



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO



FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

Programa de Posgrado en Ciencias Políticas y Sociales

Bases para el diseño de políticas de juventud con enfoque de género en el Gobierno Federal Mexicano

Tesis que para obtener el grado de Maestro en Gobierno y Asuntos Públicos

P R E S E N T A:

José Luis Cortés Miguel

Tutora: Dra. Karla Valverde Viesca

Ciudad Universitaria, México D. F., Septiembre 2012

ESTA INVESTIGACIÓN FUE REALIZADA GRACIAS AL APOYO DEL CONSEJO NACIONAL DE CIENCIA Y TECNOLOGÍA (CONACYT)



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



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.

Agradecimientos

Hay tantas cosas que se pueden complicar...

Pero ¡antes muerto que dejar de soñar!

“Kilómetros”. Los Caligaris.

Me tomo unas cuantas líneas para agradecer; inicio por mencionar a las instituciones que han hecho posible concluir esta etapa en mi formación profesional, no sólo al CONACYT y a la UNAM, me parece justo y necesario mirar hacia atrás y rendir un reconocimiento al conjunto de instituciones mexicanas, ¿por qué?, porque como muestra puedo mencionar que nací en una clínica del Instituto Mexicano del Seguro Social, en los primeros años de mi infancia me nutrí con la leche que distribuía el programa de abasto *Liconsa*, toda mi educación formal sucedió en escuelas públicas: primaria federal, telesecundaria, el bachillerato lo cursé en un centro de estudios tecnológicos e industriales y finalmente la licenciatura y el posgrado en la UNAM.

Ahora que lo sé, gracias a este posgrado, entiendo que el oficio de vivir ocurre desapercibidamente entre los entramados institucionales, necesarios, fundamentales, colectivamente subvalorados y mal entendidos. Reconozco su papel primordial e indispensable para la vida humana, a pesar de los tremendos desvíos que un amplio sector de la clase política- corrupto, servil y cooptado por intereses particulares- patrocina al amparo de las instituciones.

Al reconocer esto no es que renuncie a la perspectiva contestataria que me forjó la universidad sobre la urgente necesidad de cambiar las cosas para alcanzar la equidad, la justicia y el bien común. Más bien convierto esta idea en el motor que impulsará mi ánimo dentro de la administración pública y habrá de ser también la lente con la que revisaré críticamente mi proceder, mi manera de hacer y estar en el mundo, de alguna forma esta es mi toma de protesta personal.

Por ello es que agradezco a las instituciones mexicanas, todas; particularmente al Instituto Nacional de Desarrollo Social (Indesol), que después de la UNAM se ha convertido en mi *Alma Mater*, porque su vocación institucional me ha dejado lecciones contundentes para explicar mi convicción por el servicio público. Gracias a todas las autoridades del Indesol por las oportunidades brindadas y las facilidades concedidas para dar este paso.

Agradezco a las amigas que son pocas pero intensas en sus porras... a Carmen Echeverría por ser maestra generosa y guía fundamental para acercarme a mí mismo; a Rosalía González Castro por convertirse voluntariamente en mi hermana; a Ana María Rivera por brindarme su solidaridad y apoyo; a Aurora Castañón por compartir su militancia por la franqueza; a Brenda Hernández por su amistad incondicional y a prueba de nosotros mismos, gracias *Brenduchita*.

A Rey, Roberto, Vero Vargas, Valentina Lloret, Mariluz y Citlalli Gutiérrez por sus porras auténticas y de corazón; César, muchas gracias por ser mi amigo, como tú ninguno.

Gracias a toda mi familia, atesoró lo grato y aprendí de lo adverso. Ni cómo pagarles...

Por último a mis sobrinos y sobrinas, quienes fueron en realidad la inspiración-inquietud de este trabajo: Luisa, Luis, Lucy, Daniel y Azarel. A ti negrito lindo te agradezco en especial por ser por vocación mi gran compañero de inagotables sonrisas; a Salma por compartir la bendición de sentir próximamente aún más amor. Gracias a todos/as ustedes por conectar mi corazón a mis pasos, aunque no estén cerca ya nunca estaré solo. Les prometo hacer mi mejor esfuerzo todos los días y a donde quiera que vaya...

A Armando por ser el gran ser humano que es;

A ti Martha... (me gana la emoción...) no tengo cómo devolverte tanto que me has dado, por salvarme y devolverme a la libertad. Te prometo seguir siendo feliz... gracias a ti.

Índice

Resumen.....	5
Introducción	7
Capítulo 1. Juventud: de la construcción social del sector al asunto público	15
1.1 Pensar lo joven	19
1.2 Derroteros de las políticas de juventud	25
1.3 Aproximaciones y retos epistemológicos.....	34
Capítulo 2. Referencias institucionales para las políticas de juventud	39
2.1 Referencias internacionales para políticas de juventud	46
2.2 Marco institucional para la planeación mexicana en materia de juventud.....	56
Capítulo 3. La experiencia mexicana en materia de juventud	69
3.1 Antecedentes institucionales	70
3.2 El Instituto Mexicano de la Juventud	73
Capítulo 4. Consideraciones para el diseño de políticas públicas.....	90
4.1 El diseño de las políticas: dimensión técnica y política.....	91
4.2. Perspectiva normativa del diseño de políticas en el ámbito federal	99
Capítulo 5. El enfoque de género en el diseño de políticas juveniles.....	107
5.1 El enfoque de género como categoría de análisis y para el diseño de políticas.....	107
5.2 Muestra de instrumentos de análisis para el diseño de políticas juveniles con enfoque de género	116
Conclusión	122
Fuentes de información	125
Anexos.....	133

Resumen

La formulación y puesta en marcha de una política pública no es una tarea sencilla, los estudios en la materia revelan al *diseño de las políticas* como un momento o una fase fundamental, porque es ahí en donde se configura la problematización del asunto público y la selección de la alternativa de solución. Por ello es determinante cómo se formaliza y enuncia a *quién* afecta el problema, en *dónde* se presenta y *cuál* es la magnitud de las alteraciones o insatisfacciones que provoca, lo que implica el análisis tanto de la coyuntura como de los aspectos sociales, culturales y políticos en el lugar o situación en que se quiera implementar la política.

Las políticas públicas que aspiran atender los problemas que atañen a la población joven, como todas, conllevan una configuración de la perspectiva de la problemática y de las propuestas de solución. Por otro lado invocar el enfoque de género como una categoría de análisis y para el diseño de políticas supone encontrar la forma para concretar la problematización diferenciada para mujeres y hombres.

El presente trabajo propone los elementos básicos a considerar en el diseño de políticas públicas para las poblaciones juveniles, con enfoque de género, en el ámbito federal mexicano, en el marco del debate conceptual y de las directrices normativas con las que se cuenta para problematizar a las y los jóvenes, así como para perfilar el diseño de políticas y programas federales.

Palabras clave:

Diseño de políticas públicas, poblaciones juveniles, políticas de juventud, enfoque de género.

Abstract

The formulation and implementation of public policy is not a simple task, studies in this area reveal the design of policies as a period or critical stage because that's where you set the problematization of the public issue and the selection the alternative solution. Therefore it is crucial how it's formalized and how it's set forth who has the problem, where it occurs and what's the magnitude of the alterations or the causing dissatisfactions which involves the analysis of the conjuncture as well as the social, cultural and political aspects of the place or situation where you want to implement the policy.

Public policies that aim to address the issues that concern young people, like all others, involve a configuration of the perspective of the problems and proposed solutions. Otherwise, to invoke gender as a category of analysis and for policy design entails to find a way to assume the accuracy of the problem differentiated for women and men.

This paper proposes the basic elements to consider in the design of public policies for youth populations, including gender approach, in the Mexican federal level, based on the conceptual and policy guideliness available in order to problematize young people so as to outline the design of federal policies and programs.

Introducción

A la luz de la reciente crisis financiera internacional, pareciera que a las sociedades contemporáneas les queda un poco más claro el efecto y la dinámica misma de la globalización, en su sentido de afectación transnacional, que hasta hace poco podría decirse se tenía en el imaginario social como un término abstracto, lejano a la realidad local y, por tanto, muy ajeno.

La globalización como presencia ineludible comienza a tomar rostro, en las consecuencias económicas que su dinámica entraña: en cada uno de las personas conocidas que queda sin empleo por el cierre de alguna planta armadora de procedencia extranjera, o por el descenso de su producción; cobra rostro en las y los migrantes que tienen que volver a sus localidades por falta de empleo en los lugares donde lo hubo; se hace palpable a cada incremento en los precios de los combustibles, y su consecuente impacto en el alza del precio de los productos de consumo básico.

Ante tales circunstancias, las demandas sociales se apilan, y la toma de decisiones públicas no puede hacer caso omiso. Pero ¿por dónde empezar?, ¿qué demandas sociales tendrían que ser reivindicadas prioritariamente?, ¿bajo qué esquemas tomar las decisiones? Ante estas interrogantes los organismos internacionales dan pauta como alternativa sobre las demandas que socialmente se presentan como inaplazables, para ello proponen esquemas conceptuales y metodológicos para diagnosticar, formular y evaluar la acción pública.

La toma de decisiones es atravesada por cuestiones de orden no sólo político, sino además técnico, en términos de trazar estrategias de actuación que orienten la modificación sustancial de indicadores sociodemográficos. En esta dinámica, el reto para algunos gobiernos contemporáneos luce mayúsculo: la mayoría de los problemas sociales son procesos de continuo que no acaban de solucionarse, los recursos son escasos y además se tienen las encomiendas principales de observar y sostener variables macroeconómicas que pongan el territorio nacional en el mapa de los inversionistas.

Desde una perspectiva tecnocrática, los costos sociales son irrelevantes y, en todo caso, justificables con tal de allegarse los calificativos suficientes para la inclusión de las

naciones a las dinámicas económicas internacionales. Pareciera entonces que la reivindicación de los derechos humanos de los diferentes grupos poblacionales no figura como una de las prioridades concretas, se podría aseverar a la luz de demandas no resueltas que los acuerdos internacionales, que en teoría comprometen el quehacer gubernamental, no trascienden a los hechos.

La existencia de acuerdos, convenios y tratados internacionales en materia de derechos humanos supondría que los gobiernos encaminarían sus esfuerzos y recursos a la puesta en marcha de estrategias para su cumplimiento. No obstante, en más de un caso la lógica gubernamental luce distanciada respecto a los compromisos asentados en dichos instrumentos internacionales, y más aún de las condiciones del grueso de la población que a fuerza se hacen evidentes.

Pareciera entonces que la suscripción de estos instrumentos internacionales, sólo se presenta como mero requisito para acceder a una especie de “club de las naciones” que pretenden, al menos en apariencia, ponerse al día en materia de justicia social, con el reporte de cifras técnicamente explicables y socialmente insostenibles cuando se cotejan con la realidad concreta de la población.

No obstante lo anterior, la creación, el fortalecimiento y la redefinición de perfiles institucionales avocados al diseño e implementación de acciones particularizadas, es la base desde la que los gobiernos arrancan, o buscan arrancar, la atención de los problemas sociales, y en su caso el cumplimiento de los compromisos internacionales suscritos en las distintas materias.

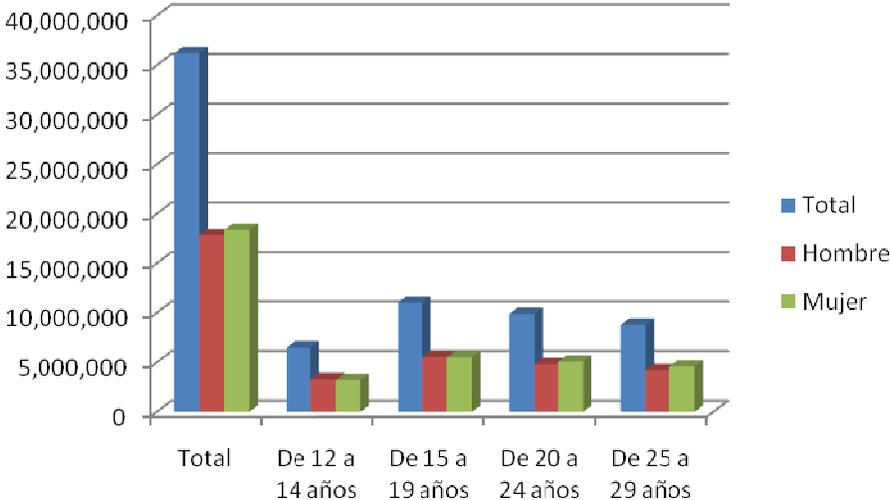
Dos temas han sido considerados de *agenda internacional* en los últimos años: el de la juventud y el género. Se ha dicho en las convenciones internacionales que estos dos componentes sociales no pueden ser soslayados en la definición de la actuación gubernamental, pues se abordan problemáticas que afectan a grupos poblacionales esenciales en la definición de lo económico, lo social y lo político de las naciones: la población juvenil y las condiciones sociales de las mujeres que representan poco más de la mitad de la población mundial.¹

¹ Si bien en el presente trabajo se entiende al género como un concepto relacional que da cuenta de las condiciones sociales tanto de las mujeres como de los hombres, también se entiende que en la mayor parte de las reflexiones sostenidas en el análisis de género se ha tratado de evidenciar primordialmente las

El presente estudio surge de la pregunta: ¿cómo es que se han concretado los compromisos internacionales para el diseño de políticas públicas en materia de juventud?, ¿cómo es que la noción y el análisis de género se ha sumado en la problematización social?, ¿cómo han concurrido ambas nociones en el diseño de políticas públicas?

En el caso particular de México estas preguntas resultan más que pertinentes al revisar las variables demográficas básicas sobre la población juvenil: de acuerdo con el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) alrededor de 36 millones de personas son consideradas jóvenes, de acuerdo con la legislación nacional, lo que representa aproximadamente el 32% del total de la población mexicana², de las cuales poco más de la mitad son mujeres.

Ilustración 1 Total de población mexicana entre 12 y 29 años



Fuente: INEGI, 2010.

A pesar de las divergencias en la clasificación de la población juvenil, históricamente se ha catalogado a las personas de más de dieciocho años como legalmente ciudadanos; más allá de las implicaciones sociales y culturales que atraviesan esta noción, en la

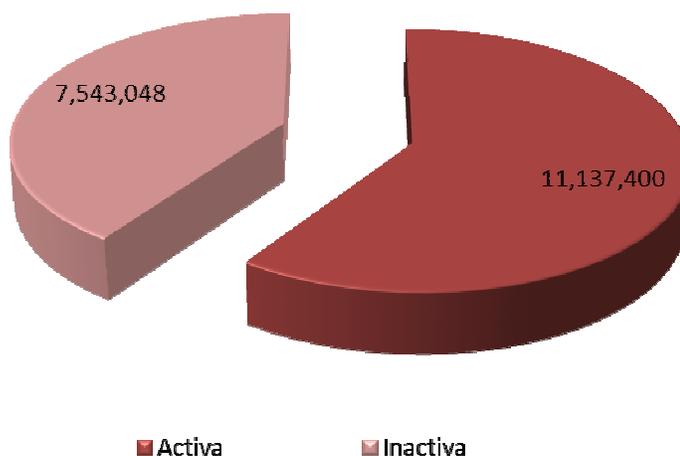
condiciones de desventaja que históricamente han padecido las mujeres respecto de los hombres (Jiménez, 2003).

² INEGI. Censo de Población y Vivienda 2010.

expectativa escolar, los jóvenes se insertarían en la actividad económica al concluir sus estudios superiores o medio superiores, dependiendo de sus condiciones particulares.

No obstante lo anterior, el INEGI reporta en 2010 que al menos 7.5 millones de jóvenes de 20 a 29 años de edad no cuentan con una actividad económica, lo cual representa alrededor del 40% del total de la población comprendida en ese rango etario.

Ilustración 2 Población entre 20 y 29 años con actividad productiva



Fuente: INEGI 2010.

El supuesto que tradicionalmente se hace es que si las personas jóvenes no se encuentran en actividad económica es porque están adscritas a alguna institución educativa; sin embargo, esto no siempre es así. De acuerdo con los datos del INEGI (2010) la proporción de población joven de más de 25 que asiste a la escuela es tendencialmente menor, respecto a la de 20 a 24 años:

Ilustración 3 Asistencia escolar de la población juvenil

Condición escolar	De 12 a 14 años		De 15 a 19 años		De 20 a 24 años		De 25 a 29 años	
	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres
Asiste a la escuela	2,951,654	3,002,208	3,160,081	3,113,929	1,083,410	1,097,644	256,751	278,544
No asiste a la escuela	255,384	283,536	2,323,579	2,384,340	3,951,300	3,672,307	4,270,649	3,875,196
No especificado	5,503	5,847	22,331	21,852	44,357	43,253	54,802	52,235
Total	3,212,541	3,291,591	5,505,991	5,520,121	5,079,067	4,813,204	4,582,202	4,205,975

Fuente: INEGI 2010.

Esto puede significar que hay un sector de la población juvenil que posiblemente tenga ambas variables sociales como parte de sus circunstancias, es decir que no asisten a la escuela y que no cuentan con alguna actividad económica. Por ello, anticipadamente se podría esperar un *corpus* de disposiciones públicas que aborden esta situación, en virtud de que, al menos numéricamente, representa una cuestión social a todas luces de carácter público.

Por otro lado, el enfoque de género brinda posibilidades analíticas para discernir las condiciones específicas por las cuales las mujeres y los hombres, por el simple hecho de serlo, se enfrentan diferenciadamente al mismo contexto y problemáticas sociales, si bien compartidas, de distintas implicaciones. Revisar el enfoque de género en las políticas públicas puede ofrecer elementos que determinan inequidades entre mujeres y hombres como un problema a resolver, por tal motivo la revisión de esta perspectiva en el diseño de políticas públicas para la juventud resulta pertinente, oportuna y relevante.

Desde esta perspectiva básica, se decidió inicialmente el desarrollo del presente trabajo con el análisis de la actuación del Instituto Mexicano de la Juventud (IMJ), en tanto que es el agente articulador de las políticas públicas en la materia, debido a que por antonomasia es quien tiene la responsabilidad, como mandato, de atender las cuestiones sociales que atañen a la población joven.

Por ello, la realización de este estudio tomó como punto de partida la revisión de las políticas públicas dirigidas a la población juvenil diseñadas por el IMJ, con la finalidad de determinar el apego al enfoque de género en cada una de ellas y confrontar contra los postulados que la teoría ofrece, y que enmarcan los instrumentos internacionales suscritos por el estado mexicano, la observancia de tales compromisos a favor de la población juvenil. Con la idea de encontrar las acciones emprendidas para abordar al menos las cuestiones antes señaladas sobre la inclusión de las personas jóvenes a los sistemas educativos y al mercado laboral.

Sin embargo, uno de los principales hallazgos que se dieron en el proceso de investigación es que las políticas públicas existentes en la actualidad y que están dirigidas a la población juvenil, en el marco de actuación federal, no daban suficientes elementos para sostener una aplicación analítica de tal naturaleza. Más aún, al revisar lo que la academia y las referencias internacionales señalan como criterios conceptuales para

problematizar y categorizar a la juventud, se encontró que estas acepciones no son retomadas fehacientemente en la enunciación de las acciones públicas revisadas.

Por otro lado el objeto de estudio inicial, el diseño de políticas, se tornó aún más complejo al problematizar más ampliamente la definición de juventud, pues además del factor etario se sumaron la dimensión cultural, la adscripción social y las nuevas formas de organización de las personas jóvenes. Estas dimensiones resultan irreductibles como fundamentos para su caracterización y por ende para su consecuente problematización. La revisión documental de estas referencias abonó elementos suficientes para declinar definitivamente uno de los objetivos iniciales del presente trabajo que consistía en realizar un contraste del diseño de las políticas del IMJ con los hallazgos conceptuales sobre poblaciones juveniles.

De igual manera, se encontró que la concepción del género como categoría de análisis en las políticas públicas ha sido muy redituable para visibilizar las brechas históricas de desigualdad contra las mujeres, ha dado la pauta para enumerar y clasificar las circunstancias sociales que operan como adversidades para el desarrollo social y humano de las mujeres y las niñas; lo cual eventualmente puede derivar en la definición de acciones afirmativas y de políticas integrales para garantizar la equidad y encaminar la convivencia social a la igualdad entre mujeres y hombres.

No obstante lo anterior, a raíz de pretender un cruce entre la construcción conceptual de las poblaciones juveniles y la de género, se encontró que este último concepto, en tanto que es relacional, puede y debe aportar para la problematización diferenciada de las circunstancias sociales de ambos sexos y no sólo de las mujeres jóvenes; toda vez que la condición histórica de subordinación de las mujeres se sostienen en la cosmovisión dominante que subordina y oprime a ambos géneros.

De tal manera que el presente estudio cuya pretensión era inicialmente la aplicación del enfoque de género sobre las políticas diseñadas por el IMJ, en determinado período, se fue reconfigurando para terminar por referir las bases que habrían de considerarse en el diseño de las políticas públicas específicamente para poblaciones juveniles, con enfoque de género, al menos desde una perspectiva anclada en los consensos internacionales y la discusión académica contemporánea en la materia. Con el ánimo de proponer un *corpus* conceptual y normativo que refiera los supuestos que tendrían que sostener la actuación pública, específicamente a nivel federal en México.

Si bien esta investigación es presentada en la antesala de una transición administrativa, derivada del recién proceso electoral, habría que considerar que la formulación de estrategias de actuación pública reviste la obligación de revisar el camino andado, las alternativas ya exploradas, las demandas postergadas y, particularmente, los compromisos sociales y políticos pendientes de atender.

Por lo cual en el primer capítulo se presenta la revisión de las referencias conceptuales que sobre la juventud se disponen en la actualidad, sin pretender agotarlas y más bien para determinar algunas acepciones útiles para caracterizar a las poblaciones juveniles y contar con elementos para su eventual problematización como asunto público. En seguida se revisan las referencias normativas que habilitan al cuerpo gubernamental para diseñar, implementar y evaluar políticas de juventud, entre las que se encuentran las referencias internacionales.

Posteriormente, se enuncian las precedentes que se tienen respecto a la actuación pública mexicana en materia de juventud, por un lado para conocer los antecedentes del Instituto Mexicano de la Juventud y por otro para contar con un corte temporal de la actuación de éste en tanto que, al menos normativamente, es la referencia institucional del gobierno federal respecto a la atención de las poblaciones juveniles. En seguida se refieren las nociones conceptuales para comprender las implicaciones del diseño de políticas públicas y de cómo es que se han configurado a la fecha las prescripciones normativas para el gobierno federal mexicano en la materia.

En el quinto y último capítulo se propone un enlace de las acepciones de diseño de políticas públicas, el enfoque de género y de poblaciones juveniles, con la aspiración de proponer una herramienta analítica para la problematización de la juventud con enfoque de género para el eventual diseño de políticas públicas.

Finalmente, cabe señalar que el presente trabajo partió de una hipótesis basada en supuestos:

1. Existen políticas de juventud
2. El Instituto Mexicano de la Juventud dispone de políticas de juventud con enfoque de género.

Dichos supuestos fueron reconfigurándose a la luz de las reflexiones y de los hallazgos de la revisión conceptual y metodológica, lo que finalmente permitió reorientar el trabajo por la aspiración de aportar para que las y los jóvenes tengan el reconocimiento público e institucional, que como parte esencial de la sociedad, tienen de suyo.

Capítulo 1. Juventud: de la construcción social del sector al asunto público

Introducción

En el presente capítulo se revisarán las referencias conceptuales que en la actualidad pueden ser de utilidad para caracterizar a la juventud, en el ánimo no de agotarlas sino de ubicar las consideraciones básicas que subyacen a la construcción social de la juventud como hecho social y a su problematización como asunto de interés público.

Las referencias aquí enunciadas forman parte de una discusión mucho más amplia, y hay suficientes indicios de que se puede dilucidar el entendimiento que se ha tenido históricamente sobre la juventud en las pautas de actuación gubernamental (Pérez, 2000b). Si bien los estudios de juventud son de recién aparición (alrededor de 30 años) estas mismas reflexiones encuentran en la visibilidad como asunto público las primeras referencias sobre su problematización conceptual.

La construcción del problema social y del objeto de política pública

Una de las tareas imprescindibles que se asumen en el estudio de las cuestiones sociales es la de visibilizar en lo particular, y en sus relaciones, los elementos que configuran las circunstancias de los grupos sociales. Toda vez que la construcción de las explicaciones del mundo se realiza en colectivo y es en colectivo donde cobran sentido.

En la interacción de los individuos se crea y recrea el sentido de la vida, del ser y del deber ser (Martín, 1993). Gracias a una inconmensurable cantidad de actos comunicativos es que los individuos adscritos a una colectividad a lo largo de su historia y a lo ancho de la geografía construyen y comparten sus valores, el sentido a la cadena de actos y situaciones que conforman su existencia individual y colectiva.

Es en esta construcción histórica que el conjunto de referencias se van conformando para la definición de los hechos sociales desde las perspectivas individuales y colectivas. De ahí que un hecho social por sí mismo no es problema social, su definición y entendimiento como tal pasa necesariamente por el intercambio y el consenso de una representación particular (Lenoir, 1993) que muchas veces ya está preestablecida y que, como pasa con

otras explicaciones sobre el mundo de la vida, no necesariamente puede ser reconocida por otros grupos sociales como cierta-real.³

No obstante lo anterior, y como en todos los procesos sociales, la configuración de las subjetividades no es un proceso acabado, por el contrario es dinámico. Los problemas sociales no son considerados como tales sino hasta que se logra una suerte de promoción de los mismos, que permita situar en las percepciones colectivas la pertinencia y relevancia de asumir determinada situación como problemática, digna de la atención social, y en algunos casos de la atención pública⁴.

La movilización que supone lo anterior permite poner a la vista que detrás de dichas acciones hay un cuerpo de *actores*, por ello es que en la literatura especializada en políticas públicas y en el análisis sociológico se ha insistido en las implicaciones social y política que guarda la colocación de hechos sociales en la dimensión de problemas: social porque atañe a la configuración de las relaciones entre los individuos y político porque van de por medio posiciones y relaciones de poder de uno(s) individuo(s) sobre-con el grupo social.

Algunos autores como Cobb y Elder señalan que es la participación activa de ciertos promotores que con determinadas estrategias logran colocar la atención en algunas situaciones sociales. Por su parte Lorenc (2005) refiere que la toma de posición efectiva que se constituye alrededor de un mismo problema es el resultado de la concurrencia de diversos actores que proponen sus interpretaciones conforme a sus propias posiciones, las cuales están asociadas a sus propios intereses y visiones generales del mundo.

Lo anterior permite suponer que el éxito en la colocación de un problema en la escena social está directamente asociado a la fuerza de la organización de los actores impulsores y del peso que sus intereses tienen sobre el colectivo.

La problematización social además presenta a quienes la estudian diversos retos de orden metodológico; por ejemplo, la determinación de perspectivas analíticas que hagan

³ El sentido de las representaciones preestablecidas se recoge del trabajo de Revilla (1997) en el sentido de que su efectividad para lograr el entendimiento y la comprensión del mundo descansa en la preexistencia de datos y referencias que permiten la interpretación de la(s) realidad(es). Estas representaciones son la base de la cultura de los grupos sociales y forman parte del entramado subjetivo que los caracteriza.

⁴ Se entenderá en el presente trabajo como público lo relativo a la actuación Estado-Gobierno, siguiendo la propuesta de Luis Aguilar (1992), “lo público es el campo de las interacciones e interpelaciones en el que los ciudadanos individuales, por sí mismos o por lo voceros de sus organizaciones hacen política y hacen las políticas (...) constituyen el estado y ponen a la obra a los gobiernos”.

asequibles las variables involucradas en la definición de los problemas, de tal suerte que se pueda glosar la suma de sus componentes con el debido rigor analítico.

En el ámbito social esto representa la primera de las dificultades metodológicas ¿cómo perfilar categorías sociales?, ¿con qué parámetros se agrupan y diferencian las unidades de análisis?

Los hechos sociales, en estado privado y apenas tematizados, se someten a proceso de *consagración pública* para convertirse en problemas sociales de orden público que exigen soluciones colectivas, muy a menudo en forma de reglamentaciones generales, de derechos, de equipos, de transferencias económicas, etc.

En ese sentido Lenoir (1993:59-62) advierte que las categorías de análisis de un problema social se pueden identificar en el trabajo social que las instituciones realizan de antemano, por ejemplo: con base en la definición del sistema escolar es que es posible construir datos para perfilar grupos poblacionales, que no existen de manera natural por sí mismos, sino que es justamente la actuación de las instituciones las que van orientando la clasificación y agrupación de conglomerados sociales que, una vez distinguidos, pueden ser problematizados.⁵

De tal manera que en el mismo ejemplo se han establecido rangos etarios para determinar relaciones estacionales con las etapas que supone el objetivo general del sistema escolar, los grupos etarios pueden ser entonces retomados en tal clasificación para vislumbrar las situaciones que se les presentan y cómo es que éstas afectan su participación positiva o negativamente.

Siguiendo con el ejemplo, el hecho privado de que al interior de una familia un infante no acuda a la escuela podría convertirse en un problema social cuando esta situación se torna en una constante en las circunstancias de un colectivo, más aún si los infantes se convierten en un dilema para la continuidad ordinaria de la vida familiar y comunitaria.

La población juvenil, así como su construcción como problema social y su colocación como materia pública, ha sido definida en distintos contextos sociales e históricos, por lo que puede anticiparse que el sentido de esas definiciones podría diferir entre sí. Por lo

⁵ La edad en ese sentido por sí misma no es un dato natural, sino que es más bien el establecimiento de una institución la que determina la ruta del desarrollo de las personas que pertenecen a determinada sociedad. (1993:62-71).

cual, en los siguientes apartados se revisará brevemente la conceptualización que se ha realizado en torno a la población joven en general, en lo particular en el contexto mexicano, así como algunas referencias internacionales y cómo es que se ha asentado en las instituciones mexicanas como objeto de actuación pública.

1.1 Pensar lo joven

Como señala Pedro Moreno (1993), dilucidar el *interés público* implica reconocer la dimensión social de problemas que se proclaman comunes dentro de una sociedad, es identificar un espacio para la intervención gubernamental que se prioriza en la agenda pública y a la que se destinan recursos del erario público. Por consiguiente las políticas públicas en materia de juventud implicarían el reconocimiento de situaciones que afectan a un sector de la población previamente definido, categorizado y problematizado.

En ese sentido surge la necesidad de ubicar la discusión que sobre la juventud se ha construido en su definición, problematización y abordaje, sin soslayar el contexto actual en el que las dinámicas de relación social han sido trastocadas por factores como la globalización en todas sus dimensiones: las crisis, el vertiginoso tránsito de tecnologías de la información, el calentamiento global y la disminución de los recursos naturales, entre otros.

Una de las primeras dificultades que se anticipa radica en la pluralidad de las formas de ser joven en las distintas sociedades y conforme a la heterogeneidad de contextos históricos, culturales, políticos y sociales, así como por la relatividad y generalidad del concepto, que lo mismo sirve para identificar a un grupo poblacional como para adjetivar situaciones, productos, etc.⁶

A pesar de que la noción de juventud ha estado ligada a un rango etario, hoy día se discute si esa categoría es suficiente para problematizarla, toda vez que no sería sostenible la comparación de una persona de 18 años, urbana, de clase media con otra persona de 18 años de la comunidad tzotzil de la sierra chiapaneca, menos aun cuando la comparación se realiza entre mujeres. De igual forma no es lo mismo hablar de la juventud de países en vías de desarrollo y países desarrollados, ni de sus problemáticas y necesidades. Y esto es así porque los sujetos están atravesados por múltiples identidades, la construcción social de la juventud es una de ellas, así como el género, clase, etc.

⁶ Es común que *lo joven* se relacione con lo incipiente o una etapa fundacional, de ahí que son comunes expresiones como: “es un Programa muy *joven*”, “dada la juventud de la empresa”, entre otras.

Aproximaciones iniciales

La discusión del uso histórico de *juventud* como categoría social diverge en dos sentidos, una que señala que todos los conjuntos sociales la han considerado de una u otra forma y otra que la ubica a partir del arribo del capitalismo en las sociedades occidentales. De acuerdo con Brito (2000), en el primer caso el argumento central que se esgrime radica en que todas las sociedades tenían identificada esta etapa de la vida en la formación social de los individuos, es decir, las sociedades habrían considerado dentro de sus estructuras relacionales una etapa transitoria entre la infancia y la consolidación de un o una adulto(a) más. Dicha etapa se caracterizaría por ser moratoria de roles en tanto que se está en proceso de transición biológica y social.

