y los jóvenes rurales que han emigrado y viven en centros urbanos” (IMJUVE, 2014, p. 66), así como con el *Programa Sectorial de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano 2013-2018*, cuando se señala que “(...) será necesario implementar políticas y programas públicos que incentiven la concentración formal en núcleos de población más grandes (...)” (DOF, 2013, p. 68).

Sin embargo, no resulta coherente con la resolución de las personas jóvenes que deciden quedarse en comunidades rurales y no tienen acceso a tierras ni otras opciones de vivienda. Este tipo de limitantes en los requisitos para acceder a las políticas públicas lo que promueve implícitamente es la migración de las juventudes rurales y su proletarización.

Está ampliamente documentado (Arias, 2009; 2012; 2013; Concheiro & Grajales, 2009; Mier y Terán, 2004; 2007) que en México desde hace unas décadas existe una fuerte problemática para que las y los jóvenes rurales puedan acceder a la *tenencia y posesión de la tierra*, lo cual se ve agudizado en el caso de las *mujeres jóvenes*.

En la presente investigación, tal fenómeno ha sido caracterizado como una problemática prioritaria que afecta a las juventudes rurales, por lo que constituye un indicador de cumplimiento del criterio de *inclusión adecuada* del grupo objetivo (véase cuadro 13).

Es importante señalar que en la iniciativa, *Mi primera vivienda, Vivienda para jóvenes*, su objetivo establece -de forma inusual- requisitos que también delimitan el perfil de su población objetivo. El primero de estos da cabida a jóvenes con ingresos mensuales de hasta 5 veces el salario mensual general vigente, enmarcado un entorno de creciente pauperización de las localidades rurales (Arias, 2009; 2012).

El segundo establece tener dependientes económicos. En el caso de las juventudes rurales esto cobra particular importancia, ya que la paternidad y la maternidad adquieren características relevantes, sobre todo para las mujeres, las cuales siguen experimentándose a edades más tempranas el primer embarazo en comparación con sus pares en contextos urbanos (Mier y Terán, 2007). De la misma forma, el proceso de geriatización de las comunidades rurales hace que cada vez haya más personas de la tercera edad que se vuelven dependientes de sus familiares (Arias, 2012).

En tanto, el tercero de los requisitos remite al cumplimiento de los que, a su vez, aparecen en las *Reglas de Operación del Programa de Esquema de Financiamiento y Subsidio Federal para Vivienda para el ejercicio fiscal 2015* (IMJUVE, s.f.b, p. 9).

Entre estos últimos destaca el inciso “e”, el cual obliga a que las y los jóvenes hagan una aportación, a la cual denominan ahorro (DOF, 2014d); pese a que la pobreza multidimensional en zonas rurales es más pronunciada (CONEVAL, 2015b; CONEVAL & UNICEF, 2016).

Asimismo, destaca el inciso “e”, que posibilita a menores de 18 años a participar, siempre y cuando cuenten con un acta de matrimonio o acrediten paternidad o maternidad (DOF, 2014d), lo cual entra en franca contradicción con el rango de edad que manejan las reglas de operación 2015 del IMJUVE (s.f.b, p.9), que es de 18 a 29 años.

Lo anterior indica que hay una ambigüedad en los requisitos que la propia iniciativa establece, derivada que en ésta se otorgan recursos de un *programa presupuestal* sectorial -vivienda- que no está radicado en el instituto de juventud, y que tiene sus propias reglas de operación.

A esto se aúna que, en la lógica en que se estructura el IMJUVE, esta iniciativa se inscribe en uno de los dos *programas presupuestarios*¹⁸⁹ con los que el instituto cuenta, esto implica que los recursos económicos de los que dispone *Mi primera vivienda, Vivienda para jóvenes* no están etiquetados con un rubro propio en el Presupuesto de Egresos de la Federación, por lo que depende de los recursos del *Programa U008: Subsidios a programas para jóvenes*, y de los otros programas que se refirieron.

¹⁸⁹ Conviene recordar que *programas presupuestarios* es la categoría más importante para la administración pública ya que constituye “la categoría programática que permite agrupar las asignaciones presupuestarias en conjuntos de acciones homogéneas y vincularlas al logro de resultados (...)” (SHCP, 2015; p.9)

El hecho que los menores de 18 años puedan participar en esta iniciativa, si están legalmente casados o acrediten paternidad o maternidad, se concatena con lo que las reglas de operación del IMJUVE (s.f.b) mencionan sobre el número de dependientes económicos de la persona joven y cantidad de hija(o)s como uno de los criterios para seleccionar proyectos de orden municipal (p.13).

Los criterios y requisitos señalados en el párrafo precedente sugieren que esta iniciativa opera con una lógica que tiene como objetivo implícito apoyar la transición de las personas jóvenes para que pasen a la etapa adulta de su ciclo de vida, y no para que experimenten de manera más extendida y autónoma su juventud.

Dichos requisitos se corresponden, en el modelo de Durston (1998b) sobre el ciclo de vida de jóvenes rurales, con las fases de: *iii) parcial independización económica; iv) recién casados; y, v) fase de padres y madres jóvenes de hijos e hijas menores* (p.8), que constituyen las fases que marcan el cambio a la etapa adulta.

También corresponden a la fase de la evolución cíclica del hogar en la que “hija(o)s adolescentes o adultos se han casado y residen temporalmente con *su madre y/o padre* mientras esperan lograr el ingreso y los ahorros necesarios para independizarse” (p.9).

En tanto, en el enfoque de curso de vida corresponden a los eventos en la esfera familiar que “marcan la adopción de responsabilidades adultas en cuanto a la formación de un hogar propio, con residencia independiente de la de los padres y con responsabilidades ante la pareja y los hijos” (Mier y Terán, 2007, p. 85), es decir, “la salida del hogar paterno, la formación de una unión conyugal y el nacimiento del primer hijo” (p.85).

Los requisitos para acceder a *Mi primera vivienda, Vivienda para jóvenes* parecieran decir a las juventudes rurales que no son merecedores de esta iniciativa quienes quieren extender su etapa de juventud, así como quienes no tienen lote propio ni quieren emigrar a un centro urbano.

Dicho mensaje se agudiza hacia las mujeres jóvenes rurales, ya que el régimen y orden de género (Conell, 1987 en Fernández de la Reguera, 2014), establecido en la mayoría de esas comunidades, prácticamente limita su acceso a la tenencia de la tierra.

Así, de los indicadores que se establecieron en el cuadro 13 del presente trabajo de investigación, el único que está presente en la iniciativa *Mi primera vivienda, Vivienda para jóvenes* es:

- Reconoce que *la mayoría -de las juventudes rurales- se encuentran en una situación de subordinación en la que se limita su capacidad de toma de decisiones y el control sobre sus recursos.*

El cual corresponde a una *problemática* colocada en la dimensión de la etapa del ciclo de vida.

Sin embargo, no se da cuenta del indicador:

- Reconoce que *sufren profundas desigualdades por género que afectan a las mujeres jóvenes rurales de manera interseccionada por su género, edad, posición social, y en muchos casos por su condición étnica o racial.*

El cual se localiza en la dimensión de la etapa del ciclo de vida.

Además, no se tomó en cuenta ningún indicador colocado en la dimensión de *contexto*, en especial dos que resultan relevantes para el diseño de la iniciativa:

- Reconoce que *tienen problemas para acceder a la tenencia y posesión de tierra, sobre todo las mujeres;*
- Reconoce que *escasamente ejercen sus derechos. Tienen poco acceso a servicios básicos y seguridad social.*

De tal forma, dicha iniciativa no hace una *inclusión adecuada* de las juventudes rurales, ya que desde el modelo analítico propuesto no cumple satisfactoriamente con los requisitos de abordar satisfactoriamente las dimensiones de manera simultánea, es decir, abordar en la misma iniciativa la *juventud* y lo *rural* con una lógica en que se reconozcan como interdependientes.

Esto no quiere decir que se sugiera la desaparición de esta iniciativa, por el contrario, resulta plausible su objetivo y que se caracterice por ser una política con un enfoque intersectorial (Espíndola, 2002; OIJ & CEPAL, 2014), esto es, que busque articular la política pública de juventud con la política nacional de vivienda.

Lo que se sugiere desde esta investigación es que, *Mi primera vivienda, Vivienda para jóvenes*, genere mecanismos para no reforzar los privilegios de los sectores juveniles favorecidos, erradique el sesgo urbano en su diseño, e incorpore a las juventudes rurales, ofreciendo soluciones en materia de vivienda en sus contextos, tomando en cuenta las desigualdades con la que cotidianamente conviven, así como a los demás sectores juveniles en situación de vulnerabilidad, en especial a las mujeres jóvenes.

Esto supone incorporar a las políticas públicas de juventud, además del criterio etario y el sectorial por actividad, una perspectiva que tome en cuenta que los marcadores de género, clase, étnico-raciales, entre otros, se interseccionan en el contexto y generan exclusión en una lógica interdependiente. Es decir, ampliar el enfoque intersectorial con una perspectiva de interseccionalidad.

2. Programa de Apoyo a Jóvenes Emprendedores Agrarios

De las dos iniciativas analizadas en este apartado, ésta es la única que tiene una jerarquía administrativa de *programa* y cuenta con recursos propios, es decir, etiquetados en el Presupuesto de Egresos de la Federación (véase SHCP, 2015).

Tiene un nivel de acción *ejecutora*, ya que trabaja directamente con la población. En ese orden de ideas, en sus reglas de operación para el año 2015 y ejercicios subsecuentes se define su *población potencial* como:

"Sujetos agrarios" de 18 a 39 años que habitan en los "Núcleos agrarios" de los municipios rurales que pertenecen a Zonas de Atención Prioritaria (Municipios con alta y muy alta marginación) (DOF, 2014c, p.4).

Conviene recordar que el CONEVAL (2016) define a la *población potencial* como "la población total que presenta la necesidad y/o problema que justifica la existencia del programa y que por lo tanto pudiera ser elegible para su atención" (p.12). Es decir, lo que en Ingram *et al.* (2010) corresponde al *grupo objetivo* de políticas.

El CONEVAL (2016) define a la *población objetivo* como la que "el programa tiene planeado o programado atender para cubrir la población potencial, y que cumple con los criterios de elegibilidad establecidos por su normatividad" (p.12). Mientras que Ingram

et. al (2010) señalan que ésta está conformada por los grupos elegidos “para recibir beneficios y cargas mediante diversos elementos del diseño de políticas” (p. 102).

Por otra parte, se define la *población objetivo* del *Programa de Apoyo a Jóvenes Emprendedores Agrarios* como

los "Sujetos agrarios", con un mínimo de 18 y hasta 39 años de edad al momento de presentar la solicitud de apoyo para el Componente 1 "Proyecto escuela" del "Programa", que tengan interés de implementar y desarrollar una "Agroempresa" y que habiten alguno de los "Núcleos agrarios" que cumpla los criterios de cobertura del "Programa".

Para efecto de identificar y cuantificar a la población objetivo del "Programa" que se encuentra dentro de los 7.1 millones de personas en situación de pobreza alimentaria extrema que es la población objetivo y potencial de la estrategia de política pública: "Cruzada", se deberán cumplir los criterios establecidos por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social y una vez identificadas dichas características, se dará atención preferente a ese conjunto de personas.

Se dará atención preferente a los "Jóvenes emprendedores agrarios" de los hogares beneficiados por el PROSPERA Programa de Inclusión Social que habitan en Municipios de la "Cruzada". (DOF, 2014c, p.4)

En las definiciones del programa, un concepto clave con el que se construye el perfil de la población potencial y objetivo es el de *sujetos agrarios*. El glosario de términos, contenido en sus reglas de operación, señala que se entenderá por “(...)‘Joven(es) emprendedor(es) agrario(s)’: *al* ‘Sujeto agrario’, hombre o mujer en un rango de edad entre 18 y 39 años” (DOF, 2014c, p.3).

A la vez, se define como “(...)‘Sujeto(s) agrario(s)’: *a* Ejidatarios/as, comuneros/as, sucesores de ejidatarios/as y comuneros/as, avocindados/as y poseionarios/as que sean reconocidos conforme a la Ley Agraria” (DOF, 2014c, p.4).

Es importante mencionar que la Procuraduría Agraria (2014), en el documento *Ley Agraria y Glosario de Términos Jurídico-Agrarios 2014*, señala que sujeto agrario es un

término que designa de manera general a aquellas personas a quienes les es aplicable la legislación agraria. Para la LA (*Ley Agraria*) y el RIPA

(*Reglamento Interior de la Procuraduría Agraria*) son sujetos agrarios y objeto de los servicios de la PA (*Procuraduría Agraria*), los siguientes: ejidatarios, comuneros, sucesores de estos, ejidos, comunidades, pequeños propietarios, avocindados, posesionarios, jornaleros agrícolas, colonos, poseedores de terrenos baldíos o nacionales y campesinos en general. (p. 229).

Independientemente de las diferencias que caracterizan a las y los diversos sujetos agrarios, lo que tienen en común es que deben ser reconocida(o)s como tal por las comunidades o ejidos mediante la asamblea, la cual constituye el órgano supremo de decisión en el que deben participar la totalidad de ejidataria(o)s o comunera(o)s que son reconocida(o)s legalmente (Procuraduría Agraria, 2014). De tal forma, esto constituye un primer filtro de quiénes pueden acceder al programa.

Por otra parte, *núcleo(s) agrario(s)* es otro importante elemento con el que se construye el perfil de la población potencial y objetivo del programa. Con éste también se van delineando los requisitos para poder ser parte de sus beneficiarios. La Ley Agraria y el glosario ofrecido por la Procuraduría Agraria (2014), así como las reglas de operación del programa, coinciden en describir esta categoría como

un término genérico por el cual se identifica a los núcleos ejidales o comunales, que han sido beneficiados por una resolución presidencial dotatoria, de reconocimiento y titulación de bienes comunales o sentencia de los tribunales agrarios, a través de la cual les fueron concedidas o reconocidas tierras, bosques y aguas (DOF, 2015, p.3)

En México existen 31,893 núcleos agrarios, es decir, tierras de propiedad social, las cuales abarcan alrededor del 51% del total de la superficie continental del país (DOF, 2013, p. 66). No obstante, en la *población potencial* del programa se hace una primera delimitación señalando que dichos núcleos deben estar localizados en los *municipios rurales* que pertenecen a *Zonas de Atención Prioritaria*, lo cual implica a municipios con *alta y muy alta marginación*.

Es importante mencionar que, según la *Declaratoria de Zonas de Atención Prioritaria para el año 2015* (DOF, 2014a), existían 1,080 municipios en 26 entidades federativas que estaban considerados en la zona de atención prioritaria rural. Esos municipios fueron así catalogados debido a que presentaban alguna de estas condiciones: **a) Muy Alta o Alta**

Marginación; o **b) Muy Alto o Alto Índice de Rezago Social**; o **c) al menos el 25% de la población se encontraba en pobreza multidimensional extrema.**

Dado que el grado de marginación, el índice de rezago social y el porcentaje de población en pobreza extrema son indicadores que no siempre coinciden en el grado con el que aparecen en los municipios, el número de localidades en los que el programa podía implementarse debió restringirse, ya que según la *población potencial* las acciones debían focalizarse en los municipios caracterizados como rurales con muy alta o alta marginación.

La construcción social de lo rural por criterios numéricos limita que municipios con considerables niveles de rezago, que salen del rango poblacional establecido, y en los que se desarrollan una importante cantidad de actividades agropecuarias, de Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Coahuila, Colima, y el otrora Distrito Federal, no pudieran albergar las acciones del programa, según lo estipulado en su población potencial y en la declaratoria de zonas de atención prioritaria rural (DOF, 2014a).

En 2014 el programa tenía cobertura en casi todas las entidades de la república, salvo Tamaulipas y el Distrito Federal, ya que tenía otras reglas de operación, y otro nombre¹⁹⁰. No obstante, si en su operación de 2015 se ciñó a los requisitos establecidos en su población *potencial* y *objetivo* tuvo que haber excluido del componente “1” a las entidades referidas en el párrafo anterior, a riesgo de cometer un error de inclusión o tipo 2 (Hernández *et. al*, 2008; Medrano, 2010; Raczynski, 1995).

Ahora bien, en la definición de la *población objetivo* se refiere que en la sección *cobertura* de las reglas de operación del programa para el año 2015 existen importantes elementos de focalización territorial por condiciones sociales.

Entre los criterios que establece destacan: “que los ‘Núcleos agrarios’ se encuentren certificados, en términos del Artículo 56 de la Ley Agraria” (DOF, 2014c, p.5), esto implica que vía la asamblea se haya delimitado y destinado el uso de las tierras siguiendo las normas técnicas establecidas por el Registro Agrario Nacional (Procuraduría Agraria, 2014, pp.46-47). Lo que significa descartar 1,771 núcleos que están pendientes por certificar (DOF, 2013, p.70).

¹⁹⁰ Véase el DOF el día 29 de diciembre de 2013

Asimismo, “que los ‘Núcleos agrarios’ no tengan conflicto agrario” (DOF, 2014c, p. 5), lo que se traduce en excluir lugares en donde se localizan 445 de esos conflictos, mayoritariamente en entidades como Chiapas, Michoacán, Oaxaca, Tabasco y Veracruz (DOF, 2013, p.69).

El último criterio en términos de cobertura asentado en las reglas de operación del programa señala “que los ‘Núcleos agrarios’ tengan potencial productivo y viabilidad para implementar un ‘Proyecto agroempresarial’ (DOF, 2014c, p. 5).

Al respecto de ese último punto, el CONEVAL (2014c), en una evaluación que realizó al programa, mencionó que determinar el potencial productivo, tal como lo solicitaba la sección de *cobertura*, resultaba ambiguo, lo que se aúna a que, según el diagnóstico del *Programa Sectorial de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano 2013-2018*, gran parte de las localidades rurales no tienen potencial de desarrollo (DOF, 2013).

El *Programa de Apoyo a Jóvenes Emprendedores Agrarios* tiene como *temática* principal el desarrollo de *proyectos productivos*. Fue caracterizado en el tipo de política *inserción laboral de jóvenes excluidos* y en la construcción o paradigma de fase juvenil *juventudes actores estratégicos de desarrollo*, ya que tiene por objetivo

contribuir a fomentar el desarrollo de los “Núcleos agrarios” mediante acciones en materia de cohesión territorial, productividad, suelo, vivienda rural y gobernabilidad promoviendo la implementación y consolidación de “Agroempresas” para que los “Jóvenes emprendedores agrarios” se incorporen a actividades productivas que mejoren sus ingresos. (DOF, 2014c, p.4)

Destaca que sus objetivos específicos busquen que el joven emprendedor se arraigue en su núcleo agrario; acceda a la propiedad social de la tierra; adquieran activos fijos, capital de trabajo y servicios de acompañamiento empresarial; reciban capacitación empresarial y técnico-productiva que les permita implementar su agroempresa; y consoliden ésta (DOF, 2014c, p.4).

Para ello, el programa cuenta con tres componentes (p.5):

- Componente 1. “Proyecto escuela”, que básicamente consiste en una capacitación con duración de tres meses (CONEVAL, 2014c), la cual debe ser aprobada para poder acceder al

- Componente 2. “Proyecto empresarial”, que necesita haber sobrevivido dos ciclos económicos o un año para poder solicitar el apoyo para el
- Componente 3. “Consolidación de agroempresas”, que tiene la posibilidad de apoyar otro año más estos emprendimientos.

Un elemento fundamental es que este programa busca que su población beneficiaria acceda a la posesión social de la tierra por medio de renta y compra de derechos parcelarios (DOF, 2014c, p.15)

Es importante destacar que cada uno de los componentes estipulan requisitos específicos para tener acceso al apoyo del programa, no obstante, dado que este es un análisis desde el abordaje de la *población objetivo*, conviene retomar un elemento que no ha sido tocado y resulta fundamental para la presente investigación: el *rango etario*.

No es un asunto menor que la categoría *jóvenes*, con la que se nombra este programa, se diluya en el glosario de términos de sus reglas de operación, así como en la construcción de la población potencial y población objetivo, al ser operacionalizada en: “sujetos agrarios de entre 18 y 39 años, al momento de solicitar el ingreso al componente 1” (DOF, 2014c, p.5).

De manera evidente, la edad límite para ingresar al primer componente del programa resulta inusualmente superior a los 29 años utilizado por prácticamente todas las dependencias gubernamentales de orden federal, las cuales se basan en el rango que marca la Ley del IMJUVE.

Incluso, si este programa no tomara en cuenta tal criterio derivado de la ley del instituto, al menos tendría que remitirse a lo que enuncia la Ley Agraria, que en su artículo 72 señala

En cada ejido y comunidad podrá destinarse una parcela para constituir la unidad productiva para el desarrollo integral de la juventud¹⁹¹, donde se realizarán actividades (...) tendientes a procurar que los hijos de ejidatarios, comuneros y avecindados mayores de catorce y menores de veintinueve años logren una inserción sana, plena y productiva en el desarrollo del campo. (Procuraduría Agraria, 2014, p. 50).

¹⁹¹ El subrayado no está en el texto original se colocó en la presente investigación para resaltar esos elementos

Si bien en tal artículo no se da una definición específica sobre las edades en que oscila la etapa juvenil del ciclo de vida, el rango que se utiliza asociándolo a la categoría *desarrollo integral de la juventud* resulta ilustrativo. Cabe aclarar que este rango se modificó a partir de una reforma que se realizó en el 2011, pues antes de esa fecha la edad máxima que estipulaba era de 24 años (Procuraduría Agraria, 2014).

Ha quedado asentado que la juventud es una etapa relacional que entraña tanto una condición como un proceso socialmente construido (Villa, 2011). Sin embargo, el límite de 39 años que en el programa se marca para delimitar el rango de edad de su población objetivo no tiene correspondencia ni con la regulación institucional que norma y reconoce biológica y socialmente esta etapa del ciclo de vida, tanto en el contexto rural como en grandes centros urbanos, ni con el ejercicio que realizan las y los jóvenes rurales para reconocerse como tal en su vida cotidiana con sus pares y otras generaciones.

En este punto, conviene recordar que para el enfoque en el que se inscribe la presente investigación los elementos con los que se construye a la población objetivo regularmente configuran los objetivos y los componentes del programa y por lo tanto determinan en gran parte el diseño de la política pública (Ingram *et. al.*, 2010; Schneider e Ingram, 1993).

De tal forma, el desfase entre el rango etario que establece el programa y los criterios que se encuentran socialmente más extendidos sobre la duración de la juventud como etapa del ciclo de vida, sobre todo en el medio rural, se agudiza debido a que la edad máxima para tener acceso al apoyo de esta iniciativa puede ampliarse en los otros componentes hasta los 44 ó 45 años.

En la *población objetivo* y en la sección de *requisitos* de las reglas de operación del programa se asienta que el límite de 39 años sólo debe cumplirse al momento de inscribirse al componente uno, o proyecto escuela, que dura tres meses. A esto se aúna que en la sección de *derechos*, contenida en las reglas de operación, se establece que la solicitud de apoyo para el componente dos, o agroempresarial, podrá presentarse una vez que se tenga la constancia que acreditó el componente uno y “antes de que pasen 4 años de haberse emitido, aun cuando cambien los requisitos de cobertura (...)” (DOF, 2014C, p.6).

Lo anterior implica que la focalización del programa en las juventudes rurales, o en jóvenes agrarios, se diluya. Esto conlleva el riesgo de que el programa fomente privilegios de la población rural en la etapa adulta de su ciclo de vida.

Dado que las acciones concretas, sistemáticas y continuas, es decir, que se mantienen en el tiempo, son características de una política pública (Aguilar, 2009), y que el programa analizado empezó su operación en 2004 cambiando varias veces su nombre, las dependencias a las que ha estado adscrito, las entidades de la república en las que se ha implementado, y sus reglas de operación; mas no ha cambiado el rango etario con el que construye su población objetivo desde el inicio de su operación (véase CONEVAL, 2014c; Edouard, 2009; Durston & Espíndola, 2010; FAO, 2010; 2012); sugiere que, en última instancia, no son las juventudes rurales las que interesan a la administración pública, sino, tal vez, la promesa que representan.

Lo anterior se esgrime debido a que, desde el enfoque utilizado en esta investigación, el discurso de una política no sólo involucra los mensajes escritos u orales, sino también las prácticas producidas y reproducidas por las ideas, los conceptos y las categorizaciones que dotan de significado a la realidad (Cejudo, 2010, p. 97).

Si ha sido ampliamente documentado que en los contextos rurales la experimentación de la juventud como etapa sigue teniendo un periodo más corto o incluso puede ser casi completamente truncada, sobre todo en el caso de mujeres rurales que tuvieron que asumir el rol de conyugue del jefe de familia y/o madre a una edad muy temprana (Mier y Terán, 2004; 2007).

Y que en el medio rural ha existido una subordinación más acentuada por el género (Fernández de la Reguera, 2014) y por criterios etarios, lo cual se ha traducido en la existencia de comunidades profundamente patriarcales y jerárquicas (Durstón, 1998b; Mier y Terán, 2004; Pacheco, 2002); que se aúnan a otras dimensiones que actúan de manera interdependiente, dependiendo del contexto, para desplazar a las juventudes de su capacidad de toma de decisiones y de su participación social como jóvenes, incluida la que potencialmente pudieran tener en este programa.

Entonces el mensaje emanado de la construcción social de población objetivo del programa sugiere que más que apoyar a las y los jóvenes rurales para posicionarlos como sujetos de derechos, la administración pública tiene más interés en que actores con una

visión agroempresarial, microempresarios (Pacheco, 2002), con menos preocupación por la propiedad social de la tierra, se constituyan como el relevo generacional en el sector agrario.

Lo anterior cobra particular importancia si se toma en cuenta que a partir de la reforma realizada en 1992 al artículo 27 constitucional fue creado el *Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares (PROCEDE)*, como instrumento de la Ley Agraria (Arias, 2009). Según la FAO (2010), dicho programa de certificación promovió el surgimiento de actual *Programa de Apoyo a Jóvenes Emprendedores Agrarios* (p. 8).

Arias (2009), señala que la titulación que se realizó a partir del surgimiento del *PROCEDE* “se otorgó a una población rural envejecida que era (...) la que controlaba las instancias de decisión ejidal y comunal” (p.13). La autora agrega que dicho programa de certificación reconoció derechos de propiedad a quienes aparecían como titulares de los predios, trayendo múltiples conflictos con las otras figuras emergidas de la ocupación rural, tales como vecindados, posesionarios o jornaleros.

De tal forma, el *Programa de Apoyo a Jóvenes Emprendedores Agrarios* tiene un papel fundamental en la política pública en materia rural, enmarcado en un entorno complejo en el que el Estado abandona al sector campesino familiar y privilegia a la agroindustria; a la vez que se agudiza la pobreza multidimensional, se acrecienta la violencia y la producción ilegal de insumos para estupefacientes; y se perpetua la corrupción y el clientelismo de las grandes centrales y organizaciones campesinas.

En ese marco, el programa pareciera incluir deliberadamente a personas que ya no se encuentran experimentando la etapa de la juventud, pese al riesgo de seguir reforzando la subordinación de ese sector por criterios etarios y así beneficiar a quienes tienen mayores privilegios en las localidades en las que el programa se implementa. Esto implica una especie de error de inclusión que viene del diseño mismo del programa, es decir, de su origen.

En ese orden de ideas, Durston & Espíndola (2010), en un estudio comparativo de cuatro programas públicos de tierras para las juventudes rurales en igual número de países de Latinoamérica, destacaron importantes coincidencias de las iniciativas de Brasil y Colombia con el *Programa de Fondo de Tierra e Instalación del Joven Emprendedor*

Rural, que era el nombre que en aquel entonces tenía el actual programa de apoyo para jóvenes agrarios en México.

Las coincidencias entre esos programas radicaban en sus objetivos, algunos principios de operación y que eran impulsados por el Banco Mundial, el BID, y entidades públicas de cada nación (Durstón & Espíndola, 2010, p.5).

Es importante señalar que, entre las recomendaciones que Durstón & Espíndola (2010) hicieron a estos programas está usar el enfoque etario para hacer entregas y gestión de tierras a personas y parejas de “jóvenes mayores, de 25 a 36 años” (p.24). Esto pese a que en el mismo documento los autores reconocen que entre los 25 y 30 años está cercano el “punto de dejar de ser ‘jóvenes’ en el sentido usual” (p. 24).

Además, recomendaron que la atención de estos programas hacia las personas de entre 18 y 25 años, debía centrarse en la formación de capacidades, dado que a esa edad aún no mostraban preocupación por su acceso a la tierra (p.24).

Dichas recomendaciones, sugieren, de manera implícita, un mensaje para que se apoye la transición de las juventudes rurales a la etapa adulta de su ciclo de vida, y no a la promoción de este sector juvenil. Conviene en brindar formación a las personas más jóvenes en cuanto promesas de futuro y no por su capacidad en el presente, esto es, la trivialización de la juventud como etapa transitoria (Pérez Islas, 2000a).

Con esas premisas resulta sintomático que en el padrón de beneficiarios del *Programa de Apoyo a Jóvenes Emprendedores Agrarios* existan jóvenes de hasta 44 años (véase SEDATU, 2016). Asimismo, que en el componente del *proyecto escuela* existan personas mayores de 39 años, lo cual constituye un claro error de inclusión o tipo 2¹⁹², ya que, según la definición de la población objetivo, ese componente es en el único que se tiene que respetar el límite de edad señalado.

No obstante, es posible esgrimir que en el *Programa de Apoyo a Jóvenes Emprendedores Agrarios* pueden ser localizados varios de los indicadores de la dimensión *rural*, asentados en el cuadro 13:

¹⁹² Debido a la forma en la que están presentados los datos en el padrón de beneficiarios de SEDATU (2016) no fue posible hacer un cálculo fiable del error de inclusión, sin embargo, al menos se han localizado 44 errores de inclusión.

El programa reconoce que las y los jóvenes

- Tienen alguna relación con el entorno rural y el medio agropecuario /hogar/ actividad productiva o reproductiva (característica)
- Se dedican a una diversidad de actividades, además del trabajo agropecuario, para buscar ingresos (pluriactividad) (característica)
- Tienen problemas para acceder a la tenencia y posesión de tierra

Los cuales corresponden a la sección *elementos o problemáticas interrelacionadas*. Asimismo, se verifica el cumplimiento de indicadores de la sección *elementos que debe contemplar un programa social focalizado en juventudes rurales*, correspondientes a la dimensión rural:

El programa

- Promueve e impulsa, mediante la formación, el apoyo técnico, el financiamiento u otras actividades, el desarrollo rural local
- Apoya el emprendimiento juvenil y la economía social
- Promueve el acceso a tierras para jóvenes rurales que no tienen posibilidad de tenencia y producción agropecuaria

Sin embargo, en los indicadores relacionados con la dimensión de juventud, como etapa del ciclo de vida, hay ausencias significativas en ambas secciones, entre éstas destacan:

El programa reconoce que

- Hay un rango etario regulado y legitimado (característica)
- La mayoría se encuentra en una situación de subordinación en la que se limita su capacidad de toma de decisiones y el control sobre sus recursos (problemática)
- Sufren profundas desigualdades por género que afectan a las mujeres jóvenes rurales de manera interseccionada por su género, edad, posición social, y en muchos casos por su condición étnica o racial (problemática)

El programa

- Identifica un rango etario de atención, es decir, establece las edades mínimas y máximas que, de manera justificada, atiende

- Genera actividades que promueven el sentido de autonomía y la capacidad de toma de decisiones, trabaja con las y los jóvenes rurales, y con padres, madres o tutores(a)s
- Crea espacios de socialización en los que se desarrollan actividades que respetan la diversidad de prácticas e identidades juveniles
- Realiza acciones que garantizan el acceso a derechos económicos, sociales, culturales, sexuales, y ambientales desde una perspectiva de juventud, en las cuales se pueden involucran varias entidades gubernamentales de manera coordinada

No obstante, pueden reconocerse, aunque no de manera satisfactoria, los siguientes indicadores correspondientes a la dimensión de juventud:

- Fortalece el capital humano de las y los jóvenes rurales a través de la formación de capacidades, habilidades y destrezas, sobre todo orientadas al desarrollo comunitario
- Desarrolla actividades que fomentan la capacidad de agencia de las y los jóvenes, y promueve espacios y mecanismos de participación comunitaria

Derivado de lo anterior, se puede asentar que el *Programa de Apoyo a Jóvenes Emprendedores Agrarios* no hace una *inclusión adecuada* de las juventudes rurales. Sobre todo, por el riesgo de que se esté favoreciendo a grupos privilegiados por criterios etarios. De tal forma, este programa no puede considerarse estar focalizado en las y los jóvenes agrarios o rurales, precisamente porque no establece un rango de edad adecuado, pese a que visibiliza desde el título a este sector juvenil.

De ninguna manera se sugiere que esta iniciativa desaparezca, por el contrario, CONEVAL (2014c); Edouard (2009); Durston & Espíndola (2010); FAO (2010; 2012), entre otros, han dado cuenta del potencial de que se mantenga en funcionamiento, y que se ajusten importantes áreas de mejora.

Actualmente, esta es la única iniciativa a nivel federal que visibiliza a las juventudes rurales en su población objetivo y tiene jerarquía administrativa de *programa*, así como nivel de acción *ejecutora*. Esto implica que sea la única que tiene un trabajo directo con este importante sector juvenil.

De igual forma, no se sugiere que la política pública deje de trabajar con personas de más de 30 años, sino que debe haber políticas focalizadas por rango etario y etapa del ciclo de vida para la población rural, y otras que permitan un trabajo intergeneracional, lo cual se aúna a la necesidad de políticas públicas de juventud con un enfoque que trabaje entre diferentes sectores e incorpore la perspectiva de interseccionalidad.

Ahora bien, a la pregunta con la que se nombra este apartado: ¿son incluidas las juventudes rurales en las políticas públicas de juventud? sólo es posible responder señalando que este sector juvenil en 2015 fue *visible* como grupo objetivo de políticas, pero distó de ser *incluido adecuadamente*, debido a que

- El programa nacional que rige los lineamientos de la política pública de juventud, durante la administración 2014-2018, promueve la migración de las juventudes rurales a centros urbanos, lo que llevaría a éstas a dejar de caracterizarse como rurales.
- El número de iniciativas federales en que dicho sector juvenil fue visible no se acerca ni siquiera a ser proporcional respecto a lo que las juventudes rurales representan del número total de jóvenes en el país.
- No hay ninguna política pública focalizada en las juventudes rurales menores de 18 años.
- Las dos iniciativas que visibilizan a las juventudes rurales excluyen por sus requisitos a quienes están en situaciones menos favorables, sobre todo a las mujeres jóvenes rurales, lo que lleva a perpetuar los privilegios de los grupos que gozan de una mejor posición social.
- Ambas iniciativas pueden caracterizarse por estar enfocadas en promover la transición de las juventudes rurales a la etapa adulta del ciclo de vida, lo cual representa minimizar su potencial en el presente como jóvenes.
- Los requisitos que establece *Mi primera vivienda, Vivienda para jóvenes* son inequitativos entre la población juvenil rural y la urbana, con lo que excluye a la mayor parte de las juventudes rurales.
- El *Programa de Apoyo a Jóvenes Emprendedores Agrarios* incluye a personas que se encuentran en la etapa adulta de su ciclo de vida, lo cual puede fomentar la subordinación juvenil por criterios etarios y de género en las comunidades; limitar la toma de decisiones de las juventudes rurales y coartar su participación social.

CONCLUSIONES

A lo largo del presente trabajo de investigación se han utilizado perspectivas, enfoques, categorías, herramientas analíticas, y otros elementos que, desde el abordaje de la construcción social de la población objetivo, han permitido concluir que en México las políticas públicas de juventud de orden federal excluyen a las juventudes rurales.

Esa aseveración se esgrime a partir del ejercicio de análisis cuyos resultados indican que en ninguna de las políticas públicas de juventud de orden federal, durante el año 2015, pudo ser verificada la inclusión adecuada de las juventudes rurales; pese a que ese sector juvenil es enunciado, es decir, es visible en la administración pública federal, como grupo objetivo de política.

Tal visibilidad desmonta uno de los supuestos de los que partió la presente investigación. No obstante, esa condición se vio apocada por la escasa cantidad de políticas públicas de juventud que hacen visible a las juventudes rurales en México; sobre todo si se considera que en el contexto rural las condiciones de vida se ven particularmente agravadas en una multiplicidad de dimensiones, dado lo cual este sector juvenil tendría que constituir un grupo prioritario de las políticas.

Además, las juventudes rurales representan un importante grupo poblacional que constituye al menos el 23% del total de la población juvenil del país (INEGI, 2015a) - cifra que no incluye a las y los jóvenes rurales que viven en localidades con más de 2,500 habitantes-, pese a lo cual participan escasamente de las políticas públicas de juventud.

En ese orden de ideas, la ausencia en la literatura de una herramienta analítica que permitiera determinar si las políticas públicas de juventud toman en cuenta a las juventudes rurales en su construcción social de población objetivo, impelió la formulación de los criterios de *visibilidad e inclusión adecuada* como indicadores en la presente investigación.

Aunque dichos criterios fueron formulados con el fin de analizar las políticas públicas para las juventudes rurales, su utilización en este trabajo de investigación sugiere que pueden aportar al análisis de la construcción social de la población objetivo en las políticas públicas dirigidas a otros grupos en situación de vulnerabilidad.