En este estadio los individuos aguardarían por un lado la maduración biológica que les dote de aptitud para la reproducción sexual y por otro la definición del carácter y de la identidad individual (maduración psicosocial). De tal suerte que se crea un espacio temporal en el que las personas jóvenes viven (*gozan*) una *suspensión (...) de obligaciones* mientras adquieren la formación necesaria para asumir los roles previstos para la etapa adulta (Toledo, 2006:28).

Sin embargo este planteamiento no se sostiene a la hora de portar al análisis a aquellas sociedades en las que por sus circunstancias específicas no hay tal transición: a los primeros cambios biológicos los infantes son considerados como aptos para labores propias de los adultos.

En tal sentido, Brito (2000) señala que si bien es cierto que las sociedades requerían para su constante reproducción *agentes sociales* que garantizaran la continuidad, de acuerdo con su grado de desarrollo, estos procesos prácticos de formación y preparación para las funciones y cometidos propios de los individuos adultos no implica la existencia de la juventud como categoría social, con un espacio simbólico que lo diferencia del resto.

Más bien Brito encuentra consistencia en autores como Philippe Ariés y Sven Mørch respecto a que es con la aparición del capitalismo y la reproducción en serie que se hace necesaria la formación de los individuos con miras a una integración social.⁷ En el siglo

⁷ La reflexión que propone Brito gira entorno a la extensión de la necesidad de calificación en el conglomerado más amplio de los grupos sociales, toda vez que si bien las sociedades esclavistas y feudales disponían de espacios para la formación-preparación de personas jóvenes, estos estaban restringidos exclusivamente a las clases gobernantes o dominantes, como los gimnasios griegos por ejemplo.

XVIII con las transformaciones sociales, económicas y políticas se acelera el avance de la ciencia y la tecnología, se crean los sistemas escolares públicos que fueron destinados a la inserción de individuos que pudieran contribuir al desarrollo de las sociedades (1996, citado en Brito, 2000).

Lo confluencia de los avances en la técnica aplicada a la fabricación generó la demanda de mano de obra calificada para dar respuesta a las nuevas condiciones de producción; luego entonces también de un espacio simbólico para colocar el hecho natural de la edad en un hecho social concreto: la necesidad de saberes, habilidades y competencias específicas.

La colocación de tal hecho social como materia de interés público, luego entonces, viene empujada por la creciente demanda de la naciente burguesía, y las consecuentes clases medias, que requerían de cierto grado de especialización para el desarrollo de las actividades propias del capitalismo, a saber (Brito, 2000):

- El diseño, construcción, operación y mantenimiento de la maquinaria dispuesta a la producción
- La gestión y administración de los recursos materiales y económicos
- El fomento y desarrollo tecnológico tendiente a la reducción de costos de producción

Esto supone que es en la burguesía donde se germina el espacio simbólico de la juventud como categoría social, toda vez que para asegurar en el largo plazo que fuera plausible la continuidad de las clases dominantes y su poderío se requería la posesión de dichos conocimientos, competencias y habilidades.⁸

En tales circunstancias la institución *Familia* es superada para cubrir estos requerimientos, por lo que se hace necesaria la consolidación de otra institución básica: *la Escuela*; la cual estuvo dirigida en origen a la juventud burguesa, y paulatinamente a las

⁸ No es objetivo de este apartado agotar el análisis y la discusión de los orígenes de la conceptualización de la juventud como categoría social, por lo que se propone considerar este planteamiento para ubicar un punto de partida en la perspectiva en las sociedades occidentales sobre la problematización de este sector social y sobre su paulatina configuración como asunto público. Para profundizar en esta reflexión ver el análisis de la construcción del concepto de juventud en José Antonio Pérez Islas y Maritza Urteaga Castro-Pozo, (2004), en *Historia de los Jóvenes en México. Su presencia en el Siglo XX*. México. Centro de Investigación y Estudios sobre Juventud. Instituto Mexicano de la Juventud-Archivo General de la Nación.

otras clases sociales, y esto significaba la extensión de la infancia en el sentido del aplazamiento de las funciones adultas.

Como señala Pérez Islas (2000) la concepción de juventud trae consigo una carga de dominio por definición. El mundo adulto ya existe antes de su arribo, ya hay una ruta de desarrollo prevista para su observancia y cumplimiento:

Lo joven adquiere desde la institución, un estatus de indefinición y de subordinación; a los jóvenes se les prepara, se les forma, se les recluye, se les castiga (...) en el mejor de los casos se les concibe como sujetos sujetos con posibilidades de tomar algunas decisiones, pero no todas; con capacidad de consumir pero no de producir, con potencialidades para el futuro, pero no para el presente (2000: 3).

Es decir el mundo adulto, que es hacia donde se les encamina, ya está configurado y por tanto es ajeno a ellos mismos. En gran medida las relaciones de poder que se asientan en esta concepción están justificadas en la posesión de cierto capital simbólico, en una suerte de *dominación cultural* que señala Brito: *la transmisión del saber y la experiencia entrañan una forma de dominio que se oculta tras un velo pedagógico. Transmitir a las nuevas generaciones el patrimonio cultural acumulado por las precedentes está condicionado por alguna forma de sujeción (Brito, 2000:11).*

Se puede proponer que sobre esta concepción se inició la visibilización de la población juvenil como sector social sujeto de atención, la cual porta grandes omisiones iniciales:

- Se concibe a la juventud como una etapa estrictamente transitoria, lo que desde la perspectiva adulta puede restarle relevancia a las cuestiones que enfrentan las personas jóvenes.
- Al ser una etapa transitoria, cuando se piensa en las cuestiones juveniles se suele colocar en el futuro las expectativas, condiciones y definiciones, por lo que las acciones que pretenden atender las problemáticas relacionadas con la juventud se tornan en paliativos y no es respuestas concretas a necesidades específicas del presente (toda vez que son concebidos como futuros sujetos).
- Desde la mirada adulta, la diversidad en las formas de coexistencia de las personas jóvenes suele estar cargada de estereotipos y de prejuicios. Se asume

que en tanto que están en proceso de formación están en falta, en adolescencia por lo que se les idealiza cargándoles expectativas sobre las cuales no se les consulta.

- Al tener una perspectiva temporal de las problemáticas para la juventud se asume que la juventud es “una enfermedad que se cura con el tiempo”, es decir la apuesta se deja al tiempo y se dan las condiciones para la subestimación de los asuntos juveniles.
- Al estar enganchada a la noción económica, se tiene que tener presente que la perspectiva dominante entorno a las jóvenes se ciñe al ámbito de la reproducción y son entendidas en las dinámicas del ámbito privado-doméstico (Incháustegui, 2005).
- Se deja de lado otras realidades sobre las personas jóvenes, no figuran en las concepciones mencionadas anteriormente a las personas jóvenes que pertenecen a contextos distintos a los anteriormente descritos.

Es en este último punto se cristalizan los puntos de quiebre del planteamiento de la juventud como objeto de atención pública en tales términos:

- Si la juventud es asumida como la etapa de formación, el lugar privilegiado para las intervenciones será en las instancias educativas.
- Sólo las personas jóvenes que se encuentren adscritas a los sistemas escolares tendrán la atención social y pública (representatividad exclusiva).
- Por lo que los sectores sociales que no se encuentran en los supuestos que hacen plausible la adscripción de las personas jóvenes a los sistemas escolares, no están problematizados en una primera mirada⁹.
- Dada la construcción social del género en las sociedades occidentales capitalistas, las mujeres no fueron pensadas de origen como agentes económicos, políticos y

⁹ Brito señala que los y las campesinas por ejemplo no estarían visibilizadas como una circunstancia social específica digna de la atención pública (2000:13), o las personas que no cuentan con los recursos económicos para costear la formación escolarizada.

de transformaciones sociales, más bien se les ha confinado a la reproducción y al ámbito doméstico¹⁰.

Ahora bien, siguiendo este planteamiento y desde esta comprensión se hace posible en el siguiente apartado realizar una breve revisión de cuáles han sido las características comunes en la definición de las políticas dirigidas a la población juvenil.

¹⁰ Teresa Incháustegui (2005), señala que es en el modelo capitalista que los ámbitos de actuación fueron decretados preponderantemente masculinos, de tal suerte que el ámbito público fue identificado con los hombres (el mercado, la política) mientras que en la esfera privada fueron confinadas las mujeres (el hogar, la familia).

1.2 Derroteros de las políticas de juventud

Antes de iniciar con la revisión de los cursos de acción de las instancias públicas, basadas en las acepciones presentadas en el apartado anterior, resulta pertinente acotar, en términos generales y para los fines del presente trabajo, lo que se entiende por políticas públicas.

Si bien el análisis amplio y la discusión profunda sobre la construcción conceptual de las políticas rebasan el propósito de este apartado, vale sentar una base sobre la cual se pueda comprender las implicaciones de la actuación gubernamental en la definición de acciones públicas sobre un asunto que se presenta como de interés público.

El ciclo de las políticas públicas

Pensar en los grandes problemas que aquejan a las sociedades contemporáneas llevaría a enlistar el desempleo, las crisis económicas, la deforestación, el calentamiento global, la violación sistemática de los derechos humanos, la desigualdad en la distribución de la riqueza, la profundización de los niveles de pobreza, y un largo etcétera.

Ahora bien, cabe hacer énfasis en que los problemas sociales no siempre son traducidos a cursos de acción gubernamentales por sí mismos. Como ya se ha mencionado anteriormente hay algunos aspectos previos que se tienen que cubrir para que estos asuntos se conviertan en problemas públicos y después se les asignen acciones (políticas) públicas (materia del aparato gubernamental). Aspectos sin los cuales los problemas sociales no trascienden la esfera individual, grupal o a veces comunitaria.

En la literatura especializada se encuentra una gran diversidad de entendimientos sobre las políticas públicas y de los procesos que se desarrollan en la toma de decisiones de carácter público (Lahera, 2008). Van desde la definición de la agenda política, los aspectos que le otorgan la dimensión pública y las etapas, fases o ciclos de su desarrollo. Sin embargo, para efectos de la presente investigación se tomarán algunas acepciones sobre las que existe cierto consenso.

De acuerdo con Luis F. Aguilar (1997), las políticas públicas son estrategias de acción colectiva, deliberadamente diseñadas y calculadas, en función de determinados objetivos que atienden un problema de carácter público. A las cuales se les reconoce su dimensión

pública por el tamaño del agregado social sobre el cual inciden, pero sobre todo por su carácter imperativo, siendo éste revestido de la autoridad legítima y soberana del poder público.

Los problemas sociales se convierten en materia gubernamental una vez que han sido integrados en la agenda pública, y que para lograr su colocación existe la intervención de ciertos actores, que involucran intencionalidades e intereses y que es finalmente la definición en la esfera gubernamental donde se concretan las intervenciones y las interpretaciones de las distintas problemáticas en las que se vierten los recursos públicos (Moreno, 1993:13).

Los factores que definen a las políticas públicas; los espacios, actores y esquemas donde se diseña su implementación; la estructura institucional y los perfiles de gobierno son materia de diversos discernimientos que han propuesto categorías descriptivas para hacer posible la construcción de momentos analíticos identificados como etapas o ciclos de las políticas públicas, cuyos planteamientos, si bien diversos, son unívocos respecto a la relevancia de su estudio y comprensión.

El estudio de las políticas públicas permite colocar como unidad de análisis a *la decisión* como la expresión concreta de una serie de elementos que suceden antes, durante y después de que finalmente surja tal. Como señala Moreno (1993:12), *la decisión* por sí misma no agota en ningún sentido la comprensión del proceso de las políticas, toda vez que aparece incesante a lo largo de todas las fases¹¹.

La ventaja de considerar conceptualmente a las políticas públicas en ciclo posibilita un marco de referencia que otorga un sentido al proceso de decisiones y procedimientos que forman una política pública, los cuales pueden ser cotejables con momentos empíricos del quehacer gubernamental, incluso desde antes de que los asuntos sociales sean el ámbito de su acción.

¹¹ Cabe resaltar el carácter interactivo e iterativo de las políticas, pues las etapas que se identifican se van nutriendo de elementos analíticos surgidos en los procesos dinámicos a los que son sometidas en la praxis.

De acuerdo con Moreno, hay una recurrencia de diversos autores respecto a las etapas de desarrollo de las políticas públicas, que en términos genéricos se pueden enumerar de la siguiente manera¹²:

- Construcción de la agenda
- Formulación
- Implementación
- Evaluación

Si bien las etapas señaladas no agotan cada una de las diferentes situaciones que en la realidad se presentan, permiten enumerar lógicamente los sucesos que supondría el desarrollo de la materia pública en cada una de ellas. En principio, se puede identificar en la construcción de la agenda los movimientos que realizan los actores intervinientes y establecer algunos supuestos contextualizados de los móviles que cada quien persigue.¹³ Es en este espacio donde por antonomasia la dimensión política (politic) de las políticas (policies) se pone en juego para la colocación (priorización) de los asuntos públicos.

La implementación de las políticas públicas había sido poco estudiada hasta hace poco, sin embargo, la experiencia de los administradores públicos hizo patente la necesidad de identificar aquellos factores que inciden en la puesta en marcha de los cursos de acción adoptados por los gobiernos. En virtud de que en esta etapa se podía coleccionar los datos que pudieran dar cuenta de las deficiencias operativas y de diseño que subyacen en los resultados limitados o en el rechazo de los productos o servicios ofertados a la población.

La evaluación es una práctica recién en términos sistemáticos y estratégicos de las políticas públicas, más bien había operado hasta hace poco como el monitoreo de la gestión que quedaba limitado para arrojar luz sobre el impacto final que las acciones

¹² En este momento cabe destacar que tanto en las etapas como en las fases que las componen no se puede establecer una secuencia cronológica determinante, toda vez que en la práctica los momentos de las políticas públicas pueden presentarse en forma simultánea o discontinua; habrá que insistir en que se trata de planteamientos lógicos más que cronológicos.

¹³ La construcción de la agenda supone la visibilización de una serie de problemas sociales que con el impulso de los actores afectados, directa o indirectamente, se hacen patentes. Al respecto, existen varias conceptualizaciones que proponen el desglose de factores incidentes en la integración de asuntos a la agenda pública, nociones tales como arenas de poder, los intereses organizados, los triángulos de hierro, entre otros. En esta etapa también se encuentra la identificación de las causas (fallas) que podrían estar detrás de los problemas identificados, o al menos las interpretaciones que subyacen en el discurso público-social y que sostiene las demandas de atención.

implementadas alcanzaban, incluso con relación a los efectos no previstos. O como las valoraciones técnicas previas a la implementación de las políticas públicas (ex ante).

En tal sentido, por principio de orden hay que llamar la atención en que es en la comprensión que se tenga sobre una situación que se deriva la formulación de un problema social y, consecuentemente, la acción pública.¹⁴ Por tanto, el entendimiento de la juventud es la base desde la que se ha construido como problema social y por ende este ha sido el principio sobre el cual descansan las siguientes alternativas de políticas de juventud hasta ahora conocidas.

Para efectos del presente trabajo, se ceñirá el análisis a la fase del diseño, dentro de los procesos de la formulación de las políticas públicas, porque es justo en donde se identifica la formalización de los entendimientos que han prevalecido en torno al tema y porque es finalmente en donde queda plasmada la enunciación oficial de la que hay que hacer y cómo.

Nociones y políticas de juventud

El discurso recurrente sobre la noción de juventud que se tiene en la esfera pública puede ser sintetizado en el informe de Juventud en España del 2000, el cual refiere que:

“Desde el punto de vista de la reproducción social, *“la juventud” designa una etapa de la vida caracterizada por la iniciación. Ese proceso iniciático está dedicado a hacer del niño un adulto. Es una modalidad de socialización, porque se concreta en la transmisión de los recursos, las habilidades, las responsabilidades colectivas a las nuevas generaciones. Implica la existencia de instituciones socializadoras que se hagan cargo de la tarea, sin perjuicio de que sea labor en la que se implica toda la colectividad. Y supone la vigencia de modelos culturales de socialización. Es decir, de representaciones colectivas referidas a los modos de pensar y de actuar, que se consideran deseables; y que se tienen por válidos para que las personas jóvenes sean educadas en las normas y en las costumbres de la comunidad.”*¹⁵

¹⁴ Asumiendo que hay actores que hacen su papel para colocar tal tema en la agenda pública y posteriormente en la agenda gubernamental (Moreno, 1993).

¹⁵ Informe de Juventud en España 2000, Instituto de la Juventud, España, 2000, pág. 15

Por ello, Roberto Brito señala que la conceptualización de juventud como categoría social está vinculada con la construcción simbólica que se hace de ésta respecto al resto de la sociedad, lo que lleva inherente el carácter histórico asociado a ciertas condiciones de desarrollo de las relaciones sociales y de producción.

Recuperando los señalamientos del apartado anterior, se encuentra que inicialmente se ha vinculado la categorización de la juventud, al menos para los efectos de acción pública, a las dinámicas de producción, toda vez que la necesidad de calificación y de formación para la reproducción económica es imprescindible para la reproducción social. Sin embargo, este primer acercamiento a la noción de juventud ha quedado rebasado por los cambios que las sociedades han tenido y no integra en sí las dimensiones simbólicas que devienen del ser joven.

Las características comunes en el planteamiento de las acciones públicas (Brito, Pérez, Reguillo y Rodríguez) desde esta concepción se caracterizan por:

- Entender que las necesidades de la juventud se resuelven de una forma homogénea, lo que detrás sostiene la idea de que *todos son iguales*. Se obvia la relevancia y la pertinencia de contextualizarla con todas sus especificaciones.
- Soslayar las resistencias que las y los jóvenes puedan expresar respecto a las formas en que se busca integrarles deriva en una idea de *desvío* del camino trazado, se les *patologiza* y en múltiples ocasiones se les problematiza con prejuicios y estereotipos: rebeldes, inadaptados, etc. (de ahí la posible comprensión de las acciones públicas que buscan orientar a la juventud al *buen camino*).
- Partir de ideales poco (o nada) cercanos de las personas jóvenes, lo que implica endosarles expectativas y responsabilidades sin que medie necesariamente una reconsideración de las condiciones complejas y cambiantes en las que han tenido que desarrollarse.

El mismo informe de la CEPAL (2000) sobre *Juventud, Población y Desarrollo en América Latina y el Caribe* desarrolla categorías sobre la sectorización de las acciones a partir de la identificación de problemáticas centrales y de sus propuestas de solución:

Tabla 1 Sectorización de acciones dirigidas a la población juvenil

Sectorización de las poblaciones juveniles	Problemática central	Propuestas de solución
Universitarios	<ul style="list-style-type: none"> Deficiente calidad en la educación Desvinculación de los planes de estudio con las demandas del mercado 	<ul style="list-style-type: none"> Ampliación de la cobertura de los servicios educativos Fomento a la vinculación del sector productivo con las agencias educativas
Sectores Urbano-populares	<ul style="list-style-type: none"> Deserción escolar Limitaciones de orden económico para el acceso al sistema escolar de jóvenes en situación de pobreza Adicciones-Pandillerismo-Delinuencia Reproducción anticipada 	<ul style="list-style-type: none"> Programas de transferencia económica condicionada (becas) Programas de prevención y control de las adicciones Promoción del deporte y actividades para la recreación de la juventud
Sectores rurales-indígenas	<ul style="list-style-type: none"> Condiciones de pobreza Condiciones de subdesarrollo Migración a los ámbitos urbanos 	<ul style="list-style-type: none"> Programas de transferencia económica condicionada (becas) Ampliación de la cobertura de los servicios educativos

Fuente: Elaboración propia con datos del Informe de la CEPAL (2000).

Desde esta óptica, la perspectiva de los jóvenes supone un proceso de integración a un modelo centralista; el mismo informe señala: *Para comprender esa complejidad debe reconocerse que, a medida que las sociedades pasan de lo rural a lo urbano, de lo agrario a lo industrial y de lo industrial a la actual sociedad del conocimiento, se va produciendo una continua ampliación de las habilidades y destrezas y de los conocimientos requeridos para un adecuado funcionamiento en la sociedad* (2000:1)

Es decir, la problematización de las poblaciones juveniles queda limitada a la condición transitoria que permita visibilizar como materia pública aquellas limitaciones, obstáculos o condicionantes que supone el recorrido a la meta: la integración al modelo industrial-urbano. Incluso esta perspectiva puede aportar elementos que ya anticipan las limitaciones para mirar la multiplicidad de experiencias de vida que suponen otras condiciones.

En ese mismo sentido Ernesto Rodríguez (2002:47-51) propone la identificación de cuatro modelos de intervención pública que, si bien son generales, permiten explicar las rutas gubernamentales sobre el abordaje de las problemáticas de la juventud (ver tabla 2).

En el primero de los modelos se pueden identificar las limitaciones de la concepción sobre las poblaciones juveniles; en un solo movimiento quedan invisibilizadas las realidades

alternas a la vida de los contextos industrializados y urbanos. De tal suerte que tal perspectiva etnocentrista invalida la condición juvenil en los pueblos indígenas y de todos los otros sectores sociales que justo por estar tan alejados de las instituciones es que no están enunciados, descritos y problematizados.

El supuesto sobre el que descansa este modelo es que los y las jóvenes se mueven entre dos situaciones: la escuela y el ocio. Este binomio justifica que en gran medida las instituciones nacientes para atender específicamente a los sectores juveniles guardaran su adscripción en el ámbito educativo-deportivo (Pérez, 2000a).

Las problemáticas de las personas jóvenes que no entran en tal supuesto simplemente no son materia de las acciones públicas definidas en este marco, ni beneficiarios/as de los recursos destinados a tales efectos.

Los modelos subsecuentes guardan cierto orden cronológico, aunque cabe destacar que la coexistencia y sucesión de dichos modelos varían de acuerdo con las particularidades de cada país. El modelo dirigido al *control de la juventud movilizada* ubica exclusivamente como sujeto de atención al *estudiante clasemediero* politizado en los sistemas escolarizados universitarios, con lo cual se ratifica la perspectiva del primer modelo.

La explicación-justificación que subyace al tercer modelo reside en la contextualización de las crisis financieras que América Latina sorteó en la década de los ochenta y parte de los noventa y que en gran medida afectaba a todos los sectores sociales en su conjunto, de hecho las políticas compensatorias proliferaron como medidas de control ante potenciales desbordamientos sociales.¹⁶

Del cuarto y último modelo se puede recuperar la colocación de las poblaciones juveniles como agentes estratégicos del desarrollo (Pérez, 2000a), no obstante la principal crítica y limitación es que si bien centra la atención en la población juvenil, las condiciones laborales no dependen de tales, sino más bien es en el mercado donde se espera que sucedan las condiciones para su inserción y puedan entonces concretarse los supuestos de desarrollo que sostienen tal elaboración.

¹⁶ De acuerdo con Villatoro (2007:4): *La crisis del modelo tradicional de las políticas sociales, basado en un esquema con una fuerte participación del estado, centrado en la universalización de la oferta de servicios sociales y de acceso segmentado a la protección social dio lugar a políticas minimalistas-focalizadas, orientadas primero a la paliación de los peores efectos de la crisis económica y de los programas de ajuste instrumentados durante la denominada "década perdida" y luego ampliadas con objetivos de desarrollo de los activos, del capital humano y de las capacidades de los más pobres.*

Hay sin embargo, a lo largo de la configuración de los modelos de intervención pública antes descritos una deuda de género en la problematización de la juventud. Más allá de la visibilización de las desigualdades en contra de las mujeres, la perspectiva de género debiera dar cuenta de las condiciones diferenciadas y relacionales que guarda la condición de varón y de mujer (Jiménez, 2003).

Lo cual daría la pauta para diferenciar de manera precisa cuáles son esas circunstancias que afectan la esperada reproducción social endosada a la juventud y desde dónde resuelven la carga simbólica al pertenecer a uno u otro sexo; cuáles son esas referencias con las cuales tendrán que asumir su rol social, económico e incluso político.

Tabla 2 Modelos de Intervención pública en América Latina

Modelo	Problematización del sujeto	Materia de actuación	Aportaciones	Limitaciones
Educación y tiempo libre	<ul style="list-style-type: none"> Sujetos en proceso de formación para incorporarse a la vida económica de los países. 	<ul style="list-style-type: none"> Inversión en los sistemas de educación. Generación de espacios para la recreación y el ocio (cultura y deporte). 	<ul style="list-style-type: none"> Inversión pública para la educación, la cultura y el deporte. 	<ul style="list-style-type: none"> Generación de expectativas y demanda que después quedan desatendidas. Sólo responde a las circunstancias de la juventud <i>integrada</i>.
Control social	<ul style="list-style-type: none"> Sujetos movilizados en un marco de tensiones sociales 	<ul style="list-style-type: none"> Acuerdos y concertaciones con asociaciones juveniles Prácticas corporativistas 	<ul style="list-style-type: none"> Incremento en las matrículas de los sistemas educativos. Registro e institucionalización de demandas sociales en movimientos de izquierda 	<ul style="list-style-type: none"> No se modifica la estructura de las políticas de juventud, sólo se trata de cooptar las demandas evidentes/evidenciadas con medidas incrementales (atención focalizada).
Enfrentamiento de la pobreza y el delito	<ul style="list-style-type: none"> Sujetos excluidos de las políticas hasta entonces conocidas 	<ul style="list-style-type: none"> Programas de combate a la pobreza y de prevención d el delito. 	<ul style="list-style-type: none"> Instauración de políticas compensatorias de transferencias económicas a los sectores sociales menos favorecidos 	
Inversión en capital humano- Transformación productiva	<ul style="list-style-type: none"> Sujetos plenipotenciarios que requieren apoyo de insumos básicos para colocarse exitosamente en el mundo social y económico. 	<ul style="list-style-type: none"> Desarrollo y promoción del capital humano 	<ul style="list-style-type: none"> Se reconoce la centralidad de la educación en los procesos de desarrollo 	<ul style="list-style-type: none"> La solución a las desigualdades descansa sobre el mercado.

Fuente: creación propia a partir de la revisión propuesta por Ernesto Rodríguez (2002).

1.3 Aproximaciones y retos epistemológicos

Algunas de las consideraciones a nivel internacional, como la de la CEPAL (2000), han colocado rangos etarios para configurar a la población juvenil con base en la perspectiva biológica, es decir, cuando se inicia la capacidad de reproducción sexual (12 a 15 años); las variaciones en los rangos radican en lo que cada uno de los gobiernos o las instituciones dedicadas al tema han definido para su categorización conforme a sus registros administrativos, referencias culturales y sociales, entre otros¹⁷.

En las propuestas conceptuales que hasta ahora han aportado las ciencias sociales sobre la juventud, se ha rebasado una concepción biológica relacionada con los cambios físicos de los seres humanos a determinado tiempo de su existencia, y se ha dicho que la juventud abarca una dimensión social sobre lo que sucede con los seres humanos en su contexto justo cuando aparecen estos cambios, lo que supone dar cuenta de cuáles son las implicaciones de abandonar la categoría de infancia, qué dinámicas relacionales se trastocan ante la nueva condición etaria y cómo se modifican las relaciones de los individuos con la sociedad que les contiene.

De acuerdo con Roberto Brito Lemus (2000), la juventud no se puede definir basándose exclusivamente en la edad, ya que:

(...) Esta fase no tiene la misma duración en el campo (donde hay quienes la consideran inexistente) que en la ciudad; en las clases sociales dominantes, que en las subalternas; en las sociedades modernas, que en las tradicionales; en los momentos de paz y tranquilidad, que en los de crisis y cambios bruscos; incluso ni siquiera entre los hombres que entre las mujeres (p.8).

Si se identifican y reconocen las limitaciones descritas en el apartado anterior, entonces surge la necesidad de ampliar la noción de juventud con base en las tendencias que la realidad de las y los jóvenes arroja. La juventud como categoría de análisis requiere trascender la dimensión física de los cambios en los seres humanos, esta sería la diferencia con la pubertad, ya que ésta se refiere al proceso de maduración biológica del individuo con relación a la capacidad-biológica- de reproducir a la especie, se hablaría

¹⁷ Asimismo, si bien se ha dicho que los rangos etarios no definen *per se* a las y los jóvenes, se deben considerar también las diferencias existentes entre los mismos subrangos que típicamente conforman las categorías etarias que cada país toma en cuenta para su clasificación, ya que nunca será lo mismo ser joven de 16 años a ser joven de 24.

entonces de una maduración sexual en su dimensión pura, mientras que en el caso de la juventud se hablaría de cómo este tránsito a la capacidad de reproducción afecta la forma de estar de los individuos en el contexto social (reproducción de la sociedad).

No obstante lo anterior cabe señalar que hay una estrecha relación entre ambas dimensiones, toda vez que el cambio físico entraña las modificaciones sociales propias de los grupos de pertenencia, y es por lo mismo la primera diferenciación del joven respecto de los niños y los adultos (biológicamente del infante y socialmente del adulto).

Toledo (2006) encuentra que ha sido en el campo de lo cultural donde se han vertido más pistas para aproximar la problematización y conceptualización de la juventud, más aun, que dadas la diversidad y multiplicidad de experiencias se tendría que hablar de culturas e identidades juveniles las cuales estarían definidas por cuestiones como:

- La generación
- La clase social
- El género
- La etnicidad
- Estilos de vida (hábitos de consumo)

Esto implicaría pensar más bien en *juventudes* que porten diferencias y singularidades propias de su pluralidad y diversidad en los distintos espacios sociales. Actualmente, el concepto de juventud está limitado si se entiende con referencia a un sólo tipo de joven; las representaciones juveniles se han diversificado de tal manera que el concepto ya no se alude exclusivamente a los estudiantes varones de clase media de las zonas urbanas. Ahora, las representaciones juveniles abarcan a las mujeres jóvenes, aquellos que provienen de sectores populares y marginales, incluso a los campesinos e indígenas donde se consideraban prácticamente inexistentes.

Los retos epistemológicos podrían ser esquematizados (ver tabla 3) siguiendo la propuesta de Klaudio Duarte respecto a los ejes desde los que se puede formular el entendimiento de las juventudes (2000:74-76):

Tabla 3

Eje	Perspectiva tradicional	Retos epistemológicos
Lo juvenil se constituye a partir de un cierto modo de vivir-sobrevivir a la tensión existencial	Se problematiza su complejidad en términos patológicos resultado de la percepción de inadaptación al sistema social que les contiene	Considerar el momento de la vida de los individuos independientemente de la edad, este momento está condicionado por el género, la clase social, la cultura a la que se está inscrito así como a sus grupos, entre otras condiciones.
Los modos de agruparse en el espacio que se caracterizan básicamente por la tendencia a lo colectivo con una cierta organicidad propia que les distingue y que no sigue los cánones tradicionales	La búsqueda alternativa del sentido de pertenencia responde a una permanente resistencia a la integración a los roles que les corresponden, en tanto integrantes de cierta sociedad.	Desglosar y comprender los espacios privilegiados de socialización, desde los cuales se realiza la expresión social a través de diversas manifestaciones (lo contracultural, el deporte, lo político, etc.)
Los nuevos modos de participación en la sociedad	Hay un desinterés inherente en los jóvenes en las cuestiones políticas por lo que es necesaria la implementación de acciones de difusión y promoción.	Identificar y perfilar las formas en que las poblaciones juveniles recrean nuevas formas de hacerse presentes en los temas que les importan y que les son significativos

Fuente: Elaboración propia a partir de los señalamientos realizados por Duarte (2000).

Hay que mencionar que la juventud como construcción social e histórica no se sustrae de la sociedad en su conjunto, sino que es justo ahí donde tiene su punto de partida, de la red de relaciones e interacciones sociales que la configuran. Por lo cual los y las jóvenes no podrían ser representados socialmente en una sola categoría homogénea, pues la amplitud y heterogeneidad de experiencias sociales que brinda la capacidad humana es ilimitada.¹⁸

Si se apresura una conclusión, se podría decir que la definición de juventud **es una categoría condicionada y construida social e históricamente, engloba a sujetos**

¹⁸ En ese sentido Toledo, advierte que resulta imposible establecer límites de la categoría “juventud”, toda vez que la concepción de la misma es más bien el resultado de construcciones normativas, institucionales y culturales que grupos sociales determinados establecen para dar sentido a un período de vida de los individuos (2007:30).

capaces de construir o buscar alternativas en los distintos ámbitos de su vida. Implica pensar en individuos con capacidad reflexiva, de resistencia y de adaptación ante las condiciones específicas de sus ambientes socioculturales a las que pertenecen o se adscriben.