La herramienta analítica utilizada para determinar el criterio de visibilidad de las juventudes rurales permitió caracterizar la política pública de juventud, a partir de los marcos de análisis más referenciados en la materia.

El hallazgo derivado de ese análisis, y de la revisión de la historia de las políticas públicas de juventud en México, da cuenta de que éstas se han caracterizado, al menos en el orden federal, por enunciar programas que deliberadamente se ejecutan a través de acciones desarticuladas, lo cual ha sido una constante transexenal.

Dado que desde el enfoque en el que se inscribe esta investigación un elemento que diferencia a una política pública es que se mantiene en el tiempo de manera sistemática (Aguilar, 2009); y que la manera en que una autoridad reconoce un problema, lo incorpora en la agenda pública, y a su vez diseña, implementa y evalúa una política, responde a intereses de grupo para influir en el proceso de la creación colectiva de significados que determinan nuestras percepciones sociales sobre nosotros, los otros y nuestro entorno (Cejudo, 2010), es decir, sobre el proceso de construcción social de la realidad (Berguer & Luckmann, 2001), entonces, la sistemática desarticulación de las acciones de política pública en materia de juventud sugiere como correlato el mantenimiento de las relaciones de poder y los mecanismos que producen desigualdades sociales.

Con esa lógica, se determinó que cuando en una política pública no se hace una inclusión adecuada del grupo objetivo se genera un error de exclusión en el diseño de los programas sociales y en su definición -construida socialmente- de población objetivo, lo cual, de facto, no garantiza el ejercicio de derechos ni promueve la igualdad de capacidades, opciones, oportunidades, logros o condiciones socioeconómicas del grupo en situación de vulnerabilidad, aun cuando en la formulación de los programas sociales se enuncie su atención.

El criterio de inclusión adecuada permitió inferir al menos cuatro formas en que las políticas públicas para las juventudes rurales excluyen a este sector juvenil, desde la construcción social de su población objetivo, lo cual dio respuesta a la pregunta de investigación de este trabajo de tesis.

Por una parte, el programa nacional que rige la política pública de juventud del gobierno federal promueve la urbanización de las juventudes rurales, toda vez que mandata favorecer a quienes migren a centros urbanos, y omite trazar una línea de acción para

apoyar a las y los jóvenes que se quedan en sus comunidades de origen, pese a que es en éstas donde existe mayor necesidad de atención; esto puede caracterizarse como

- a) Políticas públicas que omiten de su atención al grupo en situación de vulnerabilidad, en este caso las juventudes rurales.

Por otra parte, la iniciativa del IMJUVE y otras instancias que apoya el acceso de jóvenes a vivienda, aunque visibiliza a jóvenes rurales como parte de su población objetivo, establece requisitos que generan un mecanismo de acceso inequitativo que excluye a la gran mayoría de las juventudes rurales al no considerar las problemáticas de este sector juvenil; lo que puede caracterizarse como

- b) Políticas públicas cuyo diseño restringe el acceso a grupos en situación de vulnerabilidad, en este caso de las juventudes rurales.

De igual forma, el único programa enfocado, al menos por su nombre, a las juventudes rurales, denota en la construcción social de su población objetivo la trivialización de la juventud como etapa transitoria (Pérez Islas, 2000a) al incluir a personas que ya se encuentran en la etapa adulta de su ciclo de vida, con lo que fomenta la subordinación juvenil y promueve la pérdida de espacios de participación y su toma de decisiones; esto puede caracterizarse como

- c) Políticas públicas focalizadas que, implícitamente, preservan la desigualdad de los grupos en situación de vulnerabilidad, en este caso las juventudes rurales, al incluir en su atención a grupos u actores que gozan de privilegios respecto al grupo objetivo.

Por último, las premisas del enfoque del constructivismo social, de las que parte el criterio de inclusión adecuada, permiten entender que las omisiones en políticas públicas que se mantienen en el tiempo constituyen una regularidad. En ese marco cobra sentido que no haya ningún programa social focalizado en las juventudes rurales menores de 18 años, pese a ser considerado dentro de los grupos en condiciones más severas de existencia (CONEVAL & UNICEF, 2016), lo cual no implica que dichos sectores poblacionales no se encuentren como beneficiarios de programas, sino que no hay oferta expresamente especializada en sus necesidades y características; lo anterior puede caracterizarse como

- d) Políticas públicas en las que se diluyen las particularidades del grupo en situación de vulnerabilidad al ser agregado en categorías más amplias, sin que tengan acceso a ofertas programáticas especializadas en sus necesidades, en este caso para las juventudes rurales menores de edad, en especial las mujeres.

Gráfico 24. Algunos tipos de políticas públicas para grupos en situación de vulnerabilidad que generan exclusión de los mismos



Fuente: elaboración propia

Adicionalmente, trabajar con el criterio de inclusión adecuada supuso generar un conjunto de indicadores, que se analizan de forma cualitativa, para determinar los elementos mínimos que debe contener un programa social focalizado en las juventudes rurales. Eso implicó abordar la construcción social de este sector juvenil y sus condiciones objetivas de existencia, para lo cual la perspectiva de juventud (Vázquez, 2012), el enfoque etario (Durstun, 1998a; 1998b); y la perspectiva de interseccionalidad (Crenshaw, 2012; Goel, 2015; UNPFA *et. al.*, 2012) fungieron como poderosas herramientas analíticas.

En ese sentido, la perspectiva de interseccionalidad permitió replantear el entendimiento de la vulnerabilidad y exclusión social como categorías relacionadas con una suma o acumulación de desventajas (Arteaga, 2005; Littlewood, Herkommer & Koch, 2005; Silver, 2005), a una lógica en la que se da cuenta que esas desventajas no sólo actúan de manera acumulativa, sino que lo hacen a partir de su interdependencia, esto es, de dimensiones emanadas de marcadores y organizadores sociales que se interseccionan, y generan una experiencia específica de desigualdad social.

Con la lógica de dicha perspectiva se estableció que, en las juventudes rurales, la juventud como etapa del ciclo de vida, actúa de manera interdependiente a las condiciones derivadas del contexto rural, lo que necesariamente se aúna al género, la clase, la etnia o raza, así como a otros marcadores y organizadores sociales.

Ese hallazgo no involucra esencializar o imponer una identidad rural (Figueroa, 2005; González, 2003; Reguillo, 2009), antes bien, ya que la juventud es una categoría relacional (Villa, 2011) y puede reforzar posiciones de poder y formas de desigualdad social (Urteaga & Sáenz, 2012) se trata de dar cuenta de las distintas maneras en que las múltiples identidades y desventajas interactúan y conforman las experiencias de las personas (Crenshaw, 2012).

Todo lo anterior entraña un reto importante si se busca que, en lugar de perpetuar las desigualdades, las políticas públicas de juventud se constituyan como instrumentos que garanticen el ejercicio de derechos, respeten las diferencias identitarias y fomenten la cohesión social de la gran diversidad que constituyen las y los jóvenes del país.

En ese sentido, las políticas públicas para las juventudes rurales requieren asumir características en relación a sus perspectivas, enfoques, y contenidos que sean adecuadas y respondan a las problemáticas de este sector juvenil. Lo que se aúna a la resolución de una serie de problemáticas operativas que han limitado el alcance de las mismas.

En primer término, no basta con que dichas políticas disminuyan de manera independiente cada desventaja, antes bien, trabajar con el principio de progresividad¹⁹³ de derechos (UNICEF & PNUD, 2015; UNPFA *et. al.*, 2012) implica diseñar políticas

¹⁹³ Que hace referencia al compromiso de los Estados por ir avanzando gradual y constantemente, es decir, progresivamente para garantizar la efectividad y el ejercicio de los derechos (UNICEF & PNUD, 2015; UNPFA *et. al.*, 2012)

públicas para las juventudes rurales que operen en una lógica interdependiente, tanto en el abordaje de las dimensiones con las que construye su población objetivo, como en la articulación de programas coherentes y alineados que abarquen varias problemáticas interrelacionados en las dimensiones que constituyen a este sector juvenil -juventud y rural.

En ese sentido, deben de existir políticas específicas para edades más próximas entre sí, por ejemplo, de 13 a 15 años, de 16 a 18, etc., ya que la diferencia de edades y de actividades puede presentar problemáticas disímiles. En esas fases de la juventud regularmente un año o dos de diferencia entre pares resulta altamente significativo en la vida cotidiana.

Esto impele que también existan políticas para diferentes fases de la juventud, las cuales pueden presentar regularidades respecto a ciertas edades, pero no siempre las y los jóvenes se ciñen a ellas, por lo que puede haber personas con menor o mayor edad en cada fase.

Lo anterior no significa que dejen de ofertarse programas para el total de las juventudes. Esto implica un delicado equilibrio y articulación entre lo que es dirigido al total de las y los jóvenes; y lo que es para un sector juvenil en su conjunto; así como lo que es para grupos juveniles en esos sectores específicos, los cuales pueden diferenciarse o conjuntarse por criterios de género, edad, fase juvenil en la que se encuentran, clase y posición social, entre otras.

De la misma forma, hacen falta también políticas que trabajen con un enfoque intergeneracional en las comunidades rurales (Durston & Espíndola, 2010), esto implica trabajar temas de juventud con la niñez, con las personas adultas y las adultas mayores, al mismo tiempo que con las y los jóvenes.

De igual forma, resulta indispensable que esas políticas generen mecanismos de articulación entre sectores (Espíndola, 2002): el productivo, educativo, de salud, de vivienda, financiero, etc., para potenciar, desde un enfoque de derechos humanos, que las juventudes rurales se conviertan en verdaderos agentes de desarrollo (Durston, 1998a; OIJ & CEPAL, 2014; Pacheco, 2013; Pérez, 2000a; Rodríguez, 2002; 2015).

En síntesis, lo que se ha dibujado a lo largo de la investigación es que el conjunto de las juventudes rurales, así como otros sectores juveniles y grupos al interior de cada sector,

sobre todo el de las mujeres, requieren políticas integrales que no se agotan en lo universal, ni en lo focalizado.

Parafraseado a Cordera (2007) se trata de articular ambos tipos de instrumentos con la encomienda de reducir las desigualdades, esto es igualar condiciones en favor de la población más excluida al tiempo que se garantiza el acceso universal a las políticas sociales.

Adicionalmente, los elementos utilizados como indicadores de inclusión adecuada pueden dar orientaciones, que no son limitativas, sobre las temáticas y características que deben tener los programas que operan las políticas públicas para las juventudes rurales.

De tal forma, debe generarse programas cuyas actividades promuevan el sentido de autonomía y la capacidad de toma de decisiones, sobre todo de las mujeres jóvenes rurales. Asimismo, es importante procurar espacios de socialización en el contexto rural en los que se desarrollan actividades que respetan la diversidad de prácticas e identidades juveniles.

Es fundamental que se realicen acciones que garanticen el acceso a derechos económicos, sociales, culturales, sexuales, y ambientales desde una perspectiva de juventud, en las cuales se pueden involucran varias entidades gubernamentales de manera coordinada.

Resulta indispensable formar a jóvenes rurales, adulta(o)s y servidores públicos, en el enfoque de derechos humanos, así como en temas relacionados. Por tanto, fomentar la capacidad de agencia juvenil y promover mecanismos de participación social, sobre todo para que las juventudes rurales se involucren en la planeación de políticas.

En ese sentido, si en realidad se quiere juventudes rurales como agentes de desarrollo, los programas deben de fortalecer el capital humano de las personas jóvenes en esos contextos a través de la formación de capacidades, habilidades y destrezas, orientadas al desarrollo comunitario.

Esto implica que los programas públicos no solamente se dediquen a formar microempresaria(o)s¹⁹⁴ rurales (Pacheco, 2002) en una lógica de alcanzar beneficios

¹⁹⁴ En 2016 también surgió otro programa radicado en la Secretaría de Economía, llamado PROJOVEM que visibiliza a jóvenes rurales en una lógica de agroempresa. En este programa también pueden participar jóvenes urbanos que quieran iniciar un agronegocio. Es decir, no es necesario que vivan en la localidad.

individuales o de sus grupos particulares, sino que sean formados con un enfoque que busque el beneficio de sus comunidades en su conjunto con principios de sustentabilidad ambiental.

De la misma manera, se deben generar acciones en diversos ámbitos y por medio de diferentes instancias para erradicar la violencia de género hacia las mujeres jóvenes rurales, tanto en el interior de las familias, en las comunidades, en los lugares de trabajo, en las localidades circunvecinas y con servidores públicos.

En ese sentido, es una tarea prioritaria facilitar el acceso a la posesión y dominio jurídico de mujeres jóvenes rurales que no pueden poseer tierra legalmente, e incorporarlas a los mecanismos de participación de las asambleas.

Asimismo, es importante implementar actividades que promuevan aceptación de la diversidad y fortalecimiento de la pluriculturalidad, con perspectiva de juventud y de género, entre servidores públicos, en los lugares de trabajo y en localidades circunvecinas. Sobre todo, promover actividades que fortalezcan la pertenencia y autoadscripción étnica entre las y los jóvenes rurales que se encuentren en una comunidad indígena o afrodescendiente.

De igual forma, hay que fortalecer las opciones laborales y educativas para no migrar, mediante la ampliación de cobertura de los programas para que más población juvenil resulte beneficiaria de actividades de formación, apoyo técnico, financiamiento y otras actividades para el desarrollo rural local. Esto, necesariamente implica fortalecer cadenas productivas del sector rural familiar, y sería ideal asumir en ello enfoque juvenil.

No obstante, no se puede soslayar que la migración tiene una lógica que a corto plazo se adivina imparable. En ese sentido, es necesario implementar mecanismos para garantizar los derechos de las personas jóvenes migrantes, lo cual incluye tanto lo relacionado con derechos laborales, como los de seguridad y protección ante la delincuencia organizada.

Además de resolver las problemáticas que han provocado la pauperización del sector rural en su conjunto, para hacer una inclusión adecuada de las juventudes rurales hace falta resolver algunos problemas de la operación de las políticas, señaladas entre finales del

Asimismo, surgió el componente Arrigate dirigido a jóvenes del Programa de apoyo a Pequeños Productores de la SAGARPA. Ambas iniciativas dirigidas a proyectos productivos con un enfoque de microempresario.

siglo pasado y principios del presente (Durston, 1998a; Espíndola, 2002; Pacheco, 2002; Rodríguez, 1996), que se mantienen vigentes.

Entre éstos destacan: fortalecer la comunicación entre las instancias responsables de las políticas de juventud y las encargadas de impulsar el desarrollo rural. Además, que los programas, proyectos y actividades para jóvenes rurales se articulen con las políticas nacionales de juventud (Durston, 1998b; Espíndola, 2002, Rodríguez, 1996) buscando su desarrollo como actores específicos, en lugar de su desaparición.

Asimismo, que las entidades públicas tanto a nivel nacional como estatal tengan presencia directa en el medio rural, dado que se mantienen concentradas en el espacio urbano. Esto implica que, para el IMJUVE y otras instancias encargadas de la política de juventud, las juventudes rurales representen un grupo prioritario de políticas.

Con esas premisas, el trabajo parece titánico e inalcanzable en el corto plazo, sin embargo, existen algunos avances, por ejemplo, que en 2016 una de los conceptos de apoyo del componente *Arraigate* del *Programa de Apoyo a Pequeños Productores* de la SAGARPA sea enfocado a mujeres jóvenes rurales (DOF, 2015a).

Por otra parte, este trabajo de tesis abre una veta importante de investigación para descubrir, y en su caso potencializar, los mecanismos que las diversas juventudes activan ante las sistemáticas omisiones y desfases de las políticas públicas, y el incumplimiento del Estado en su tarea garantista.

En un escenario como el que se describió, si los diversos grupos en situación de vulnerabilidad mantienen, pese a todo y con transformaciones, su existencia, debe ser derivado de alguna forma de cohesión social con la que resisten y se protegen. Parafraseando a González Ulloa (2015) las comunidades no se han desintegrado, es necesario “elaborar nuevas posiciones que atiendan -y comprendan- la recomposición de los lazos sociales” (p. 90).

No se puede soslayar la importancia que tienen en esta tarea quienes hacen Trabajo Social, puesto que tienen una posición privilegiada en los procesos de acompañamiento para la conformación de nuevos sujetos (Evangelista, 2009) y la transformación de la sociedad.

REFERENCIAS

- Alexander, J. (2009). *Las teorías sociológicas desde la Segunda Guerra Mundial*. Barcelona: Gedisa
- Aguilar, F. (2009, abril). Políticas de juventud en la Ciudad de México: De la experiencia cardenista al *News Divine*. *Revista Mexicana de Opinión Pública*, XII (21). 55-71.
- Aguilar, L. (1992a). Estudio introductorio. En L. Aguilar (ed.). *El estudio de las políticas públicas*. (pp. 15-74). Ciudad de México: Miguel Ángel Porrúa.
- _____ (1992b). Estudio introductorio. En L. Aguilar (ed.). *La hechura de las políticas públicas*. (pp.15-83). Ciudad de México: Miguel Ángel Porrúa.
- _____ (1992b). Estudio introductorio. En L. Aguilar (ed.). *La implementación de las políticas públicas*. (pp.15-91). Ciudad de México: Miguel Ángel Porrúa.
- _____ (2009). Marco para el análisis de las políticas públicas. En F. Mariñez y V. Garza. *Política pública y democracia en América Latina del análisis a la implementación*. México: Porrúa.
- Alpízar, L, & Bernal, M. (2003, noviembre). La construcción social de las juventudes [Versión electrónica]. *Última década*, (19). 1-20. Recuperado el día 12 de octubre de 2015, de: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=19501907>
- Andréu, J. (2000) Las técnicas de análisis de contenido: una revisión actualizada. [Versión electrónica]. *Fundación Centro Estudios Andaluces, Universidad de Granada*, 10 (2). 1-34. Recuperado el día 13 de marzo de 2016, de: <http://public.centrodeestudiosandaluces.es/pdfs/S200103.pdf>
- Arellano, D. (1996, segundo semestre). Política pública, racionalidad imperfecta e irracionalidad. Hacia una perspectiva diferente. *Gestión y política pública*, V (2). 319-347.
- Arias, P. (2009). La pluriactividad rural a debate. En H.C. de Grammont, & L. Martínez (Coords.) *La nueva estructura ocupacional en el campo latinoamericano*. (pp. 171-204) Quito: FLACSO.

- _____ (2012, junio). Herencia familia y migración en el campo mexicano. [Versión electrónica] *Trace. Travaux et Recherches dans les Amériques du Centre*, (61). 76-90. Recuperado el día 12 de agosto de 2016, de: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=423839520007>
- _____ (2013, enero-abril). Migración, economía campesina y ciclo de desarrollo doméstico. Discusiones y estudios recientes. *Estudios Demográficos y Urbanos*, 28 (1). 93-121.
- Arteaga, C. (2005). Exclusión social, vulnerabilidad, y política de asistencia social. En C. Arteaga & S. Solís. (coords.) *Necesidades sociales y desarrollo humano. Un acercamiento metodológico*. (pp. 171-184). Distrito Federal: ENTS, UNAM, Plaza y Valdez.
- Arriagada, I. (2006). *Cambios de las políticas sociales: políticas de género y de familia*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Arroyo, A., & De León, A. & Valenzuela, M. (1991). *Migración rural hacia Estados Unidos. Un estudio regional en Jalisco*. Ciudad de México: CONACULTA.
- Ávalos, S. (2009). Los jóvenes rurales en México. Retos y Desafíos en los estudios actuales. Ponencia en *XXVII Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología. VIII Jornadas de Sociología de la Universidad de Buenos Aires*. Asociación Latinoamericana de Sociología, Buenos Aires.
- _____, & Ramírez, B. & Ramírez, J. & Escobedo, J. (2010, julio-diciembre). La configuración de culturas juveniles en comunidades rurales indígenas de la Sierra Norte de Puebla. *Culturales*, VI (12). 117-146.
- Ávila, J. (2012). Población y desarrollo rural en México. [Versión electrónica]. *Comité especial de población y desarrollo de la Comisión Económica para América Latina*. Conferencia en Quito, Ecuador. Recuperado el 8 de mayo de 2014, de: <http://www.cepal.org/celade/noticias/paginas/6/47466/5-2joseluisavila.pdf>
- Bada, X. & Fox, J. (2014, octubre). Patrones migratorios en contextos de ruralidad y marginación en el campo mexicano, 2000-2010: Cambios y continuidades. *Revista ALASRU. Análisis Latinoamericano del medio rural*, Nueva época (10). 277-296.

- Bartra, Armando. (2006). *El capital en su laberinto. De la renta de la tierra a la renta de la vida*. Ciudad de México: UACM, Centro de Estudios para el Desarrollo Rural Sustentable y la Soberanía Alimentaria de la Cámara de Diputados, Itaca.
- Balardini, S. (1999, mayo). Políticas de juventud: Conceptos y la experiencia argentina. [Versión electrónica]. *Última Década*, (10). 1-16. Recuperado el día 12 de abril de 2015, de: <http://2fwww.redalyc.org/articulo.oa?id=19501004>
- _____ (2000, septiembre). De los jóvenes, la juventud y las políticas de juventud. [Versión electrónica]. *Última década*, 8 (13). 11-24. Recuperado el día 12 de abril de 2015, de: http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-22362000000200002
- Berger, P. & Luckmann, T. (2001). *La construcción social de la realidad*. Buenos Aires: Amorrortu.
- Bevilaqua, J. (2009, mayo - agosto). Juventud rural: una invención del capitalismo industrial. *Estudios Sociológicos*, XXVII (80). 619-653.
- Boltvinik, J. (2004). Las políticas focalizadas de combate a la pobreza en México. El Progreso/Oportunidades. En J. Boltvinik, y A. Damián *La pobreza en México y el mundo. Realidades y desafíos*. (pp. 315-347). Distrito Federal: Siglo XXI.
- Bonfil, P. (2001). ¿Estudiar para qué? Mercados de trabajo y opciones de bienestar para las jóvenes del medio rural. La educación como desventaja acumulada. En E. Pieck, (coord.) *Los jóvenes y el trabajo. La educación frente a la exclusión social*. Ciudad de México: UIA; IMJ; UNICEF; Cinterfor-OIT, RET y CONALEP.
- Bourdieu, P. (2002). La "juventud" no es más que una palabra. En P. Bourdieu *Sociología y cultura* (pp. 163-173). México: Grijalbo, CONACULTA.
- Brito, R. (2004). Cambio generacional y participación juvenil durante el cardenismo. En J. Pérez & M. Urteaga. (coords.) *Historias de los Jóvenes en México. Su presencia en el siglo XX*. (pp. 233-277). Distrito Federal: SEP; Instituto Mexicano de la Juventud (IMJ); AGN.

- Busso, G. (2001). *Vulnerabilidad social: Nociones e implicancia de Políticas para Latinoamérica a Inicios del siglo XXI*. Distrito Federal: CEPAL.
- Bustelo, M. (2001) *La evaluación de las políticas públicas de igualdad de género de los gobiernos central y autonómicos en España: 1995-1999*. (Tesis inédita de Maestría). Universidad de Complutense de Madrid. Facultad de Ciencias Políticas y Sociología. Madrid.
- Cabrera, L. & Escobedo, J.S. (2016). Política pública en el desarrollo de la juventud rural. *GeoGraphos* [Versión electrónica], 7 (87) (3). 1-15. Recuperado de: <https://web.ua.es/es/revista-geographos-giecryal/documentos/pydes-3-cabrera-escobedo.pdf>
- Cáceres, P. (2003). Análisis cualitativo de contenido: una alternativa metodológica alcanzable [Versión electrónica]. *Psicoperspectivas*, II (3). 53-82. Consultado el día 11 de marzo de 2016, en: <http://www.psicoperspectivas.cl/index.php/psicoperspectivas/article/viewFile/3/3>
- Caputo, L. (2006). Estudios sobre Juventud Rural en América Latina. Limitaciones y Desafíos para una Agenda de Investigación sobre Juventud Rural. Ponencia presentada en el *Seminario Internacional: Investigación sobre Juventud y Políticas Públicas de Juventud*. FLACSO sede Argentina/CELAJU/UNESCO. PANEL: Estudios regionales sobre juventud ¿integraciones o fragmentaciones? En el marco del FORO INTERNACIONAL sobre el Nexo entre Políticas y Ciencias Sociales (IFSP) de UNESCO/MOST. 20-24 de febrero de 2006, Argentina / Uruguay
- Cárdenas, C. (2011). (In)visibilización juvenil: acerca de las posibilidades de las y los jóvenes en la historia reciente del país. [Versión electrónica]. *Última Década*, 19 (35). 11-31. Recuperado el 1 de marzo, de <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=19520748002>
- Cardozo, M. (2006). *La evaluación de políticas y programas públicos. El caso de los programas de desarrollo social en México*. Ciudad de México: H. Cámara de Diputados, LIX Legislatura, Miguel Ángel Porrúa.

- Carvajal, Á. (2002, enero - junio). Teorías y modelos: formas de representación de la realidad. [Versión electrónica]. *Comunicación*. 12 (1). 1-14. Recuperado el día 17 de septiembre de 2015, de: <http://www.redalyc.org/pdf/166/16612103.pdf>
- Case, K. & Fair, R. (1997). *Principios de Microeconomía*. Ciudad de México: Prentice-Hall.
- Castillo, H. (1998). Los proyectos juveniles: entre la utopía y la cooptación política. En Casas *et. al. Las Políticas sociales de México en los años noventa*. (pp. 365-395) Distrito Federal: UNAM, FLACSO, Plaza y Valdés.
- Cejudo, G. (2010). Discurso y políticas públicas. Enfoque constructivista. En M. Merino *et. al Problemas, decisiones y soluciones. Enfoques de política pública*. (pp. 93-125) México: CIDE, FCE.
- CIPSVD. (2016). *Informe de avances y resultados* [versión electrónica]. Recuperado el día 14 de noviembre de 2016, de: https://s3-us-west-2.amazonaws.com/opi-platforms/portal/comision_intersecretarial.pdf
- CNPDiPC (2011a). *Modelo CNPDyPC*. [Presentación de Power Point]. Recuperado el día 10 de agosto de 2016, de: [http://www.secretariadoejecutivosnp.gob.mx/work/models/SecretariadoEjecutivo/Resource/207/1/images/Centro_Nacional_Preencion_Delito_Participacion_Ciudadana\(1\).pdf](http://www.secretariadoejecutivosnp.gob.mx/work/models/SecretariadoEjecutivo/Resource/207/1/images/Centro_Nacional_Preencion_Delito_Participacion_Ciudadana(1).pdf)
- _____ (2011b). *Tercera reunión de enlaces SUBSEMUN*. [Presentación de Power Point]. Recuperado el día 10 de agosto de 2016, de: http://www.secretariadoejecutivo.gob.mx/work/models/SecretariadoEjecutivo/Resource/755/1/images/CNPDiPC_3ra_Reunion_Nacional.pdf
- Civera, A. (2008). *La escuela como opción de vida: la formación de maestros normalistas rurales en México, 1921-1945*. Zinacantepec: El Colegio Mexiquense.
- Chalmers, A. (1982). *¿Qué es esa cosa llamada ciencia?* Ciudad de México: Siglo XXI.
- Chemo, P. (2013) Presentación. En CONAPO. *La Situación Demográfica en México. 2013*. (pp. 9-10) México: Autor.

- Cohen, E. & Franco, R. (1992). *Evaluación de Proyectos Sociales*. Distrito Federal: Siglo XXI.
- Concheiro, L. & Grajales, S. (2009, 1er semestre). Nueva ruralidad y desarrollo territorial. Una perspectiva desde los sujetos sociales. *Veredas*. 10 (18) 145-167.
- CONEVAL. (2014a). *Metodología para la medición multidimensional de la pobreza en México*. Distrito Federal: Autor.
- _____ (2014b). *Pobreza urbanas y de las zonas metropolitanas en México*. Distrito Federal: Autor
- _____ (2014c). *Programa de apoyo a Jóvenes emprendedores agrarios. Evaluación específica de desempeño. Informe completo*. Distrito Federal: Autor.
- _____ (2015a). *Consideraciones para el Proceso Presupuestario 2016*. Ciudad de México: Autor.
- _____ (2015b). *Informe de evaluación de la política de desarrollo social en México 2014*. Distrito Federal: Autor.
- _____ (2016). *Modelo de Términos de Referencia para la Evaluación en Materia de Diseño*. Ciudad de México: Autor.
- _____ & UNICEF. (2012). Pobreza y derechos sociales de niñas, niños y adolescentes en México, 2010-2012. Reporte ejecutivo. [Versión electrónica] Distrito Federal: Autor. Recuperado el día 12 de marzo de 2015, de: http://www.unicef.org/mexico/spanish/UN_BriefPobreza_web.pdf
- _____ . (2016). Pobreza y derechos sociales de niñas, niños y adolescentes en México, 2014. [Versión electrónica] Ciudad de México: Autor. Recuperado el día 30 de abril de 2015, de: http://www.unicef.org/mexico/spanish/MX_Pobreza_derechos.pdf
- Contreras, E. (2000). Una visión crítica de los programas actuales de combate a la pobreza. En E. Cordera & A. Ziccardi (coords.) *Las políticas sociales de México al fin del milenio. Descentralización, diseño y gestión*. (pp. 497- 510) Ciudad de México: CH, FE, IIS, UNAM.

- _____ (2005). Pobreza, vulnerabilidad y política social: nuevos y viejos enfoques. En C. Arteaga & S. Solís. (coords.) *Necesidades sociales y desarrollo humano. Un acercamiento metodológico*. (pp. 171-184). Distrito Federal: ENTS, UNAM, Plaza y Valdez.
- Contreras, F. (2013, junio). Cambios ocupacionales en los contextos rurales de México. [Versión electrónica]. *Revista Facultad de Ciencias Económicas: Investigación y Reflexión*, XXI (1) 147-166. Recuperado el día 15 de marzo de 2014 de: <http://2fwww.redalyc.org/articulo.oa?id=90928088009>
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Vigente al 22 de abril de 2016. Recuperada de: <http://info4.juridicas.unam.mx/ijure/tcfed/9.htm?s=>
- Cordera, R. (2007). La cohesión social en tiempos mutantes: algunos desafíos. En R. Cordera & C. Cabrera (coords.) *La Política social en México: Tendencias y Perspectivas*. (pp.203-246). Distrito Federal: FE. UNAM.
- _____ & Provencio, E. (coords.) (2016). *Informe del Desarrollo en México 2016*. Ciudad de México: Coordinación de Humanidades, Programa Universitario de Estudios del Desarrollo, UNAM.
- Cortez, F. (2006). *Análisis de dos programas de transferencias económicas condicionadas bajo el método comparado de Políticas Públicas*. [Versión electrónica]. Tesis de Maestría. FLACSO. Sede México. Recuperado el día 20 de febrero de 2016, de: en http://www.flacso.edu.mx/biblioiberoamericana/TEXT/I_PROMOCION/Cortez_F72415.pdf
- Crenshaw, K. (2012). Cartografiando los márgenes. Interseccionalidad, políticas identitarias y violencia contra las mujeres de color. En R. Platero (ed.). *Intersecciones: cuerpos y sexualidades en la encrucijada*. (pp. 87-122). Barcelona: Bellaterra.
- Cuna, E. (2006, mayo-junio). Análisis de las políticas gubernamentales dirigidas a la juventud en la administración foxista. Hacia la explicación del inmovilismo y el fracaso. [Versión electrónica]. *El Cotidiano*, 21 (137). 92-101. Recuperado el día 12 de abril de 2016 de: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=32513711>

- Daza, J.C. (2002). *La próxima generación. Juventud rural del Estado de Colima a inicios del nuevo milenio*. (Tesis inédita de Maestría). Universidad de Colima. Facultad de Ciencias Políticas y Sociales. Colima.
- de Grammont, H. (2010). La nueva ruralidad ¿un concepto útil para repensar la relación campo-ciudad en América Latina?. [Versión electrónica] *Ciudades*, (85). 2-6. Recuperado el día 20 de marzo de 2015, de: <https://www.academia.edu/7405879/4>. Carton de Grammont
- De la Torre, A. (2016). *Entre el Sendero Rural y el trayecto personal. Trayectorias educativas y laborales como vías de modalidad social de jóvenes rurales*. (Tesis inédita de Maestría). CIESAS.
- deLeon, P. (1997, primer semestre). Una revisión del proceso de las políticas: de Laswell a Sabatier. *Gestión y política pública*, VI (1). 5-17.
- Delgado, J. (1999). La nueva ruralidad en México. [Versión electrónica] En *Investigaciones Geográficas* 139. 82-93.
- Di Virgilio, M.M. & Solano, R. (2012). *Monitoreo y evaluación de políticas, programas y proyectos sociales*. Buenos Aires: CIPPEC y UNICEF.
- DOF (2013, 16 diciembre). *Programa Sectorial de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano 2013-2018*. (pp. 64-112). Ciudad de México: Autor.
- ____ (2014a, 3 diciembre). *Decreto por el que se emite la Declaratoria de Zonas de Atención Prioritaria para el año 2015*. [Versión electrónica]. Recuperado el día 11 de diciembre de 2016, de: <http://www.microrregiones.gob.mx/documentos/2015/Declaratoria-ZAP-2015.pdf>
- ____ (2014b, 30 abril). *Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia 2014-2018*. [Versión electrónica]. Recuperado el día 15 de diciembre de 2015, de: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5343087&fecha=30/04/2014
- ____ (2014c, 31 diciembre). *Reglas de Operación del Programa de Apoyo a Jóvenes Emprendedores Agrarios, para el ejercicio fiscal 2015 y subsecuentes*. [Versión

electrónica]. Recuperado el día 9 agosto de 2016, de:
http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5377911&fecha=31/12/2014

_____ (2014d, 29 diciembre). *Reglas de Operación del Programa de Esquema de Financiamiento y Subsidio Federal para Vivienda para el ejercicio fiscal 2015*. [Versión electrónica]. Recuperado el día 6 agosto de 2016, de:
http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5377628&fecha=29/12/2014

_____ (2015, 4 marzo). *Programa Institucional del INCA Rural 2014-2018*. [Versión electrónica]. Recuperado el día 8 de octubre de 2016, de:
http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5384243&fecha=04/03/2015

_____ (2015a, 30 diciembre). *Reglas de Operación de los Programas de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación para el ejercicio fiscal 2016*. [Versión electrónica]. Recuperado el día 8 de octubre de 2016, de:
http://www.sagarpa.gob.mx/agricultura/Programas/proagro/Normatividad/Documents/2016/Reglas_Operacion_2016_sagarpa_DOF_OFICIAL.pdf

Domínguez, M. (2014). *Abordaje Metodológico de Políticas Públicas de Juventud Rural con Perspectiva de Género*. Asunción: Gobierno Nacional de Paraguay, Ministerio de Agricultura y Ganadería.

Duarte, K. (2000). ¿Juventud o Juventudes? Acerca de cómo mirar y remirar a las juventudes de nuestro continente. *Última década*, 8 (13). 59-77.

Duhau, E. (2001). Política Social, pobreza y focalización. Reflexiones en torno al programa de educación, salud y alimentación. En A. Ziccardi (comp.) *Pobreza, desigualdad social y ciudadanía. Los límites de las políticas sociales en América Latina*. (pp. 311-326). Buenos Aires: CLACSO.

Durkheim, É. (1999). *Educación y Sociología*. Ciudad de México: Dialogo.

_____ (2001). *La división del trabajo social*. Madrid: Akal.

Durston, J. (1996). Estrategias de vida de la juventud rural en América Latina. En CEPAL & UNICEF & OIJ *Juventud rural, modernidad y democracia*. (pp. 55-88). Santiago de Chile: Autor.

- _____ (1998a). *Juventud y Desarrollo Rural: Marco Conceptual y Contextual*. Santiago de Chile: CEPAL.
- _____ (1998b) *Juventud Rural en México en Brasil y México. Reduciendo la Invisibilidad*. s.d: CEPAL.
- _____ (2000). *Juventud rural y Desarrollo en América Latina. Estereotipos y Realidades*. En S. Donas (comp.) *Adolescencia y Juventud en América Latina*. San José de Costa Rica: Libro Universitario Regional (LUR).
- _____ & Espíndola, D. (2010). *Tierras para la juventud rural. Lecciones de cuatro experiencias en América Latina*. Santiago de Chile: PROCASUR.
- Dussel, E. (1993). Europa, Modernidad y Eurocentrismo. [Versión electrónica]. En E. Lander (coord.) *La colonialidad del saber: eurocentrismo y ciencias sociales. Perspectivas Latinoamericanas*. (pp. 41-53). Recuperado el 29 de febrero de 2016, de: <http://enriquedussel.com/txt/1993-236a.pdf>
- Edouard, F. (2009). *Sistematización de experiencia juventud y tierra: Fondo de tierra e instalación del joven emprendedor rural, México*. Santiago de Chile: PROCASUR, Santiago de Chile.
- Espíndola, D. (2002). Nuevo enfoque en políticas públicas de juventud rural. En *Seminario Internacional. Revalorización de los Grupos Prioritarios en el Medio Rural. Memoria*. Distrito Federal: SAGARPA, IICA, INCA-Rural.
- Estrada, M. & Hernández, R. (2002). La construcción social de la pobreza rural en el marco de la globalización. *Polis: Investigación y Análisis Sociopolítico y Psicosocial*. 2 (2). 65-104.
- Evangelista, E. (2009). Trabajo Social Contemporáneo: Aproximaciones y proyecciones. *Trabajo Social*, V (20). 7-36.
- FAO (2010). *Evaluación del Programa Joven Emprendedor rural y Fondo de Tierras (JERFT). Informe final*. Distrito Federal: Autor.
- _____ (2012). *Programa Joven Emprendedor rural y Fondo de Tierras (JERFT). Informe final*. Distrito Federal: Autor.