Pese al creciente desarrollo de estudios sobre juventud y de su paulatina incorporación a las políticas públicas, resultó una tarea compleja, tanto para el mundo académico como para los gobiernos, delimitar una categoría de juventud que permita establecer cuáles son los límites de esta etapa de la vida y cómo visibilizar sus particularidades socio-históricas y necesidades. El tema de la identidad juvenil plantea, en general, la imposibilidad de una definición unívoca sobre su significado. Cada época y sociedad impone a esta etapa de la vida fronteras culturales y sociales que asignan determinadas pautas de actuación a este grupo de la población (Hopenhayn 2004:290)

Las dinámicas económicas de los últimos tiempos han planteado a las juventudes de todo el planeta nuevos retos para los cuales el mundo adulto no les advirtió. Los esquemas laborales que les fueron prometidos a cambio de la formación educativa están siendo reducidos por condiciones imprevistas y la sustentabilidad de los recursos naturales están siendo gravemente amenazados por su consumo desenfrenado.

Las dificultades que plantean los nuevos escenarios sociales requieren de una población joven empoderada que esté en capacidad de cubrir sus necesidades estratégicas, las cuales son inherentes a la democracia, las libertades individuales y colectivas, la toma de decisiones y la equidad de género, además de sus necesidades prácticas de vivienda, trabajo, educación, salud y servicios públicos (Valverde, 2007).

Estas necesidades ya se ven plasmadas en el mosaico de manifestaciones políticas, sociales, económicas y artísticas que se dan en la vida diaria. Necesidades básicas de comunicación en el ámbito familiar, de relaciones sin violencia, de espacios de creación y recreación y, sobre todo, de hacer escuchar su voz entre el tejido de mensajes que implica el pertenecer a esta era de la información.

Por ello es que la diferenciación de las representaciones juveniles desde su diversidad y pluralidad se presenta como una necesidad conceptual que detone las acciones necesarias para cerrar las brechas de desigualdad, y generar las condiciones mínimas desde las que las poblaciones juveniles suscriban proyectos de vida acordes a su entorno

social, político, económico, cultural y conforme a las condiciones que les toca resolver con sus propios recursos.

Hasta aquí la revisión de las referencias conceptuales sobre las poblaciones juveniles; como se ha podido ver las limitaciones en su comprensión como hecho social específico y complejo han, a su vez, acotado los alcances en la atención pública de estos sectores sociales. No obstante, se han impulsado diversas iniciativas para que la actuación pública recupere los aprendizajes obtenidos y se pueda remontar hacia políticas verdaderamente eficaces.

Estas iniciativas pueden ser identificadas en las prescripciones de los acuerdos e instrumentos nacionales e internacionales, los cuales buscan consolidar por la vía institucional la ocupación de los aparatos gubernamentales en la materia; por ello resulta por demás necesario dar cuenta de los marcos institucionales vigentes para la actuación pública en materia de juventud, marcos que son revisados en el siguiente capítulo.

Capítulo 2. Referencias institucionales para las políticas de juventud

Introducción

Una vez que se han revisado aspectos básicos a considerar en la caracterización y problematización de las poblaciones juveniles, resulta pertinente reflexionar sobre las nociones conceptuales que arrojan la actuación pública. Particularmente desde la perspectiva institucional que ostentan las instancias de gobierno, pues son éstas los artífices de los cursos de acción definidos e implementados con recursos públicos.

En el presente capítulo, se aborda brevemente la definición de las instituciones, en virtud de que al tener claridad sobre su papel, orden y estructura se puede comprender su actuación en la permanente regulación de la interacción social; lo cual permitirá trazar el sentido que guardan las ordenanzas para las instancias públicas y para los individuos.

Enseguida, se refieren los instrumentos internacionales en materia de juventud que han sido suscritos por el estado mexicano, en tanto que estos son las pautas de orden institucional que los estados parte invocan, o debieran invocar, en la formulación de sus estrategias de actuación, siguiendo el principio que los rige y los legitima a nivel global: el bien común y la reivindicación de las causas sociales.

Finalmente se recuperan de manera general los compromisos que enmarca la planeación actual de la política de desarrollo del país en materia de juventud, lo cual permitirá abonar a las prescripciones sobre las cuales tendría que descansar el diseño de las políticas de juventud con el enfoque de género.

Instituciones y gobiernos

Si bien, en el imaginario colectivo al hablar de instituciones se evocan las instancias de gobierno, hoy día este concepto no puede tener esa referencia tan automática; el *nuevo institucionalismo* ha permitido problematizar a las organizaciones particulares como

instancias que también pueden cobrar la dimensión institucional a partir de la existencia de una serie de elementos constitutivos.¹⁹

De entre las definiciones propuestas la más citada es probablemente la que señala a las instituciones como: Conjuntos de normas y conductas que persisten durante el tiempo por servir a propósitos colectivamente estimados. Al usar esta definición, es posible distinguir entre instituciones concretas y abstractas.²⁰

Según North (1990) las instituciones son las reglas formales o informales que estructuran la interacción social, los incentivos y restricciones que dan forma a la interacción humana, Mientras que “las instituciones son las reglas del juego, las organizaciones son los jugadores”. Las instituciones establecen los incentivos y las restricciones que guían la percepción, las preferencias y las decisiones de individuos y organizaciones. La distinción entre las reglas y actores es básica para entender los proceso de formación de preferencias y el cambio institucional (Oriol, 2007: 122).

Sin embargo, no hay manera única de establecer las funciones que cumplen las instituciones. Desde una perspectiva general, su función es desarrollar las capacidades humanas y promover el desarrollo. Esta función general se realiza a través de las funciones específicas de los distintos tipos de instituciones (North, 1996) en sus distintos niveles (Williamson, 2000).²¹

¹⁹ Vale tener esto en cuenta en virtud de que los organismos internacionales no son en el estricto sentido organismos gubernamentales, no obstante cobran el carácter institucional, dada su configuración organizacional y su papel en los entramados relacionales.

²⁰ De acuerdo con North (1996) entre las instituciones concretas se encuentran el gobierno, escuelas, cortes de justicia etc., que tienen una estructura organizacional. Son entidades colectivamente estimadas con cierta durabilidad. Las instituciones concretas pueden considerarse como actores involucrados en un determinado contexto de desarrollo. Algunos ejemplos de instituciones abstractas son la ley, el sistema de libre mercado, reglas sociales no escritas para la comunidad, el matrimonio, el dinero, entre otros. Todas éstas son duraderas y ampliamente aceptadas. Tal aceptación puede estar basada en un acuerdo, un entendimiento común en la sociedad, un contrato, e incluso en la fuerza bruta. Las instituciones abstractas pueden considerarse como los factores que influyen sobre el contexto, delimitando las actividades de desarrollo. Deben tomarse seriamente en cuenta al diseñar las intervenciones de desarrollo, ya que pueden afectar las actividades de manera muy significativa.

²¹ Williamson hace una caracterización de las instituciones en la que les asigna niveles de influencia en la vida de las personas y de los colectivos, de tal manera que las instituciones adscritas al orden cultural (como las creencias, doctrinas, ideología, entre otros) son más permanentes y tardan mucho en modificarse, mientras que en el opuesto se encuentran las instituciones de orden procedimental y que por su superficialidad dan cuenta de la pautas de acomodo y organización de actos muy concretos entre las personas y los individuos.

Se puede decir que es responsabilidad de las instituciones generar las (nuevas) reglas que permitirán la relación entre los diversos actores de una sociedad, garantizar derechos y favorecer la acción colectiva, y en ese sentido reside la importancia de los incentivos (negativos y positivos).²² Tienen su expresión de orden en prácticas de arbitraje, exhortación, coerción y mediación. Por ello es que la regulación es una tarea de gobierno, en este caso reconocida por los individuos a través de las instituciones.

Los productos generados por la acción de las instituciones se puede identificar en:

- Políticas públicas.- que definen un problema, lo delimitan y los abordan desde una óptica particular.
- Servicios de administración.- contienen el tránsito de recursos públicos conforme a los planes y programas de gobierno previamente definidos.
- Servicios públicos.- La respuesta concreta del gobierno al compromiso con los ciudadanos.

Ahora bien, en términos generales se puede decir que el gobierno es la autoridad que administra, dirige y controla las instituciones del Estado, es mediante esta figura que se ejerce el poder político en una sociedad determinada.²³ Los gobiernos son sistemas de dirección e implementación de políticas públicas que tienen su andamiaje normativo asentado en las instituciones.²⁴

Los cambios en las instituciones se refieren a las modificaciones a las normas, tradiciones y de las dinámicas sociales en las que éstas se encuentran inscritas, en este sentido, el cambio como una variable para el entendimiento tiene que considerar también a los

²² Hasta hace poco, el desarrollo institucional era entonces concebido como una evolución de valores (de la tradición a la modernidad); las instituciones expresaban los valores y el cambio organizativo eran percibidos como el camino para institucionalizar los nuevos valores.

²³ El papel insustituible de las instituciones en el desarrollo adquiere más relieve en la medida que permite la reducción de incertidumbre, estableciendo un conjunto de normas y procedimientos que hacen frente a los riesgos de decisiones arbitrarias, (Ayala, 1999).

²⁴ Jepperson y Meyer señalan que en el debate contemporáneo sobre las implicaciones de la nueva administración pública se anota como una necesidad imprescindible considerar el análisis de la estabilidad y el cambio institucional, con el enfoque de la teoría organizacional y el papel de estas instituciones en un contexto político (en Powell y Dimaggio, 1999).

actores participantes y que son portadores de la legitimidad pública para orientar el rumbo de las instituciones.²⁵

La globalización como elemento incidente de análisis en todos los ámbitos de la vida social también tiene su repercusión en la vida de las instituciones, las dinámicas entre el gobierno y la sociedad se han visto afectadas por las relaciones de mercado entre las naciones y que afectan de manera directa la economía interna, las instituciones han tenido que virar su trayectoria para atender estas implicaciones. El diseño de las instituciones tiene que ser adaptado conforme a las demandas que la realidad social, política, económica y social presenta en su contexto dinámico.²⁶

Esta consideración puede servir para comprender la perspectiva institucional que subyace a la conformación de entes internacionales que tienen como finalidad la vigilancia, orientación y monitoreo de las actuaciones gubernamentales en las distintas materias sociales. Si bien los organismos internacionales no son por sí mismas instancias gubernamentales, han ido perfilando un carácter institucional por la legitimidad que les reviste como entes reguladores del intercambio entre las naciones, basada en la promoción de las causas sociales, la justicia y procuración de derechos humanos a escala internacional (Ver Ilustración 4).

La consolidación de estas instancias ha sido paulatina y continua, por ello es que los estados parte han tenido que adecuar el diseño de sus instituciones para dar cabida a las estrategias de actuación que les permita, al menos enunciativamente, responder a las prescripciones políticas que supone la puesta en marcha de los instrumentos internacionales. En este marco la juventud se integra como asunto de interés público bajo la responsabilidad gubernamental.²⁷

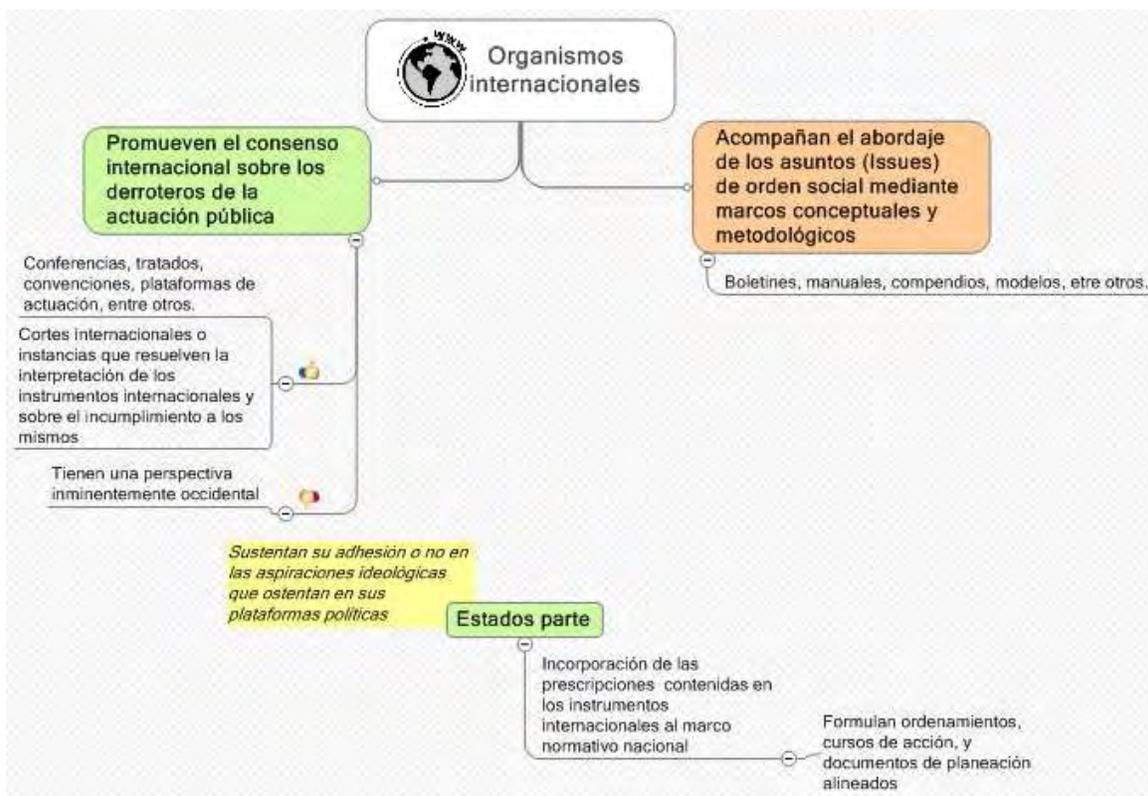
²⁵ De acuerdo con Ayala, cabe señalar que las instituciones al ser principios de certeza son caracterizadas por su función de preservar el orden, evitan la destrucción del tejido social y tienen incidencia en el actuar de los individuos de una colectividad. El cambio al interior de las instituciones está relacionado con aquellos mecanismos que están en proceso de agotamiento y que ya no responden al principio fundamental: la permanencia de un orden.

²⁶ En este sentido Ayala Espino señala que los países con mayor capacidad de innovación institucional serán también capaces de mejorar las políticas públicas para elevar la eficiencia y el bienestar. (1999:61)

²⁷ Una muestra de dicho proceso de integración institucional, en materia de género como ejemplo, lo refiere Daniela Cerva (2006) al señalar:

En el ámbito de la creación de instituciones, los mecanismos de género en el Estado han sido entendidos como el espacio institucional para la incorporación de la perspectiva de género. Para el caso de los países de América Latina, es claro el efecto que tuvo Beijing en términos de compromiso de los Estados con la creación de las oficinas, institutos o dependencias específicas dentro del

Ilustración 4 Esquema de alineación institucional internacional



Fuente: Elaboración propia, con base en los apuntes del *Seminario de Análisis de las Instituciones* de la Maestría en Gobierno y Asuntos Públicos de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales (UNAM, 2011), impartido por la Dra. Elena Jeannetti Dávila.

Esto tiene que estar presente en la revisión de las instituciones que se van asentando ante una dinámica social afectada por el intercambio internacional, toda vez que tanto los individuos, las sociedades como los gobiernos no pueden sustraerse del contexto internacional **ni de las agendas** que se van construyendo en los ámbitos sociales, políticos y por supuesto económicos.

En consecuencia, el cambio institucional es un proceso continuo en el que ocurren una serie de modificaciones en los marcos de acción que regulan las relaciones sociales y que hacen posibles ciertas formas de coordinación. En las sociedades contemporáneas dicho cambio se refiere a las modificaciones de los arreglos que establecen las fronteras entre,

aparato administrativo. Y es que la generación de políticas para transformar los obstáculos que existen (sean materiales, legales, jurídicos, culturales, etc.) para que las mujeres tengan las mismas oportunidades de desarrollo que los hombres, obliga a pensar en una entidad que se haga responsable de coordinar, dar seguimiento y evaluar las acciones que el gobierno desarrolla para el cumplimiento de este objetivo.

por una parte, la libertad de elección como principio universal de la interacción y la búsqueda del bien común en una sociedad, y por la otra, la necesidad de acción externa para actuar en forma colectiva, (Olson, 1971, citado en Ayala 1999).

El cambio institucional consiste en ajustes marginales a estos conjuntos de reglas y a sus propios mecanismos de sanción; los agentes del cambio son individuos y la organización que intenta maximizar sus preferencias respondiendo al conjunto de incentivos que existe en el arreglo institucional. En ese sentido, el cambio siempre es incremental y adaptativo.²⁸

Partiendo de estas nociones conceptuales, es que se puede hilar cómo es que a pesar de tratarse del mismo ente (el gobierno) la comprensión de un tema en particular (la juventud) ha ido conformándose en el mismo hacer público. De tal manera que los virajes, las adaptaciones, los ajustes forman parte, y debe ser así, de la consolidación de las instituciones, el cambio institucional es un factor sin el cual no se podría garantizar la legitimidad de su actuación.

Lo cual va acompañado, en una lectura más amplia, de la acción colectiva que se enmarca en los diversos contextos en los que suceden las dinámicas sociales, no es casual que los cambios institucionales sucedan, pues detrás se encuentra la demanda y la acción colectiva que entraña la capacidad de movilización y de agencia de las personas jóvenes.

La comprensión institucional que se tenía de las poblaciones juveniles a la luz de las circunstancias actuales resulta por demás obsoleto, la juventud no puede seguir siendo entendida como el sector exclusivamente urbano que requiere formación para la producción. La posición de las personas jóvenes en las distintas realidades que devienen de un país tan diverso es aún más compleja cuando se mira con la lente de las nuevas condiciones sociales, económicas y políticas

²⁸ El argumento básico del cambio institucional es, según Peters (2003), que a través de un proceso de aprendizaje las instituciones identifican las circunstancias cambiantes de su entorno y luego se adaptan a ellas. Los cambios en el entorno constituyen un conjunto de oportunidades para la institución, así como una amenaza para las pautas de comportamiento establecidas. Además, se afirma la índole casi aleatoria del cambio en las organizaciones públicas, en contraste con los programas de reformas altamente deliberados asumidos por otras visiones de las instituciones, especialmente las basadas en la elección racional (Peters, 2003: 57).

A pesar de las ausencias que se puedan anticipar, a pesar de las confrontaciones y la distancia que históricamente ha tenido el aparato gubernamental frente a las poblaciones juveniles, se hace necesario, hoy más que nunca, refrendar el papel de las instituciones como el cuerpo garante de los derechos de las personas jóvenes y de estas nuevas realidades que enuncian y que a su vez son identificadas real y simbólicamente. Pues es justo la falta de vinculación y de identificación política lo que ha caracterizado el transitar por la etapa de la juventud.²⁹

Por otro lado, más adelante se revisarán las implicaciones y los retos que devienen de la integración del enfoque de género en las políticas públicas, pues se puede anticipar que de fondo su aspiración es trastocar el orden institucional (en todas sus dimensiones) para reconfigurar el orden social político y económico que generen condiciones de igualdad entre los géneros. Y es finalmente en la posibilidad del cambio institucional donde se aloja y se sostiene la factibilidad de las transformaciones paulatinas que tal empresa supone (García, 2003).

Hay una responsabilidad incuestionable de las instituciones en la atención de las demandas de las poblaciones juveniles, no es casual que la necesidad de acuerdos y tratados sea ya un tema de agenda internacional para proteger los derechos de las y los jóvenes de México y el mundo. A continuación se presenta brevemente la revisión de las prescripciones que en la materia se han configurado a nivel internacional y nacional.

²⁹ De acuerdo con la Encuesta Nacional de Juventud 2010 (INEGI-IMJ), alrededor del 44% de la población juvenil manifiesta que no tiene interés alguno en la política y que no simpatiza con partido político alguno, lo que en sí mismo resulta revelador de un distanciamiento entre estas instituciones y la juventud mexicana, asunto preocupante toda vez que son éstas las que una vez en el poder definen la agenda pública y las estrategias de acción.

2.1 Referencias internacionales para políticas de juventud

La Organización de las Naciones Unidas (ONU) es considerada como el mayor organismo internacional y se ha definido como una asociación de gobierno global que facilita la cooperación en asuntos como el derecho internacional, la paz y seguridad internacional, el desarrollo económico y social, los asuntos humanitarios y los derechos humanos. Los estados parte concurren y proponen las agendas mediante las cuales se construye la agenda en cada uno de dichos temas, con lo cual se va erigiendo el sentido prioritario de los mismos y la legitimidad en su observancia.

En ese sentido, los temas de agenda que la ONU maneja y sus resoluciones son considerados como principios rectores que orientan la actuación de los gobiernos con la finalidad de que sean respetados los derechos humanos de los seres humanos y que se atiendan los asuntos que son considerados prioritarios por medio de diversos mecanismos, tales como convenciones, conferencias, protocolos, tratados y declaraciones. Cada uno de estos mecanismos se convierte en marcos jurídicos de actuación que se van adaptando a las especificidades de los estados parte que los ratifican e implementan.

La pluralidad de temas que abarcan los instrumentos jurídicos internacionales es muy amplia y responde particularmente a las circunstancias históricas, políticas y económicas que los colocan en la agenda de discusión internacional. Muchas de esas demandas se han logrado visibilizar por movimientos sociales que por la fuerza de su movimiento o la legitimidad de sus demandas atraen el foco de atención de las instancias públicas y paulatinamente la suscripción y observancia de los estados parte de aquellas resoluciones analizadas, discutidas y finalmente aprobadas.

El tema de juventud también se integró a la agenda de la ONU, si bien en este apartado no se agotará la revisión de todas las referencias que en el seno de la Asamblea General se han asentado, vale considerar las que por antonomasia son las referencias básicas en materia de políticas públicas de juventud.

En primer instancia valdría tener presente que la ONU define a los jóvenes como personas de entre 15 y 24 años de edad. Actualmente, y de acuerdo con las cifras de este organismo internacional los jóvenes representan alrededor del 18% de la población mundial, es decir, 1.200 millones de personas. El 87% de ellos viven en países en desarrollo y afrontan problemas generados por el acceso limitado a los recursos, la

atención de la salud, la educación, la capacitación, el empleo y las oportunidades económicas.³⁰

En 1985 la ONU celebró el primer Año Internacional de la Juventud con la intención manifiesta de visibilizar la importancia que otorga la comunidad internacional a integrar las cuestiones relacionadas con la juventud a los programas de desarrollo mundiales, regionales y nacionales. La principal contribución de esta acción fue la proliferación de propuestas de políticas y de estudios específicos sobre juventud, los cuales comenzaron a dar cuenta por un lado de la concepción que en los aparatos gubernamentales se tenía sobre este sector de la población y por otro de la diversidad de conceptualizaciones y respuestas que se tenían al respecto

No obstante lo anterior, se sabe que las primeras mediciones específicas sobre la población juvenil datan de la década de los sesenta en España, en el resto de los países latinoamericanos los censos habían servido como instrumento de recolección para perfilar a la población juvenil (Navarro, 2005). Con la implementación de políticas específicas de juventud fueron creándose instituciones que impulsaron el desarrollo de estudios y mediciones particulares sobre las poblaciones juveniles.³¹

No fue sino hasta 1996 (diez años después del primer año Internacional de la Juventud) que se emitió el **Programa de Acción Mundial para los Jóvenes**, el cual se colocó como la primera referencia específica a nivel internacional en materia de políticas de juventud.³² Pues si bien, como se puede ver en el Anexo 1, hay diversos instrumentos emitidos anteriormente por la ONU en materia de derechos humanos en los cuales se integra a las poblaciones juveniles, no había una agenda particular. El tema de las poblaciones

³⁰ Fuente: <http://www.un.org/es/events/youth2010/background.shtml>, consultada el 20/09/2011.

³¹ De acuerdo con Hopenhyan en la definición de los rangos etarios que los países delimitaron para el estudio y análisis de las poblaciones juveniles va de por medio la identificación de factores sociales culturales e incluso económicos que atraviesan la dimensión de los joven, siendo tres los principales temas identificados en tales mediciones son:

- I. El desempleo y calidad del empleo.
- II. La educación y el acceso a la misma.
- III. Riesgos asociados a la salud.

Con base en este punto es que se puede comprender la recurrencia de las políticas implementadas en los países iberoamericanos, la cual se corresponde con la caracterización de las políticas descritas en el capítulo anterior.

³² Resolución 50/81 del 14 de diciembre de 1995, fuente: <http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/RES/50/81>, consultada el 20/09/2011.

juveniles había estado hasta entonces integrado en un paquete más amplio de compromisos y a propósito de otros temas.

El fin de dicho Programa es apoyar a los organismos intergubernamentales encargados de formular políticas, emprender investigaciones analíticas y mejorar la eficacia de la labor de las Naciones Unidas en materia de desarrollo de la juventud, mediante el fortalecimiento de la colaboración y el intercambio entre las entidades de las Naciones Unidas a través de la Red interinstitucional para el desarrollo de la juventud. El Programa de Acción Mundial consideraba inicialmente diez esferas de actuación prioritaria, a saber:

1. La educación
2. El empleo
3. El hambre y la pobreza
4. La salud
5. El medio ambiente
6. El uso indebido de drogas
7. La delincuencia juvenil
8. Las actividades recreativas
9. Las niñas y las jóvenes
10. La plena y efectiva participación de los jóvenes en la vida de la sociedad y en la adopción de decisiones

Cuatro años después, en el año 2000 se incluyeron cinco esferas de atención a la luz de las discusiones y las aportaciones académicas al debate sobre cómo problematizar a las poblaciones juveniles, estas cinco esferas son las siguientes:³³

1. La globalización
2. La tecnología de la información y las comunicaciones

³³ Resolución 54/120 de la Asamblea General de la ONU, Fuente: <http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/RES/54/120>, consultada el 20/09/2011.

3. El VIH/SIDA
4. Los jóvenes y los conflictos armados
5. Las cuestiones intergeneracionales

El primer informe mundial sobre juventud es acordado en la asamblea general de la ONU el 20 de diciembre de 2003, en el cual se solicitó la inclusión de las cinco esferas anteriormente mencionadas con la finalidad de ampliar la perspectiva que sobre las poblaciones juveniles se tenía.³⁴ Finalmente es en 2005 cuando éste se publica y asienta las siguientes recomendaciones a los estados parte orientadas a dar cabal cumplimiento al Programa de Acción Mundial para los Jóvenes:

Tabla 4 Recomendación(es) al Plan de Acción Mundial para los Jóvenes

Con demasiada frecuencia, las políticas relativas a la juventud son impulsadas por estereotipos negativos acerca de los jóvenes, incluidos la delincuencia, el uso indebido de drogas y la violencia

Los jóvenes deben considerarse como asociados imprescindibles para construir la sociedad del futuro.

Los gobiernos a todos los niveles deberían elaborar y aplicar políticas integradas para la juventud, estableciendo vínculos entre las diferentes esferas prioritarias para el desarrollo de los jóvenes.

Persiste la necesidad de prestar especial atención a diversos grupos de jóvenes desfavorecidos en el proceso de seguimiento del Programa de Acción Mundial. En particular cabe mencionar las necesidades especiales de los jóvenes con discapacidades, los migrantes jóvenes y los jóvenes indígenas.

Los gobiernos deberían evaluar de forma continua sus políticas relativas a la juventud y hacer participar a los propios jóvenes en dicha evaluación.

El informe, así como el plan mundial para lograr los objetivos de desarrollo del Milenio, han demostrado la urgente necesidad de aumentar las inversiones en la juventud.

(Diseñar e implementar) un conjunto de indicadores verificables, algunos de los cuales se podrían tomar de los objetivos de desarrollo del Milenio relativos a la juventud, harían posible una mejor medición de los progresos realizados en favor de los jóvenes en el futuro.

Considerar la posibilidad de pedir a la Secretaría que elabore un conjunto apropiado de indicadores que los gobiernos y otros actores puedan utilizar para medir los progresos alcanzados para 2015.

Considerar la posibilidad de aprobar las cinco nuevas cuestiones de interés que complementan las prioridades del Programa de Acción Mundial (2000).

Poner en marcha mecanismos interinstitucionales apropiados que sirvan para aumentar la sinergia entre las actividades pertinentes del sistema.

Exhortar a los Estados Miembros a asegurarse de incluir jóvenes en las delegaciones oficiales que participen en las sesiones extraordinarias que celebrará la Asamblea General en su sexagésimo período de sesiones en ocasión del décimo aniversario del programa de Acción Mundial para los Jóvenes.

Fuente: ONU 2005.

³⁴ Resolución 58/133.

Por otro lado y atendiendo la indicación de incluir la revisión de las cinco esferas adicionales el informe también considera las siguientes recomendaciones:

Tabla 5 Recomendación sobre las cinco cuestiones de interés surgidas desde la aprobación del Programa de Acción Mundial

Esfera	
Globalización	<ul style="list-style-type: none"> • Es necesario que por medio de la educación y la capacitación se den a los jóvenes los conocimientos y la confianza necesarios para participar con éxito en el mercado laboral de sus propios países. • Disponer de datos sobre las entradas y salidas de jóvenes serían un complemento útil para el análisis de la situación laboral de los jóvenes a nivel mundial.
Tecnologías de la información y la comunicación	<ul style="list-style-type: none"> • Alentar la adopción de medidas para facilitar el acceso a la Internet y a aumentar en general el conocimiento de las tecnologías de la información. El uso eficaz de la tecnología debería contribuir a reforzar diversas formas de participación juvenil. • Para apoyar a los jóvenes en su utilización de las tecnologías de la información y las comunicaciones, podría plantearse una estrategia triple que pusiera suficientes medios al alcance de los jóvenes, alentara su participación en la elaboración de dichos medios y en la formulación de normativas al respecto y promoviera una educación que hiciera del conocimiento de dichas tecnologías una dimensión importante de la condición de ciudadano de la sociedad contemporánea.
VIH/SIDA	<ul style="list-style-type: none"> • Las políticas y los programas de intervención en los planos nacional y local deberían incluir información y educación sobre el VIH/SIDA basadas en la preparación para la vida cotidiana que pusieran a los jóvenes en condiciones de elegir y tomar decisiones en lo que respecta a su salud. • A fin de reducir la vulnerabilidad de los jóvenes a la infección, los gobiernos deberían establecer servicios de atención primaria de la salud buenos, accesibles y asequibles, que comprendieran la atención de la salud sexual y reproductiva. Estos servicios deberían ir acompañados de programas de educación para los jóvenes, en los que se incluyeran los relativos a las enfermedades de transmisión sexual, entre ellas el VIH/SIDA.
Conflictos armados	<ul style="list-style-type: none"> • Reunir y conservar información sobre los modos eficaces de responder a las necesidades especiales que tienen los jóvenes en los conflictos armados. Si se comparte esa información con la comunidad internacional de una manera accesible y estructurada, se sabrá mejor cómo intervenir lo antes posible para salvar vidas. • Contemplar en la elaboración de programas de desarme, desmovilización y reinserción modos de adaptarlos a las necesidades especiales de los jóvenes. • Enseñar cómo prevenir crisis y consolidar la paz, para evitar conflictos violentos y armados. • Las cuestiones relativas a la situación de los jóvenes y antiguos los ex niños soldados deberían incorporarse a las negociaciones de paz y a los programas que tienen como objetivo reintegrarlos en la sociedad. • Si se facilitan oportunidades reales de trabajo digno, disminuirá el riesgo de que se reclute a los jóvenes o que éstos se enrolen voluntariamente en fuerzas

hostiles

**Relaciones
intergeneracionales**

- El progreso de la juventud será cada vez más un requisito necesario para atender a las crecientes necesidades de atención de las personas de edad y una condición para el desarrollo de la sociedad en su conjunto.
- Debe prestarse una mayor atención a las consecuencias socioeconómicas del envejecimiento de las sociedades. Hay razones para promover una doble estrategia: en primer lugar, invertir en el ciclo vital individual, lo que comprende políticas y programas adaptados a cada edad que promuevan la flexibilidad en el puesto de trabajo, el aprendizaje permanente y estilos de vida saludables, especialmente durante los períodos de transición, como el de la juventud a la edad adulta, el de formación de la familia o el de la madurez a la vejez; y en segundo lugar, fortalecer el entorno social de la familia, el vecindario y la comunidad.