- Feixa, C. (1995, marzo). "Tribus urbanas" & "chavos banda". Las culturas juveniles en Cataluña y México. *Nueva Antropología*, XIV (47). 71-93.
- _____ (1998). *El reloj de arena. Las culturas juveniles en México*. Ciudad de México: Secretaría de Educación Pública (SEP), Causa Joven.
- _____ (1999). *De jóvenes, bandas y tribus. Antropología de la Juventud*. Barcelona: Ariel.
- _____ (2003, julio-diciembre). Del reloj de arena al reloj digital. *JOVENes. Revista de estudios sobre la juventud*, 7 (19). 6-27
- _____ & González, Y. (2006). Territorios baldíos: identidades juveniles indígenas y rurales en América Latina. *Papers. Revista de Sociología*, (79). 171-193.
- Fernández de la Reguera, A. (2014). Procesos de Autonomía para participar en decisiones: una propuesta teórico-metodológica en contextos migratorios. *GénEros Revista de Investigación y Divulgación Sobre Los Estudios de Género*, Época 2 (15). 31-51.
- Fernández, P. & Ávila, D. (1999, julio-diciembre). Análisis comparativo entre jóvenes rurales y urbanos. *Jóvenes*, (9). 84-94.
- Figuroa, D. (2005) Políticas públicas y pueblos indígenas: consideraciones alrededor de los peligros del esencialismo en el reconocimiento de los derechos colectivos. En P. Yanes, & V. Molina, & G. González (coords.) *Urbi Indiano. La larga marcha a la ciudad diversa*. Ciudad de México: UACM, Dirección General de Equidad y Desarrollo Social.
- Franco, R. (1996). *Los paradigmas de la política social en América Latina*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Fundación Idea (s.a.) *Política y programas para el desarrollo de la juventud. Evaluación Transversal*. [Versión electrónica]. Ciudad de México: Autor, IMJUVE, UNPFA. Recuperado el día 18 de junio, de http://www.unpfa.org.mx/ET/Evaluacion_Transversal.pdf

- Gaceta Oficial del GDF (2012). *Programa de Desarrollo Agropecuario y Rural en la Ciudad de México*. Décima séptima época. Número 1279. Tomo I. (pp. 164- 186)
- _____ (2015) *Reglas de operación del Programa de Desarrollo Agropecuario y Rural en la Ciudad de México*. Décima octava época. Número 19. Tomo I. (pp. 131-147)
- Giddens, A. (2003). *La constitución de la sociedad. Bases para la teoría de la estructuración*. Buenos Aires: Amorrortu.
- Giménez, G. (1995, enero-abril). Modernización, Cultura e Identidad Social. *Espiral*, 1 (2). 35-55.
- _____ (2002, enero - diciembre). Introducción a la sociología de Pierre Bourdieu. [Versión electrónica] *Colección Pedagógica Universitaria*, (37-38). 1-11. Recuperado el día 18 de febrero de 2015, de: http://www.uv.mx/cpue/colped/N_3738/B%20Gilberto%20Gimenez%20Introduccion%202.pdf
- _____ (2005, julio-septiembre). Cultura, identidad y metropolitanismo global. *Revista Mexicana de Sociología*, 67 (3) 483-512.
- Gobierno de la República. *Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018*. Recuperado el día 18 de febrero de 2015, de: <http://pnd.gob.mx/>
- Goel, U. (2015). From methodology to contextualisation. The politics and epistemology of intersectionality. *Raisons Politiques*, 2 (58). 25-38
- Goffman, E. (2009). *Estigma: La identidad deteriorada*. Buenos Aires: Amorrortu
- González Ulloa, P. (2008). Los indígenas de la Ciudad de México. En P. González Ulloa (coord.) *Hacia la multiculturalidad en México: Un debate abierto*. Xalapa: El Colegio de Veracruz.
- _____ (2012). La identidad ante un mundo de incertidumbres. En J. López y P. González Ulloa (coords.) *Debates y Reflexiones sobre la identidad*. (pp.51-74). México: Gobierno del Estado de Veracruz.

- _____.(2015). *¿Qué mantiene unida a la sociedad? De la teoría a la operativización*. Ciudad de México: UNAM, La Biblioteca.
- González, Y. (2003, octubre). Juventud rural: trayectorias teóricas y dilemas identitarios. *Nueva Antropología*, XIX (23). 153-175.
- González, S. & Larralde, A. (2013). Conceptualización y medición de lo rural. Una propuesta para clasificar el espacio rural en México. En CONAPO *La Situación Demográfica en México 2013*. (141-157). Ciudad de México: Autor.
- Hall, P. & Taylor, R. (1999). “La ciencia política y los tres nuevos institucionalismos”. En V. Alarcón & H. Zamitiz (eds.) *Enfoques contemporáneos en Ciencias Políticas. Revista conmemorativa del 25a aniversario del Colegio de Ciencias Políticas y Administración Pública*. (pp. 15-51). Ciudad de México: Autor.
- Hernández, A. (2009). Jóvenes rurales: Nuevos migrantes o excluidos viajeros?. En *Memorias del 53 Congreso Internacional de Americanistas, Simposio Juventud Rural e Indígena en América Latina: Viejas y Nuevas Exclusiones*. Distrito Federal: ENAH, UIA.
- Hernández, D. & Orozco, M. & Vázquez, S. (2008, primer semestre). Métodos de focalización en la política social en México. Un estudio comparativo. *Economía mexicana*, Nueva época XVII (1) 101-137
- Herrera, F. (2012). *Desarrollo rural en México. Políticas y Perspectivas*. Buenos Aires: Mnemosyne.
- _____ (2013, 1er semestre). Enfoques y políticas de desarrollo rural en México. Una revisión de su construcción institucional. *Gestión y Política Pública*, XXII (1). 131-159.
- Horkheimer, M. & Adorno, T. (1998). *Dialéctica de la ilustración*. España: Trotta.
- Hurtado, D. (2004). Globalización y Exclusión: De la invisibilización a la visibilización consumista de los jóvenes y los imaginarios de resistencia. *Última década*, 12 (20). 107-120.

- Ibarrola, M. (1994). Enfoques sociológicos para el estudio de la educación, en C.A. Torres, & G. González (coords) *Sociología de la educación. Corrientes contemporáneas*. (pp. 21-40). Buenos Aires: Miño y Dávila.
- IMJUVE. (2014). *Programa Nacional de Juventud. PROJUVENTUD. 2014-2018*. Ciudad de México: SEDESOL, IMJUVE.
- _____. (2015a, septiembre, 20). LANZAN LA “CONSULTA NACIONAL JUVENIL” PRO-JUVENTUD 2014 – 2018. [Boletín de la página web del IMJUVE]. Recuperado el día 12 de octubre de 2016, de: http://www.imjuventud.gob.mx/pagina.php?pag_id=623
- _____. (2015b). *Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018. Programa Nacional de Juventud. PROJUVENTUD. 2014-2018. Logros 2014*.
- _____. (s/f.a). *Políticas de Operación 2015. Programa E016: Generación y articulación de políticas públicas integrales de juventud*. Ciudad de México: Autor.
- _____. (s/f.b). *Políticas de Operación 2015. Programa U0008: Subsidio a Programas para Jóvenes*. Ciudad de México: Autor.
- INEGI. (2005). *Población Rural y Rural ampliada en México, 2000*. Aguascalientes: Autor.
- _____. (2010). *Perfil sociodemográfico Estados Unidos Mexicanos. Censo de Población y Vivienda 2010*. Ciudad de México: Autor.
- _____. (2015). *Encuesta Intercensal. Principales resultados*. Ciudad de México: Autor
- _____. (2015a). *Encuesta Intercensal 2015*. [Base de datos] Recuperada el día 12 de febrero de 2016, de: <http://www3.inegi.org.mx/sistemas/tabuladosbasicos/default.aspx?c=33725&s=est>
- Ingram, H., Schneider, A. & deLeon, P. (2010). La construcción social y el diseño de políticas. En P. Sabatier *Teorías del proceso de las políticas públicas*. (pp.99-138). Buenos Aires: Proyecto de Modernización del Estado.

- Jaime, F, & Dufor, G, & Alessandro, M, & Amaya, P, (2013). *Introducción al análisis de Políticas Públicas*. Buenos Aires: Universidad Nacional Arturo Jauretch.
- Jiménez, C. & Evangelista, A. (2008). Relaciones de género y vulnerabilidad ante el VIH/Sida en jóvenes rurales: estudio de caso en dos Comunidades de Las Margaritas, Chiapas. *Anuario CESMECA*. 401-422.
- Juárez, A. (2014). La vida comunitaria frente al desarraigo juvenil. Un acercamiento a problemáticas de migración, adicciones y violencia desde la subcultura de un sector de la juventud. El caso de los jóvenes de San Cristóbal, Jalisco. Tesis inédita de Maestría). Posgrado de Desarrollo Rural. UAM Xochimilco.
- Kessler, G. (2005) *Estado del arte de la investigación sobre juventud rural en América Latina*. [Versión electrónica]. Buenos Aires: Secretaria de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentos-República Argentina. Recuperado el 11 de agosto de 2014, de: <http://www.relajur.org/tema%20del%20mes/Tema%20del%20Mes%20Enero.pdf>
- Krauskopf, D. (2000a). *La construcción de políticas de juventud en América Latina*. [Versión electrónica]. Buenos Aires: CLACSO. Recuperado el día 27 de agosto de 2016, de: <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/clacso/gt/20101023014421/krauskopf.pdf>
- _____ (2000b): *La inclusión de la juventud rural en políticas y estrategias*. [Versión electrónica] Recuperado el día 11 de septiembre de 2015, de: <http://www.centroamericajoven.org/sites/default/files/La%20inclusi%C3%B3n%20de%20la%20juventud%20rural%20en%20pol%C3%ADticas.pdf>
- Lamnek, S. (2002). *Teorías de la criminalidad*. Ciudad de México: Siglo XXI.
- Larroyo, F. (1967). *Historia comparada de la educación en México*. Distrito Federal: Porrúa.
- Ley General de Desarrollo Social (2004). Diario Oficial de la Federación. Última reforma publicada en el DOF el 7 de noviembre de 2013. México. Recuperada el día 25 de abril de 2016, de: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/264.pdf>

- Leccardi, C. & Feixa, C. (2011). El concepto de generación en las teorías sobre la juventud. [Versión electrónica]. *Última década*, 19 (34). 11-32. Recuperado el 13 de noviembre de 2015, de http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-22362011000100002&lng=es&tlng=es. 10.4067/S0718-22362011000100002
- Levy, S. (2007, julio -septiembre). ¿Pueden los programas sociales disminuir la productividad y el crecimiento económico?: Una hipótesis para México. *El Trimestre Económico*, 74 (295) (3). 491-540.
- Littlewood, P., Herkommer, S. & Koch, M. (2005). El discurso de la exclusión social: un análisis crítico sobre conceptos y modelos de interpretación. En J. Luengo (comp.) *Paradigmas de gobernación y exclusión social en la educación. Fundamentos para el análisis de la discriminación escolar contemporánea*. Barcelona: Pomares.
- López, A.J. (2009). *Construcción social de "juventud rural" y políticas de juventud rural en la zona andina colombiana*. (Tesis inédita de Maestría). Centro de Estudios Avanzados en Niñez y Juventud alianza de la Universidad de Manizales. Disponible en: <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/Colombia/alianza-cinde-umz/20091215041213/tesis-lopez.pdf>
- López, F. (2006). Autonomías indígenas en América: de la demanda de reconocimiento a su construcción. En M. Berraondo (ed). *Pueblos indígenas y Derechos Humanos*. (pp. 423-450). Bilbao: Universidad de Deusto.
- Lopez-Silva, P. (2013). Realidades, construcciones y dilemas. Una revisión filosófica al construccionismo social. [Versión electrónica] *Cinta Moebio*, (46). 9-25 Recuperado el día 10 de enero de 2015, de: <http://www.scielo.cl/pdf/cmoebio/n46/art02.pdf>
- Mackinlay, H. (2011, julio-diciembre). Las relaciones corporativas en el sector rural: 1940-2000. *Artículos y ensayos de sociología rural*, 6 (12) 13-51.
- Majone, G. (2005). *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas*. Ciudad de México: Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C., FCE.

- Marcial, R. (2007). Políticas públicas de juventud en México: discursos, acciones, actores e instituciones. [Versión electrónica]. En *XXVI Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología*. Guadalajara: Asociación Latinoamericana de Sociología. Recuperado el día 14 de enero de 2016 de: <http://www.aacademica.org/000-066/1768>
- _____ (2011). Políticas públicas de juventud en México: discursos, acciones e instituciones. [Versión electrónica]. *Ixaya Revista Universitaria de Desarrollo Social*, (7). 9-49. Recuperado el día 10 de noviembre de 2015, de: <http://www.ixaya.cucsh.udg.mx/sites/default/files/caleidoscopio1.pdf>
- _____ & Vizcarra, M. (2006). *Jóvenes y políticas: Jalisco, México*. Guadalajara: El Colegio de Jalisco; Instituto Jalisciense de la Juventud; Red Jalisciense de Investigadores sobre Juventud; Centro de Investigación y Estudios de la Juventud.
- Martínez, R. (2005). *Evaluación de Programas y Proyectos Sociales* [Presentación de *power point*]. S.L.: CEPAL. Recuperado el día 12 de febrero de 2016, de: <http://www.cepal.org/ilpes/noticias/paginas/0/22990/rodrigomartinezpres.pdf>
- Marx, K. & Engels, F. (1998). *El manifiesto del partido comunista*. Barcelona: Grijalbo, Mondadori.
- Medina, P. & Urteaga Castro, M. & Bonilla, L. (2013). Los Guaches de la Tierra Caliente de Guerrero: configuraciones de lo juvenil en un espacio rural. En L. Pacheco & R. Román & M. Urteaga Castro (coords.) *Jóvenes rurales: Viejos dilemas, nuevas realidades*. (pp. 19-30) Ciudad de México: Universidad Autónoma de Nayarit, Juan Pablos.
- Medina, P.S. (2013). *Estrategias de reproducción social de mujeres jóvenes rurales frente al narcotráfico*. (Trabajo Final de Master). MIJS. Joventut I Societat. Màster Interuniversitari. Disponible en: <http://dugidoc.udg.edu/bitstream/handle/10256/8790/TFM%20Perla%20Medina%20MIJS.pdf?sequence=1>
- Medrano, A. (2010). *Principales efectos de la focalización como parte modelo de política social neoliberal*. Distrito Federal: EVALÚA DF

- _____ & Berrios, P. (2013) *Política social en ámbito subnacional en México: análisis del diseño de programas de apoyo económico para mujeres en tres entidades federativas*. (Documento de trabajo. Informe de investigación). Buenos Aires: CLACSO. Disponible en <http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/becas/20131226023828/final.pdf>
- Meneses, M. (2012). Apuntes para el análisis sobre las identidades juveniles. En J. López & P. González Ulloa (coords.) *Debates y Reflexiones sobre la identidad*. (pp. 298-325) México: Gobierno del Estado de Veracruz.
- Mendoza, H. (2011, septiembre-diciembre). Los estudios sobre la juventud en México. *Espiral*, XVIII (52). 193-224.
- Mercado, P., & Nava, R.M. (2013, enero-junio). Calidad de vida y expectativas de migración en jóvenes de zonas rurales del Estado de México. *Población y Salud en Mesoamérica*, 10 (2). 1-19-
- Merino, M. (2010). La importancia de la ética en el análisis de las políticas públicas. En M. Merino et. al *Problemas, decisiones y soluciones. Enfoques de política pública*. (pp. 27-60) México: Centro de Investigación y Docencia Económica CIDE, FCE.
- _____ & Cejudo, G. (2010). Introducción. En M. Merino et. al *Problemas, decisiones y soluciones. Enfoques de política pública*. (pp. 9-25) México: CIDE, FCE.
- _____ & Burgos, R. & Mendoza, L. & Gutiérrez, C. & Elías, G. & Veloz, L. & Hernández, J. (2015). *Desiguales, invisibles y excluidos. Discriminación presupuestaria y grupos vulnerables, 2010-2013*. Ciudad de México: CIDE; CONAPRED.
- _____ & Vilalta, C. (2014). *La desigualdad de trato en el diseño del gasto público federal mexicano. Indicadores sobre equidad, visibilidad e inclusión en los programas presupuestarios federales de 2010 a 2012*. Ciudad de México: CIDE; CONAPRED.
- México Evalúa (2014). *Prevención del delito en México: ¿Dónde quedó la evidencia?*. Ciudad de México: Autor.

- Meyer, L. (2015, enero-marzo). Felipe Calderón o el infortunio de una transición. *Foro Internacional*, XV (1). 16-44.
- Mier y Terán, M. (2004, julio-diciembre). Pobreza y transiciones familiares a la vida adulta en las localidades rurales de la Península de Yucatán. *Población y Salud en Mesoamérica*, 2 (1). 1-43.
- _____ (2007). Transición a la vida adulta. Experiencias de las jóvenes rurales y urbanas. En Y. Palma, & L. Nuñez, & A.M. Chávez, & P. Uribe (coords). *La salud reproductiva en México. Análisis de la Encuesta Nacional de Salud Reproductiva 2003*. (pp. 85-106). Distrito Federal: SS, CRIM, UNAM.
- Miguelé, R. (2006). Transfiguraciones del pluralismo cultural. En D. Gutiérrez (coord.) *Multiculturalismo, desafíos y perspectivas*. Ciudad de México: Siglo XXI. UNAM, COLMEX.
- Montemayor, C. (2001) *Los pueblos indios de México hoy*. Ciudad de México: Planeta.
- Mora, M. & Orlinda, O. Los jóvenes en el inicio de la vida adulta: trayectorias, transiciones y subjetividades. *Estudios sociológicos*, XXVII (79). 267-289.
- Muller, P. (2002). *Las políticas públicas*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Muñoz -Villarreal, O. (2014, segundo semestre). Los jóvenes en el medio rural, entre la crisis y la defensa de la memoria biocultural. *Análisis Plural*, segundo semestre. 159-170.
- Nateras, A. (2001, enero-febrero). Foxilandia y los jóvenes invisibles [Versión electrónica]. *El Cotidiano*, 17 (105). 97-107. Recuperado el día 12 de mayo de 2016, de: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=32510510>
- Ochoa, S. (2006). *Panorama mundial de las pensiones no contributivas*. [Versión electrónica] Distrito Federal: Centro de Estudios Sociales y de opinión Pública; Cámara de Diputados. Recuperado el día 1 de mayo de 2016, de: www3.diputados.gob.mx/.../Documentos%20de%20Trabajo%202.pdf
- Oehmichen, C. (2010). Cancún: la polarización social como paradigma en un México Resort. *Alteridades*, 20 (40). 23-34.