Fuente: elaboración propia con base en los datos del Informe sobre la Juventud Mundial 2005.

Cabe destacar la relevancia de este informe en virtud de que aunque la globalización y la cooperación internacional han presentado procesos vertiginosos en el intercambio comercial y tecnológico entre los países no ha sido así para los temas relacionados con los derechos humanos y la reivindicación de las personas como eje central del desarrollo. La problematización política de lo social viene detrás de las decisiones y los sucesos económicos, hasta que la afectación de las crisis trastoca la cotidianidad de las personas y la forma en que se establecen las relaciones sociales como conflictos (Lorenc, 2005).

En este sentido se puede decir que los estados nación asisten a la institucionalización del cambio como una dinámica inherente a la toma de decisiones (CEPAL, 2000: 2), por lo que dada la complejidad de las realidades sociales se hace necesario profundizar su análisis y problematización. Informes como este, si bien no agotan ni contemplan la totalidad de las cuestiones que aquejan a las poblaciones juveniles, sirven de base para la visibilización del tema y la promoción de las agendas en la toma de decisión de los gobiernos.

Otro instrumento emitido por la ONU para orientar políticas de desarrollo a nivel internacional fue la proclamación de los Objetivos de Desarrollo del Milenio que son ocho propósitos de desarrollo humano fijados en el año 2000, que los 193 países miembros de las Naciones Unidas acordaron conseguir para 2015.³⁵ Si bien este instrumento es amplio en sus postulados tiene una fuerte carga de compromisos con la población juvenil del mundo.

³⁵ Fuente: <http://www.un.org/spanish/millenniumgoals/>, consultada el 15/10/2011.

Por otro lado, desde 1996 existe la Organización Iberoamericana de la Juventud (OIJ) que es un organismo internacional de carácter gubernamental y tiene como propósito promover el diálogo, la concertación y la cooperación en materia de juventud entre los países iberoamericanos. Los estados que son miembros son Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, El Salvador, España, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Portugal, República Dominicana, Uruguay, Venezuela.³⁶

Este organismo ha desarrollado diversos instrumentos con bases para la actuación pública, tales como el Plan Iberoamericano de Cooperación e Integración de la Juventud (2005), la Estrategia de Implementación del Plan Iberoamericano de Cooperación e Integración de la Juventud (2008) y diversos estudios y documentos de análisis en la materia.

Una de las principales aportaciones de este organismo es la *Convención de los Derechos de los Jóvenes*, que es un tratado internacional de derechos humanos, firmado el 11 de octubre del 2005 en la ciudad española de Badajoz y cuyo alcance de aplicación está circunscrito a los 22 países que conforman la Comunidad Iberoamericana de Naciones.³⁷

De manera sintética se puede decir que las proposiciones centrales de este instrumento para objeto de la presente revisión son las siguientes:

- Los Estados Parte se comprometen a formular políticas y proponer programas que alienten y mantengan de modo permanente la contribución y el compromiso de los jóvenes con una cultura de paz y el respeto a los derechos humanos y a la difusión de los valores de la tolerancia y la justicia.
- Esta Convención reconoce la igualdad de género de los jóvenes y declara el compromiso de los Estados Parte de impulsar políticas, medidas legislativas y presupuestarias que aseguren la equidad entre hombres y mujeres jóvenes en el marco de la igualdad de oportunidades y el ejercicio de los derechos.
- Los Estados Parte reconocen los derechos contemplados en esta convención y se comprometen a promover, proteger y respetar los mismos y a adoptar todas las medidas legislativas, administrativas y de otra índole, así como a asignar los

³⁶ Fuente: portal oficial de la OIJ: http://www.oij.org/es_ES, consultado el 30/05/2011.

³⁷ *Ibíd.*

recursos que permitan hacer efectivo el goce de los derechos que la convención reconoce. Igualmente formularán y evaluarán las políticas de juventud.

Esta convención fue firmada por el estado mexicano sin que a la fecha haya sido ratificada para su entrada en vigor. Cabe mencionar también que esta convención además de recuperar declaraciones anteriores sobre los derechos económicos, sociales, económicos y culturales, garantiza específicamente a los jóvenes menores de 18 años la sindicalización, la objeción de conciencia al servicio militar y los derechos sexuales y reproductivos. Además es el primer documento jurídico en la materia a nivel mundial.

De acuerdo con Hopenhayn (2006, cit. en OIJ 2007), la importancia de que los estados parte ratifiquen e implementen las medidas asentadas en la Convención Iberoamericana de Derechos de los Jóvenes es por la correlación que guarda con los Objetivos de Desarrollo del Milenio, a saber:

Tabla 6 Correlación de la CIDJ y los ODM

Convención Iberoamericana de Derechos de los Jóvenes	Objetivos/Metas de Desarrollo del Milenio	Desafíos
Capítulo III Derechos Económicos, Sociales y Culturales,	Objetivo 1 , meta 1 (reducir la pobreza)	A menor pobreza mayor desarrollo económico, social y político. Por tanto aplica aquí la correlación entre los Derechos contenidos en el capítulo III y la meta 1 (reducir pobreza), para los jóvenes. También se correlaciona con las metas 10-11 (condiciones de vivienda) y 16 (empleo juvenil).
9 Derecho a la vida	Objetivo 1, meta 2 (hambre)	Los jóvenes de hoy acumulan problemas de desnutrición de ayer: ¿qué se hace al respecto?, ¿Se considera el derecho a la buena alimentación?
9 Derecho a la vida	Objetivo 6, meta 7 (vih/sida)	El aumento de incidencia juvenil en seropositivos en la región llama a atención especial.
23. Derecho a la educación sexual		Falta de atención a la prevención en enfermedades de contagio sexual
25. Derecho a la salud		Falta de atención y apoyo a los jóvenes enfermos de VIH/SIDA
6 Derecho a la igualdad de género	Objetivo 3, meta 4 (desigualdad entre géneros)	Si bien en ALC se ha logrado la igualdad de género en escolaridad primaria y secundaria, esto no debe soslayar problemas de discriminación por género en la escuela, en el currículo explícito y oculto.
22 Derecho a la educación	Objetivo 2, meta 3 (enseñanza primaria)	En ALC se requiere adaptar este indicador a la realidad de países que ya tienen casi 100% cobertura primaria, avanzando en cobertura secundaria y técnico -profesional. En ese sentido, involucra sin duda a los jóvenes.
29 Derecho a la formación profesional		
25 Derecho a la salud	Objetivo 5, meta 6 (mortalidad materna)	Contemplar que muchas jóvenes tienen embarazos no deseados y situaciones irregulares de parto que las hace población de riesgo en cuanto a mortalidad materna.

Convención Iberoamericana de Derechos de los Jóvenes	Objetivos/Metas de Desarrollo del Milenio	Desafíos
26 Derecho al trabajo	Objetivo 8, meta 16 (desempleo juvenil) y meta 18 (tecnologías de la información y las comunicaciones)	Esta es la meta más explícita que apunta hacia la juventud: demanda esfuerzos de la cooperación al desarrollo encaminados al empleo digno.
29 Derecho a la formación profesional		
28 Derecho a la protección social	Objetivo 5, meta 6 (mortalidad materna), Objetivo 6, meta 7 (VIH/SIDA), meta 8 (otras enfermedades graves)	La protección social se relaciona con redes de atención a la salud, vale decir, es importante en relación a mortalidad materna, y la atención primaria para prevenir enfermedades crónicas.
30 Derecho a la vivienda	Objetivo 7, meta 10 (agua potable y servicios básicos), meta 11 (tugurios)	Reducir el porcentaje de personas que habitan en tugurios y de hogares sin acceso a agua potable, es parte de contar con una vivienda digna. Para los jóvenes es especialmente relevante porque entran, sobre todo en las ciudades, a un mercado inmobiliario saturado y donde la falta de capital inicial les dificulta el acceso a viviendas dignas.
31 Derecho a un medio ambiente saludable	Objetivo 7, meta 9 (principios del desarrollo sostenible), meta 10 (agua potable y servicios básicos), meta 11 (tugurios)	La idea es que los jóvenes de hoy son los habitantes del futuro, y por tanto es fundamental para ellos que el desarrollo sostenible rija las políticas y programas nacionales

Fuente: Hopenhayn (2007).

En 2010 Guanajuato, México, fue la sede de la Conferencia Mundial de Juventud, la cual convocó a los ministros de juventud y otros representantes de los gobiernos participantes, en donde una de las principales declaraciones, que ya es recurrente, fue la necesidad de asumir a las y los jóvenes como agentes estratégicos del desarrollo y en consecuencia considerar a este sector de la población desde esta perspectiva para el diseño de las políticas públicas.³⁸

No obstante que hay otras más referencias internacionales, tales como informes que se han generado en múltiples foros de gran relevancia, para efectos de este trabajo se toman las hasta aquí mencionadas en virtud de que es justo la dimensión institucional (en términos de marcos normativos de actuación) lo que se requiere considerar ante una revisión de las tareas pendientes desde el ámbito público. A modo de cierre de este apartado se puede inferir que la colocación en la agenda internacional del tema de la juventud aún sigue en construcción.

La población juvenil representa una proporción importante del total de la población mundial. Por lo que el entendimiento de las problemáticas que les afecta para la construcción de sus proyectos de vida debiera ser una responsabilidad compartida con los

³⁸ Fuente: http://www.csa-csi.org/files/declaracion_guanajuato_esp.pdf, consultada el 30 de noviembre de 2011.

gobiernos, pues si se guarda la perspectiva sobre la juventud como relevo generacional y ante un inminente envejecimiento de la población es más que pertinente darle la justa dimensión que tiene.

Ahora bien, una vez revisado este cuerpo de prescripciones internacionales, resulta pertinente dar cuenta de la actuación pública nacional que en materia de juventud se ha llevado a cabo; el siguiente apartado presenta brevemente algunos de los derroteros institucionales que la atención a las poblaciones juveniles ha tenido en el gobierno federal mexicano.

2.2 Marco institucional para la planeación mexicana en materia de juventud.

El marco normativo en México sobre el que descansa la actuación pública en materia de planeación de políticas sociales es relativamente nuevo. Si bien la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) prevé prescripciones alusivas, fue hasta 1983 que se publicó la *Ley de Planeación* cuyo objeto es establecer las normas y principios básicos conforme a los cuales se tiene que realizar la Planeación Nacional del Desarrollo y encauzar, en función de ésta, las actividades de la administración Pública Federal en su conjunto.³⁹

Esto quiere decir que, aunque hay referencias previas sobre la regulación de la planeación nacional, la definición de la actuación pública específica en materia de políticas de desarrollo social tiene tal precisión hasta que se publica dicha Ley, lo cual deriva en la formulación y definición de ejes de actuación nacional en torno a los cuales se estructuran las políticas de la administración pública federal. Por ello es que la definición de Planes Nacionales de Desarrollo es una tarea gubernamental relativamente nueva, pues a la fecha se han publicado cinco:

Tabla 7 Planes Nacionales de Desarrollo

Período	Titular del poder ejecutivo	Publicación en el Diario oficial de la Federación
1983-1988	Lic. Miguel de la Madrid Hurtado	31/05/1983
1989-1994	Lic. Carlos Salinas de Gortari	31/05/1989
1995-2000	Dr. Ernesto Zedillo Ponce de León	30/05/1995
2001-2006	Lic. Vicente Fox Quezada	31/05/2001
2007-2012	Lic. Felipe de Jesús Calderón Hinojosa	31/05/2007

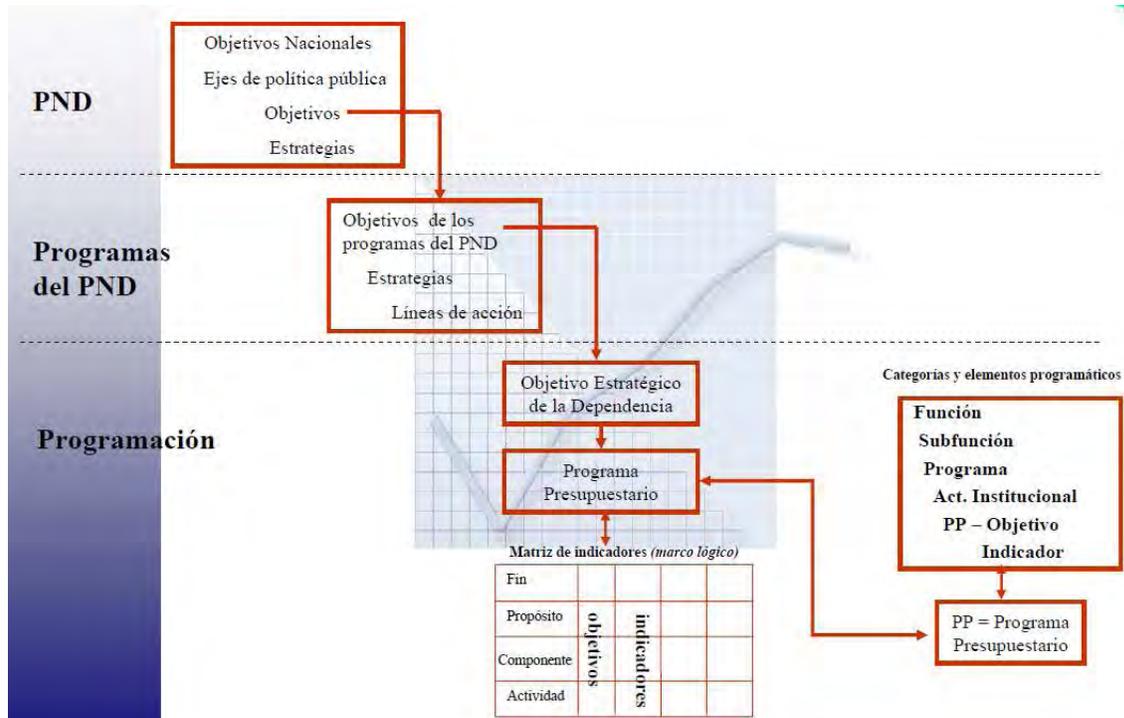
Fuente: Elaboración propia con base en la información recopilada en el Diario Oficial de la Federación.

Del mismo modo, dicha ley prescribe la elaboración de Programas Sectoriales que contribuyan a la consecución de cada uno de los ejes de política nacional comprometidos en el Plan Nacional de Desarrollo vigente. De estos programas se derivan las acciones específicas (programas presupuestarios, programas operativos, etc.) que cada

³⁹ Artículo 1°. Diario oficial de la Federación.(09/04/2012)

dependencia gubernamental, conforme a sus atribuciones y responsabilidades, realiza para el ejercicio y la aplicación del gasto público (Ver Ilustración 5⁴⁰).

Ilustración 5 Relación Planeación-Programación



Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público (2011b).

La primera referencia que alude directamente a los sectores juveniles en este esquema de planeación-programación se puede encontrar en el PND 1995-2000. En varios de los objetivos nacionales se enuncia la relevancia que guarda atender a la población juvenil; por ejemplo, en el capítulo 2 relativo a *Consolidar un régimen de convivencia social regido plenamente por el derecho, donde la ley sea aplicada a todos por igual y la justicia sea la vía para la solución de los conflictos*, se refiere a los jóvenes en materia de seguridad pública y en el de procuración de justicia, como un objetivo de las políticas de la administración en turno.⁴¹

No obstante es en el capítulo 4 de dicho documento, que se refiere al desarrollo social, donde de manera más directa se alude claramente a la población juvenil, al señalar como una de las aspiraciones de esa administración lo siguiente:

⁴⁰ Fuente: Cuaderno de Trabajo para el Diplomado de Presupuesto basado en Resultados (PbR) Secretaría de Hacienda y Crédito Público-UNAM, 2011.

⁴¹ En ambas alusiones se refieren como menores infractores a aquellos que se busca readaptación a la sociedad y desde una perspectiva tutelar.

El Gobierno de la República propone los siguientes objetivos y estrategias para contribuir a la integración de los jóvenes al desarrollo:

- *Fortalecer la coordinación interinstitucional de las acciones dirigidas a promover la atención de los jóvenes.*
- *Elevar la tasa de alfabetismo juvenil para todo el país. La incorporación de los jóvenes al desarrollo requiere que hayan cursado por lo menos el ciclo básico obligatorio de educación primaria y secundaria. Sólo así podrán desarrollar sus capacidades e incorporarse a los procesos productivos nacionales.*
- *Avanzar en la educación técnica, capacitando a la juventud en las áreas de mayor crecimiento económico.*
- *Prestar atención prioritaria a los servicios educativos en todos los niveles, adecuándolos al volumen de la demanda y prestando especial atención a la calidad de la educación y la disponibilidad de becas que permitan a los jóvenes de familias con menores recursos tener acceso a la educación y mejorar su eficiencia terminal.*
- *Ampliar los programas de generación de empleos, promoviendo la capacitación para el trabajo que permita elevar la productividad de los jóvenes y el desarrollo de empresas juveniles.*
- *Impulsar el deporte, que ayuda a la formación de habilidades y destrezas, que es una actividad preferida por la mayoría de los jóvenes y constituye un elemento esencial de su formación, por cuanto alienta el espíritu de competencia y es benéfico física y psicológicamente.*
- *Impulsar actividades de orientación profesional, participación social y apreciación artística.*
- *Proporcionar atención a los problemas de salud juvenil, destacando el uso de medicina preventiva y el apoyo a los programas de orientación en materia de salud mental, de combate a las adicciones y de control natal.*
- *Atender, a través de los servicios de consejería, los problemas juveniles de manera integral, enfocándose a los aspectos afectivos, las relaciones familiares y la búsqueda de reconocimiento.*

Estos planteamientos descansan en la idea de que la juventud es uno de los grupos vulnerables que se pretende impulsar con la actuación pública, no obstante que también hay alusiones a este sector en el ámbito educativo, pues es por antonomasia el ámbito de

actuación pública de origen. Por ello es que resulta novedosa la colocación en un documento oficial a los sectores juveniles como uno que requiere la atención focalizada en tanto que se categoriza como expuesta a riesgos (vulnerable).

De los 32 programa sectoriales, derivados del PND 1995-2000, se pueden encontrar referencias a la población juvenil al menos como propósitos dentro de los siguientes programas:

- Programa de Desarrollo Educativo
- Programa Nacional de Población
- Programa Nacional de Combate a la Pobreza
- Programa de Empleo, Capacitación y Defensa de los Derechos Laborales
- Programa de Reforma del Sector Salud
- Programa de Cultura
- Programa Nacional de Ciencia y Tecnología
- Programa de Educación Física y Deporte
- Programa Nacional de Protección Civil
- Programa Nacional de Seguridad Pública
- Programa Nacional de Prevención y Readaptación Social
- Programa Nacional de Procuración e Impartición de Justicia

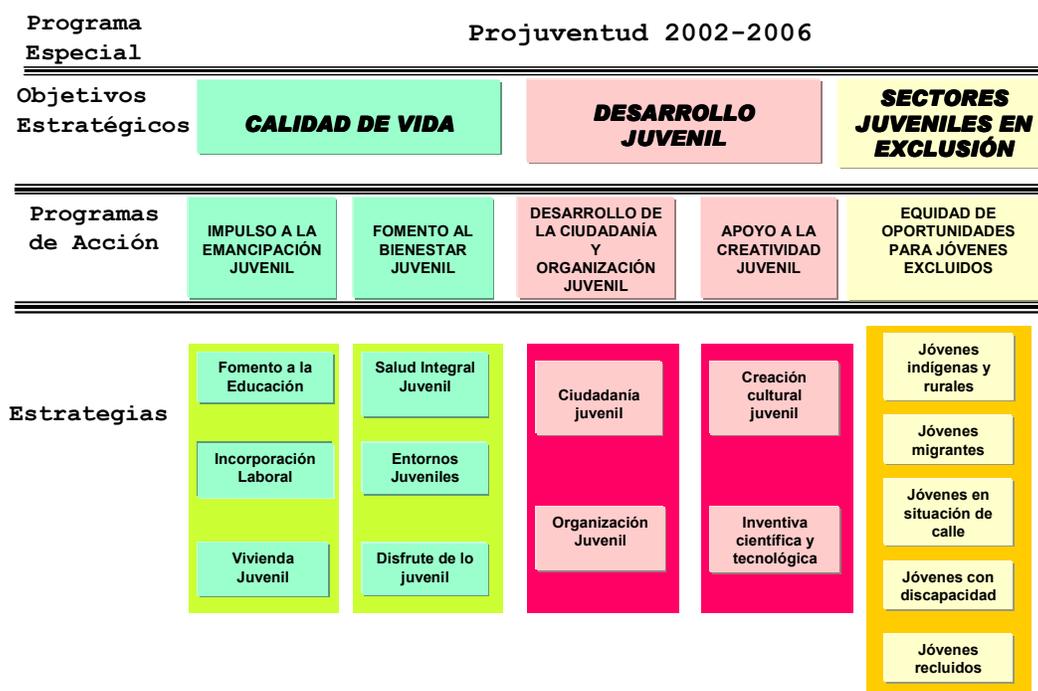
A pesar de los compromisos que en cada una de las programaciones sectoriales se asentaron, no se tuvo un Programa sectorial específico o especial para la población juvenil, a pesar de las alusiones directas que en el PND se vierten sobre la relevancia que dicho sector tienen para las distintas esferas de desarrollo del país.

Se podría inferir que dada la incipiente discusión pública que entonces imperaba en torno a la juventud, se tenían tales limitaciones en ese primer planteamiento. Es hasta 2002 que se tuvo un primer programa especial en materia de juventud (dentro del período administrativo del presidente Vicente Fox Quezada), cuya elaboración fue coordinada por el entonces recién creado *Instituto Mexicano de la Juventud*.

En concordancia normativa con el Plan Nacional de Desarrollo 2000-2006, el Programa Nacional de Juventud 2002-2006 (Projuventud) como instrumento de planeación institucional perfiló a la población juvenil como aquellos agentes estratégicos del

desarrollo⁴² que precisan nuevas formas de política pública orientadas revertir los circuitos de rezagos y desigualdades y potenciar el capital social y cultural de éstos (Ver ilustración 4).

Ilustración 6 Estructura del Projuventud



Fuente: Instituto Mexicano de la Juventud 2002.

Como parte de los compromisos gubernamentales, el Projuventud, estableció lo siguiente:⁴³

Visión 2025: “Una sociedad y gobierno corresponsables, promotores y agentes del desarrollo integral, en permanente diálogo con los jóvenes, a quienes reconoce diversidad y autonomía en su participación protagónica y responsable en el cambio, como sujetos y actores estratégicos del desarrollo nacional”.

Misión: “Generar un enfoque generacional en todas y cada una de las acciones y programas de gobierno en sus tres ámbitos y según sus funciones específicas: el federal como normativo, el estatal como coordinador, y el municipal como operador; mediante una amplia y corresponsable plataforma de concertación de

⁴² Programa Nacional de Juventud 2002-2006. Secretaría de Educación Pública, México, 2001, Pág. 34.

⁴³ Ver Programa Nacional de Juventud 2002-2006

esfuerzos entre los actores sociales involucrados, para desarrollar prácticas integrales, participativas e interactivas, las cuales reconozcan a los jóvenes como actores estratégicos del desarrollo”.

En este planteamiento, el Projuventud perfila al espacio juvenil como *la multiplicidad de elementos que, de manera diferenciada, comparten los jóvenes en un momento histórico determinado y en un territorio específico, lo que produce una condición juvenil concreta, y advertía con claridad las posibilidades de exclusión social que acompañan a las visiones parciales de lo juvenil.*

No obstante lo anterior, el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), realizó una evaluación al diseño y puesta en marcha del *Projuventud*, del cual se deriva que las acciones emprendidas a favor de la población juvenil quedaron muy limitadas frente a sus planteamientos discursivos, pues aun cuando se identificaron conceptualmente las diversas expresiones de la juventud de acuerdo con la multiplicidad de contextos que conforma la realidad mexicana, las acciones estuvieron focalizadas en algunos sectores que por supuesto no agotan la propia definición que se tiene de esta población⁴⁴.

En ese sentido, el PNUD también señala las deudas de género en materia de políticas públicas que quedan pendientes en este primer instrumento de planeación de las políticas de juventud en México:

1. La concepción de la perspectiva de género no es homogénea en todos los estados ni en todos los actores intervinientes en las políticas diseñadas e implementadas.
2. La capacitación en materia de género es un instrumento relevante, por lo que es una herramienta a mantener y consolidar en las políticas de juventud.
3. La concepción de integralidad que supone la perspectiva de género se ve acotada en el Instituto Mexicano de la Juventud, debido a que prevalece una concepción administrativa que no ha podido proyectarse a sus programas o al conjunto de sus acciones.

⁴⁴ “Los grupos en situación de exclusión, si bien son visualizados por los actores gubernamentales - salvo excepciones puntuales- no son una prioridad en los presupuestos y en las líneas de trabajo y las acciones dirigidas a las y los jóvenes, lo cual refuerza la situación de invisibilidad de estos y otros colectivos juveniles”. Fuente: UNESCO (2006) Análisis de Situación del Programa Nacional de Juventud 2002-2006 (Projuventud). México.

4. La coordinación con el Instituto Nacional de las Mujeres refleja las limitaciones de ambas instituciones para proyectar estrategias y los instrumentos con los que cuentan hacia una población amplia y diversa como lo son los y las jóvenes en México. Hay dificultades para establecer circuitos de cooperación y efectos multiplicadores entre las instituciones que debieran concurrir.

En 2006, con el cambio de administración, la tarea de planificación volvió a iniciar, y pesar de los señalamientos realizados por el PNUD al documento anterior, el nuevo planteamiento no recupera en su mayoría las estrategias revisadas aun cuando en sus referencias invoca dichos señalamientos.

Adicionalmente el estudio del PNUD en comento recomendó dar seguimiento a los indicadores de resultados propuestos por el PNJ 2002-2006, toda vez que dadas las limitaciones para evidenciar la implementación y seguimiento de los indicadores estratégicos previstos, al menos el seguimiento de los operativos podrían arrojar luz sobre las situación propuestas como unidades de observación.⁴⁵

En la presentación del Programa Nacional de Juventud 2008-2012 (PNJ 2008-2012) los datos refieren a la población juvenil con el rango previsto en la Ley del IMJ. Como se señaló anteriormente, las Naciones Unidas han establecido un rango de edad para definir a la juventud como los hombres y mujeres que se encuentran entre los 15 y los 24 años de edad. Como se sabe, los distintos países de Iberoamérica amplían el rango, algunos lo inician a los 12 años (Colombia) y otros lo terminan a los 29 (México, Portugal y España).

Como se puede ver hay una disparidad entre los criterios internacionales respecto a los rangos de edad que aglutinan a los jóvenes, justamente el Programa Nacional de Juventud 2008-2012 identifica a las y los jóvenes como *actores sociales, autónomos y sujetos de derecho*⁴⁶ e integra en sus consideraciones finales la recomendación de homologar el rango etario a los tratados internacionales que ha suscrito el estado mexicano (15 a 24 años).

La relevancia que tiene la acotación de la población, al menos demográficamente puede ser identificada en los ámbitos de actuación de las instituciones, en virtud de que de igual manera hay mecanismos nacionales e internacionales e instituciones para la protección

⁴⁵ Por ejemplo el promedio de escolaridad, la cobertura de los servicios de salud, participación en los comicios electorales, entre otros.

⁴⁶ Programa Nacional de Juventud 2008-2012. Secretaría de Educación Pública, México, 2008, Pág. 20

de los derechos de la infancia, lo cual ameritaría la delimitación de intervenciones conforme a las responsabilidades institucionales y conforme a criterios técnicos como la clasificación etaria.

Desde esta perspectiva el PNJ 2008-2012 propone políticas públicas de juventud orientadas a la articulación de iniciativas programáticas relacionadas con el mejoramiento de las condiciones de vida de los jóvenes y la promoción de sus derechos:

El Programa Nacional de Juventud 2008-2012 se guía por el principio de Desarrollo Humano Sustentable, promovido por la ONU y establecido como principio rector del Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, que considera a la persona, sus derechos y la ampliación de sus capacidades como la columna vertebral para la toma de decisiones y la definición de las políticas públicas que procuren la ampliación de las oportunidades tanto para las generaciones presentes como futuras.⁴⁷

El cambio en la perspectiva, asentada en el PNJ 2008-2012, que sobre la juventud se tenía reside en enunciar a las y los jóvenes como *actores sociales, autónomos y sujetos de derecho*. En segundo lugar, considera que las circunstancias y acciones que conducen a la desigualdad general surgen primero durante la juventud, y que la promoción de su desarrollo integral debe comprender las especificidades biológicas, psicológicas y culturales que los caracterizan.

En este sentido en el PNJ 2008-2012 propone a los y las jóvenes en el entendimiento de una lógica de desarrollo que considera los siguientes ámbitos:

Tabla 8

Conceptualización de la población juvenil	Ámbitos	Objetivos trazados en el PNJ 2008-2012
Agentes estratégicos para el Desarrollo	Civil	<p><i>Promover la participación de las y los jóvenes, por medio del reconocimiento y protección de su ciudadanía.</i></p> <p><i>Impulsar el ejercicio apropiado de los derechos de las y los jóvenes reconocidos en la legislación nacional, a través de su acceso al aparato de procuración e impartición de justicia.</i></p>
	Social	<p><i>Garantizar el derecho de las y los jóvenes a una educación pertinente y de calidad, mediante su acceso y</i></p>

⁴⁷ *Ibidem* pág. 19.

Conceptualización de la población juvenil	Ámbitos	Objetivos trazados en el PNJ 2008-2012
		<i>aprovechamiento en condiciones equitativas.</i> <i>Promover el acceso equitativo de las y los jóvenes a los servicios de salud pública y el fomento de estilos saludables de vida.</i>
	Económico	<i>Propiciar el acceso de las y los jóvenes a una vivienda adecuada, por medio de la promoción de sus necesidades en las políticas y programas de vivienda.</i> <i>Salvaguardar el derecho de las y los jóvenes al trabajo, a través de su integración laboral en condiciones de trabajo decente.</i>

Fuente: Elaboración propia con base en la Información del PNJ 2008-2012.

Resulta pertinente señalar que en esta categorización salta a la vista la ausencia de los ámbitos cultural y político, sin asumir que el planteamiento de estos objetivos agota en sí la totalidad de los ámbitos necesarios para el desarrollo integral de las poblaciones juveniles.

Ahora bien, la alineación de tales objetivos a las estrategias y líneas de acción se pueden revisar de conjunto en la Tabla 9. Como puede verse el planteamiento de los compromisos institucionales vigentes en materia de juventud no guardan continuidad con las emprendidas en el Programa anterior, a pesar de tratarse de administraciones emanadas del mismo partido político.

Esto permite inferir que en este como en otros ámbitos, las políticas no responden a una visión o lógica de estado, sino más bien a políticas sexenales de corto alcance y de impactos reservados. La mayor parte de los indicadores propuestos se basan en encuestas de percepción, las cuales por sí mismas y como mecanismos de medición pueden presentar ciertos cuestionamientos respecto a la consistencia de sus resultados, más aun cuando se busca colocar estos instrumentos como medios de verificación de resultados obtenidos de la aplicación de recursos públicos.

Al tener limitaciones sobre los planteamientos de solución y de seguimiento se queda descubierta la continuidad que a la larga compromete el anclaje institucional de las políticas de juventud. No se generan condiciones para un análisis más amplio y profundo sobre las causas y efectos de las problemáticas de las poblaciones juveniles, queda muy

lejos entonces la perspectiva integral que supone la intervención multisectorial e interinstitucional.

A pesar de que el marco normativo del PNJ 2008-2012 invoca el Programa de Acción Mundial para los Jóvenes, no figuran en forma clara y concisa las aportaciones que suponen los objetivos y las estrategias seleccionadas a la consecución de las tareas previstas en las diez esferas de actuación de dicho Programa.

A modo de cierre del presente apartado, se puede decir que hay una sucesión de aproximaciones que dentro de sus propias limitaciones han sentado los precedentes normativos (y administrativos) para que la planeación-programación de políticas de juventud sean una realidad operativa para las instituciones responsables. Si bien hay muchas tareas que se presentan como retos a trascender, hay ya suficientes referencias que potencialmente podrían dar pautas de actuación para la inclusión de los distintos sectores juveniles en las tareas de gobierno. Por ello es que hoy día se configura con mayor solidez la tarea inaplazable de la formulación de políticas públicas desde, con, para y por las y los jóvenes de México.

Tabla 9 Alineación de los objetivos, estrategias e indicadores de resultados del PNJ 2008-2012

Objetivo estratégico	Estrategias	Indicadores de resultados
<i>Promover la participación de las y los jóvenes, por medio del reconocimiento y protección de su ciudadanía.</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Promover el reconocimiento de la ciudadanía de las y los jóvenes • Promover la participación de las y los jóvenes en los procesos de toma de decisiones públicas • Promover la participación como medio de reducción de conflictos y conductas de riesgo 	<ul style="list-style-type: none"> • Población joven de entre 12 y 29 años que consideran que se respeta completa o parcialmente su derecho a expresar opiniones. • Organizaciones de jóvenes que perciben asesoría técnica o financiamiento público. • Número de programas relativos a juventud que comprenden representación de jóvenes en el diseño de políticas públicas.
<i>Impulsar el ejercicio apropiado de los derechos de las y los jóvenes reconocidos en la legislación nacional, a través de su acceso al aparato de procuración e impartición de justicia.</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Promover el conocimiento de las y los jóvenes sobre sus derechos y su acceso a las instituciones de procuración e impartición de justicia • Prevenir la discriminación de las y los jóvenes • Promover la prevención y atención del delito entre las y los jóvenes 	<ul style="list-style-type: none"> • Población joven de entre 12 y 29 años que piensa que se respetan sus derechos de manera completa o parcial. • Población joven de entre 12 y 29 años que piensa que se respeta de manera completa o parcial su derecho a un juicio justo. • Población joven de entre 12 y 29 años objeto de un delito que acudió a presentar una denuncia. • Delitos cometidos por jóvenes de entre 12 y 25 años de edad.
<i>Garantizar el derecho de las y los jóvenes a una educación pertinente y de calidad, mediante su acceso y aprovechamiento en condiciones equitativas.</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Impulsar la reintegración de las y los jóvenes al Sistema Educativo Nacional • Promover una educación para prevenir conductas de riesgo, la no discriminación y la no violencia, e incorporar a las y los jóvenes al mercado laboral de manera efectiva • Promover el acceso y desarrollo de habilidades y competencias de las y los jóvenes en el uso de la tecnología, la información y el conocimiento. 	<ul style="list-style-type: none"> • Población joven de entre 12 y 29 años que considera que se respeta de manera completa o parcial su derecho a la educación. • Población joven de entre 15 y 29 años en situación de rezago educativo o que no ha logrado concluir la educación básica. • Cobertura en educación superior. • Población joven de entre 12 y 29 años con acceso a Internet en sus escuelas.

Objetivo estratégico	Estrategias	Indicadores de resultados
<i>Promover el acceso equitativo de las y los jóvenes a los servicios de salud pública y el fomento de estilos saludables de vida.</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Promover el acceso de las y los jóvenes a los servicios públicos de salud • Promover la prevención de factores de riesgo en la salud de las y los jóvenes • Promover el reconocimiento y cuidado de la salud sexual y reproductiva de las y los jóvenes • Promover el cuidado de la salud nutricional y el deporte entre las y los jóvenes 	<ul style="list-style-type: none"> • Población joven de entre 12 y 29 años que piensa que se respeta de manera completa o parcial su derecho a la salud. • Población joven de entre 12 y 29 años que tiene derecho a algún servicio de salud. • Población joven de entre 10 y 29 años que tiene cintura de mayor riesgo para síndrome metabólico. • % de jóvenes que usaron algún método anticonceptivo en su primera relación sexual. • % de mujeres jóvenes que se embarazaron antes de los 18 años. • Prevalencia de consumo, por primera vez, de drogas ilegales en la población de 12 a 17 años de edad, según sexo y en un periodo determinado. • Número de muertes a causa de accidentes de tránsito de vehículos de motor en población de 15 a 29 años de edad.
<i>Propiciar el acceso de las y los jóvenes a una vivienda adecuada, por medio de la promoción de sus necesidades en las políticas y programas de vivienda.</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Promover la diversificación de la oferta de adquisición o mejora de la vivienda para jóvenes • Promover el derecho a la vivienda por parte de las y los jóvenes trabajadores • Promover mecanismos de ahorro para la adquisición o mejora de una vivienda 	<ul style="list-style-type: none"> • Población joven de entre 12 y 29 años de edad que considera que se respeta de manera completa o parcial su derecho a una vivienda digna. • Créditos destinados a la población joven menor de 29 años por parte de las instituciones de fomento a la vivienda. • Población joven trabajadora de entre 18 y 29 años que cotiza para obtener un crédito hipotecario. • Población joven ocupada que cuenta con prestaciones en materia de vivienda.
<i>Salvaguardar el derecho de las y los jóvenes al trabajo, a través de su</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Promover la empleabilidad de las y los jóvenes 	<ul style="list-style-type: none"> • Número de acreditaciones obtenidas por jóvenes de entre 15 y 24 años de edad en los centros de

Objetivo estratégico	Estrategias	Indicadores de resultados
<i>integración laboral en condiciones de trabajo decente.</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Promover los derechos laborales de las y los jóvenes y su incorporación y permanencia en el mercado laboral en condiciones de equidad • Promover la creación de empleos bien remunerados para las y los jóvenes 	<ul style="list-style-type: none"> formación para el trabajo del sector público durante el ciclo escolar. • Tasa de desocupación abierta de los jóvenes profesionistas. • Población joven trabajadora de entre 16 y 29 años con contrato laboral. • Población joven trabajadora con prestaciones de acuerdo con la ley. • Población joven que logró concretar su negocio.

Fuente: Elaboración propia con base en la información contenida en el Programa Nacional de Juventud 2008-2012.

Capítulo 3. La experiencia mexicana en materia de juventud

Introducción

En el presente capítulo se enumeran brevemente las referencias históricas sobre las instancias públicas que han abanderado la causa pública a favor de la juventud en México, lo cual permitirá identificar la trayectoria histórica, y paralelamente el entendimiento que se ha guardado al respecto, de la actuación pública en la materia.

Enseguida se presenta una descripción general de la configuración del Instituto Mexicano de la Juventud (IMJ) en virtud de que es en la actualidad la instancia pública que guarda la responsabilidad de formular y coordinar la política nacional en materia de juventud. En tal sentido se presente una descripción sucinta de los programas operados por el IMJ que pueden aportar elementos para la comprensión que se tiene de los sectores juveniles en la actual administración, para finalmente recuperar las encomiendas sociales-normativas que supone la puesta en marcha de políticas de juventud.

3.1 Antecedentes institucionales

De acuerdo con un estudio realizado por Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública de la H. Cámara de Diputados, realizado en 2006, las políticas dirigidas a atender al sector juvenil en México se remontan a los años treinta del siglo pasado con la creación de la oficina de *Acción Juvenil* adscrita a la Secretaría de Educación Pública (SEP). Dicha oficina fue creada como un espacio de interlocución del gobierno con dos organismos de carácter corporativo que se habían formado en el periodo del Presidente Cárdenas, la *Confederación de Jóvenes Mexicanos* en 1938 y la *Central Única de la Juventud* en 1939.⁴⁸

En 1951, refiere el mismo estudio, comenzó a funcionar el Instituto Nacional de la Juventud Mexicana (INJM), el cual nació en el periodo en que México expandió su capacidad industrial, es por eso que el enfoque principal del instituto fue incorporar a los jóvenes al mercado laboral mediante la capacitación para el trabajo⁴⁹. Más adelante, en 1970, este instituto entró en un proceso de reestructuración como consecuencia de la percepción de que se tenía sobre la nueva realidad del sector juvenil que se mostraba más participativo y crítico de la realidad sociopolítica.

La experiencia de la capacidad de movilización de un sector juvenil podía invocar fue el movimiento del año 1968, lo que dejó de manifiesto que los estudiantes tenían capacidad organizativa y para la ocupación de la plaza pública. No obstante, la perspectiva públicamente visible era la del sector urbano de la juventud, clase media y con acceso a las instituciones de educación. El enfoque institucional del nuevo organismo, que cambió sus siglas por las de INJUVE, en un principio fue la capacitación técnica, pero poco después se orientó a generar opciones de preparación para los jóvenes a manera de extensión universitaria.

De igual forma, el estudio en comento refiere que en 1977, en el marco del Programa de Reforma Administrativa del Gobierno Federal impulsado por el Presidente José López Portillo, se constituyó el *Consejo Nacional de Recursos para la Atención a la Juventud* (CREA) como órgano descentralizado,

⁴⁸ Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, "Antecedentes", en *Juventud y Deporte* [Actualización: 23 de marzo de 2006], en www.diputados.gob.mx/cesop/

⁴⁹ Esto confirma la revisión anteriormente citada respecto a las perspectivas imperantes sobre los sectores juveniles en México y el mundo.

Los programas de esta nueva dependencia gubernamental estaban encaminados a atender demandas de la juventud en las áreas de salud, demandas jurídicas, problemas sociales y de empleo. En este periodo se definió el rango de 12 a 29 años de edad como la población objeto de las políticas de atención a la juventud, lo que representó el primer acercamiento conceptual-normativo en México que se ha tenido para este sector de la población.

Desafortunadamente no hay muchas referencias documentales disponibles sobre las acciones específicas que lograron colocar en materia juvenil estos organismos, las únicas referencias que se pudieron rastrear (Pérez, 2000b) mencionan en términos generales la actuación institucional en materia juvenil orientada a cuestiones de salud (prevención de adicciones), de prevención del delito (políticas de recreación y ocupación del tiempo libre) y de incorporación a instituciones escolares (becas).

La realización del Año Internacional de la Juventud en 1985 dio el primer paso para que los gobiernos de varios países iniciaran la reflexión en torno a las problemáticas de la juventud, debido en gran medida a que hasta entonces la juventud no había figurado como un sector de la población al que se debía dar la importancia que hoy día es indiscutible.

Por decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación, de fecha 13 de diciembre de 1988, desaparece el CREA y surge la Comisión Nacional del Deporte (CONADE), como órgano desconcentrado de la SEP encargado de la promoción y el fomento del deporte y la cultura física, además absorbió las funciones que realizaba el CREA. Para atender al sector de la juventud se integró la *Dirección General de Atención a la Juventud*, con cual el organismo especializado en atención de la juventud descendió de jerarquía en la estructura del gobierno, se acotaron sus objetivos y ámbitos de acción, y se limitó su interacción con las demás entidades gubernamentales y las organizaciones de la sociedad civil.

De acuerdo con Pérez Islas (2000b), el CREA tiene un carácter de inversión social que fue prescrito en la época a nivel internacional, pero poco atendido en los hechos. Además de que con las transformaciones sociales se insertaron en la escena nacional ocupaciones y preocupaciones nuevas como el narcotráfico, lo que modificó sustancialmente en los años ochenta la forma de pensar la problemática de la juventud.

A simple vista se puede inducir con estas medidas no sólo un retroceso en términos de visibilidad institucional para los sectores juveniles, sino en la potencial identificación de la pluralidad de problemáticas que a la postre se vieron reflejadas en el incremento de desempleo, problemas sanitarios, la migración y un creciente distanciamiento con el ámbito gubernamental.

Desde este ámbito, las poblaciones juveniles se visualizan como un sector cuyas necesidades podían ser englobadas en la actuación institucional en torno a los deportes (problemas de derivados de ocio: adicciones y vandalismo). La solución institucional se encamina a la creación y operación de programas de promoción deportiva como el camino a la integración social.

Los sectores juveniles no habían vuelto a ser objeto de discusión institucional sino hasta que en 1994, con el surgimiento del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN), se regresó la mirada al potencial que como fuerza social podían configurar, toda vez que fue en las organizaciones juveniles y de estudiantes que dicho movimiento encontró el cobijo y el apoyo para trascender a las urbes.

La Dirección de Atención a la Juventud de la CONADE perduró hasta julio de 1996, fecha en que apareció la Dirección de *Causa Joven* adscrita a la SEP. Este organismo redefinió el enfoque de los programas de juventud incorporando un esquema de descentralización tanto de los recursos como de la operación de los programas, y se propuso mayor vinculación con las diferentes entidades gubernamentales. A pesar de este giro en el planteamiento institucional no hay muchas referencias sobre la actuación que en este período se tuvo.

Causa Joven funcionó hasta finales 1999, fecha en que se creó el Instituto Mexicano de la Juventud como organismo público descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propios.

3.2 El Instituto Mexicano de la Juventud

El seis de enero de 1999, bajo la administración del presidente Ernesto Zedillo Ponce de León, se crea el Instituto Mexicano de la Juventud, por medio de la publicación de *la Ley del Instituto Mexicano de la Juventud* (IMJ), esta ley de inicio no define lo que se entiende por juventud, pero ratifica a los sujetos de la misma como: *La población cuya edad quede comprendida entre los 12 y 29 años que, por su importancia estratégica para el desarrollo del país, será objeto de los programas, servicios y acciones que el Instituto lleve a cabo*⁵⁰.

Asimismo determina que corresponde al IMJ:

- Promover y fomentar las condiciones que aseguren a la juventud un desarrollo pleno e integral, en condiciones de igualdad y no discriminación de conformidad con lo establecido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ordenamientos legales y Tratados Internacionales suscritos por el Estado mexicano;
- Definir e instrumentar una política nacional de juventud, que permita incorporar plenamente a los jóvenes al desarrollo del país;
- Proponer al Ejecutivo Federal programas especiales orientados a mejorar las condiciones de salud y educación de los jóvenes indígenas, así como los espacios para la convivencia y recreación, sin menoscabo de las atribuciones que en estos propósitos competen a otras dependencias;
- Asesorar al Ejecutivo Federal en la planeación y programación de las políticas y acciones relacionadas con el desarrollo de la juventud, de acuerdo al Plan Nacional de Desarrollo;
- Actuar como órgano de consulta y asesoría de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, así como de las autoridades estatales, municipales, y de los sectores social y privado cuando así lo requieran;
- Promover coordinadamente con las autoridades de los tres órdenes de gobierno, en el ámbito de sus respectivas competencias, las acciones destinadas a mejorar

⁵⁰ Artículo 2 de la Ley del instituto Mexicano de la Juventud, Diario Oficial de la Federación del 22 de junio de 1999.

el nivel de vida de la juventud, así como sus expectativas sociales, económicas, culturales y derechos, y

- Fungir como representante del Gobierno Federal en materia de juventud, ante los Gobiernos estatales y municipales, organizaciones privadas, sociales y organismos internacionales, así como en foros, convenciones, encuentros y demás reuniones en las que el Ejecutivo solicite su participación.

Además de que tendría que partir de las siguientes consideraciones para su actuación:

- Impulsar el mejoramiento de la calidad de vida de los jóvenes;
- Promover una cultura de conocimiento, ejercicio y respeto de los derechos de los jóvenes, en los distintos ámbitos;
- Garantizar a los jóvenes el acceso y disfrute de oportunidades en condiciones de equidad.
- Los jóvenes, por su condición humana particular, representan un potencial humano que los hace formadores de cambios sociales y **actores estratégicos** para el desarrollo de nuestra sociedad;
- Fomentar en los distintos ámbitos en los que se desenvuelven los jóvenes el conocimiento de sus derechos, su comprensión, aprobación y los medios para hacerlos exigibles;
- **Observar los criterios de integralidad y transversalidad en la ejecución de programas y acciones que procuren cubrir las necesidades básicas de los jóvenes y promover su desarrollo personal, social y económico.** Asimismo, se impulsará un federalismo institucional en la ejecución de los programas y acciones que, en su caso, se coordinen entre las distintas dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, en el ámbito de su competencia, con los gobiernos de las entidades federativas y a través de ellos con los municipios.⁵¹

⁵¹ Aquí valdría recuperar la perspectiva de Pérez Islas respecto a que es justamente una articulación entre los tres órdenes de gobierno lo que potenciaría el impacto de las escalas de intervención, de tal manera que la instancia federal acudiría a la acción como coordinadora central, las instancias estatales como agentes articuladores a nivel local de las políticas de juventud y las instancias municipales como las operadoras (Pérez, J. en Rodríguez 2002)

- Proponer en el ámbito de su competencia la asignación y distribución presupuestal suficiente que permita cumplir con la política nacional de juventud.
- El presupuesto tendrá un enfoque de juventud que impulse un gasto público que tenga como objetivos: satisfacer las necesidades básicas de la juventud; promover su reconocimiento social, y potencializar a los jóvenes como agentes estratégicos para el desarrollo del país.
- Para la institucionalización del presupuesto con enfoque de juventud, se identificarán los recursos destinados para cumplir los fines señalados en el párrafo anterior, asignados en el Presupuesto de Egresos de la Federación, de conformidad con la normatividad aplicable, y
- Considerar a la familia, como institución social básica transmisora de los valores culturales de la sociedad, en la que los jóvenes representan el elemento más importante de enlace intergeneracional.

Este último punto cobra mayor relevancia a la luz de las transformaciones que las relaciones familiares están teniendo, pues justo ante la falta de oportunidades laborales y educativas habría que preguntarse qué sucede con las familias, cómo es que están solventando el aplazamiento de la emancipación económica de las y los hijos, en qué medida las políticas de juventud tendrían que volver la mirada también a los otros actores sociales en torno a los cuales sucede la juventud.

Programas vigentes del IMJ

Con la definición de los compromisos del gobierno federal mexicano para el período 2007-2012 en términos generales de desarrollo social y de los específicos para la población juvenil, contenidos en el PNJ 2008-2012, en lo que va de la actual administración el Instituto Mexicano de la Juventud se ha dado a la tarea de formular e implementar acciones específicas en la modalidad de *programas*.

Los nueve programas que se tienen en operación para el ejercicio fiscal 2012 no están sujetos a Reglas de Operación publicadas en el Diario Oficial de la Federación, no obstante el IMJ ha emitido a partir de 2010 *Políticas de Operación* que contienen la descripción de dichos programas así como las características de los apoyos, el perfil de la población beneficiaria, entre otros apartados.

A pesar de los compromisos asentados en el Programa Nacional de Juventud 2008-2012, las políticas que formula e implementa el IMJ, no guardan relación evidente con los objetivos enunciados en tal documento. De tal manera que en lo general se establecen medidas incrementales dirigidas mayoritariamente a los sectores juveniles de corte urbano.⁵²

Si bien las acciones apoyadas, de acuerdo con sus políticas de operación, comprenden enunciativamente la posibilidad de incidir en diversos temas, en la información disponible en su portal oficial no hay referencias sobre acciones de colaboración intersectorial que fomenten el sentido de integralidad, para abordar temas laborales, de seguridad social, educación, salud, entre otros, para los sectores juveniles rurales, indígenas, entre otros. (Ver Tabla 10).

⁵² En el anexo 1 del presente trabajo se presenta una muestra de las tablas comparativas que se realizaron en la presente investigación, con la descripción de cada uno de los programas del Instituto Mexicano de la Juventud en el período 2010-2012, que es el corte temporal de este estudio.

Tabla 10 Programas del IMJ

Nombre o Denominación del Programa	Unidad Administrativa Otorga o Administra	Población Beneficiaria	Descripción	Monto	Indicadores para evaluación
Apoyo a Proyectos Juveniles Impulso México	Dirección de Enlace con Organizaciones Juveniles	Organizaciones juveniles	<i>El Instituto Mexicano de la Juventud, desde su creación, ha impulsado la creatividad y la participación de las organizaciones juveniles, a través de la Convocatoria de Apoyo a Proyectos Juveniles "Impulso México", que incidan en el desarrollo de sus comunidades, otorgando recursos a aquellos proyectos que por su contenido, respondan a las inquietudes y necesidades de los jóvenes del país, fomentando asociacionismo juvenil y el fortalecimiento capital social.</i>	Hasta \$30,000.00 Categoría "A", \$70,000.00, Categoría "B" y hasta \$100,000.00, Categoría "C", hasta \$150,000.00 Categoría "D"	<ul style="list-style-type: none"> • Número de proyectos apoyados • Número de proyectos recibidos
Apoyo al Fortalecimiento de Instancias Estatales de Juventud	Subdirector de Coordinación Sectorial	Las Instancias Estatales de Juventud, a las que se les otorgan recursos económicos para beneficiar a jóvenes entre 12 y 29 años de edad, a través de las acciones	<i>Este programa tiene como finalidad fomentar la creación y desarrollo de Instancias Estatales de Juventud en las Entidades Federativas donde no existan, y fortalecer a las Instancias Estatales de Juventud que ya están operando; de acuerdo a lo estipulado en el Programa Nacional de Juventud 2006-2012. El programa busca apoyar el desarrollo de políticas públicas y acciones específicas para la juventud en todo el país, considerando las condiciones particulares de cada entidad Estatal y así lograr un mayor impacto de las mismas.</i>	Monto Aproximado por Instancia Estatal \$500,000.00	<ul style="list-style-type: none"> • Número de Instancias estatales de juventud apoyadas.

Nombre o Denominación del Programa	Unidad Administrativa Otorga o Administra	Población Beneficiaria	Descripción	Monto	Indicadores para evaluación
Apoyo al Fortalecimiento de Instancias Municipales de Juventud	Subdirector de Coordinación Sectorial	Específicas que se encuentran en la estructura programática del IMJ.	<i>Este programa tiene como finalidad fomentar la creación de Instancias Municipales de Juventud, en los municipios donde no existan, así como fortalecer a las Instancias Municipales de Juventud que ya están operando, con el propósito de promover la instrumentación del Programa Nacional de Juventud, de la administración 2006-2012, considerando las condiciones particulares y el contexto específico de la comunidad y así generar un mayor impacto del programa.</i>	Hasta por \$100,000.00 para Categoría "A" Y hasta por \$50,000.00 para Categoría "B".	<ul style="list-style-type: none"> • Número de Instancias municipales de juventud apoyadas. • Instancias municipales de juventud creadas.
Jóvenes en Servicio	Dirección de Coordinación Sectorial y Regional	Participantes: Jóvenes con edad entre 15 y 29 años.	<i>Este programa tiene como finalidad fomentar la participación de las y los jóvenes estudiantes de diferentes Instituciones de Educación Superior y Técnica Media Superior de todo el país para instrumentar acciones en favor de la juventud mexicana, aplicando sus conocimientos profesionales.</i>	\$1,200.00 por prestador de servicio.	<ul style="list-style-type: none"> • Instancias concertadas • Jóvenes beneficiados directamente
Becari@s beneficiados	Dirección de Salud, Equidad y Servicios a Jóvenes	Jóvenes de 16 y hasta los 29 años de edad cumplidos, que cubran el perfil requerido por las áreas del Instituto Mexicano de la	<p><i>El Instituto Mexicano de la Juventud (IMJUVE) tiene como objetivo primordial definir e instrumentar una política nacional de juventud que permita incorporar plenamente a los jóvenes al desarrollo del país y mejorar su calidad de vida.</i></p> <p><i>Con la finalidad de contribuir a que los jóvenes conozcan desde la educación no formal los requerimientos de un empleo formal, adquieran</i></p>	De \$3,000.00 a \$5,000.00	<ul style="list-style-type: none"> • Jóvenes Becari@s Beneficiad@s mensualmente y por género.

Nombre o Denominación del Programa	Unidad Administrativa Otorga o Administra	Población Beneficiaria	Descripción	Monto	Indicadores para evaluación
		<p>Juventud y dependencias en las Entidades Federativas, para prestar su ayuda en la ejecución de los programas que éste opera.</p>	<p><i>experiencia y fortalezcan sus conocimientos, aptitudes y habilidades, se ha diseñado el programa de “Jóvenes Becari@s Beneficiados” diseñado para jóvenes que se encuentren cursando o hayan concluido estudios de nivel medio superior y superior, otorgándoles un apoyo económico mensual sujeto a la disponibilidad presupuestal y durante el ejercicio fiscal correspondiente.</i></p>		
Emprendedores Juveniles	Dirección de Enlace con Organizaciones Juveniles	<p>Jóvenes y grupos de 18 a 29 años, que ejecuten proyectos que les permitan beneficiarse con los recursos.</p>	<p><i>Este programa ofrece a las y los jóvenes emprendedores apoyo económico, asesorías y las gestiones necesarias y pertinentes para concretar una empresa propia, que permita fortalecer la autosuficiencia del trabajo para si mismos o en equipo, basada en las oportunidades que en sus comunidades existen y de esta forma propiciar su bienestar económico y social, el de sus comunidades y disminuir su migración.</i></p> <p><i>A efecto de que tenga una mayor proyección, se opera a través de un esquema de co-inversión en el cual, las y los jóvenes emprendedores se ven involucrados, con la aportación de un mínimo porcentaje en efectivo o en especie, en la integración del monto máximo de los apoyos económicos.</i></p>	<p>Hasta por \$18,000.00 para Categoría “A”. Y hasta por \$36,000.00 para Categoría “B”.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Servicios Proporcionados • Proyectos recibidos • Proyectos beneficiados • Instancias concertadas

Nombre o Denominación del Programa	Unidad Administrativa Otorga o Administra	Población Beneficiaria	Descripción	Monto	Indicadores para evaluación
Espacios Poder Joven	Dirección de Bienestar y Estímulos a la Juventud	El programa está dirigido a los jóvenes entre los 12 y los 29 años de edad.	<p><i>El Instituto Mexicano de la Juventud (IMJUVE), organismo público descentralizado del Gobierno Federal sectorizado a la Secretaría de Educación Pública, genera políticas públicas para coadyuvar al mejoramiento de las condiciones de vida de las y los jóvenes mexicanos.</i></p> <p><i>Dentro de este contexto, se implementa el programa de Espacios Poder Joven, enfocado a la prevención y formación de la juventud a través del trabajo multidisciplinario que fortalece el desarrollo integral de los jóvenes para una mejor calidad de vida.</i></p>	Fase de consolidación \$80,000.00. Fase 1. \$60,000.00. Fase 2. \$40,000.00. Fase 3. \$20,000.00	<ul style="list-style-type: none"> • Espacios Poder Joven de Nueva Creación • Espacios Poder Joven apoyados • Servicios Otorgados por los Espacios Poder Joven • Jóvenes Beneficiados por los Espacios Poder Joven • Visitas de Coordinación realizadas a los Espacios Poder Joven
Estímulos a la Juventud	Dirección de Bienestar y Estímulos a la Juventud	Jóvenes y grupos de 18 a 29 años, que ejecuten proyectos que les permitan beneficiarse con los recursos	<p><i>En el marco de las acciones contempladas en el Programa de Mediano Plazo y en el Programa Nacional de Juventud 2008-2012 y con fundamento en lo dispuesto en los artículos 3 fracción I y 4 fracción VIII de la Ley del Instituto Mexicano de la Juventud, así como los artículos 1, fracción I, 2º fracción VIII y 17 fracción VII de su estatuto orgánico, el Instituto Mexicano de la Juventud (IMJUVE) otorga premios y reconocimientos en</i></p>	Hasta por \$18,000.00 para Categoría "A". Y hasta por \$36,000.00 para Categoría "B".	<p><i>Concurso Nacional Juvenil Carta a mis Padres:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Instancias concertadas • Proyectos recibidos • Proyectos

Nombre o Denominación del Programa	Unidad Administrativa Otorga o Administra	Población Beneficiaria	Descripción	Monto	Indicadores para evaluación
			<p><i>numerario y en especie a los jóvenes del país.</i></p> <p><i>El programa de Estímulos a la Juventud es un valioso instrumento para contribuir en los diversos reconocimientos públicos que establece el Gobierno Federal para la juventud mexicana, y fortalece las actividades realizadas por este sector mayoritario de la población. De igual forma, impulsa espacios de participación y expresión en diversos rubros de interés nacional; permitiendo con ello su desarrollo individual y el de sus comunidades.</i></p> <p><i>En Estímulos a la Juventud se realizan los siguientes premios y concursos nacionales: Concurso Nacional Juvenil Carta a mis Padres y Concurso Nacional Juvenil de Debate Político.</i></p> <p><i>En ellos participan jóvenes, hombres y mujeres de 12 a 29 años de edad, de diversos sectores y esferas de la sociedad, que cumplan con los lineamientos generales de las convocatorias que para tal efecto se expidan de conformidad con las presentes Políticas de Operación.</i></p>		<p>beneficiados</p> <p>Concurso Nacional Juvenil de Debate Político:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Instancias concertadas • Proyectos recibidos • Proyectos beneficiados

Nombre o Denominación del Programa	Unidad Administrativa Otorga o Administra	Población Beneficiaria	Descripción	Monto	Indicadores para evaluación
Red nacional de programas poder joven radio, televisión y radio por Internet	Director de Comunicación Social	Participantes: Jóvenes con edad entre 15 y 29 años.	<p><i>El Instituto Mexicano de la Juventud (IMJUVE), organismo público descentralizado del Gobierno Federal sectorizado a la Secretaría de Educación Pública, genera políticas públicas para coadyuvar al mejoramiento de las condiciones de vida de las y los jóvenes mexicanos.</i></p> <p><i>Dentro de este contexto, se implementa el programa de Espacios Poder Joven, enfocado a la prevención y formación de la juventud a través del trabajo multidisciplinario que fortalece el desarrollo integral de los jóvenes para una mejor calidad de vida.</i></p>	El tipo de apoyo será becas económicas por un monto de \$1000.00 (mil pesos MN) mensuales.	<ul style="list-style-type: none"> • Jóvenes participantes • Número de horas transmitidas por Radio y TV Poder Joven • Enlaces Poder Joven en Operación

Fuente: elaboración propia con base en las Políticas de Operación publicadas por el Instituto Mexicano de la Juventud en su portal: www.imj.gob.mx.

Por otro lado, se encontró que en los últimos tres años (2010-2012) el presupuesto asignado al IMJ se triplicó de un año a otro y a pesar de haber sufrido para 2012 una reducción, es relativamente mínima, tal como se puede apreciar en la siguiente tabla:

Ilustración 7 Presupuesto del IMJ

	2010	2011	2012
	Pesos		
Presupuesto del IMJ	\$ 100,000,000.00	\$ 367,128,474.00	\$ 342,193,189.00

Fuente: Elaboración propia con datos del Presupuesto de Egresos de la Federación de los ejercicios fiscales 2010, 2011 y 2012, publicados en el Diario Oficial de la Federación.

Esto resulta por demás relevante pues es justo el componente presupuestal lo que potencia el radio de actuación de las instituciones públicas; en razón de la asignación de recursos, las expectativas cobran un carácter más específico, toda vez que la actuación pública no sólo se trata de proponer y evocar estrategias, sino además de gestionar y contar con los medios y recursos para su puesta en marcha (Moreno, 1994).

A partir del ejercicio fiscal 2009, el artículo 52 del Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) señala lo siguiente:⁵³

El Ejecutivo Federal, por conducto del Instituto Mexicano de la Juventud y con el apoyo de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en la instrumentación de las políticas que promueven las condiciones necesarias para el desarrollo integral de los jóvenes que se ubican entre los 12 y 29 años de edad, de conformidad con la Ley del Instituto Mexicano de la Juventud, establecerá mecanismos específicos para dar seguimiento a los recursos destinados de manera directa e indirecta a la atención de ese grupo de la población, así como de las acciones que garanticen las condiciones necesarias para el desarrollo integral de los jóvenes.

Las dependencias y entidades procurarán que en el diseño de sus programas y en sus reglas de operación se considere específicamente la atención a los jóvenes, tomando en consideración sus características y necesidades.

Esto significa la consecución, al menos normativa, de las atribuciones para la actuación del IMJ como el agente articulador de las políticas de juventud en todos los ámbitos del desarrollo. En los PEF de los ejercicios fiscales 2011 y 2012 hubo algunos ajustes y

⁵³ Diario Oficial de la Federación del 28 de noviembre de 2008.

precisiones a la redacción de dicho artículo, trasladando la ordenanza en comentario al artículo 54 en 2011 y 57 en 2012, en el marco de la instrumentación del *Sistema de Evaluación del Desempeño* previsto en los mismos ordenamientos para acotar lo siguiente:

El Ejecutivo Federal, por conducto del Instituto Mexicano de la Juventud y con el apoyo de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, establecerá mecanismos específicos para dar seguimiento a los recursos destinados a la atención de los jóvenes entre los 12 y 29 años de edad, así como de las acciones que garanticen las condiciones necesarias para su desarrollo integral.