- ONU-HABITAT (2010). *Guía para la prevención con jóvenes. Hacia Políticas de Cohesión Social y Seguridad Ciudadana*. Santiago: Autor / Universidad Alberto Hurtado de Chile.Facultad de Derecho.
- OIJ. (2013). *Agenda de Desarrollo e Inversión Social en Juventud: una estrategia Post 2015 para Iberoamérica*. [Versión electrónica]. Madrid: Autor. Recuperado el día 22 de marzo de 2015, de: http://www.oij.org/file_upload/news/doc/20130905182813_87.pdf
- ____ & CEPAL (2014). *Invertir para transformar. La Juventud como protagonista del desarrollo*. . [Versión electrónica]. S.L: CEPAL, OIJ, IMJUVE. Recuperado el día 22 de marzo de 2015, de: http://www.oij.org/file_upload/publicationsItems/document/20141023131557_25.pdf
- Oliveira, O. & Mora, M. (2008, julio-septiembre). Desigualdades sociales y transiciones a la adultez en el México contemporáneo. *Papeles de población*, 14 (57). 117-152.
- Ortiz, I. (2007). *Política social. Guía de Orientación de Políticas Públicas*. Nueva York: ONUDAES.
- Ostrom, E. (2010). La elección racional institucional. Evaluación del marco de análisis y desarrollo institucional. En P. Sabatier *Teorías del proceso de las políticas públicas*. (pp.23-68). Buenos Aires: Proyecto de Modernización del Estado.
- Pacheco, L. (2002). Empoderamiento de los jóvenes rurales. En *Seminario Internacional. Revalorización de los Grupos Prioritarios en el Medio Rural. Memoria*. Distrito Federal: SAGARPA, IICA, INCA-Rural.
- _____ (2006). De la protección de la comunidad rural a la levedad de la ciudadanía en los jóvenes rurales de México. Ponencia presentada en el *VII Congreso Latinoamericano de Sociología Rural*, 20-24 de Noviembre de 2006, Quito, Ecuador.
- _____ (2009, octubre-diciembre). Juventud rural. Entre la tradición y la cultura. En M. Urteaga Castro (coord.). *Juventudes, culturas, identidades, y tribus juveniles en el México contemporáneo*. *Diario de campo*, (56). 51-60

- _____ (2010). Los últimos guardianes. Jóvenes rurales e indígenas. En R. Reguillo (coord.) *Los jóvenes en México*. (124-153). Distrito Federal: FCE, CONACULTA.
- _____ (2013). La construcción de cohesión social en la ruralidad. En L. Pacheco & R. Román & M. Urteaga Castro (coords.) *Jóvenes rurales: Viejos dilemas, nuevas realidades*. (pp. 19-30) Ciudad de México: Universidad Autónoma de Nayarit, Juan Pablos.
- Padilla, T. (2009, marzo-abril). Las normales rurales: historia y proyecto de nación. *El cotidiano*. 154. 85-93
- Pérez, J. (2000a). Visiones y versiones. Los jóvenes y las políticas de juventud. En G. Medina *Aproximaciones a la diversidad juvenil*. (pp.311-314). Distrito Federal: COLMEX.
- _____ (2000b). (coord.). *Jóvenes e instituciones en México, 1994-2000 actores, políticas y programas*. Ciudad de México: Instituto Mexicano de la Juventud (IMJ).
- _____ (2002). PRO(DIÁ)LOGO. Políticas de juventud del nuevo siglo: para mirar lo que vemos. En E. Rodríguez *Actores estratégicos para el desarrollo. Políticas de juventud para el siglo XXI*. (pp. 13-27). Ciudad de México: SEP, IMJUVE.
- _____ (2008). Juventud: un concepto en disputa. En J. Pérez & M. Valdez & M. Suárez *Teorías sobre la Juventud. Las miradas de los clásicos*. (pp. 19-34). Ciudad de México: UNAM, Seminario sobre Educación Superior, Seminario de Investigación en Juventud, Centro Regional de Investigaciones sobre la Universidad y la Educación, Consejo Iberoamericano de investigación en Juventud, Miguel Ángel Porrúa.
- Ponce, C. (2011). Juventudes rurales y desarrollo. Apuntes para una comprensión sociojurídica. *Ixaya Revista Universitaria de Desarrollo Social*. (7). 9-49.
- PNUD. (2014). *Informe sobre el Desarrollo Humano 2014. Sostener el Progreso Humano: Reducir vulnerabilidades y construir resiliencia* Nueva York: Autor.
- Raby, D. (1968, enero). Los maestros rurales y los conflictos sociales en México: 1931-1940. [Versión electrónica]. *Historia Mexicana*. 18 (2). 190-226. Recuperado el día

12 de marzo de 2016, de:
<http://historiamexicana.colmex.mx/index.php/RHM/article/view/1210/1101>.

Raczynski, D. (1995). Focalización de Programas Sociales: Lecciones de la Experiencia Chilena. En J. Vial & D. Raczynski & C. Pizarro *Políticas económicas y sociales en el Chile democrático*. (pp. 217-255) Santiago de Chile: CIEPLAN

Reguillo, R. (2000). *Emergencia de culturas juveniles. Estrategias del desencanto*. Buenos Aires: Norma.

_____ (2009). Jóvenes imaginados: la disputa por la representación (contra la esencialización). En M. Urteaga Castro (coord.) *Juventudes, culturas, identidades, y tribus juveniles en el México contemporáneo. Diario de campo*. 56. 41-50

Retamozo, M. (2012). Constructivismo: epistemología y metodología en las ciencias sociales. En E. de la Garza & G. Leyva (eds) *Tratado de metodología de las ciencias sociales: perspectivas actuales*. (pp.325-350). Ciudad de México: FCE, UAM.

Reyes, A. (2011). *Más allá de los muros. Adolescencias rurales y experiencias estudiantiles en telesecundarias*. Distrito Federal: SEP, Consejo Mexicano de Investigación Educativa, A.C.

Rodríguez, E. (1996). Los desafíos de fin de siglo y la problemática juvenil rural en América Latina. En CEPAL & UNICEF & OIJ. *Juventud rural, modernidad y democracia*. (pp. 33-54). Santiago de Chile: Autor.

_____ (2002). *Actores estratégicos para el desarrollo. Políticas de juventud para el siglo XXI*. Distrito Federal: SEP, IMJ.

_____ (2004). Políticas Públicas de Juventud en América Latina: Empoderamiento de los jóvenes, enfoques integrados, gestión moderna y perspectiva generacional. En *Construcción de Políticas de Juventud –Análisis y perspectivas. Textos presentados en el Seminario Internacional “Producción de Información y Conocimiento para la formulación e implementación de políticas de juventud”*. Manizales: Programa Presidencial Colombia Joven; Centro de Estudios Avanzados en Niñez y Juventud (CINDE); Universidad de Manizales; GTZ; UNICEF.

_____ (2011). *Políticas de juventud y desarrollo social en América Latina: bases para la construcción de respuestas integradas*. [Versión electrónica]. Documento de Trabajo: VIII Foro de Ministros de Desarrollo Social de América Latina. San Salvador: UNICEF. Recuperado el día 14 de enero de 2016 de: <http://www.unesco.org/new/fileadmin/MULTIMEDIA/HQ/SHS/pdf/Youth%20Policies%20and%20Social%20Development%20-%20Building%20Integrated%20Responses%20ES.PDF>

_____ (2015). *Enciclopedia de Juventud. Con P de políticas públicas de juventud en América Latina: de la irrelevancia a la incidencia*. [Versión electrónica]. Distrito Federal: UNAM; Seminario de Investigación sobre Juventud (SIJ). Recuperado el día 14 de enero de 2016, de: <http://www.sij.unam.mx/publicaciones/conPdePolitica-PARAWEB.pdf>

Rodríguez, H. (2008, enero-junio). Del constructivismo al construccionismo: implicaciones educativas. *Revista Educación y Desarrollo Social*, II (1). 71-89

Roth, A-N. (2007, enero-junio). Análisis de las Políticas Públicas: de la pertinencia de una perspectiva basada en el anarquismo epistemológico. *Ciencia política*, (3), 6-29.

_____ (2008, julio-diciembre). Perspectivas teóricas para el análisis de las políticas públicas: ¿de la razón científica al arte retórico? *Estudios Políticos*, (33), 67-91.

Ruiz, N., & Delgado, J. (2014). Territorio y nuevas ruralidades: un recorrido teórico sobre las transformaciones de la relación campo-ciudad. *Revista EURE - Revista De Estudios Urbano Regionales*, 34 (102). 77-95.

Sabatier, P. (2010). Se necesitan mejores teorías. En P. Sabatier *Teorías del proceso de las políticas públicas*. (pp.5-22). Buenos Aires: Proyecto de Modernización del Estado.

_____ & Weible, C. (2010). El marco de las coaliciones promotoras. Innovaciones y clasificaciones. En P. Sabatier *Teorías del proceso de las políticas públicas*. (pp.203-240). Buenos Aires: Proyecto de Modernización del Estado.

SAGARPA & SEDEREC & UNAM (2009). *Diagnóstico del Sector Rural en el Distrito Federal*. Distrito Federal: SEDEREC.

- Salas, H. & González, Í. (2014, enero-marzo). La reproducción de la pluriactividad laboral entre los jóvenes rurales en Tlaxcala, México. *Papeles de Población*. 20 (79). 281-307.
- Sánchez, A. (2009, julio-agosto). Movimientos campesinos en El Cotidiano. *El Cotidiano*. (156). 235-252.
- Sánchez, H (2006). *Génesis, desarrollo y consolidación de los grupos estudiantiles de choque en la UNAM (1930-1990)*. Distrito Federal: UNAM, Facultad de Estudios Superiores Aragón, Porrúa.
- Sánchez, J. (2009). Procesos de institucionalización de la narcocultura en Sinaloa. *Frontera Norte*, 21 (41). 77-103.
- Sánchez, J.J.; (1998). Introducción. En Horkheimer, M; Adorno, T. *Dialéctica de la ilustración*. (pp. 9-46). Madrid: Trotta.
- Schneider, A. & Ingram, H. (1993, jun.) Social Construction of Target Populations: Implications for Politics and Policy. *The American Political Science Review*. 87 (2). 334-347.
- Scott, J. (2000). Descentralización, focalización y pobreza en México. En E. Cordera & A. Ziccardi (coords.). *Las políticas sociales de México al fin del milenio. Descentralización, diseño y gestión*. (pp. 481- 496) Ciudad de México: CH, FE, IIS, UNAM.
- _____ (2005). Desigualdad de oportunidades y políticas públicas en México: el fracaso del proyecto redistributivo. En Aguilar *et. al. Pensar en México*. (pp. 228-277) Distrito Federal: FCE, CONACULTA.
- _____ (2012, septiembre). Pobreza y protección social. [Presentación de Power Point]. SEDESOL (organizador). *Mesas de Discusión sobre Pobreza, Desigualdad y Política Social*. Ciudad de México. Recuperado de: [http://www.2006-2012.sedesol.gob.mx/work/models/SEDESOL/Resource/2759/1/images/Proteccion %20Social%20John%20Scott.pdf](http://www.2006-2012.sedesol.gob.mx/work/models/SEDESOL/Resource/2759/1/images/Proteccion%20Social%20John%20Scott.pdf)

- SEDESOL (2016). *Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018. Programa Nacional de Juventud. PROJUVENTUD. 2014-2018. Logros 2015*. Ciudad de México: Autor
- _____ & SEGOB & CONAPO. (2012). *Catálogo del Sistema Urbano Nacional*. Ciudad de México: Autor.
- Sen, A. (2003, junio). La economía política de la focalización. *Comercio exterior*. 53 (6). 555-562.
- Serna, M. (2012). Exclusión y vulnerabilidad social: qué hay de nuevo en los debates contemporáneos. En M. Serna (Coord.). *Vulnerabilidad y exclusión. Aportes para las políticas sociales*. (pp. 7-19). Montevideo: Ministerio de Desarrollo Social; MIDES; Uruguay Social; Universidad de la República de Uruguay (UDELAR).
- SHCP. (2014). *Estructura Programática a Emplear en el proyecto de Presupuesto de Egresos 2015. Presentación a la H. Cámara de Diputados*. Ciudad de México: Autor.
- _____ (2015). *Estructura Programática a Emplear en el proyecto de Presupuesto de Egresos 2016. Presentación a la H. Cámara de Diputados*. Ciudad de México: Autor.
- Silver, H. (2005). Reconceptualización de la desventaja social: tres paradigmas de la exclusión social. En J. Luengo (comp.) *Paradigmas de gobernación y exclusión social en la educación. Fundamentos para el análisis de la discriminación escolar contemporánea*. Barcelona: Pomares.
- Soto, A. & Robles, J.C. (2008). *Construcción de la identidad de los jóvenes del Istmo de Tehuantepec en sus ámbitos cotidianos de interacción y participación*. (Tesis Inédita de Maestría). Posgrado en Desarrollo Rural. UAM.
- Sojo, A. (2004). *Vulnerabilidad social y políticas públicas*. Distrito Federal: CEPAL, ONU.
- SSP (2010). *Jóvenes y Narcocultura*. [Versión electrónica]. Recuperado el día 5 de diciembre de 2016 de: <http://www.ssp.gob.mx/portalWebApp/ShowBinary?nodeId=/BEA%20Repository/1214169//archivo>

- Trejo, G. (2014). *La configuración del riesgo social en los modelos de intervención con Jóvenes*. (Tesis inédita de Maestría). UNAM. PMTS. Ciudad de México. Disponible en <http://bibliotecacentral.unam.mx/>
- Torrealba, M; & Bastidas, F. (2014). Definición y desarrollo del concepto "proceso de invisibilización" para el análisis social. Una aplicación preliminar a algunos casos de la sociedad venezolana. *Espacio Abierto*, 23 (3). 515-533. Recuperado el día 29 de marzo de 2016 de <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=12232258007>
- Torres, F. & Rojas, A. (2015, julio-septiembre). Política económica y Política Social en México: Desequilibrios y Saldos. *Problemas del Desarrollo*, 182 (46). 41-65.
- Touraine, A. (1994). *Crítica de la modernidad*. Buenos Aires: FCE.
- Tuirán R. (1999). Dominios institucionales y trayectorias de vida en México. En B. Figueroa (coord.), *México diverso y desigual. Enfoques sociodemográficos*, CEDDU-El Colegio de México/Somede, México.
- _____ & Ávila J. (2012). Jóvenes que no estudian ni trabajan: ¿Cuántos son? ¿Quiénes son? ¿Qué hacer?. [Versión electrónica] *Este País*, (251). Recuperado el día 02 de abril de 2016, de: <http://www.seg.guanajuato.gob.mx/Ceducativa/CDocumental/Doctos/2012/Marzo/20032012/J%C3%B3venesq.pdf>
- UNESCO México (2007). *Análisis de situación del Programa Nacional de Juventud 2002-2006 (PROJUVENTUD)*. Distrito Federal: Autor, IMJ.
- UNICEF & PNUD. (2015). *Informe sobre la equidad del gasto público en la infancia y la adolescencia en México*. Ciudad de México: Autor.
- UNPFA. (2010). *Estado de la Población Mundial 2007. Liberar el potencial del crecimiento urbano*. Nueva York: Autor.
- _____ & PNUD & UNICEF & ONU MUJERES. (2012) *Ampliando la mirada: la integración de los enfoques de género, interculturalidad, y derechos humanos en la programación para el desarrollo*. [Versión electrónica]. Santiago de Chile: Naciones

Unidas. Recuperado el día 14 de abril de <http://www.onu.org.mx/wp-content/uploads/2015/11/AmpliandolaMirada.pdf>

_____; & UNESCO & CEPAL; Acciona A.C.; Agenda Social y Política para las y los Jóvenes *et al.* (2013). *Agenda Nacional de Juventudes: Las Juventudes Proponen*. México: UNPFA.

Uribe-Reyes, J. (2013, segundo semestre). El sector agropecuario en México, una historia de marginación. *Análisis Plural*, segundo semestre. 143-166

Urteaga Castro, M. (2009, octubre-diciembre). Juventud y Antropología: una exploración a los clásicos. En M. Urteaga Castro (coord.) *Juventudes, culturas, identidades, y tribus juveniles en el México contemporáneo*. *Diario de campo*. 56. 51-60

_____ & Saénz, M. (2012, enero-junio). Juventudes, géneros, y sexos. Resituando categorías. *Revista del Centro de Investigación Universidad La Salle*. 10 (37). 5-21.

Vázquez, P. S. (2012). *GPD: ¿Qué es la perspectiva de Juventud?*. Ciudad de México: Espolea A.C.

Vázquez, Z. (2016). *Un análisis sobre la política de salud en Cuba, 1980-2010*. (Tesis inédita de Maestría). UNAM. Programa de Maestría en Economía. Ciudad de México. Disponible en <http://bibliotecacentral.unam.mx/>

Vargas, J. (2014). *Evaluación de la Teoría del Programa de Salud de la Estrategia Todos Somos Juárez, 2010-2012, en Ciudad Juárez, Chihuahua*. (Tesis inédita de Maestría). El Colegio de la Frontera Norte. Maestría en Acción Pública y Desarrollo Social. Ciudad Juárez. Disponible en: <http://www.colef.mx/posgrado/wp-content/uploads/2015/02/TESIS-Vargas-Sanchez.pdf>

Velásquez, R. (2009, semestre I). Hacia una nueva definición del concepto “política pública”. *Desafíos* (20). 149-187.

Velásquez, A. (2007). *Ayudar, participar, y convivir: jóvenes, familia y comunidad en San Juan Tezontla, Estado de México*. (Tesis Inédita de Maestría). UIA. Distrito Federal, México.

- Verduzco, M.I. & Tapia, M. (2012). *Organizaciones de la Sociedad Civil: presentes en las escuelas, ausentes de políticas educativas*. Distrito Federal: Alternativas y Capacidades.
- Vilas, C. (1998). De ambulancias, bomberos y policías: la política social del neoliberalismo (notas para una perspectiva macro). En *Las políticas sociales de México en los años noventa*. Distrito Federal: UNAM.
- Villa, M.E. (2011, mayo-agosto). Del concepto de juventud al de juventudes y al de lo juvenil. *Revista Educación y Pedagogía*. 23 (60). 147-157
- Weber, M. (2002). *Economía y Sociedad*. España: FCE.