Las dependencias y entidades responsables de los programas incluidos en el Anexo 22 procurarán que en el diseño y ejecución de sus programas y en sus reglas de operación se considere específicamente la atención a los jóvenes, tomando en consideración sus características y necesidades, así como de generar la información estadística desagregada para el grupo de edad referido en el párrafo anterior. En particular, con respecto al programa piloto de becas referido en el Anexo "29. Ampliaciones a Educación", se buscará articular prioritariamente dichas acciones mediante las reglas de operación que al efecto expida la Secretaría de Educación Pública.

Asimismo, dichas dependencias y entidades deberán informar trimestralmente al Instituto Mexicano de la Juventud, a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y a la Comisión de Juventud y Deporte de la Cámara de Diputados, sobre los recursos ejercidos y las acciones, servicios y/o apoyos realizados, en beneficio de personas jóvenes, de conformidad con la Ley del Instituto Mexicano de la Juventud y demás disposiciones aplicables (PEF 2011).

Con esta medida se respalda institucionalmente al IMJ ante las dependencias de los distintos sectores para que éste a su vez sea consolidado como la referencia institucional de las políticas mexicanas en materia juvenil.

No obstante lo anterior, el IMJ no reporta en sus informes de actividades acciones de vinculación intersectorial para la integración de la perspectiva juvenil en las políticas de las otras dependencias.⁵⁴ Las actividades que refieren versan sobre la programación

⁵⁴ Ver el Portal de Obligaciones de Transparencia del IMJ: www.imj.gob.mx.

anual operativa, sobre la aplicación de los recursos asignados al propio Instituto y sobre acciones de corte promocional de la institución en diversos foros tanto nacionales como internacionales. En el portal electrónico del IMJ el seguimiento a los programas sectoriales existe como apartado pero no despliega información alguna.⁵⁵

Ilustración 8 Portal del IMJ



Fuente: www.imj.gob.mx.

Como puede apreciarse, al menos normativamente el IMJ tiene elementos básicos para la puesta en marcha de estrategias de vinculación y coordinación a favor de las poblaciones juveniles. Esto puede llevar a proponer lecturas paradójicas a los avances revisados, pues por un lado en la escena pública el IMJ no destaca en términos de una actuación activa y eficaz, es decir, no es una referencia social para la población acorde a las dimensiones de sus atribuciones conferidas⁵⁶, y por otro no se podría sostener tajantemente que la actual administración ha dejado de lado el tema.

⁵⁵ Página web consultada el 10 de abril de 2012, considerando que de acuerdo con el marco normativo los datos definitivos para la integración de la cuenta pública de 2011 vence el 31 de marzo del ejercicio en curso.

⁵⁶ Como muestra de ello se puede dar cuenta de notas periodísticas que refieren los cuestionamientos al IMJ, ver como muestra: *IMJ: Negligencia institucional en* http://contralinea.com.mx/archivo/2004/febrero/sociedad/negligencia_imj-feb-04.html, o *Rector de la UNAM critica al IMJ en:* <http://www.milenio.com/cdb/doc/impreso/8826615>.

La literatura en políticas públicas señala que se hacen políticas con la actuación pero también con la omisión. Si bien las regulaciones son medidas que dan cuenta de cierta voluntad política, como piso para el accionar público, no son suficientes si no son aplicadas y, fundamentalmente, si los diversos sectores (social, académico, empresarial, etc.) no exigen su puesta en marcha.

3.3 Prospectiva para las políticas en materia de juventud

Con base en la revisión que hasta este punto se ha realizado es pertinente puntualizar que las y los jóvenes se han visibilizado como asunto de interés público a través de tres ámbitos:⁵⁷

1. Las instituciones donde socializan. Pues es justo en las relaciones que se establecen en la familia, la escuela, etc., que se problematiza a las poblaciones juveniles.
2. El conjunto de políticas o de normas jurídicas que definen el estatus ciudadano. La suma de sus derechos y obligaciones en tanto que pertenecen a un conglomerado social más amplio.
3. El consumo de bienes simbólicos y productos culturales. Pues es justamente en este ámbito que las poblaciones participan más activamente en la construcción social de su identidad individual.

En ese sentido, si se tienen identificados los ámbitos que potencialmente son campo de acción pública se podrían delimitar las acciones a emprender con miras a incidir en las bases de la construcción práctica y simbólica del ser joven.

Por otro lado, cabría tener presente las referencias estadísticas sobre la población mexicana en sus rangos etarios y algunos aspectos demográficos no como la panacea que arrojará luz sobre las poblaciones juveniles, sino más bien como un piso mínimo desde el que se podría identificar las áreas de intervención inicial.

México es uno de los pocos países que no cuenta con una ley específica de juventud que garantice sus derechos. Es decir, las y los jóvenes mexicanos no tienen reconocimiento de derechos a pesar de que son proporcionalmente la mayoría de la población, pues poco más del 30% de ésta, se encuentra entre los 12-29 años (INEGI, 2010).

La violencia social que se vive en la actualidad ha colocado en la discusión de los analistas lo que el estado mexicano ha dejado de hacer para que la población juvenil este siendo afectada por la delincuencia organizada y las crisis económicas: de cada 100

⁵⁷ Esta clasificación la propone el Instituto Mexicano de la Juventud como criterios para ampliar la mirada de las juventudes y trascender la perspectiva demográfica de la edad y el sexo (IMJ, 2004).

estudiantes, 48 por ciento no asisten a la escuela y, únicamente 2 de cada 10, tienen la oportunidad de estudiar en la universidad (INEGI-IMJ, 2010).

Hay datos que señalan que debido a la Estrategia Nacional de Seguridad, la tasa de homicidios ha aumentado considerablemente en adolescentes de 15-17 años y las posibilidades de niños y jóvenes para el desarrollo de una calidad de vida digna, se ven disminuidas por la muertes de uno o ambos padres (REDIM, 2011), además de que no existe un reconocimiento público del resarcimiento del daño patrimonial, físico o psicológico causado.

Si bien este problema no atañe a la totalidad de la juventud vale visibilizar el impacto que ciertas decisiones públicas tienen sobre este sector de la población, pues de otra manera también el conjunto de medidas económicas adoptadas por la actual administración han disparado los niveles de desempleo, la deserción escolar y la migración, entre otros.

A pesar de ello, la revisión de las políticas diseñadas por el IMJ no considera esta situación, no hay elementos documentales al menos que permitirían dar cuenta de la atención de la administración pública federal mexicana a situaciones como esta.

La Encuesta Nacional de la Juventud 2010 y la Secretaría del Trabajo y Previsión Social señalan que son alrededor de 1, 561, 641 los niños desde los 5 hasta los 17 años que no estudian⁵⁸, y 7, 796,630 de jóvenes desde los 12 hasta los 29 años en edad que se encuentran en la misma situación y tampoco trabajan.

Por otro lado, la capacidad instalada para atender la demanda de educación superior ha sido rebasada por la demanda, es de suponer que la expresión vertida por la Secretaría de Educación Pública en el PNJ 2008-2012- *“En los próximos años sufriremos el impacto del bono demográfico en la curva poblacional, que para el año 2012 reportará la mayor cantidad de jóvenes en la historia del país. La población en edad de trabajar será mayor que toda la infantil y la que esté en retiro juntas”*- podría estarse refiriendo al problema que para la institución representa (p. 7).

Por último hay que tener presente que si bien hace falta un ordenamiento específico que garantice los derechos de las y los jóvenes en México, el marco normativo vigente si

⁵⁸ Fuente: http://www.stps.gob.mx/bp/secciones/sala_prensa/boletines/2011/septiembre/bol_140.html, consultada el 15 de enero de 2011.

prevé disposiciones que alcanzarían al menos para sentar las bases de la actuación pública en materia de juventud.

Si bien, con las reflexiones contenidas en los capítulos anteriores se puede inferir que hay un desencuentro de las instituciones mexicanas, particularmente del IMJ, con las poblaciones juveniles mexicanas- quienes paradójicamente tendrían que ser su principal referencia- hay una necesidad de proponer alternativas de actuación, pues finalmente la atención de las demandas sociales, en tanto asuntos públicos, es en esencia la razón de ser de las instituciones del estado.

Por ello en los siguientes apartados se proponen acotaciones para perfilar instrumentos de análisis para la integración del enfoque de género en el diseño de políticas de juventud, con el propósito de recuperar las referencias conceptuales antes enunciadas y guardar en la medida de lo posible los criterios de factibilidad y pertinencia.

Capítulo 4. Consideraciones para el diseño de políticas públicas

Introducción

En el presente capítulo se presentan algunas consideraciones de orden conceptual y normativo sobre los cuales se puede discernir el diseño de políticas públicas. Inicialmente se plantean algunas acotaciones sobre la amplia discusión existente sobre el ciclo de las políticas, como unidad de análisis, y posteriormente se traen a colación algunas referencias normativas vigentes para el gobierno federal mexicano respecto a las circunspecciones en torno al diseño de políticas en lo general.

4.1 El diseño de las políticas: dimensión técnica y política

Dimensión Técnica del diseño de políticas

Hablar del diseño de las políticas implica revisar la perspectiva conceptual y metodológica que acompaña la definición del actuar gubernamental; como se mencionó anteriormente, la construcción de un problema público puede desvelar la posición que guardan quienes toman las decisiones sobre los recursos públicos, sobre las formas en las que se entienden los problemas sociales, así como sobre la determinación, clasificación y selección de causas que se propone abordar.

La literatura de políticas públicas abunda sobre la pertinencia y necesidad de que la toma de decisiones vaya soportada por un diagnóstico de la o las situaciones que se pretenden atender, por ello es que la forma en que se problematiza una cuestión social de inicio predispone la forma en que potencialmente se abordará.

Por ello es que se insiste en establecer fases o momentos analíticos que si bien no representarían una cadena sucesiva y cronológica de pasos a seguir, permitiría caracterizar las tareas a realizar antes, durante y después de la definición de la política pública.

De acuerdo con Moreno, las etapas y fases de las políticas públicas son:

Tabla 11 Matriz del ciclo de las políticas públicas

Etapas	Componente	Fases	Evaluación
1. Gestación	Interacción para la negociación (acuerdo) y para la gobernanza	1.1 Identificación del problema por los distintos autores	Evaluación Ex - Ante
		1.2 Tránsito de la necesidad a demanda, a partir de la movilización política de los actores interesados	
		1.3 Inclusión en la agenda pública	
		1.4 Definición del problema	
2. Formulación	Previsión y decisión	2.1 Definición de criterios (calidad, eficiencia, eficacia, pertinencia, etc.)	
		2.2 Identificación de alternativas	
		2.3 Estimación de las alternativas en el tiempo (viabilidad política, social, técnica y financiera)	
		2.4 Decidir o seleccionar la alternativa que se utilizará para la construcción de la estrategia	
		2.5 Diseño de la estrategia	

3. Implementación	Acción	3.1 Análisis del Modelo de Implementación 3.2 Análisis de los actores 3.3 Estimación de la logística 3.4 Viabilidad política 3.5 Monitoreo y control	Evaluación concomitante (Ex - dure)
4. Evaluación (Idealmente debe estar definida y planificada desde el diseño)	Juicios (sentencias de las autoridades públicas)	4.1 Identificación de actores evaluadores 4.2 Configuración de variables e indicadores 4.3 Definición del Método y las técnicas 4.4 Elaboración de juicios a partir del análisis de los datos	Evaluación Ex -post

Fuente: Propuesta del Dr. Pedro Moreno trabajada en la Seminario de *Formulación, Implementación y Evaluación de las Políticas Públicas*.⁵⁹

De acuerdo con lo señalado anteriormente, el diseño de las políticas públicas se puede identificar en la etapa de *formulación*; no obstante que el diseño es una fase que concreta algunos otros aspectos de otras etapas, se proponen los siguientes componentes como aquellos que permiten la identificación concreta de un diseño de políticas:

- a) Objetivos
- b) Tipos de beneficio (bienes o servicios)
- c) Población objetivo (beneficiarios/as)
- d) Instancia(s) ejecutora(s)
- e) Criterios de selección
- f) Coordinación interinstitucional/intersectorial

A continuación se realiza una breve descripción de las implicaciones de cada uno de los componentes propuestos para la definición del diseño de políticas públicas:

- a) Objetivos

Si bien este componente puede anticiparse sencillo, es en realidad el más complejo en su definición. Con la integración de la *Nueva Gestión Pública* en las instancias gubernamentales, se han ido adoptando los modelos de planeación que han propuesto instancias y organismos internacionales como la CEPAL. El uso de la metodología del

⁵⁹ Materia perteneciente al Programa de Estudios de la *Maestría en Gobierno y Asuntos Públicos* de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales. Universidad Nacional Autónoma de México. Cursada durante el semestre 2011-2.

Marco Lógico⁶⁰ como una referencia de planeación ha permitido orientar desde el diseño la evaluación de los resultados esperados y alcanzados respecto a los problemas identificados. Lo cual subraya el carácter interactivo e iterativo de las políticas, pues el diseño puede entrañar desde su génesis la perspectiva evaluatoria.

Y este carácter iterativo de las políticas puede echar por tierra los acotamientos cronológicos que a ultranza se quieren indilgar a su ciclo, pues es justo en el regreso a la necesidad de las problemáticas identificadas, en la etapa de construcción de la agenda, que se nutre el diseño. Desde tal perspectiva, la definición de las políticas con base en metodologías como el marco lógico supone la esquematización del problema y la definición de los derroteros a los cuales se quiere arribar.

Los objetivos entonces, tienen que ser las expresiones de lo que la acción pública pretende alcanzar a distintos niveles, en ese sentido las metodologías para la formulación de objetivos remarcan la necesidad de hacer asequible su logro y medición de resultados. Pues de ello depende que sean posibles las valoraciones sobre la eficacia, eficiencia, calidad, etc.

b) Tipos de beneficio

Sobre este componente lo que se busca especificar es el tipo de productos, bienes o servicios que se generan para atender las distintas dimensiones de la problemática. Es por definición la traducción concreta de los recursos públicos en un beneficio para la población objeto de la política pública.

c) Población objetivo

Si bien la mayor parte de las personas se encuentran inmersas en diversas problemáticas que pueden ser o no del orden público, la identificación y selección de los sectores sociales sobre los cuales incidirá la política pública responde a una lógica cada vez más consolidada en la actuación gubernamental: la focalización.

⁶⁰ De acuerdo con el Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES) la metodología del Marco Lógico es una herramienta analítica, desarrollada alrededor de los años 70, para la planificación de la gestión de proyectos orientados por objetivos. Es utilizado con frecuencia por organismos de cooperación internacional y una referencia obligada en la planificación que pretenda ostentar bases conceptuales sólidas. (ILPES, 2004)

Las cuestiones de focalización devienen en una discusión muy amplia, en donde se ha señalado las implicaciones de orden económico, incluso ideológico-político, sobre los cuales descansa esta proposición. Sin embargo, dicha discusión rebasa por mucho el propósito del presente apartado, de tal manera que el límite es sólo señalar que la definición de la población objetivo determina qué segmento social se atenderá, con cuáles características se perfila y las razones por las que se considera objeto de la política.

No obstante que se tiene presente que la definición de la población objetivo se contrapone a los principios de atención universalizada, en virtud de que ésta no se empata con los esquemas económicos prevaletentes en las sociedades occidentales contemporáneas.

d) Instancias ejecutoras

Sobre este componente descansa la definición de las figuras intervinientes en la consecución de los fines y los propósitos de las políticas. El conocimiento sobre la estructura orgánica de la administración pública, en sus distintos órdenes, puede dar luz sobre las competencias y responsabilidades en la aplicación de los recursos públicos. A pesar de ello, se sabe que cada vez es más recurrente la intervención de los sectores sociales en forma de consejos técnicos consultivos o de organizaciones de la sociedad civil incluso a un nivel delegatorio (sobre la ejecución de acciones con recursos públicos), lo cual permite suponer distintos esquemas de participación y colaboración en la ejecución de las políticas públicas (Canto, 2007).

e) Criterios de selección

Este componente resulta fundamental en la definición de las políticas, pues además de apuntalar la definición de la población objetivo determina las condicionantes de participación así como los criterios acreditables para obtener los bienes o servicios en cuestión. Por otro lado este componente aporta elementos para el protocolo de la actuación pública, pues deben obrar en los registros administrativos de las instancias ejecutoras la evidencia documental sobre el cumplimiento cabal en la observancia de los criterios, lo cual podría ser evidencia de actuación imparcial y transparente en la aplicación de los recursos públicos.

f) Coordinación interinstitucional/intersectorial

Este último es cada vez más recurrente, pues a partir de que la academia ha aportado elementos para comprender que las intervenciones atomizadas y desvinculadas pueden anticipar un poco o nulo impacto en las realidades sobre las que se pretende incidir. Por ello es que se ha impulsado el principio de integralidad en la actuación sobre las problemáticas sociales, pues se entiende que éstas pertenecen a un entramado más amplio y por tanto más complejo, lo cual ameritaría intervenciones desde distintos frentes.

Ahora bien, la propuesta sobre los componentes antes descritos no agota por sí misma las implicaciones en el diseño de las políticas públicas, pues además hay algunas otras consideraciones sobre las cuales descansa la definición de la actuación pública que se sugieren en el siguiente apartado.

Dimensión política en el diseño de políticas públicas

El diseño de las políticas aunque pudiera parecer como una tarea simple en realidad entraña la revisión de elementos más complejos, particularmente la ideología política de la clase gobernante, lo cual es un factor *sine qua non* se garantiza la viabilidad de su implementación, fase posterior a la formulación de políticas públicas.

En ese sentido, Ruiz (2002) señala que es justo la revisión de los documentos marco de planeación los que pueden dar luz sobre la ideología estatal, en términos del rumbo que lleva el conjunto de las políticas, es decir, las tendencias del poder ejecutivo sobre los asuntos públicos. Además de que advierte que una sola posición puede estar expresada de dos maneras distintas, o más complejo aún, sin estar manifiesta en la enunciación de los objetivos y estrategias gubernamentales.

De ahí que es una labor paralela para las y los tomadoras/es de decisiones tener presente que muchas veces la forma en que aparece la intención en un documento explícito no suele coincidir con la forma en que aparece en las acciones de gobierno o en las declaraciones de políticos.

Habida cuenta de este factor, entonces habría que asumir que las decisiones gubernamentales obedecen a paradigmas dominantes (Curzio, 2001). No obstante sería desastroso incurrir en determinismos paralizantes, más bien se tendría que tener presente esta premisa para anticipar posibles cuestionamientos incluso al interior de las instituciones, pues es ahí donde se concretan los postulados ideológicos de la política.

Siguiendo con Curzio, se tendría que tener presente la necesidad de atender las dinámicas que complejizan la actividad gubernamental: por un lado la creciente necesidad de profesionalizar las estructuras del aparato administrativo y por otro la de analizar con mayor amplitud y profundidad las dinámicas que toman los grupos de presión (actores fundamentales en la construcción de las agendas públicas).

En todo caso, hay una responsabilidad ineludible si se asientan compromisos discursivamente que no trascienden el campo de la intencionalidad. De tal manera que se tendría que tener en cuenta que no sólo se trata de responsabilidades administrativas ante posibles incumplimientos, sino más bien de sanciones en una dimensión más política.

Los sectores sociales que son soslayados no desaparecen por ignorarlos, son finalmente la causa ética de las instituciones, toda vez que el supuesto sobre el que descansa su existencia es que éstas crean equilibrios y regulaciones que hacen posible la convivencia humana, los sectores sociales ignorados son los que en un momento dado pueden restar legitimidad a las instituciones públicas al no encontrarse referidos a sí mismos.

Pérez (2000a) señala que justo el proceso de desinstitucionalización es el que ha caracterizado en los últimos años las relaciones de las poblaciones juveniles y las instituciones, pues al haberse agotado el paradigma del mundo adulto como poseedor de certezas y de respuestas las subjetividades buscan recrearse en otras dinámicas de agrupación y en otras explicaciones alternativas de su realidad.

En ese sentido, y teniendo en cuenta el peso del componente político en la definición de las políticas públicas, se puede tener presente durante el proceso de diseño, y gracias a su carácter iterativo, los siguientes elementos (Curzio, 2001):

- a) La definición y delimitación del problema. Si bien además del desarrollo metodológico que se elija para la colecta de referencias propias en la definición de los problemas públicos, se tiene que tener presente que los alcances de la actuación pública está definida por la disponibilidad de los recursos y la priorización de los temas. Además se tiene que tener presente que los problemas están relacionados con otros y pueden de cierta forma identificarse efectos multiplicadores o de reacción en cadena.

- b) Forjar consensos. Al respecto se señala la pertinencia de contar con planes de acción que se activarían para sortear las resistencias y rechazos a la hora de buscar alianzas con otros actores institucionales.
- c) Localización de los grupos afectados.- se trata de ubicar con toda precisión a los grupos que potencialmente se podría afectar con la toma de decisiones.
- d) Ubicación de los centros de decisión no institucionales.- en esta dimensión cobra mayor relevancia las dotes de negociación y sensibilidad política de quienes tienen la tarea del cabildeo, pues la experiencia señala que es justo por haber subestimado a los centros de decisión no institucionales que la implementación se puede venir abajo a pesar de un diseño impecable.
- e) Evaluación de los medios, los costos y la aceptación social de la alternativa seleccionada. Traer a colación el inventario de recursos, posibilidades materiales y políticas de la institución así como de los individuos que la conforman.
- f) Evaluación de forma cruzada de la importancia del problema con la capacidad de solución del mismo. Aplicar el esquema siguiente para la valoración de las relaciones entre las problemáticas y las alternativas de solución:

Alta Relevancia de los problemas	Problemas complejos de difícil solución -No designar recursos -Desgaste	Problemas complejos con solución -Volcar recursos -Alto impacto
	Problemas insignificantes -Irrelevancia	Problemas de bajo nivel con solución simple -Cotizaciones
Escasa	Baja	Alta
	Capacidad de solución	

- g) Ponderación de las ventajas de cada opción. A través de análisis empíricos o intuitivos.

- h) Ubicación de la naturaleza del problema en la línea temporal.- este ejercicio serviría en el sentido de la responsabilidad que se asumiría al reconocer el alcance de las problemáticas y la posibles definición de soluciones de largo alcance (políticas de estado) o medidas incrementales (políticas sexenales).

Ilustración 9 Ubicación de problemáticas

Líneas de temporalidad del problema	Implicaciones	Ejemplo	Tipo de medidas a tomar
Estructurales	Acumulación histórica de factores que tendencialmente influyen en la decisión	Las creencias religiosas de las personas	Estratégicas de largo plazo
Semiestructural	Fenómenos de tiempo intermedio que influyen o condicionan la forma en que se presenta o evoluciona una coyuntura determinada.	La oposición de un partido político	Estratégicas de mediano y largo plazos
Coyuntural	Condicionantes temporales-circunstanciales	La pertenencia de la mayoría relativa en el congreso	Operativas y de gestión

Fuente: Elaboración propia a partir de las propuestas de Curzio (2001).

- i) Aproximación al futuro. Son las estimaciones y la proyección de escenarios que se puede realizar con métodos cuanti y cualitativos, conforme a la definición del problema objeto de la revisión pública.

Si bien estos no pretenden ser pasos continuos o prescripciones unívocas, pueden ser consideradas como las restricciones técnicas y políticas que se tienen que tener en cuenta en la definición del problema y en la tarea de elaborar el diseño de las políticas públicas en general.

Siendo consecuentes con los señalamientos que insisten en la naturaleza dinámica de la problematización de las poblaciones juveniles resulta más que pertinente dimensionar las implicaciones que a nivel institucional entraña la construcción de las políticas y poder abonar a que la expresión colectada en los procesos participativos no pierda su fuerza y potencial ante los filtros que supone las líneas jerárquicas de los aparatos administrativos.

4.2. *Perspectiva normativa del diseño de políticas en el ámbito federal*

Como se señaló anteriormente, las bases normativas para la planeación-programación del sector público mexicano es relativamente reciente. Uno de los factores que sentó un precedente al respecto es la aprobación y publicación de la Ley General de Desarrollo Social, pues destaca de su contenido lo siguiente:

- El ejercicio de los derechos sociales se ratifica como objetivo de la política nacional de desarrollo social
- Se crean como nuevas referencias institucionales:
 - El Sistema Nacional de Evaluación
 - La Comisión Nacional de Desarrollo Social
 - La Comisión Intersecretarial de Desarrollo Social
 - El Consejo Consultivo de Desarrollo Social
 - El Consejo Nacional de Evaluación de las Políticas de Desarrollo Social

Este último cobra una gran relevancia pues supone la conformación de un ente autónomo con las atribuciones para normar y coordinar la evaluación de las Políticas y Programas de Desarrollo Social, lo que supone revisar periódicamente el cumplimiento del objetivo social de los programas, metas y acciones de la Política de Desarrollo Social, para corregirlos, modificarlos, adicionarlos, reorientarlos o suspenderlos total o parcialmente⁶¹.

La relevancia estriba en que al integrar la perspectiva de evaluación en las políticas públicas, el aparato gubernamental se tendría que predisponer, desde la planeación-programación, a la revisión de sus planteamientos y actuación. No obstante ello, la puesta en marcha de tales disposiciones ha sido paulatina.

La ley General de Desarrollo Social, con todas estas disposiciones fue publicada en 2004, y es hasta 2007 que inicia operaciones concretas el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) con la emisión de su *Planeación Institucional 2007-2013* y la publicación de los *Lineamientos generales para la evaluación de los*

⁶¹ Artículo 72 de la Ley general de desarrollo social. Diario Oficial de la Federación del 20 de enero de 2004.

programas federales de la administración pública federal (Secretaría de la Función Pública, 2007).

Destacan entre las disposiciones de dichos lineamientos la definición de lo siguiente:

- Se establecen las pautas para regular la evaluación de los programas de la administración pública federal.
- Se caracteriza a las evaluaciones que realizará el CONEVAL
- Se adopta formalmente la *Metodología del Marco Lógico* para la planificación, el seguimiento y la evaluación de proyectos y programas públicos en México, impulsada por el Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), por lo cual, cobra carácter vinculante la definición de matrices de indicadores para los programas federales.
- Se establece la emisión anual de programas anuales de evaluación que definirán cuáles son los programas sujetos a evaluación y el tipo de evaluación que se aplicará.

Estos lineamientos son la base normativa para la tipificación de las evaluaciones y la caracterización de los componentes a revisar en cada una de ellas. En el caso de las evaluaciones en materia de diseño, los lineamientos prescriben la valoración de los siguientes aspectos:

- a) Si el programa federal identificó correctamente el problema o necesidad prioritaria al que va dirigido, y está diseñado para solventarlo;
- b) La contribución del programa federal a los objetivos estratégicos de la dependencia o entidad responsable del mismo;
- c) Si existe evidencia científica, nacional o internacional, que muestre que el tipo de bienes y/o servicios que brinda el programa federal, contribuye positivamente a la consecución de su Fin y Propósito;
- d) La lógica vertical y horizontal de la matriz de indicadores del programa federal;

- e) La definición de población potencial y objetivo con base en la distribución de la necesidad que busca solventar el programa federal y si cuenta con mecanismos de selección de dicha población;
- f) La justificación por la cual los beneficios se dirigen específicamente a dicha población potencial y objetivo;
- g) Los criterios y mecanismos aplicados para seleccionar las unidades de atención del programa (regiones, municipios, localidades, hogares y/o individuos, en su caso);
- h) En su caso, la estructura del padrón de beneficiarios del programa federal conforme a las disposiciones aplicables;
- i) Las reglas de operación o normativa que explique el funcionamiento y operación del programa federal;
- j) Las posibles coincidencias, complementariedad o duplicidad de acciones con otros programas federales;

En 2007 el CONEVAL publicó, conjuntamente con la Secretaría de la Función Pública y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, el primer *Programa Anual de Evaluación de los programas federales de la administración pública federal*, el cual prescribe que todos tienen que ser evaluados en su diseño.⁶²

En ese marco, el CONEVAL emitió los términos de referencia para la realización de las evaluaciones en materia de diseño, los cuales tienen como puntos de revisión los siguientes:

1. Justificación de la creación y diseño del programa.
2. Contribución a los objetivos nacionales y a los sectoriales.
3. Población potencial y objetivo
4. Matriz de indicadores para Resultados (MIR)

⁶² Ver los Programas Anuales de Evaluación emitidos conjuntamente por dichas secretarías: http://www.coneval.gob.mx/cmsconeval/rw/pages/evaluacion/normatividad/programa_anual_19042011.e.s.do;jsessionid=b6f70399719c7d5e0d23f8b9af341e3dd7568349c64991f56d48bb813a6db8e0.e34QaN4LaxeOa40Pahb0.

5. Complementariedades y coincidencias con otros programas federales.

Los resultados publicados por el CONEVAL señalan que la mayor parte de los programas evaluados carecen de un diseño específico y por tanto las recomendaciones versan sobre la urgencia de definir con claridad y precisión los componentes del diseño de las políticas evaluadas⁶³. En el caso de los programas de desarrollo social, la Secretaría de Desarrollo Social publicó hasta el 2009 los *lineamientos generales para la elaboración de diagnósticos de cuyos resultados se obtienen propuestas de atención de Programas de Desarrollo Social*⁶⁴, que en otras palabras prevé la definición metodológica de los problemas que dan sustento a sus programas así como el diseño de los mismos.

Esta es la única referencia normativa existente para el diseño específico de programas, no obstante que los otros sectores evaluados (salud, educación, entre otros) también tuvieron la recomendación de definir tanto los diagnósticos sobre los que descansa el diseño de sus programas, así como el diseño mismo.

Como se puede apreciar se han presentado algunos instrumentos normativos que pueden dar la pauta a una planeación-programación de mayor alcance y con estructuras más homogéneas. Con las reformas normativas realizadas en los últimos diez años, se puede ver que las últimas dos administraciones federales en México han impulsado la implementación de un modelo de gestión pública orientada a resultados.

En su enunciación, se define a la *Gestión Basada en Resultados* (GbR) como un enfoque que busca incrementar la eficacia y el impacto de las políticas de la organización a través de una mayor responsabilidad de los funcionarios por los resultados de su gestión⁶⁵.

Esta perspectiva está considerada en los documentos normativos que la sustentan como una eficaz herramienta para impulsar la transformación del Sector Público, ya que se

⁶³ Ver apartado de evaluaciones de diseño publicado en el portal electrónico del Coneval: <http://www.coneval.gob.mx/cmsconeval/rw/pages/evaluacion/evaluaciones/diseno.es.do>. Consultado el 15 de febrero de 2012.

⁶⁴ Diario Oficial de la Federación del 7 de mayo de 2009.

⁶⁵ Lineamientos para la elaboración de los Programas del Plan Nacional de Desarrollo Social 2007-2012. Oficio circular de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público No. 307-A.1594. [En línea]. México, Distrito Federal, disponible en http://www.hacienda.gob.mx/EGRESOS/pbr/area_planeacion/lineamientos/lineamientos_sectoriales_final.pdf [Accesado el día 25 de febrero de 2012]

pretende utilizar para medir y evaluar efectos, para luego retroalimentar con esta información a quienes gobiernan y toman decisiones en el Sector Público.

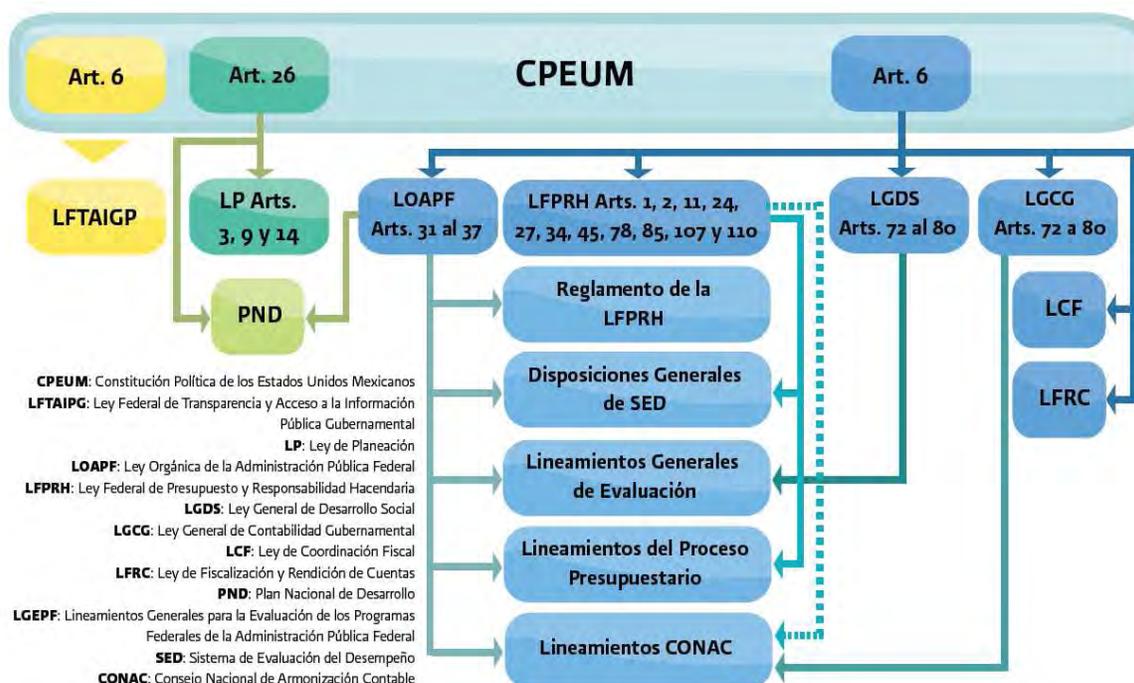
Entre los esfuerzos realizados por el Gobierno Federal en este marco, resalta el de haber desarrollado Matrices de Indicadores (también conocidas como Matriz de Marco Lógico) para la mayoría de los programas presupuestales de la Administración Pública Federal.⁶⁶

Tales nociones jurídico-administrativas han tenido en los últimos diez años un empuje relevante con la aprobación de leyes reglamentarias de las disposiciones contenidas en la CPEUM⁶⁷, así como con la consolidación del entramado institucional necesario para su puesta en marcha, además de la definición e implementación de instrumentos de monitoreo y evaluación de resultados (Ver ilustración 3).

⁶⁶ *Consideraciones Presupuestales 2012*. Consejo Nacional de Evaluación de la política de Desarrollo Social.- [En línea]. México, Distrito Federal, disponible en http://web.coneval.gob.mx/Informes/Evaluaci%C3%B3n%202011/CP_201229_agosto_2011.pdf [Accesado el día 15 de marzo de 2012]

⁶⁷ Entre otros instrumentos, tales como el cuerpo de lineamientos que con base en las leyes y reglamentos precisan metodologías, plazos, ámbitos de aplicación y responsabilidades para el debido cumplimiento y observancia de dichas disposiciones.

Ilustración 10 Diagrama normativo



Fuente: Cuaderno de Trabajo para el Diplomado de Presupuesto basado en Resultados (PbR) Secretaría de Hacienda y Crédito Público-UNAM, (2011b)

No obstante lo anterior, cabría recuperar las advertencias que al respecto realiza el ILPES dentro de sus propios documentos y que se reproducen literalmente a continuación, dada la contundencia de sus planteamientos.⁶⁸

En primer lugar, por lo regular las tareas de identificación, preparación, evaluación, seguimiento y control de proyectos y programas se desarrollan sin un marco de planeamiento estratégico que permita ordenar, conducir y orientar las acciones hacia el desarrollo integral de un país, región, municipio o institución. Al no estar claros o explícitos los objetivos estratégicos o grandes metas, la asignación de los recursos se determina de manera caprichosa y se encamina hacia múltiples direcciones que no siempre pueden estar en sintonía con las prioridades o necesidades básicas. Por esta razón, el ILPES con base en la experiencia de los gobiernos ha planteado la necesidad de promover e institucionalizar cuatro funciones básicas de planificación: prospectiva o visión de largo plazo, coordinación, evaluación y concertación estratégica. Estas funciones o tareas, independientemente de la institucionalidad que prevalezca, permitirían definir una

⁶⁸ ILPES (2005).

visión de futuro compartida, facilitarían la formulación concertada de planes y políticas multisectoriales, sectoriales o territoriales y apoyarían la gestión por resultados para conocer los impactos y el cumplimiento de metas de los proyectos y programas y respaldarían una mayor participación, tanto pública como privada, en el quehacer nacional, de manera descentralizada y efectiva. Es en este entorno donde la MML cumple cabalmente sus propósitos y contribuye eficazmente a integrar y darle coherencia a todas las partes o involucrados en el proceso de programación y administración de la inversión. (...).

*(...) En cuarto lugar, toda la temática sobre la toma de decisiones de inversión ha estado enormemente influenciada por el criterio de eficiencia. Sin pretender reducir su importancia y significación, es oportuno mencionar la poca atención que se le ha dedicado a la gestión de los programas y proyectos como un todo orgánico, institucional, presupuestario, humano y cultural donde no solo intervienen recursos sino también normas, procedimientos, valores e instituciones. Tradicionalmente se ha actuado creyendo que los problemas de cobertura y atención de pobreza extrema y necesidades básicas, en particular, se resuelven mediante aumentos presupuestarios o ampliación de infraestructura, pero poca atención se le ha dado a los **cambios en la forma de hacer las cosas**⁶⁹, a los ajustes, reingenierías o adaptaciones para que con los mismos recursos se puedan cumplir las metas o incluso superarlas.*

(...) Por último, dado que la MML refleja un momento determinado del ciclo y dado que estamos frente a escenarios dinámicos y cambiantes, la “capacidad de adaptación” del instrumento en función de la evolución de las circunstancias siempre debe estar presente. De otra parte, la MML no es sustituto de una mala política ni de unos criterios mal seleccionados. Si aquella esta mal formulada y estos están mal planteados, de igual manera el instrumento reflejará dichas incongruencias y debilidades. (...)El instrumento como tal es un medio y como tal está condicionado a la información con que se disponga y a la calidad del análisis original en un momento específico del ciclo de vida del proyecto.

⁶⁹ Las negritas son propias para resaltar el carácter propositivo que pueden cobrar estas herramientas de planeación, las cuales no pueden y no deben ser adoptadas como recetas infalibles y que suponen por sí mismas la solución a las cuestiones sociales que abordan.

En tal sentido las prescripciones vigentes en materia de planeación-programación tendrían que ser valoradas críticamente desde la actuación de las y los diseñadores de políticas públicas, pues si se integra una comprensión más amplia de las cuestiones humanas, se podría integrar una perspectiva que comprometa el sentido ético de la responsabilidad pública, luego entonces las herramientas e instrumentos tendrían que ser valoradas en términos de pertinencia, relevancia y oportunidad social y no sólo en los términos de eficacia, eficiencia, economía, etc.

En el siguiente capítulo se revisarán los postulados básicos para la integración de la perspectiva de género como una herramienta que potencia la identificación precisa de las desigualdades que en la interacción social devienen para mujeres y hombres. Lo cual permitirá una revisión crítica de los componentes del diseño de las políticas públicas.

Capítulo 5. El enfoque de género en el diseño de políticas juveniles

Introducción

En el presente capítulo se pretende recuperar las reflexiones expuestas en el capítulo uno referente a la conceptualización de las poblaciones juveniles junto con lo revisado en el capítulo segundo respecto al marco institucional que determina, al menos en la letra, las líneas que el gobierno mexicano tendría que trazar y andar entorno a las políticas públicas en la materia.

A partir de las consideraciones referidas en el cuarto capítulo, sobre la amplitud y complejidad que reviste el ciclo de las políticas públicas como materia de estudio, el presente trabajo recupera como unidad de análisis una de las fases consensuadas en la etapa de formulación de políticas públicas: el diseño.

Para ello se proponen algunas acotaciones conceptuales sobre el enfoque de género para efectos de asentar referencias mínimas para la inclusión de esta perspectiva en materia juvenil, a modo de cierre se propone una muestra de instrumentos analíticos para el diseño de políticas juveniles con la perspectiva de género.

5.1 El enfoque de género como categoría de análisis y para el diseño de políticas

En el campo de las políticas públicas el enfoque de género, o la perspectiva de género, se ha utilizado como herramienta analítica para visibilizar las desigualdades entre varones y mujeres por el simple hecho de serlo.⁷⁰ A partir de los hallazgos que dicha perspectiva

⁷⁰ Inicialmente habría que señalar que en el presente trabajo se entiende por género al conjunto de atributos, roles, valores y representaciones sociales que se genera en torno a lo que es un hombre y una mujer basándose en el sexo (Incháustegui, 2005), al igual que la concepción de la juventud, corresponde a un contexto específico por lo que se puede decir que es una construcción histórica y social.

El Enfoque de Género o Perspectiva de Género es una mirada explicativa al modo en que se establecen relaciones y comportamientos en la interacción entre mujeres y hombres, a las funciones y roles que asume cada quien en sus contextos particulares, y también aporta una explicación sobre cómo se ubican socialmente las mujeres y los hombres en relación al otro(a) (Campos, 2003).

También permite analizar y comprender las características que definen a mujeres y varones, desde dónde se analizan el sentido de sus vidas, sus expectativas y oportunidades (lo que aprenden a esperar), las complejas y diversas relaciones sociales que se dan entre ambos géneros y también los conflictos cotidianos que encaran, así como las diversas formas en que lo hacen (Campos, 2003).

abona se han formulado propuestas de actuación pública con la finalidad de equilibrar y en su caso revertir las brechas de desigualdad identificadas.

Hay ya varias referencias en torno al género y las implicaciones (y complicaciones) que ha tenido su inclusión en la problematización cultural, política, económica y social en México y el mundo (Campos, 2003; Tepichin, 2005; Cerva, 2006), para efectos del presente trabajo sólo serán referidos algunas reflexiones sobre las cuales existe cierto consenso y que permitirán establecer algunos criterios analíticos sobre la pertinencia de diferenciar condiciones, en la construcción de un problema social, a partir de ser hombre o mujer.

No obstante lo anterior, vale la pena mencionar brevemente que la inclusión del género como asunto de interés público ha tenido hasta ahora una historia relativamente reciente. Tuvo un inicio difícil pues desde el principio trastocó y cuestionó la estructura sobre la que descansa la subjetividad de las categorías absolutas, naturales, esenciales y universales que caracteriza la construcción de las culturas en lo general (Cabral, B. y Samudio, E. 2005).⁷¹

De tal manera que se ha identificado que la transformación en la forma de percibir a los sexos se puede ubicar básicamente en tres esferas fundamentales (Cabral, B y García, C. 2005):

a) **La esfera de la vida privada:** en las últimas tres décadas del siglo pasado las condiciones de vida fueron trastocadas por el vertiginoso cambio que supone la inclusión de las mujeres a la vida laboral, los avances científicos respecto al control natal, el acceso progresivo y masivo de las mujeres a las instituciones educativas, entre otros factores; lo cual dio como resultado que los esquemas de convivencia tradicionales resultaran constreñidos para las nuevas formas de relación que suponían tales cambios.

Este análisis, toda vez que trastoca la estructura social en su conjunto, puede abordar las distintas dimensiones del desarrollo social tales como la política, la economía, el medio ambiente, la cultura, la sociedad y las instituciones.

⁷¹ Si bien abundan las referencias en torno a las aportaciones que muchas mujeres, y algunos hombres, hicieron para visibilizar la condición de género como componente en las relaciones de poder, es hasta que se involucran movimientos sociales de gran escala que las instituciones públicas reviran su proceder para atender las demandas expuestas en la materia (Guzmán, 2008).

b) **Los movimientos feministas y las luchas de las mujeres**⁷². A partir de que las relaciones en el ámbito privado fueron trastocadas, la visibilización de las desigualdades emanaron demandas de solución. Esto conllevó a una sistemática revisión de aquellas injusticias sutiles, invisibles y ocultas en los cánones culturales que permean las otras esferas: la política, la económica y evidentemente la social. El feminismo se consolidó, en tanto movimiento político-social, como la pancarta reivindicatoria de los derechos de las mujeres y fue en gran medida el componente precursor de las disertaciones académicas en la materia.

c) **Las mujeres desde la academia**. Es en este campo donde cobra consistencia el *corpus* teórico que acompaña la reflexión sobre las relaciones sociales que traban mujeres y hombres desde la construcción simbólica de los sexos. Desde este ámbito prosperan las nuevas metodologías de investigación que refieren que la ciencia no es neutra, lleva consigo una profunda carga ideológica.

Por ello es que en esta etapa fundacional, el género como categoría analítica se centra en visibilizar las cuestiones que se contraponen a la integración de las mujeres a la vida pública de las sociedades. De tal manera que el movimiento sufragista fue el primero en ser atendido por las instancias públicas, al poner en marcha diversas disposiciones que “permitieran” la participación política de las mujeres.

⁷² Hay una estrecha relación entre el activismo feminista y la consolidación de la teoría de género (Campos, 2003), pues detrás del reconocimiento de la inequidad y la injusticia social viene el reclamo por el reconocimiento de dichos desequilibrios y su reparación (justicia social). Por ello es recurrente que en el imaginario social la concepción de género vaya acompañada con la identificación de una militancia pro mujer y en contra de los varones.

De acuerdo con Campos (2003) hay varios momentos del debate feminista que varias autoras han recogido como etapas más o menos diferenciadas entre sí y que permiten entender la evolución de estas perspectivas; como ellas mismas lo han señalado, no es que un enfoque surja secuencialmente tras el otro, o que mejore en un sentido absoluto los planteamientos previos, más bien se han enriquecido mutuamente y han servido para la formulación de acciones orientadas al adelanto de las mujeres.

Por estar anclado inicialmente a la reivindicación de los derechos de las mujeres, por siglos de opresión, las reflexiones sobre el género han puesto énfasis en las desigualdades que han padecido históricamente las mujeres, denunciando, evidenciando que la diferencia sexual es una de las más antiguas justificaciones para el establecimiento de relaciones desiguales, opuestas y excluyentes entre hombres y mujeres.

Se dice que en dichas relaciones se coloca en una posición de superioridad a los hombres-masculino en relación a las mujeres-femenino; por lo que se considera socialmente “válido” que a ellas se les margine, domine y subordine, colocándolas en condiciones inequitativas en relación al acceso de oportunidades, bienes y servicios, así como en el reconocimiento, respeto y ejercicio de sus derechos, limitando u obstaculizando su desarrollo pleno en la sociedad.

Es así como se hace evidente que la problemática no radica en la diferencia sexual entre mujeres y hombres, sino en la asignación de un significado y un valor desigual que socialmente se le ha atribuido a ésta, trasladando la explicación del origen de las desigualdades del sexo al género.

En forma casi paralela se inició la discusión sobre las condiciones que impedían el acceso pleno de las mujeres al conjunto de lo que hoy conocemos como derechos sociales, es decir, la salud, la educación, el empleo digno, etc. Por ello es que las primeras referencias sobre *género-políticas públicas* se encuentran en las políticas de desarrollo (Incháustegui, 2005).

De acuerdo con Tepichín (2005) la problematización de las mujeres en las políticas públicas data de la década de los setenta con la definición de políticas compensatorias que buscaban atender las demandas de los movimiento feministas, pero con un enfoque asistencialista que además, las ubicaba como responsables de las unidades domésticas. Es hasta los años ochenta que se plantea que el desarrollo humano tiene que ver con el logro de la equidad entre hombres y mujeres.⁷³ Este proceso estuvo marcado por dos enfoques predominantes, el de Mujeres en Desarrollo (MED o WID por sus siglas en inglés Women in Development) y el de Género en Desarrollo (GED o GAD Gender and Development).

A modo de síntesis se presenta el siguiente cuadro que esquematiza los principales postulados de la integración de cada una de las perspectivas (Guzmán, 2008):

Tabla 12 Sistematización de ideas claves de los modelos en el enfoque policy

Modelo	Igualdad de trato	Igualdad de oportunidades	Transversalidad
Pregunta			
¿Cuál es la idea de desigualdad que subyace al modelo?	Las mujeres son discriminadas frente a la Ley	Las mujeres no tienen las mismas oportunidades que los hombres en el ámbito público por la diferencia sexual.	Las relaciones desiguales por género son estructurales
¿Qué se propone para solucionar la desigualdad?	La igualdad legal: principio jurídico que garantiza el reconocimiento de los derechos de las mujeres y hombres ante la ley.	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Acciones positivas y programas diferenciados para las mujeres o para los hombres, para tener las mismas oportunidades. ▪ Acciones temporales 	Transformar las estructuras sociales a través de la actuación pública con perspectiva de igualdad de género.
¿Cuáles son los alcances de esta propuesta para la	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Incorporación de los problemas de género a la agenda pública 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Reconocimiento de la diferencia sexual como base de las desigualdades 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Superación del carácter marginal de las políticas de equidad de género

⁷³ Al respecto los organismos internacionales han jugado un papel decisivo, la promulgación de diversos instrumentos internacionales han sido la base sobre la que varios estados parte han modificado sus estructuras institucionales y la puesta en marcha de políticas públicas (Cerva, 2006). A diferencia del tema de juventud, el género ha movilizad a diversos sectores que continuamente han impulsado los avances que se tienen a la fecha en México. Por ello hoy día se cuenta con un marco normativo nacional mucho más amplio y específico que en el tema de juventud. No obstante la perspectiva de tal entramado está más orientado a generar condiciones para el adelanto de las mujeres, no deriva exhaustivamente las formas en que el sector masculino tendría que ser abordado para trastocar las estructuras que sostienen las condiciones históricas de desigualdad (perspectiva relacional).

Modelo	Igualdad de trato	Igualdad de oportunidades	Transversalidad
Pregunta			
igualdad de género?	<ul style="list-style-type: none"> Establecimiento del principio jurídico de igualdad para el cumplimiento de los derechos de las mujeres. 	<ul style="list-style-type: none"> por género Desarrollo de acciones para cerrar brechas de género en el ámbito público. Incorporación de las mujeres a los ámbitos tradicionalmente masculinizados 	<ul style="list-style-type: none"> La perspectiva de género como eje central de las políticas de equidad Atención al problema y las causas de la desigualdad en los tres ámbitos (familia, mercado, estado) Consideración de los efectos agregados de las políticas de equidad de género en los tres ámbitos
¿Cuáles son las limitaciones de este modelo para la igualdad de género?	<ul style="list-style-type: none"> Las mujeres legalmente tratadas como iguales, pero realmente desiguales frente a los hombres No se visualizan ni atienden las causas de la desigualdad, Mantiene la división de lo público con lo privado, se establece la igualdad sólo en el ámbito público 	<ul style="list-style-type: none"> La mujeres identificadas como grupo vulnerable No se contemplan la atención y erradicación de las causas de la desigualdad en las tres estructuras del ordenamiento social Son políticas marginales con respecto a los criterios dominantes y habituales de las políticas públicas No se logra trastocar las causas estructurales de género (familia, mercado y ciudadanía), por ser acciones focalizadas Las acciones positivas aplicadas en una estructura pueden institucionalizar desigualdades por género en otra u otras. 	<ul style="list-style-type: none"> Proceso de largo plazo Énfasis en los servidores públicos como principales agentes del proceso de transversalización

Fuente: Guzmán 2008.

Tabla 13 Sistematización de ideas claves de los modelos para mujeres y con perspectiva de género en el desarrollo

Pregunta	Modelo de bienestar	Con perspectiva de género	
		Mujeres en el Desarrollo	Género en el Desarrollo
¿Cómo se conceptualiza a las mujeres?	Receptoras, necesitadas, pasivas, reproductoras y responsables de la familia.	Como desvalorizadas, subordinadas y discriminadas frente a los hombres en el ámbito público/productivo.	Subordinadas, dominadas en el ejercicio del poder frente a los hombres.
¿Qué idea de desigualdad subyace en este modelo?	No reconoce la desigualdad	Son desiguales frente al desarrollo (marginalidad-vulnerabilidad)	Desigualdad en la distribución de recursos y responsabilidades; atributos y capacidades; y poder y privilegios.
¿Qué se propone para solucionar la situación y/o posición de las mujeres?	No está enfocada a ello	La incorporación de las mujeres al desarrollo social mediante acciones positivas cubriendo necesidades básicas.	Se propone la eliminación de la discriminación hacia las mujeres y su empoderamiento.
¿Cuáles son los alcances de esta propuesta para la igualdad por género?	Ninguno	<ul style="list-style-type: none"> Visibilización de las desigualdades entre mujeres y hombres. Acciones públicas orientadas a ajustar las relaciones desiguales 	<ul style="list-style-type: none"> Se identifican las causas de las relaciones de desigualdad por género Se identifican los ámbitos donde

Modelo de política	Modelo de bienestar	Con perspectiva de género	
		Mujeres en el Desarrollo	Género en el Desarrollo
Pregunta		de género.	se generan y expresan las relaciones de género (productivo y reproductivo)
¿Cuáles son las limitaciones de este modelo para la igualdad de género?	No reconoce las desigualdades entre hombres y mujeres	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Se concibe a las mujeres como objeto de política pública y no como sujetas de la misma ▪ Se dirigen a cubrir necesidades básicas de las mujeres ▪ Se conciben las relaciones de desigualdad a partir únicamente de las mujeres, de su posición frente al patriarcado. ▪ No se atienden las causas estructurales de las desigualdades de género. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Los cambios en las relaciones de género requieren grandes transformaciones en las estructuras.

Fuente: Guzmán 2007.

Estas descripciones no guardan tampoco una línea cronológica entre sí, más bien han aparecido a partir de las revisiones e intercambios de perspectivas que las instituciones elaboraron para ir integrando paulatinamente la perspectiva de género en su quehacer. No obstante permiten la comprensión de alcances y limitaciones, así como la clasificación del tipo de políticas instrumentadas y en las que se invoca la integración de las mujeres en la problematización del desarrollo.⁷⁴

Hay cada vez más una crítica recurrente a las concepciones de género, en el ámbito público, para dar cuenta exclusivamente de las situaciones desfavorables que viven las mujeres; pues si bien les ha tocado vivir siglos de exclusión, marginación y subvaloración, el cambio de tales condiciones supone la integración de alteridades tendientes al equilibrio, por ello es que la construcción de las nuevas formas de ser mujer precisan de una forma nueva de ser hombre. En gran medida las críticas a las políticas públicas que se ostentan con perspectiva de género se alojan en las limitaciones de origen sobre la problematización del objeto de actuación.

Desde el análisis teórico, el género, como categoría de análisis, ha ayudado a desvelar cómo es que cada sociedad y cultura -a lo largo de la historia- le ha asignado un significado y valor desigual a la diferencia sexual-anatómica-fisiológica, y cómo es que de acuerdo a ésta se han elaborado un conjunto de ideas, discursos y representaciones que

⁷⁴ Para ampliar la revisión de estas nociones se recomienda ver el trabajo de Tepichin (2005) y el de Campos (2003).

permiten reglamentar y condicionar la conducta humana a un modelo masculino o femenino hegemónico que impone la única forma “válida” de ser mujeres u hombres en la sociedad (Jiménez, 2003).

De esta manera, resulta evidente que la sociedad se estructura sobre un paradigma “androcentrista”, el cual se caracteriza por instituir a lo masculino como única referencia socialmente “válida”, así como por conceder a los hombres, como sus representantes, el control de los espacios, recursos, bienes y derechos; configurando así los mecanismos de dominación, opresión y exclusión, frente a quienes se considera inferiores: mujeres, niños/as, jóvenes y adultos/as mayores, que estructuran el sistema patriarcal .

No obstante, el ejercicio patriarcal del poder no sólo se limita a la opresión de las mujeres por parte de los hombres, sino que también de él se derivan relaciones de subordinación de algunos hombres frente a otros más poderosos; de tal manera que los fuertes dominan a los débiles, los jefes a los subalternos, los padres a los hijos, los adultos a los menores, los ricos a los pobres, los urbanos a los rurales, los heterosexuales a los homosexuales, los blancos a los negros, los profesionistas a los analfabetas. Aunque es necesario aclarar que los grados de vulnerabilidad no son los mismos, en todos los casos, para las mujeres.

En este contexto, introducir la perspectiva de género permite entender cómo la concepción genérica de las personas atraviesa todo el entramado social, articulándolo y organizándolo; y si es así en el ámbito cotidiano también lo es en el ámbito institucional, atraviesa también las relaciones entre las personas, las asignaciones de cuotas de poder y reconocimiento, las estructuras, la normatividad y las prácticas cotidianas (Cabral, B. y García, C. 2005).

No basta entonces problematizar con cifras desagregadas en hombres y mujeres, la orientación que deviene del análisis de género requiere de la caracterización de las implicaciones específicas que atraviesan la experiencia social en cuerpos sexuados. Las aportaciones que puede lograr el enfoque de género en materia de juventud es la coincidencia en que ambos conceptos son relacionales, es decir, ambas nociones presentan una condición natural (edad y sexo) y otra cultural (masculino-femenino y joven-adulto). Por un lado la definición de lo femenino se ha dicho que responde a la lógica andocentrista promovida por el patriarcado, mientras que la noción de juventud ha sido impuesta desde una perspectiva adultocéntrica, que también guarda una jerarquía (Salinas, 2000).

Siguiendo a Gabriela Ramírez (cit. Salinas 2000) se pueden señalar los retos para el análisis de género respecto a las poblaciones juveniles:

- Las significaciones subjetivas masculinas y femeninas ligadas a la vida sexual.
- La influencia de los medios de difusión y las producciones culturales en la vida sexual de las poblaciones juveniles. Y en general el intercambio cultural que potencian las tecnologías de la información.
- El papel de las instituciones que dictan y promueven las normas sociales de convivencia entre los sexos.
- Los procesos subjetivos en la construcción individual de la identidad juvenil y de género.
- Los derechos sexuales y reproductivos.
- Las relaciones de poder que delimitan la coexistencia de las personas jóvenes con los/las otros/as.

Al respecto Jiménez (2003) señala que para hacer efectiva la perspectiva de género tendrían que visibilizarse las condiciones de ambos sexos, pues los roles y las circunstancias adversas cobran sentido en una lógica de alteridad.

Por otro lado no huelga decir algunas de las características que han prevalecido en las políticas de juventud, con relación al género y que se pueden desprender del análisis de los programas del IMJ:

- El abordaje de las cuestiones que afectan diferenciadamente a las mujeres, se ha desarrollado casi exclusivamente desde el mundo de la población adulta femenina, y no se incluyó la particular situación de la mujer joven y adolescente.
- La juventud se visualizó a partir del Estado en “situación de riesgo social”, planteando así, una estrategia de *integración social* para las jóvenes a la trayectoria social predefinida (la reproducción y el ámbito doméstico). Por otro lado, el riesgo social desde la perspectiva masculina esta conformada por estereotipos tales como la violencia endilgada a los varones jóvenes por el simple hecho de ser hombres, la proclividad a las prácticas de riesgo (alcoholismo, drogadicción, sexo sin protección,

entre otros) y la reiteración del destino irrevocable de proveedores (en tanto que son hombres).

- El cruce entre género y juventud , constituye actualmente una materia poco abordada en el ámbito público institucional

Por lo antes expuesto se puede cerrar el presente apartado apuntando que el enfoque de género requiere de un conocimiento sobre el ***estado situacional en que se encuentran mujeres y hombres jóvenes y que inciden en su modelo de relacionamiento social.*** El logro de la *equidad en la diferencia entre hombres y mujeres* tendría que ser un objetivo central de las políticas de juventud con enfoque de género.

Más aún al considerar que el género y la juventud suceden en un entorno social específico, se obliga al análisis a dar cuenta de cuáles relaciones tendrían que ser revisadas para abordar desde las aristas pertinentes las problemáticas de las poblaciones juveniles; por ejemplo, si un componente fundamental de la experiencia juvenil es la familia, entonces habría que preguntarse qué tan necesario sería incidir con una acción dirigida a las familias que finalmente retribuya a las y los jóvenes.

5.2 Muestra de instrumentos de análisis para el diseño de políticas juveniles con enfoque de género

Habría que iniciar reconociendo que las referencias conceptuales de juventud y género son compatibles en tanto que ambas nociones son constructos socio-culturales de corte relacional. Llegado este punto cabría recuperar algunos aspectos sobre la revisión a las políticas de juventud que se apuntaron anteriormente. En primera instancia se asume en este trabajo que las políticas relativas a las poblaciones juveniles tendrían que recobrar las siguientes dimensiones (Rodríguez, 2001):

- *Las políticas públicas (deben) tomar a los jóvenes en una doble perspectiva: como destinatarios de servicios y como actores estratégicos del desarrollo, que protagonizan la modernización económica, social y política.*
- *Las políticas públicas de juventud (deben) operar sobre la base de una auténtica y amplia concertación de esfuerzos entre todos los actores involucrados en su dinámica efectiva, desterrando los esfuerzos aislados y excluyentes entre sí.*
- *Dichas políticas (deben) operar sobre la base del fortalecimiento de las redes institucionales existentes y/o creando otras en las esferas en las que no existen, como una forma concreta de poner en práctica la concertación aludida.*
- *Asimismo, (deben) operar sobre la base de una profunda y extendida descentralización territorial e institucional, priorizando el plano local.*
- *Estas políticas públicas (deben) responder adecuadamente a la heterogeneidad de grupos juveniles existentes, focalizando con rigor acciones diferenciadas y específicas, que respondan a las particularidades existentes en la materia.*
- *Las políticas públicas de juventud (deben) promover la más extendida y activa participación de los jóvenes en su diseño, ejecución y evaluación efectiva.*
- *Estas políticas (deben) también contar claramente con perspectiva de género, brindando iguales oportunidades y posibilidades a varones y mujeres jóvenes.*
- *Las políticas (deben) desplegar un esfuerzo deliberado para sensibilizar a los tomadores de decisiones y a la opinión pública en general sobre la relevancia de*

estas temáticas, mostrando la exclusión juvenil como un obstáculo del conjunto de la sociedad.

- *Estas políticas (deben) desarrollar también esfuerzos deliberados por aprender colectivamente del trabajo de todos, fomentando las evaluaciones comparadas, los intercambios de experiencias y la capacitación horizontal de recursos humanos.*
- *Y para que todo lo dicho sea viable, éstas (deben) definir con precisión y consensadamente una efectiva distribución de roles y funciones entre los diferentes actores institucionales involucrados.*

Por ello es que Pérez (2000b) sintetiza las características con las que deben contar las políticas de juventud:

1. **Integrales.** Para el abordaje de todos los componentes de la problemática juvenil
2. **Específicas.** Lo que implica la definición de alternativas particularizadas que trasciendan las prenociones.
3. **Concertadas.** La concurrencia de los actores relevantes que se podría abonar a su consecución.
4. **Descentralizadas.** La perspectiva local es la que aseguraría el arraigo y colocación de las medidas a implementar.
5. **Participativas.** Es en esta característica donde descansa la posibilidad de diagnosticar desde las bases juveniles (políticas desde las poblaciones juveniles).
6. **Selectivas.** Pues en el orden de prioridades, basado en el reconocimiento de los desfases, se podría iniciar el intercambio con los sectores sociales hasta hoy soslayados, como por ejemplo los estratos urbano-populares, rurales, mujeres jóvenes y poblaciones indígenas.

Al identificar la recurrencia en orientar la construcción de las políticas desde las poblaciones juveniles, se puede recurrir a las reflexiones propuesta por Canto (2007), quien señala que los procesos de participación social en la definición de las políticas públicas se puede entender bajo una propuesta escalonada de influencia.

Canto refiere que en la relación democracia y desarrollo el punto principal lo forman las instituciones y los actores sociales (2007: 18) e identifica como asunto central de la participación social la forma en que se potencian las formas de autorepresentación social. La incidencia social en el ámbito de las políticas públicas puede ser ubicada a niveles de intervención gradados que colocan al *Control* como la más compleja de todas⁷⁵:

Ilustración 11 Niveles de participación

	Información	Consulta	Delegación	Asociación	Control
Agenda					
Análisis de alternativas					
Decisión					
Implementación					
Evaluación					

Fuente: Canto (2007).

Selecciona en su propuesta las etapas de las políticas y los niveles de participación: en el primer nivel, *información*, se encuentra el acceso de la población a datos que permiten *conocer* de la actuación pública (es por definición el nivel más básico de participación); en seguida se encuentra la *consulta*, el cual refiere los procesos en los cuales se convoca a la opinión pública- por medio de diversos mecanismos, para conocer la perspectiva que guarda(n) determinado(s) grupo(s) sobre una situación en particular; posteriormente se encuentra el nivel de *delegación* el cual refiere una participación más evidente en tanto que se confiere la actuación a instancias o figuras no gubernamentales (tales como comités, organizaciones de la sociedad civil, asociaciones de vecinos, entre otras) bajo un esquema de corresponsabilidad; por último se encuentra el nivel de *control*, el cual es valorado como el más complejo y el de mayor envergadura, dadas las implicaciones que tal nivel supone.⁷⁶

⁷⁵ Vale la pena destacar una vez más el carácter interactivo e iterativo de las políticas públicas, pues si bien en este apartado se alude a la participación social en la etapa de formulación (análisis de alternativas y decisión) la dinámica misma puede derivar en la inserción de nuevos temas a la agenda y la valoración de la puesta en marcha (implementación) de otros cursos de acción.