**ANEXO 1. MATRIZ DE DATOS:
PROGRAMAS ANALIZADOS**

No	Programa	Población Objetivo /Beneficiaria/os.	Nivel de acción	Jerarquía Admin.	Rango	Temática	Sector o grupo	Construcción fase juvenil	Construcción tipo de política juvenil	Atención a...	Diseño	Foc juv.	Para juv. rural
1	PROJUVENTUD	Jóvenes de 12 a 29 años	Articuladora / coordinadora	Estrategia / plan	12 a 29	Articulación de políticas y acciones con actores sociales	Jóvenes	Juventudes actores estratégico del desarrollo	Enfoques integrados (generacional)	Para toda(o)s la(o)s jóvenes sin diferenciar especificidades	Para la juventud	Sí	No
2	Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia	Jóvenes de 12 a 29 años	Articuladora / coordinadora	Estrategia / plan	12 a 29	Articulación de políticas y acciones con actores sociales	Jóvenes	En riesgo y transgresión	Lucha contra la pobreza y prevención del delito	Para toda(o)s la(o)s jóvenes sin diferenciar especificidades	Para la juventud	Sí	No
3	Programas integrales orientados a las juventudes (parte de PNSVD)	Jóvenes de 12 a 29 años	Articuladora / coordinadora	Estrategia / plan	13 a 29	Articulación de políticas y acciones con actores sociales	Jóvenes	En riesgo y transgresión	Enfoques integrados (generacional)	Para toda(o)s la(o)s jóvenes sin diferenciar especificidades	Para la juventud	Sí	No
4	Programas de salud sexual y reproductiva (parte de PNSVD)	Jóvenes de 12 a 29 años	Articuladora / coordinadora	Estrategia / plan	14 a 29	Salud sexual y reproductiva	Jóvenes	En riesgo y transgresión	Lucha contra la pobreza y prevención del delito	Para toda(o)s la(o)s jóvenes sin diferenciar especificidades	Para la juventud	Sí	No
5	Programas para el desarrollo de capacidades y competencias laborales y emprendimiento socioproductivo (parte de PNSVD)	Jóvenes de 12 a 29 años	Articuladora / coordinadora	Estrategia / plan	15 a 29	Empleabilidad inclusión laboral Proyectos Productivos	Jóvenes	En transición a la adultez	Inserción laboral de los jóvenes excluidos	Para toda(o)s la(o)s jóvenes sin diferenciar especificidades	Para la juventud	Sí	No
6	Proyectos de reinserción social y atención a jóvenes en conflictos con la ley (parte de PNSVD)	Jóvenes de 12 a 29 años en conflicto con la ley	Articuladora / coordinadora	Estrategia / plan	16 a 29	Inseguridad pública	Jóvenes en conflicto con la ley	En riesgo y transgresión	Control social de sectores juveniles movilizadas	Grupos juveniles por ocupación, característica y/ o rango etario	Para la juventud	Sí	No
7	Programas de prevención y atención integral de las adicciones (parte de PNSVD)	Jóvenes de 12 a 29 años en riesgo, consumo o dependencia a sustancias psicoactivas	Articuladora / coordinadora	Estrategia / plan	12 a 29	Consumo de sustancias psicoactivas	Jóvenes en conflicto con la ley	En riesgo y transgresión	Lucha contra la pobreza y prevención del delito	Para toda(o)s la(o)s jóvenes sin diferenciar especificidades	Para la juventud	Sí	No
8	Prestación de servicios de educación media superior (Colegio de Bachilleres)	Población en el rango de 15 a 17 años edad	Ejecutora	Programa	15 a 17	Educación media superior	Población en general	En transición a la adultez	Educación y tiempo libre con jóvenes Integrados	Grupos juveniles por ocupación, característica y/ o rango etario	Para la juventud	No	No

No	Programa	Población Objetivo /Beneficiaria/os	Nivel de acción	Jerarquía Admin.	Rango	Temática	Sector o grupo	Construcción fase juvenil	Construcción tipo de política juvenil	Atención a...	Diseño	Foc juv.	Para juv. rural
9	Prestación de servicios de educación superior y posgrado (UNAM)	Estudiantes	Ejecutora	Programa	N/E	Educación superior	Estudiantes	En transición a la adultez	Educación y tiempo libre con jóvenes Integrados	No se diferencia a jóvenes de otros grupos	Para la juventud	No	No
10	Prestación de servicios de educación técnica (SEP DGETA)	Población en el rango de 15 a 17 años edad	Ejecutora	Programa	15 a 17	Educación media superior	Población en general	En transición a la adultez	Educación y tiempo libre con jóvenes Integrados	Grupos juveniles por ocupación, característica y/ o rango etario	Para la juventud	No	No
11	Servicios educativos culturales	Estudiantes	Ejecutora	Programa	N/E	Educación artística y cultural	Población en general	En transición a la adultez	Educación y tiempo libre con jóvenes Integrados	No se diferencia a jóvenes de otros grupos	Para la juventud	No	No
12	Programa Nacional de Becas	Estudiantes	Ejecutora	Programa	N/E	Apoyo a la permanencia escolar	Estudiantes	En transición a la adultez	Educación y tiempo libre con jóvenes Integrados	No se diferencia a jóvenes de otros grupos	Para la juventud	No	No
13	Becas de apoyo a la educación básica de madres jóvenes y jóvenes embarazadas (PROMAJOVEN) Programa Nacional de Becas	Mujeres estudiantes de 12 a 18 años de edad	Ejecutora	Proyecto	12 a 18	Apoyo a la permanencia escolar igualdad de género educación media superior	Mujeres jóvenes estudiantes y madres	En riesgo y transgresión	Educación y tiempo libre con jóvenes Integrados	Grupos cuyas dimensiones se interseccionan con género y/o pertenencia étnica; u otra vulnerabilidad específica	Para la juventud	Sí	No
14	Desarrollo y aplicación de programas educativos a nivel medio superior (Universidad Autónoma Chapingo Colegio Superior Agropecuario del Estado de Guerrero)	Estudiantes	Ejecutora	Programa	N/E	Educación media superior	Estudiantes	En transición a la adultez	Educación y tiempo libre con jóvenes Integrados	No se diferencia a jóvenes de otros grupos	Para la juventud	No	No
15	Desarrollo de los programas educativos a nivel superior (Universidad Autónoma Chapingo Colegio Superior Agropecuario del Estado de Guerrero)	Estudiantes	Ejecutora	Programa	N/E	Educación superior	Estudiantes	En transición a la adultez	Educación y tiempo libre con jóvenes Integrados	No se diferencia a jóvenes de otros grupos	Para la juventud	No	No
16	Prevención y atención contra las adicciones (CENADIC)	Población de entre 12 y 65 años del país, eventualmente susceptible de consumir sustancias adictivas	Ejecutora	Programa	12 y más	Consumo de sustancias psicoactivas	Jóvenes y adultos en conflicto con la ley	En riesgo y transgresión	Control social de sectores juveniles movilizados	No se diferencia a jóvenes de otros grupos	Para la juventud	No	No

No	Programa	Población objetivo /beneficiaria/os	Nivel de acción	Jerarquía admin.	Rango	Temática	Sector o grupo	Construcción fase juvenil	Construcción tipo de política juvenil	Atención a...	Diseño	Foc juv.	Para juv. rural
17	Programa de Apoyo a Jóvenes Emprendedores Agrarios	Jóvenes sujetos agrarios de 18 a 39 años	Ejecutora	Programa	18 a 39	Proyectos productivos Vivienda tenencia tierra	Jóvenes rurales	Juventudes actores estratégico del desarrollo	Inserción laboral de los jóvenes excluidos	Grupos juveniles por ocupación, característica y/ o rango etario	Con la juventud	Sí	Sí
18	Programa de estancias infantiles para apoyar a madres trabajadoras	Madres de 14 años en adelante, con hijos entre 1 y 4 años que se encuentren por debajo de la línea de pobreza	Ejecutora	Programa	14 y más	Inclusión laboral Igualdad de género	Mujeres jóvenes trabajadoras y madres	En riesgo y transgresión	Inserción laboral de los jóvenes excluidos	No se diferencia a jóvenes de otros grupos	Para la juventud	No	No
19	Programa seguro de vida para jefas de familia	Niña(o)s y jóvenes de 0 a 23 huérfanos de madre jefa de familia que los haya asegurado en el programa y que estén por debajo de la línea de pobreza. En el caso de la(o)s niña(o)s de más de 5 años deben mantenerse estudiando	Ejecutora	Programa	0 a 23	Asistencia social apoyo a la permanencia escolar	Niñez y jóvenes	En riesgo y transgresión	Lucha contra la pobreza y prevención del delito	No se diferencia a jóvenes de otros grupos	Para la juventud	No	No
20	Programa de Atención a Jornaleros Agrícolas	Población jornalera agrícola integrada por mujeres y hombres de 16 años o más	Ejecutora	Programa	16 y más	Migración interna Acceso a derechos	Jornaleros agrícolas	En riesgo y transgresión	Lucha contra la pobreza y prevención del delito	No se diferencia a jóvenes de otros grupos	Para la juventud	No	No
21	Programa de Apoyo a la Educación Indígena	Niña(o)s y jóvenes estudiantes indígenas que necesiten apoyo para continuar sus estudios	Ejecutora	Programa	5 a 29	Apoyo a la permanencia escolar Niñez y población indígena	Niñez y jóvenes indígenas	En transición a la adultez	Educación y tiempo libre con jóvenes Integrados	No se diferencia a jóvenes de otros grupos	Para la juventud	No	No
22	Programa de Apoyo al empleo	Personas de 16 años y más que buscan activamente un empleo u ocupación productiva	Ejecutora	Programa	16 y más	Empleabilidad inclusión laboral Proyectos Productivos	Desempleada/o Subempleado/a	En riesgo y transgresión	Inserción laboral de los jóvenes excluidos	No se diferencia a jóvenes de otros grupos	Para la juventud	No	No
23	Programa de empleo temporal	Personas de 16 años en adelante, con ingresos laborales per cápita del hogar inferiores a la línea de bienestar mínimo, desocupada, o subocupada por una contingencia temporal.	Ejecutora	Programa	16 y más	Inclusión laboral	Desempleada/o Subempleado/a	En riesgo y transgresión	Inserción laboral de los jóvenes excluidos	No se diferencia a jóvenes de otros grupos	Para la juventud	No	No
24	"Jóvenes" con PROSPERA	Jóvenes que terminen la educación media superior antes de cumplir los 22 años, otorgándoles apoyo monetario cuando acreditan su conclusión. Jóvenes de entre 18 y 29 años de edad que obtienen la certificación de educación secundaria, y a los de 22 a 29 años que obtienen secundaria, y a los de 22 a 29 años que obtienen la certificación de bachillerato general	Ejecutora	Proyecto	14 a 29	Apoyo a la permanencia escolar	Estudiantes	En transición a la adultez	Educación y tiempo libre con jóvenes Integrados	Grupos juveniles por ocupación, característica y/ o rango etario	Para la juventud	Sí	No

No	Programa	Población objetivo /beneficiaria/os	Nivel de acción	Jerarquía admin.	Rango	Temática	Sector o grupo	Construcción fase juvenil	Construcción tipo de política juvenil	Atención a...	Diseño	Foc juv.	Para juv. rural
25	Subsidios a programas para jóvenes	Instituciones que integran a los jóvenes al desarrollo social	Articuladora / coordinadora	Programa	N/E	Articulación de políticas y acciones con actores sociales	Entidades públicas OSC	En riesgo y transgresión	Enfoques integrados (generacional)	No se diferencia a jóvenes de otros grupos	Para la juventud	No	No
26	Acciones del Grupo de Trabajo Interinstitucional del IMJUVE	Entidades de la Administración Pública Federal	Monitoreo	Proyecto	12 a 29	Articulación de políticas y acciones con actores sociales	Entidades públicas	Juventud ciudadana	Enfoques integrados (generacional)	Entidades u organizaciones	Para la juventud	No	No
27	Acciones del Comité de Seguimiento al Pro-Juventud 2014-2018	Entidades de la Administración Pública Federal	Monitoreo	Proyecto	12 a 29	Articulación de políticas y acciones con actores sociales	Entidades públicas	Juventud ciudadana	Enfoques integrados (generacional)	Entidades u organizaciones	Para la juventud	No	No
28	Mi Primera Vivienda, Vivienda para Jóvenes	Jóvenes mexicanos entre 18 y 29 años de edad que vivan en área urbana (con o sin lote propio) o rural (con lote propio)	Articuladora / coordinadora	Proyecto	18 a 29	Vivienda tenencia tierra	Jóvenes urbanos y rurales	Juventudes actores estratégico del desarrollo	Lucha contra la pobreza y prevención del delito	Grupos juveniles por ocupación, característica y/ o rango etario	Con la juventud	No	Sí
29	Emprendedores juveniles	Instancias estatales y municipales de juventud Jóvenes que en lo individual o grupo inicien o cuenten con empresas y negocios y deseen fortalecerlos	Articuladora / coordinadora	Proyecto	12 a 29	Proyectos productivos	Jóvenes	Juventudes actores estratégico del desarrollo	Inserción laboral de los jóvenes excluidos	No se diferencia a jóvenes de otros grupos	Con la juventud	Sí	No
30	Centros Poder Joven	Instancias estatales y municipales de juventud	Articuladora / coordinadora	Proyecto	N/E	Articulación de políticas y acciones con actores sociales Instalaciones físicas para brindar servicios a la juventud	Entidades públicas	En riesgo y transgresión	Educación y tiempo libre con jóvenes Integrados	Entidades u organizaciones	Para la juventud	No	No
31	Red Nacional de Programas de Radio y TV Poder Joven	Instancias estatales y municipales de juventud	Articuladora / coordinadora	Proyecto	N/E	Articulación de políticas y acciones con actores sociales Producción de contenidos comunicativos en materia de juventud	Entidades públicas	Juventud ciudadana	Educación y tiempo libre con jóvenes Integrados	Entidades u organizaciones	Para la juventud	No	No
32	Proyectos Locales Juveniles	Instancias estatales y municipales de juventud	Articuladora / coordinadora	Proyecto	N/E	Articulación de políticas y acciones con actores sociales	Entidades públicas	Juventudes actores estratégico del desarrollo	Lucha contra la pobreza y prevención del delito	Entidades u organizaciones	Para la juventud	No	No

No	Programa	Población objetivo /beneficiaria/os	Nivel de acción	Jerarquía admin.	Rango	Temática	Sector o grupo	Construcción fase juvenil	Construcción tipo de política juvenil	Atención a...	diseño	Foc juv.	Para juv. rural
33	Joven-es Servicio	Instituciones Públicas de Educación Superior y de nivel Técnico Medio Superior que deseen postular un proyecto de servicio social comunitario.	Articuladora / coordinadora	Proyecto	N/E	Servicio social de estudiantes	Entidades públicas	En transición a la adultez	Educación y tiempo libre con jóvenes Integrados	Entidades u organizaciones	Para la juventud	No	No
34	Diplomado en políticas públicas de juventud	Personas que tengan experiencia de trabajo con jóvenes y se desempeñen en colectivos, OSC, agrupaciones políticas, dependencias gubernamentales, o Instituciones de educación	Monitoreo	Proyecto	N/E	Formación en materia de políticas públicas de juventud	Jóvenes OSC agrupaciones políticas entidades públicas Universidades Centros de investigación	Juventudes actores estratégico del desarrollo	Enfoques integrados (generacional)	No se diferencia a jóvenes de otros grupos	Para la juventud	No	No
35	Generación y articulación de políticas públicas integrales de juventud	Jóvenes entre 12 y 29 años de edad y además atiende a Organizaciones de la Sociedad Civil, Centros de Investigación, Instituciones Públicas y Privadas, Actores Sociales, Colectivos y a Grupos de Jóvenes.	Articuladora / coordinadora	Programa	12 a 29	Generación, implementación y articulación de políticas y acciones con actores sociales	Jóvenes OSC agrupaciones políticas entidades públicas Universidades Centros de investigación	En riesgo y transgresión	Enfoques integrados (generacional)	No se diferencia a jóvenes de otros grupos	Para la juventud	No	No
36	Concurso nacional de tesis sobre juventud	Egresados, estudiantes e investigadores, nacionales o extranjeros, de nivel licenciatura, maestría y doctorado cuyos temas de investigación, en formato de tesis, tengan como objeto de estudio a las y los jóvenes mexicanos	Ejecutora	Proyecto	N/E	Estudios sobre juventud	Jóvenes OSC agrupaciones políticas entidades públicas Universidades Centros de investigación	En riesgo y transgresión	Enfoques integrados (generacional)	No se diferencia a jóvenes de otros grupos	Para la juventud	No	No
37	Premio Nacional de la juventud	Jóvenes entre los 12 y 29 años y su conducta o dedicación al trabajo o al estudio cause entusiasmo y admiración entre sus contemporáneos y pueda considerarse ejemplo estimulante para crear y desarrollar motivos de superación personal o de progreso a la comunidad.	Ejecutora	Proyecto	12 a 29	Logro académico Expresiones artísticas y artes populares Compromiso social Fortalecimiento a la cultura indígena Protección al ambiente Ingenio emprendedor Derechos Humanos Discapacidad e integración Aportación a la cultura política y a la democracia Ciencia y tecnología	Jóvenes	Juventud ciudadana	Enfoques integrados (generacional)	Para toda(o)s la(o)s jóvenes sin diferenciar especificidades	Para la juventud	Sí	No

No	Programa	Población Objetivo /Beneficiaria/os	Nivel de acción	Jerarquía Admin.	Rango	Temática	Sector o grupo	Construcción fase juvenil	Construcción tipo de política juvenil	Atención a...	Diseño	Foc juv.	Para juv. rural
38	Concurso Juvenil de debate político	Las y los jóvenes mexicanos, de 12 a 29 años de edad, que tengan interés en manifestar democráticamente sus ideas respecto a los temas establecidos dentro de la convocatoria.	Ejecutora	Proyecto	12 a 29	Participación juvenil Intercambio de ideas	Jóvenes	Juventud ciudadana	Control social de sectores juveniles movilizados	Para toda(o)s la(o)s jóvenes sin diferenciar especificidades	Con la juventud	Sí	No
39	De joven a joven por la salud integral	Jóvenes de 12 a 29 años que se expresen por medio de la fotografía y el video	Ejecutora	Proyecto	12 a 29	Participación juvenil Intercambio de ideas Expresión artística	Jóvenes	Juventud ciudadana	Educación y tiempo libre con jóvenes Integrados	Para toda(o)s la(o)s jóvenes sin diferenciar especificidades	Con la juventud	Sí	No
40	Rumbo joven	Jóvenes mexicanos y extranjeros de entre 18 y 29 años de edad que estén interesados en: 1) hacer movilidad turística nacional o internacional; 2) participar como voluntario en actividades sociales; 3) Hacer movilidad estudiantil	Ejecutora	Proyecto	12 a 29	Movilidad turística Participación juvenil Movilidad estudiantil	Jóvenes	Juventud ciudadana	Educación y tiempo libre con jóvenes Integrados	Para toda(o)s la(o)s jóvenes sin diferenciar especificidades	Para la juventud	Sí	No
41	Jóvenes por un México Digital	Jóvenes entre los 18 y los 29 años de edad que quieran hacer prácticas profesionales, servicio social, o voluntariado	Ejecutora	Proyecto	12 a 29	TICS Servicio Social Voluntariado	Jóvenes	En transición a la adultez	Educación y tiempo libre con jóvenes Integrados	Grupos juveniles por ocupación, característica y/ o rango etario	Para la juventud	Sí	No
NO	Programa	Población Objetivo /Benefi.	Nivel de acción	Jerarquía Admin.	Rango	Temática	Sector o grupo	Construcción fase juvenil	Construcción tipo de política juvenil	Atención a...	Diseño	Foc juv.	Para juv. Rural
42	Transición Escuela-Trabajo	jóvenes entre los 16 y 29 años de edad, que cursen o hayan cursado estudios de nivel medio y superior y quieran hacer prácticas profesionales	Ejecutora	Proyecto	12 a 29	Prácticas profesionales	Jóvenes	En transición a la adultez	Educación y tiempo libre con jóvenes Integrados	Grupos juveniles por ocupación, característica y/ o rango etario	Para la juventud	Sí	No
43	Apoyo a proyectos sociales Pro-Juventudes	Organizaciones de la Sociedad Civil que trabajen temas relacionados con alguno de los objetivos del PROJUVENTUD y que deseen coinvertir con el IMJUVE	Articuladora / coordinadora	Proyecto	N/E	Participación de la sociedad civil Conversión social Ciudadanía	OSC	Juventud ciudadana	Lucha contra la pobreza y prevención del delito	Entidades u organizaciones	Para la juventud	No	No

No	Programa	Población Objetivo /Beneficiaria/os	Nivel de acción	Jerarquía Admin.	Rango	Temática	Sector o grupo	Construcción fase juvenil	Construcción tipo de política juvenil	Atención a...	Diseño	Foc juv.	Para juv. rural
44	Apoyo a proyectos sociales de colectivos o grupos juveniles	Agrupaciones juveniles sin constitución legal, sin fines de lucro, que desarrollen o pretendan desarrollar proyectos en materia de bienestar, inclusión, participación y prosperidad; de conformidad con los objetivos del Projuventud	Ejecutora	Proyecto	12 a 29	Participación juvenil	Organizaciones juveniles	Juventud ciudadana	Control social de sectores juveniles movilizados	Entidades u organizaciones	Con la juventud	Sí	No
45	Jóvenes Ecosol	Jóvenes emprendedores que participen o que deseen participar en el esquema de Economía Social Agentes Técnicos (OSC, Instituciones de Educación Pública, Incubadoras Sociales, entre otros)	Ejecutora	Proyecto	12 a 29	Proyectos productivos Economía social	Organizaciones juveniles	Juventudes actores estratégico del desarrollo	Inserción laboral de los jóvenes excluidos	No se diferencia a jóvenes de otros grupos	Con la juventud	Sí	No
46	Activaciones de salud preventiva	Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) con experiencia en temas de salud juvenil	Articuladora / coordinadora	Proyecto	N/E	Prevención embarazo temprano Prevención consumo de sustancias psicoactivas Prevención de la violencia de género	OSC	En riesgo y transgresión	Lucha contra la pobreza y prevención del delito	Entidades u organizaciones	Para la juventud	No	No
47	Fomento a organizaciones juveniles Joven A.C.	Jóvenes de 12 a 29 años en grupos y organizaciones juveniles, que busquen capacitarse para fortalecer la gestión de su organización	Ejecutora	Proyecto	12 a 29	Participación juvenil	Organizaciones juveniles	Juventudes actores estratégico del desarrollo	Control social de sectores juveniles movilizados	Grupos juveniles por ocupación, característica y/ o rango etario	Con la juventud	Sí	No

**ANEXO 2. INICIATIVAS QUE CUMPLEN CON EL CRITERIO DE INCLUSIÓN. FICHA 1:
MI PRIMERA VIVIENDA, VIVIENDA PARA JÓVENES**

DEPENDENCIA PÚBLICA RESPONSABLE	IMJUVE
INSTANCIA EJECUTORA	Estados y Municipios
POBLACIÓN OBJETIVO	<ul style="list-style-type: none"> • Jóvenes mexicanos entre 18 y 29 años de edad. • Jóvenes con lote propio, en áreas urbanas y rurales. • Jóvenes sin lote propio, en área urbana
BENEFICIARIOS	Las y los jóvenes de entre 18 y 29 años de edad, seleccionados por los comités dictaminadores.
COBERTURA	En función de la postulación de los Estados y Municipios
OBJETIVO	Fortalecer y articular una solución en materia de vivienda para que las y los jóvenes entre 18 y 29 años de edad, con ingresos mensuales de hasta 5 veces el salario mensual general vigente, con dependientes económicos y que cumplan con los requisitos de acceso definidos en las Reglas de Operación del Programa de Esquema de Financiamiento y Subsidio Federal para Vivienda para el ejercicio fiscal 2015, reciban apoyo para la adquisición o construcción de una vivienda propia.
REQUISITOS DE PARTICIPACIÓN	<p>REQUISITOS IMJUVE:</p> <p>Autoproducción de vivienda en lote propio:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Jóvenes con título de propiedad de un lote con servicios. • Ahorro previo (aportación que realizará el joven para la construcción de su vivienda), cuando menos el equivalente al 5% del valor de la solución de vivienda. • Cumplir con los requisitos de las Reglas de Operación del Programa de Esquema de Financiamiento y Subsidio Federal para Vivienda para el ejercicio fiscal 2015. • Ser seleccionado en la dictaminación de solicitudes por parte del Comité. • Tener entre 18 y 25 años de edad el día de entrega de la vivienda. • Ingresos mensuales de hasta 5 veces el salario mensual general vigente • Con dependientes económicos. • Comprobante de ingresos. • Acta de nacimiento. • Acta de nacimiento de dependientes económicos. • CURP. • Contar con código joven. • Clave Única de Registro de Población de dependientes económicos. • Identificación oficial. • Comprobante de domicilio. <p>Adquisición de lote y construcción de la vivienda:</p> <ul style="list-style-type: none"> • El gobierno del estado o del municipio (donde habita el joven) proporcione una reserva territorial con servicios para el desarrollo del proyecto. • Ahorro previo (Aportación que realizará el Joven para la construcción de su vivienda), cuando menos el equivalente al 5% del valor del lote, más 5% del valor del proyecto de construcción. • Cumplir con los requisitos de las Reglas de Operación del Programa de Esquema de Financiamiento y Subsidio Federal para Vivienda para el ejercicio fiscal 2015. • Ser seleccionado en la dictaminación de solicitudes por parte del Comité. • Tener entre 18 y 25 años de edad el día de entrega de la vivienda. • Ingresos mensuales de hasta 5 veces el salario mensual general vigente. • Con dependientes económicos. • Comprobante de ingresos. • Acta de nacimiento. • Acta de nacimiento de dependientes económicos. • CURP.

	<ul style="list-style-type: none"> • Contar con código joven. • Clave Única de Registro de Población de dependientes económicos. • Identificación oficial. • Comprobante de domicilio. <p>En ambas modalidades de vivienda, se marcan otros requisitos adicionales:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Cuestionario Único de Información Socioeconómica (CUI), Anexo 1. • Autorización para consulta de Buró de Crédito y Círculo de Crédito, así como el pago correspondiente a las consultas. • Consulta positiva de que el acreditado puede acceder a un subsidio federal para el esquema de Autoproducción de Vivienda. • Solicitud de Crédito de la Entidad Financiera. <p>Requisitos Reglas de Operación del Programa de Esquema de Financiamiento y Subsidio Federal para Vivienda para el ejercicio fiscal 2015: Cualquier persona sin distinción alguna, podrá obtener el Subsidio Federal siempre que:</p> <p>a. Cuento con cédula de la CURP.</p> <p>b. Presente la solicitud del Subsidio Federal debidamente requisitada (Anexo 5), que será proporcionada por la Entidad Ejecutora. Esta solicitud deberá incluir un escrito firmado bajo protesta de decir verdad con las siguientes declaraciones:</p> <ul style="list-style-type: none"> · No haber recibido un Subsidio Federal para Vivienda en el presente ejercicio o anteriores ejercicios fiscales. Salvo en las siguientes excepciones: <ol style="list-style-type: none"> 1) Quien haya sido Beneficiaria(o) en la modalidad de Lote con Servicios, podrá solicitar Subsidio Federal en las modalidades de Autoproducción o Mejoramiento y/o Ampliación, siempre y cuando se cumplan los requisitos establecidos en los numerales 5.4 y 5.2, respectivamente, situación que también deberá ser declarada en la solicitud, y no se sobrepase el máximo acumulado de subsidio de 33 veces el SMGVM. 2) Quien haya sido Beneficiaria(o) en la modalidad de Mejoramiento y/o Ampliación, podrá solicitar hasta tres subsidios para la misma modalidad, situación que deberá ser declarada en la solicitud. Lo anterior, siempre y cuando se cumplan los requisitos establecidos en el numeral 5.2, situación que también deberá ser declarada en la solicitud, y no se sobrepase el máximo acumulado de Subsidio Federal de 33 veces el SMGVM. 3) Quien haya sido Beneficiaria(o) en la modalidad de Autoproducción, podrá solicitar Subsidio Federal en la Modalidad de Mejoramiento y/o Ampliación, siempre y cuando se cumplan los requisitos establecidos en el numeral 5.2, situación que también deberá ser declarada en la solicitud, y no se sobrepase el máximo acumulado de subsidio de 33 veces el SMGVM. · Cumplir con los requisitos señalados en las presentes Reglas. · No ser propietario de una vivienda distinta a aquélla donde se aplicará el Subsidio Federal. <p>c. Cuento y aporte el Ahorro Previo señalado en las modalidades de la Solución habitacional, para lo cual será necesario presentar el comprobante de la aportación:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) La (el) solicitante del Subsidio Federal deberá aportar como Ahorro Previo, cuando menos, el equivalente a cinco (5.0) veces el SMGVM en caso de Adquisición de vivienda y el cinco (5) por ciento del valor de la Solución habitacional para el resto de los destinos del Subsidio Federal. 2) El saldo de las subcuentas de vivienda y de ahorro voluntario de la cuenta individual, para los derechohabientes del INFONAVIT, del FOVISSSTE, y miembros de las Fuerzas Armadas, podrá ser considerado como Ahorro Previo, si así lo determina la Entidad Ejecutora, independientemente de que forme parte del Financiamiento. <p>d. Cuento con el Financiamiento otorgado por una Entidad Ejecutora.</p> <p>e. Ser mayor de edad o menores de 18 años que cuenten con un acta de matrimonio, o en su defecto, que acrediten paternidad o maternidad.</p> <p>3.5. Procedimiento de selección Los Subsidios Federales para Vivienda se asignarán a todas aquellas personas que los soliciten y cumplan con los requisitos señalados en estas Reglas, en los términos de la disponibilidad programática y presupuestaria por entidad federativa y por Entidad Ejecutora que establezca la CONAVI.</p>
CRITERIOS DE SELECCIÓN	<p>Criterios de Selección de los Proyectos Estatales: La Comisión Nacional de Mi Primera Vivienda, Vivienda para Jóvenes, además de los criterios de evaluación, para las zonas y comunidades rurales, tomará en consideración los siguientes elementos:</p> <ol style="list-style-type: none"> a) Tendrán prioridad los Estados que presenten un mayor porcentaje de Carencias por Calidad y Espacios en la Vivienda y Carencia por Acceso a los Servicios Básicos en la Vivienda entre los jóvenes, de acuerdo con la Multidimensional de la Pobreza 2012 del CONEVAL. b) Cercanía con escuelas, parques, centros de trabajo y otros polos de desarrollo. c) Relación costo-beneficio entre el número de vivienda por desarrollo y su costo unitario.

	<p>d) Porcentaje del costo total del proyecto con el que participa el estado o municipio.</p> <p>• Criterios de Selección de los Proyectos Municipales: La Comisión Nacional de Mi Primera Vivienda, Vivienda para Jóvenes, además de los criterios de evaluación, para las zonas y comunidades rurales, tomará en consideración los siguientes elementos:</p> <p>a) Tendrán prioridad los Municipios que presenten un mayor porcentaje de Carencias por Calidad y Espacios en la Vivienda y Carencia por Acceso a los Servicios Básicos en la Vivienda entre los jóvenes, de acuerdo con la Multidimensional de la Pobreza 2012 del CONEVAL.</p> <p>b) Número de dependientes económicos por joven.</p> <p>c) Número de hijos de la o del joven.</p> <p>d) Número de personas que habitan en la vivienda actual de la o del joven.</p> <p>e) También tendrán prioridad las y los jóvenes que pertenezcan a un grupo indígena.</p>
FUNCIONAMIENTO	<ol style="list-style-type: none"> 1. Integración del Comité Nacional de Mi Primera Vivienda, Vivienda para Jóvenes con representantes de SEDESOL, CONAVI, Comisión Estatal de Vivienda (representación del Gobierno del Estado), Instancia Estatal o Municipal de la Juventud y el IMJUVE 2. Convocatoria – Publicación, dirigida a los gobiernos estatales y municipales 3. Recepción de proyectos con padrón de beneficiarios potenciales que cumplan con requisitos y criterios 4. Comité nacional dictamina proyectos 5. SEDATU-CONAVI, SEDESOL, GOBIERNO DEL ESTADO firman convenio para el desarrollo de la obra 6. Comité nacional dictamina proyectos 7. CONAVI, SEDESOL e IMJUVE aportan apoyos para el desarrollo de la obra
RECURSOS PROVENIENTES	<ol style="list-style-type: none"> i. Programa U008: Subsidios a programas para jóvenes. ii. Programa de Empleo Temporal. iii. Programa de Esquemas de Financiamiento y Subsidio Federal para Vivienda de la Comisión Nacional de Vivienda (CONAVI).
FUENTE	(IMJUVE, s.f.b) (DOF, 2014d)

**ANEXO 3. INICIATIVAS QUE CUMPLEN CON EL CRITERIO DE INCLUSIÓN. FICHA 2:
PROGRAMA DE APOYO A JÓVENES EMPRENDEDORES AGRARIOS**

DEPENDENCIA PÚBLICA RESPONSABLE	SEDATU
INSTANCIA EJECUTORA	SEDATU
POBLACIÓN OBJETIVO	los "Sujetos agrarios", con un mínimo de 18 y hasta 39 años de edad al momento de presentar la solicitud de apoyo para el Componente 1 "Proyecto escuela" del "Programa", que tengan interés de implementar y desarrollar una "Agroempresa" y que habiten alguno de los "Núcleos agrarios" que cumpla los criterios de cobertura del "Programa". Para efecto de identificar y cuantificar a la población objetivo del "Programa" que se encuentra dentro de los 7.1 millones de personas en situación de pobreza alimentaria extrema que es la población objetivo y potencial de la estrategia de política pública: "Cruzada", se deberán cumplir los criterios establecidos por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social y una vez identificadas dichas características, se dará atención preferente a ese conjunto de personas. Se dará atención preferente a los "Jóvenes emprendedores agrarios" de los hogares beneficiados por el PROSPERA Programa de Inclusión Social que habitan en Municipios de la "Cruzada".
BENEFICIARIOS	No específica
COBERTURA	El "Programa" deberá aplicar en los "Núcleos agrarios" de los municipios que cumplan con los siguientes criterios: 1. Estén considerados dentro de la Zona de Atención Prioritaria (ZAP), de conformidad con el Decreto por el que se emite la Declaratoria de Zonas de Atención Prioritaria. 2. Que los "Núcleos agrarios" se encuentren certificados, en términos del Artículo 56 de la Ley Agraria; 3. Que los "Núcleos agrarios" no tengan conflicto agrario, y 4. Que los "Núcleos agrarios" tengan potencial productivo y viabilidad para implementar un "Proyecto agroempresarial". Los criterios de cobertura, tendrán que ser satisfechos sólo cuando el "Sujeto agrario" se incorpora al "Programa" en el componente 1 "Proyecto Escuela"; de tal forma que no serán aplicables para determinar la elegibilidad del "Proyecto agroempresarial"
OBJETIVO	Contribuir a fomentar el desarrollo de los "Núcleos agrarios" mediante acciones en materia de cohesión territorial, productividad, suelo, vivienda rural y Gobernabilidad promoviendo la implementación y consolidación de "Agroempresas" para que los "Jóvenes emprendedores agrarios" se incorporen a actividades productivas que mejoren sus ingresos. Los objetivos específicos del "Programa" son que el "Joven emprendedor agrario": I. Se arraigue en su núcleo agrario II. Acceda a la propiedad social de la tierra; III. Adquiera activos fijos, capital de trabajo y servicios de acompañamiento empresarial; IV. Reciban capacitación empresarial y técnico-productiva que les permita implementar su "Agroempresa"; V. Consoliden su "Agroempres"
REQUISITOS DE PARTICIPACIÓN	<ul style="list-style-type: none"> • Ser "Sujeto agrario". • Tener mínimo 18 y hasta 39 años de edad, al momento de presentar la solicitud de apoyo para el Componente 1 "Proyecto escuela"; el criterio de la edad, tendrá que ser satisfecho únicamente en este Componente; de tal forma que no será aplicable para determinar la elegibilidad del Componente 2 "Proyecto agroempresarial" o del Componente 3 "Consolidación de agroempresas". • Habitar en un "Núcleo agrario" que cumpla los criterios de cobertura, señalados en el Artículo 6 de las "Reglas de Operación". • Presentar la solicitud de apoyo requisitada para el Componente 1 "Proyecto escuela" y la documentación soporte establecida en el "Manual de Operación" en la "Delegación". • Presentar identificación oficial con fotografía y firma, y presentar CURP.
CRITERIOS DE SELECCIÓN	Se dará atención preferente a los "Jóvenes emprendedores agrarios" de los hogares beneficiados por el PROSPERA Programa de Inclusión Social que habitan en Municipios de la "Cruzada".
FUNCIONAMIENTO	<ul style="list-style-type: none"> • Componente 1. "Proyecto escuela", capacitación de tres meses (CONEVAL, 2014c), la cual debe ser aprobada para poder acceder al • Componente 2. "Proyecto empresarial", que necesita haber sobrevivido dos ciclos económicos o un año para poder solicitar el apoyo para el • Componente 3. "Consolidación de agroempresas", que tiene la posibilidad de apoyar otro año más estos emprendimientos.
RECURSOS PROVENIENTES	Tiene recursos propios etiquetados en el Presupuesto de Egresos de la Federación. Es un Programa presupuestario (Pp)
FUENTE	(DOF, 2014c)