⁷⁶ Canto refiere que *a través de los mecanismos de control los ciudadanos dan seguimiento al cumplimiento de obligaciones, compromisos, competencias y funciones de gobierno en sus ámbitos federal y local. El control sobre las decisiones implica control sobre los recursos existentes, elemento sustantivo en los procesos de empoderamiento de los grupos sociales y que evidencia la puesta en práctica de destrezas técnicas,*

Desde esta perspectiva cobra mayor relevancia el proceso participativo no sólo por el valor agregado que le otorgaría a los resultados obtenidos, sino justo por la dimensión de corresponsabilidad que se genera y por los aportes que lo dotan de carácter democrático y público. Esta perspectiva no se contrapone con las prescripciones normativas para el diseño de políticas señaladas en apartados anteriores, pues de acuerdo con la Manual para la elaboración de la Matriz de Marco Lógico del ILPES (2005), el proceso inicial es la definición de un problema central que pueda desprender causas y efectos. Este ejercicio puede realizarse colectivamente con los sectores juveniles por medio del siguiente instrumento:

Ilustración 12 Matriz de análisis para la problematización inicial

Problema principal: (la caracterización los problemas como se debe basar en la experiencia particular de los sectores juveniles convocados)	
Afectación diferenciada por género: (cómo es que el problema detectado se profundiza o no ante la condición hombre-mujer)	
Causas (desde la perspectiva masculina):	Causas (desde la perspectiva femenina):
Efectos (desde la perspectiva masculina):	Efectos (desde la perspectiva femenina):
<p>Alternativas de solución: (en este apartado se tendría que revisar en conjunto las alternativas desde la lógica de factibilidad presupuestaria y normativa. En el caso de que la alternativa no cumpla con alguno de esos criterios se puede establecer un plan de gestión que oriente esfuerzos al cabildeo y la búsqueda de alternativas)</p> <p>Identificar también cómo se aterrizarían las alternativas de solución diferenciadamente para mujeres y hombres.</p>	
Prioridad del tema (en términos estrictamente sociales):	
Responsables de la ejecución: (en concordancia con la antes expuesto tendría que incentivarse la intervención social).	

políticas, organizacionales y de arraigo, entre las que sobresale la posibilidad de tejer redes y vínculos (2007: 21).

Criterios para la asignación del apoyo: (la definición de reglas claras, razonables y por tanto asequibles garantizarían la asignación imparcial y eficaz de los recursos, por definición siempre escasos).

Condiciones de participación: (con la finalidad de atajar posibles relaciones de dependencia o de exclusión).

Fuente: Elaboración propia.

Ahora bien, este instrumento puede ser útil para sistematizar la participación en el análisis de problemas que afectan a las poblaciones juveniles, no obstante que se tiene que cuidar que el diseño del curso de acción contenga los siguientes apartados⁷⁷ (los cuales pueden ser desarrollados a partir de la información colectada en dicho instrumento):

1. Justificación de la creación y diseño del programa.
2. Contribución a los objetivos nacionales y a los sectoriales.
3. Población potencial y objetivo
4. Matriz de indicadores para Resultados (MIR)
5. Complementariedades y coincidencias con otros programas federales.

Para cuidar que el enfoque de género, como categoría relacional, se integre cabalmente a la propuesta se podría validar el desarrollo del diseño bajo el siguiente esquema⁷⁸:

Ilustración 13 Matriz para la revisión de políticas

Política Pública	Argumentos del género en la PP	Sesgos de género que se pretende abordar con programa	PROPUESTA (temas y objetivos de equidad)

Fuente: Incháustegui, T. y Ugalde, Y. (2005)

⁷⁷ Si bien las prescripciones normativas referidas anteriormente son específicas para los programas de la Secretaría de Desarrollo Social, los criterios con los cuales el CONEVAL evalúa el diseño de los mismos refieren al menos dichos apartados.

⁷⁸ En el anexo 2 del presente trabajo se presenta una propuesta de instrumento para el análisis de las políticas que ya estén en operación con la finalidad de identificar las ausencias de género en sus planteamientos para su eventual reorientación.

Las políticas que puedan emerger de los procesos participativos tendrían que tener necesariamente una colocación ante otras figuras sociales que acompañan la experiencia social de la juventud, siguiendo a Pérez (2000b) la consolidación de actores sociales requiere lo siguiente:

Ilustración 14 Extensión de actores para el desarrollo de los sectores juveniles

Atributo	Descripción	Actores acompañantes, susceptibles de pp
Definición de objetivos personales	Que tendrían que trascender las nociones aspiracionales reiteradas por la industria cultural	Se invocaría fundamentalmente a la familia, pues es en su seno donde transcurre la construcción simbólica de los individuos. No obstante que también se puede involucrar a las y los educadores/as.
Capacidad de comunicación	Los componentes de esta capacidad son el dominio del lenguaje y de información sobre las posibilidades de alianzas, defensa y negociación.	Fundamentalmente la escuela, el desarrollo del pensamiento estratégico requiere de competencias específicas y profesionales.
Conciencia de ciudadanía	La acumulación de evidencias sobre la incidencia de las poblaciones juveniles en la vida pública (familiar, comunitaria, nacional)	Todas las instituciones en su conjunto, pues es por medio de ellas que esta dimensión cobraría efectividad.

Fuente: Pérez (2000b).

Finalmente la construcción de políticas públicas, en tanto que lo son, deben recuperar la dimensión social que les legitima frente a un colectivo. La apuesta es que el punto de partida para las decisiones públicas se desde las y los jóvenes concretos y específicos. Las dinámicas de gestión en las instancias públicas, siempre vertiginosa, ha dado evidencias de dispersión y degeneración de los objetivos de programas y acciones.

Por ello es que en el accionar las instituciones no deben asumirse solas y aisladas, pues como señala Pérez *Si los actores sociales se encuentran en el centro del debate y en la construcción de alternativas viables de la acción social, el conocimiento de quien es "el otro" y la comunicación con él, se convierte en el punto de referencia decisivo para saber quien soy yo* (2000b:19).

Conclusión

“La ética de la comprensión humana constituye, sin duda, una exigencia clave de nuestros tiempos de incompreensión generalizada: vivimos en un mundo de incompreensión entre extranjeros, pero también entre los miembros de una misma sociedad, de una misma familia, entre los miembros de una pareja, entre hijos y padres... La comprensión, siempre intersubjetiva, necesita apertura y generosidad”

Edgar Morín.

Ante los incontables reclamos por las ausencias institucionales frente a las problemáticas que aquejan a los distintos grupos sociales, surge la necesidad inaplazable de buscar los *cómos* para obrar sobre realidades cada día más complejas y ávidas de atención. Las instituciones más que nunca precisan de allegarse de instrumentos y herramientas operables y socialmente responsables que hagan asequible el acercamiento efectivo a las causas de las desigualdades entre géneros, entre generaciones.

Justo el distanciamiento que ha habido entre instituciones y poblaciones juveniles ha dejado de manifiesto que el vertiginoso andar de la administración pública requiere de un alto, de una revisión crítica sobre sus acciones y omisiones. La historia de la humanidad data infinidad de ejemplos sobre cómo el hartazgo y los agravios larvados son la causa de las convulsiones sociales que tanto lastiman, pero que han sido la mayoría de las veces necesarias para obligar por la fuerza cambios, transformaciones, acciones.

Se puede advertir que el cúmulo de deudas que se tiene con las poblaciones juveniles evidencia en distintas formas la urgencia de virar la atención de las instituciones, y de la sociedad en su conjunto, a los problemas que lucen emergentes y que de fondo no lo son del todo. Por ejemplo, el crimen organizado recluta militantes cada vez más jóvenes, más desencantados y por tanto más dispuestos a lo que sea. Si bien esto no es nuevo, no deja de ser alarmante y urgente de atención.

Las escuelas, públicas y privadas se han convertido hoy día en generadoras de desempleados y desempleadas, por sub-calificación o sobre-calificación. La apuesta por el mercado como panacea de soluciones hace mucho que se perdió. La llamada industria cultural desempata las realidades que comercia y las que guardan las poblaciones

juveniles en el pueblo, la ranchería, el barrio. Se advierten fenómenos que se suman a la de por sí compleja construcción social de las juventudes.

Ante un inminente cambio de administración las agendas vuelven a ser revueltas, levantadas. Corresponde a la ciudadanía organizada responder por el modelo de *adulto* que ya luce agotado, ya no es sinónimo de seguridad, de estabilidad. La centralidad sobre la que descansaba su legitimidad pierde la fuerza de atracción, las divergencias se hacen evidentes. Hacen falta más elementos para las poblaciones juveniles que les permita perfilar un plan de vida. Por ello, la responsabilidad pública debe atender dos canales:

- La generación continua y permanente de conocimiento puntual, riguroso y específico sobre las poblaciones juveniles.
- Articulación interinstitucional y multisectorial para el abordaje cabal de las problemáticas juveniles, en donde concurren instituciones académicas, sociedad civil y sector público.

El camino se antoja largo y habrá que pasar necesariamente por reformas de orden laboral, de seguridad social, educativa, tributaria y política. Hay sin embargo que considerar que se tienen bases, principios sobre los cuales se puede colocar una actuación efectivamente pública. No es menospreciable- más allá de sus intenciones no explícitas- la batería de instrumentos normativos a nivel nacional e internacional para encuadrar y garantizar el ejercicio de derechos humanos de hombres y mujeres jóvenes.

Dadas las referencias vertidas en este documento, se pueden acotar las bases para el diseño de políticas públicas para las poblaciones juveniles:

- Partir de una concepción de juventud lo suficientemente amplia para poder sostener la construcción colectiva de los diagnósticos y la problematización, regresando a las bases pues es justo ahí donde se pretende obrar.
- Invocar la perspectiva crítica de lo que en lo cotidiano sucede diferenciadamente a mujeres y hombres, lo cual permitirá trazar las brechas de desigualdad que incluso la actuación pública protege y promueve. La decantación de las representaciones sociales pueden dar luz sobre acciones concretas que paulatinamente den marcha atrás con las condiciones de desigualdad, si bien se reconoce que el cambio

generacional es harto complejo también se asume que los cambios no derivan de la pasividad.

- Hay además un marco conceptual y normativo entorno a la configuración de las políticas públicas en la fase de diseño, lo cual no puede ser soslayado. La emergencia y consolidación de actores institucionales como el CONEVAL pueden ser eventualmente mecanismos para el anclaje institucional de las políticas públicas; si bien aún prevalecen limitaciones de orden técnico para la comprensión amplia y profunda de las problemáticas sociales, las y los diseñadores de políticas públicas tienen la responsabilidad de allegarse elementos conceptuales para colocar en la mesa de análisis y discusión los derroteros que la acción pública puede- y debe- fijarse.
- Para lo anterior, se cuenta con un marco general que las dinámicas de intercambio internacional han puesto en el orden mundial y a la mano de los estados parte. Si bien la comprensión de las poblaciones juveniles amerita un regreso a lo local, a lo específico, las prescripciones internacionales pueden servir como la argumentación política sobre la urgencia de recuperar a las y los jóvenes como los agentes de desarrollo que potencialmente son.
- Por último, la producción académica en torno al tema resulta fundamental para coleccionar referencias conceptuales que permitan el amarre entre las prescripciones normativas, la urgente necesidad de concretar los criterios de inclusión social y la planeación-programación pública.

Es al final en este *corpus* prescriptivo que descansa una perspectiva que alienta la acción, la propuesta. Es justo el carácter subversivo del que dota la academia lo que ancla la resistencia ante corrientes deterministas paralizantes que poco o nada aportan. Las posibilidades son por definición la sustancia que nutre la vivencia de las juventudes y es sobre ellas que descansa la apuesta por impulsar los cambios, invocar la movilidad y regresar a los aprendizajes. El regreso a las personas como sujetos activos, pensantes, dignos y capaces de acción es una alternativa sin explorar, habría que ver qué sucede...

Fuentes de información

Aguilar, L. (1997). En Majone G. *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas*, Introducción. México, Fondo de Cultura Económica.

_____ (1992). *La hechura de las políticas*. México: Miguel Ángel Porrúa.

_____ (1992). *El estudio de las políticas públicas*. México: Miguel Ángel Porrúa.

_____ (1992). *Problemas públicos y agenda de gobierno*. México: Miguel Ángel Porrúa.

_____ (1993). *La implementación de las políticas*. México: Miguel Ángel Porrúa.

Amorós, C. (1991). *Hacia una crítica de la razón patriarcal*. España, Anthropos, 2ª ed.

_____ (2001). *Feminismo: Igualdad y diferencia*. México. UNAM/PUEG.

Andrade, A. (2006). *Evaluación de impacto y política social*. México: Universidad Iberoamericana Puebla/Indesol/Fundación Pro Empleo.

Ayala, J. (1999) *Instituciones y economía. Una introducción al neoinstitucionalismo económico*. México, Fondo de Cultura Económica.

Bardach, E. (2008). *Los ocho pasos para el análisis de Políticas Públicas. Un manual para la práctica*. México: CIDE/Miguel Ángel Porrúa.

Barquet, M. (2002). *Reflexiones sobre teorías de género, hoy*. En Umbrales No. 11. La Paz, Bolivia.

Brito, R. (2000). "Elementos para conceptualizar la juventud". En *La juventud en la Ciudad de México: Políticas, programas, retos y perspectivas*. México, Secretaría de Desarrollo Social del Gobierno del Distrito Federal.

Cabral, B. y Samudio, E. (2005). *El género, una categoría de análisis crítico que nos cuenta otra historia*. [En línea]. España, disponible en: <http://revistas.uca.es/index.php/trocadero/article/viewFile/690/565> [Accesado el día 23 de marzo de 2011].

- Cabral, B. y García C. (2005). "El género. Una categoría de análisis crítico para repensar las relaciones sociales entre los sexos". Revista *Trocadero* [En línea] España, Vol.17, pp. 239-247. Disponible en <http://rodin.uca.es:8081/xmlui/bitstream/handle/10498/9404/3177362x.pdf?sequence=1> [Accesado el 10 de agosto de 2010].
- Campos, B. (2003) *Políticas con Perspectiva de Género en México. Análisis de las redes de políticas de violencia familiar en el D. F., Guanajuato y Puebla*. Tesis Doctoral. México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México.
- Canto, M. (2007). *Nuevos enfoques, nuevos actores del desarrollo social*. México. Universidad Autónoma Metropolitana.
- Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública (2006), "Antecedentes", en *Juventud y Deporte*, México. En http://www.diputados.gob.mx/cesop/Comisiones/2_jyd.htm, consultado el 23 de diciembre de 2011.
- CEPAL-Organización Iberoamericana de la Juventud (2004). *La juventud Iberoamericana: Tendencias y urgencias*. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- CEPAL (2000). *Juventud, Población y Desarrollo en América Latina y el Caribe*, 28° período de sesiones [del 3 al 7 de abril de 2000], México. (Doc. LC/L1339).
- Cerva, D. (2006). *Análisis Sociopolítico de los Procesos de Institucionalización de la Perspectiva de Género en el Estado: Avances y Retrocesos en el Contexto de Transformación del Sistema Político Mexicano*. Tesis Doctoral. México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México.
- Connel, R. (s.f.). *La organización social de la masculinidad*. En Valdés T. y Olavaría J. *Masculinidad/es poder y crisis*, cap. 2. México: ISIS-FLACSO, Ediciones de las Mujeres, No. 24.
- Curzio L. (2001). *Toma de decisiones*. En Tomás Miklos (Coord.) *Las decisiones políticas: de la planeación a la acción*, México: Instituto Federal Electoral-Siglo XXI Editores.

- Duarte, K. (2000). "¿Juventud o Juventudes? Acerca de cómo mirar y remirar a las juventudes de nuestro continente." *Revista Década*. Viña del Mar. Chile. °13, Septiembre. CIDPA Viña del Mar.
- García, E. (2003). "Hacia la Institucionalización del enfoque de género en políticas públicas." En *Fundación Friedrich-Ebert-Stiftung* [En línea]. Caracas, Venezuela, disponible en http://www.ildis.org.ve/website/p_index.php?ids=7&tipo=P&vermas=45 [Accesado el día 20 septiembre de 2011].
- Guzmán, F. (2008). "Los modelos para mujeres y con perspectiva de género". Ponencia dictada durante el *Diplomado de Elaboración de Políticas Públicas con Perspectiva de Género*. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales-Instituto Nacional de Desarrollo Social. México. 27 de agosto de 2008.
- Hopenhayn M. (2000). "Problemas de integración social, material y simbólica en el escenario latinoamericano de creciente globalización." En *Revista Venezolana de Análisis de Coyuntura*, Vol. VI, No. 1.
- Incháustegui, T. y Ugalde, Y. (2005). "Conceptos básicos para comprender el género y las políticas de equidad." En *Materiales y Herramientas Conceptuales para la Transversalidad de Género*. México: Instituto de las Mujeres del Distrito Federal.
- ILPES (2004). "Metodología del Marco Lógico." En *Boletín No. 15 del Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planeación Económica y Social*. Santiago de Chile. Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- _____ (2005). *Metodología del marco lógico para la planificación, el seguimiento y la evaluación de proyectos y programas*. Manual No. 42, Serie Manuales del ILPES. Santiago de Chile. Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- INEGI (2000), *Censo General de población y vivienda 2000. Tabulados de la Muestra Censal*. México: Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática.
- _____ (2005). *Conteo de Población y Vivienda 2005*. México: Instituto Nacional de Estadística y Geografía.

_____ (2010). Censo Nacional de Población 2010. En el portal del Instituto Nacional de Estadística y Geografía. [En línea]. México, disponible en <http://www.censo2010.org.mx/>.

Instituto Mexicano de la Juventud (2002). *Programa Nacional de Juventud 2002-2006*. México, IMJ.

_____ (2005). *Encuesta Nacional de juventud*. México, IMJ.

_____ (2008). *Programa Nacional de Juventud 2008-2012*. México, IMJ.

_____ (2010) Encuesta Nacional de la Juventud 2010. IMJ-INEGI. [En línea]. México, disponible en: <http://cendoc.imjuventud.gob.mx/descargas.php>.

Jiménez, L. (2003). "La construcción social de las masculinidades. Un análisis desde la perspectiva de género." *Revista de análisis y divulgación sobre los estudios de género*, octubre de 2003, Año 11, Número 31.

Kabeer, N. (2006). *Género, pobreza y políticas de desarrollo. Lugar preponderante del género en la erradicación de la pobreza y las metas de desarrollo del milenio*. Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo. México: Plaza y Valdés.

Lahera, E. (2000) *Economía política de las políticas públicas*. Recuperado el 15 de diciembre de 2010, en <http://gestionpublica.wordpress.com/2008/07/05/economia-politica-de-las-politicas-publicas/>

Lamas, M. (1998). *La perspectiva de género: Una herramienta para construir la equidad entre mujeres y hombres*. Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF). México: Extracto.

_____ (1996). *El Género: La construcción cultural de la diferencia sexual*. México: Miguel Ángel Porrúa.

Lorenc, F. (2005). "La sociología de los problemas públicos. Una perspectiva crítica para el estudio de las relaciones entre la sociedad y la política." En *Nómadas. Revista de*

Crítica de Ciencias Sociales y Jurídicas. No. 12. Publicación electrónica de la Universidad Complutense. Recuperado el 26 de agosto de 2011, de <http://www.ucm.es/info/nomadas/12/florenc.pdf>

Martín, M. (1993). *La producción social de la comunicación*. México. Alianza.

Millán H. (2001). "Política social y teoría de la justicia: Los fundamentos del combate a la pobreza extrema en México", en *Economía, Sociedad y Territorio*, enero-junio, Vol. III No. 9. Toluca: El Colegio Mexiquense.

Moreno, P. (1993). "Exposición Crítica de los enfoques estadounidenses para el análisis de las políticas públicas." México. *Revista INAP*. No. 83.

_____. (1994) "Elaboración de la política social y transformación del Estado" en Canto, M. y Moreno, P. (comps). *Reforma del Estado y Políticas Sociales*. México, UAM-Xochimilco.

Navarro B., J. (2005). "Las encuestas de jóvenes en Iberoamérica: un recuento de experiencias recientes." En *Joven-es. Revista de Estudios sobre Juventud*. No. 23, Jul-Dic 2005. México. Instituto Mexicano de la Juventud.

North, (1996). *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge, Cambridge University Press

Organización Iberoamericana de la Juventud (2008). *Estrategia de implementación del plan iberoamericano de cooperación e integración de la juventud*. Madrid: OIJ

Organización Iberoamericana de la Juventud (2007). *Jóvenes de Iberoamérica y los objetivos de desarrollo del milenio: desafíos a mitad del camino*. Madrid: OIJ.

Organización de las Naciones Unidas (2005). *Informe sobre la juventud mundial*. ONU.

Orial, P. (2007) "Revisión crítica de los aportes del Institucionalismo a la teoría y la práctica del desarrollo." *Revista de Economía Institucional*, Vol. 9, No. 16. Primer semestre, 2007.

Pérez, J. (2000a). *Jóvenes e instituciones en México, 1994-2000: actores, políticas y programas*. México. Instituto Mexicano De La Juventud.

- _____. (2000b). "Visiones y versiones" en Medina, G. (comp.) *Aproximaciones a la Diversidad Juvenil*. México, El Colegio de México.
- Peters, G. (2003). *El Nuevo Institucionalismo. La teoría institucional en ciencia política*. Barcelona. Editorial Gedisa.
- _____. (2005) "Gobernanza y burocracia pública: ¿nuevas formas de democracia o nuevas formas de control?" En revista *Foro Internacional*. México. El Colegio de México, Vol. XLV, octubre-diciembre.
- Red por los Derechos Infancia México (2011). *Infancia y conflicto armado en México. Informe alternativo sobre el Protocolo Facultativo de la Convención sobre los derechos del niño relativo a la participación de niños en los conflictos armados*. México, REDIM.
- Revilla, M. (1997). *Introducción a la Teoría de la Comunicación*. México. S y G Editores.
- Rodríguez, E. (2001). "Juventud y desarrollo en América Latina: desafíos y prioridades en el comienzo de un nuevo siglo" en Pieck, E. (comp.) *Los jóvenes y el trabajo. La educación frente a la exclusión social*. México. Universidad Iberoamericana.
- _____. (2004). *Jóvenes: Actores estratégicos del Desarrollo*. México, Instituto Mexicano de la Juventud.
- _____. (2008) *Diagnóstico para la evaluación del cumplimiento de los derechos específicos de las y los jóvenes en México y Centroamérica*. México, Iniciativas para la Identidad y la Inclusión, A. C.
- _____. (2010). *Políticas públicas de juventud en américa latina: Avances concretados y desafíos a encarar en el Marco del Año Internacional de la Juventud*. Brasilia, Brasil. UNESCO.
- Ruiz, C. (2002). *Manual para la elaboración de políticas públicas*. México: Universidad Iberoamericana- Plaza y Valdés.
- Salinas, I. (2000). "Reflexiones sobre identidades juveniles de género". En *La juventud en la Ciudad de México: Políticas, programas, retos y perspectivas*. México, Secretaría de Desarrollo Social del Gobierno del Distrito Federal.

Secretaría de Desarrollo Social (2004). *Ley General de Desarrollo Social*. México. Publicada en el Diario Oficial de la Federación del 20 de enero.

Secretaría de la Función Pública, (2007). *Lineamientos para la Evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública Federal*. México. Diario Oficial de la Federación del 30 de marzo.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público (2006). *Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2007*. México. Publicado en el Diario Oficial de la Federación del 28 de diciembre.

(2007). *Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2008*. México. Publicado en el Diario Oficial de la Federación del 13 de diciembre.

(2008). *Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2009*. México. Publicado en el Diario Oficial de la Federación del 28 de noviembre.

(2009). *Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2010*. México. Publicado en el Diario Oficial de la Federación del 7 de diciembre.

(2010). *Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2011*. México. Publicado en el Diario Oficial de la Federación del 7 de diciembre.

(2011a). *Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2012*. México. Publicado en el Diario Oficial de la Federación del 12 de diciembre.

(2011b). *Cuaderno de Trabajo del Diplomado en Presupuesto Basado en Resultados*. México. SHCP-Universidad Nacional Autónoma de México.

Secretaría de Programación y Presupuesto, (1983). *Ley de Planeación*. México. Publicada en el Diario Oficial de la Federación del 9 de enero.

- Tepichín, A. (2005). *Equidad de género y pobreza. Autonomía en beneficiarias del Programa Oportunidades. Estudio de caso*. México. Luna Quintana Editores-Instituto Nacional de Desarrollo Social.
- Toledo, Z. (2006). Trabajar en tiempo de crisis. Jóvenes en Tijuana. Tesis de Maestría. México, Colegio de la Frontera Norte.
- UNESCO (2006). *Análisis de Situación del Programa Nacional de Juventud 2002 - 2006 (Projuventud)*. México. Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo-Instituto Nacional de la Juventud.
- Valverde, K. (2004) "Análisis comparado de las propuestas en materia de desarrollo social del PRI, PAN y PRD en la LVIII legislatura." En *Polís: investigación y Análisis Sociopolítico y Psicosocial*. Año/vol 1, número 4, noviembre, pp. 55-78.
- _____. (2006). *Reforma y políticas juveniles en México: avances y retrocesos institucionales*. XI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Ciudad de Guatemala, 7 - 10 Nov.
- _____. (2007). "Políticas de juventud para el avance educativo y la generación de empleo: las paradojas del caso mexicano" en *Medio ambiente y urbanización- revista del IIED-América Latina*, vol. 66, Argentina, pp. 77-90.
- Villatoro, P. (2007). *Las transferencias condicionadas en América Latina, luces y sombras*, CEPAL. Recuperado el 10 de julio de 2010, en http://www.eclac.cl/dds/noticias/paginas/1/30291/CEPAL_PabloVillatoro_PTC.pdf
- Weston, A. (2005). *Las claves de la argumentación* (10ª ed.). Barcelona: Editorial Ariel.
- Williamson, E. (2000), "The New Institutional Economics: Taking Stock, Looking Ahead", en *The Journal of Economic Literature*, Vol. 38, No. 3.

Anexos

Anexo 1.- Muestra de la Matriz de Análisis de uno de los nueve Programas del IMJ vigentes en el período 2010-2012 revisados para la realización de esta investigación.

Apoyo al fortalecimiento de instancias estatales de juventud				
Ejercicio fiscal	2010	2011	2012	Análisis
Componente				
Descripción	Este programa tiene como finalidad fomentar la creación y desarrollo de Instancias Estatales de Juventud independientes del tema de deporte, en las Entidades Federativas donde no existan, y fortalecer a las Instancias Estatales de Juventud que ya están operando, con el propósito de promover la instrumentación del Programa Nacional de Juventud 2008-2012, considerando las condiciones particulares de su comunidad y así generar un mayor impacto del mismo.	Este programa tiene como finalidad fomentar la creación y desarrollo de Instancias Estatales de Juventud en las Entidades Federativas donde no existan, y fortalecer a las Instancias Estatales de Juventud que ya están operando; de acuerdo a lo estipulado en el Programa Nacional de Juventud 2006-2012. El programa busca apoyar el desarrollo de políticas públicas y acciones específicas para la juventud en todo el país, considerando las condiciones particulares de cada entidad Estatal y así lograr un mayor impacto de las mismas.	Este programa tiene como finalidad fomentar la creación y desarrollo de Instancias Estatales de Juventud en las Entidades Federativas donde no existan, y fortalecer a las Instancias Estatales de Juventud que ya están operando; de acuerdo a lo estipulado en el Programa Nacional de Juventud 2006-2012. El programa busca apoyar el desarrollo de políticas públicas y acciones específicas para la juventud en todo el país, considerando las condiciones particulares de cada entidad Estatal y así lograr un mayor impacto de las mismas.	En el ejercicio fiscal 2010 una de las prioridades manifiestas en la descripción es impulsar la desvinculación del tema de <i>juventud</i> al de <i>deporte</i> , lo que podría suponer una comprensión más amplia de las problemáticas que afectan a dichos sectores, más allá de la apuesta lúdica de las actividades deportivo-recreativas como panacea de resolución.
Objetivo general	Fortalecer a las Instancias Estatales de Juventud, a través de la coordinación entre éstas y el Instituto Mexicano de la Juventud, por medio de los convenios que se celebren , en los que se impulsen acciones que permitan atender sus necesidades juveniles locales y en su caso, se les otorguen recursos económicos federales con cargo al	Fortalecer a las Instancias Estatales de Juventud, a través de la coordinación entre éstas y el Instituto Mexicano de la Juventud, por medio de la firma de convenios orientados a impulsar, acciones que permitan atender necesidades de la población joven a nivel estatal y en su caso, la transferencia de recursos federales con cargo al presupuesto	Fortalecer a las Instancias Estatales de Juventud, a través de la coordinación entre éstas y el Instituto Mexicano de la Juventud, por medio de la firma de convenios orientados a impulsar, acciones que permitan atender necesidades de la población joven a nivel estatal y en su caso, la transferencia de recursos federales con cargo al presupuesto del	En 2010 hay una enunciación plural de las poblaciones juveniles que es modificada para los siguientes ejercicios fiscales (juveniles por juventud). Esta enunciación puede suponer una perspectiva homogénea de las problemáticas por atender y por consiguiente, riesgosamente reducida.

Apoyo al fortalecimiento de instancias estatales de juventud

Ejercicio fiscal	2010	2011	2012	Análisis
Componente	presupuesto del Instituto Mexicano de la Juventud.	del Instituto Mexicano de la Juventud, de acuerdo a la suficiencia presupuestal, para el desarrollo de acciones y programas, dirigidos a la población joven de los estados en todo el territorio nacional, con acciones específicas que promuevan el desarrollo y bienestar de la población joven en los estados.	Instituto Mexicano de la Juventud, de acuerdo a la suficiencia presupuestal, para el desarrollo de acciones y programas, dirigidos a la población joven de los estados en todo el territorio nacional, con acciones específicas que promuevan el desarrollo y bienestar de la población joven en los estados.	
Objetivo específico	<ul style="list-style-type: none"> • Promover a través de las Instancias Estatales de Juventud los proyectos y programas del Instituto Mexicano de la Juventud, para hacer que éstos lleguen al mayor número posible de jóvenes. • Beneficiar a las Instancias Estatales de Juventud, con los programas multisectoriales que el Instituto Mexicano de la Juventud acuerde con instituciones y dependencias de la Administración Pública Federal y Estatal, así como con instituciones civiles y privadas. • Otorgar apoyos económicos que el Instituto Mexicano de la Juventud, transfiere a las Instancias Estatales de Juventud, para que realicen acciones y ejecuten programas en 	<ul style="list-style-type: none"> • Promover a través de las Instancias Estatales de Juventud los proyectos y programas del Instituto Mexicano de la Juventud, para hacer que éstos lleguen al mayor número posible de jóvenes. • Beneficiar a las Instancias Estatales de Juventud, con los programas multisectoriales que el Instituto Mexicano de la Juventud acuerde con instituciones y dependencias de la Administración Pública Federal y Estatal, así como con instituciones civiles y privadas. • Otorgar apoyos económicos que el Instituto Mexicano de la Juventud, transfiere a las Instancias Estatales de Juventud, para que realicen acciones y ejecuten programas en 	<ul style="list-style-type: none"> • Promover a través de las Instancias Estatales de Juventud los proyectos y programas del Instituto Mexicano de la Juventud. • Beneficiar a las Instancias Estatales de Juventud, con la articulación a programas multisectoriales que el Instituto Mexicano de la Juventud acuerde con instituciones y dependencias de la Administración Pública Federal y Estatal, así como instituciones privadas y organizaciones de la sociedad civil fortaleciendo la transversalidad. • Otorgar, en su caso, apoyos económicos por parte del Instituto Mexicano de la Juventud, mediante transferencias económicas a las Instancias Estatales de Juventud, 	<ul style="list-style-type: none"> • De 2011 a 2012 se retira de la enunciación del objetivo específico la pretensión de cobertura que aparece en la redacción 2010 y 2011. • Se incluye a las organizaciones de la sociedad civil en 2012, lo cual supone en un marco mayor de regulación en tanto que para recibir recursos de la federación hay todo un marco normativo que acatar. • Se integra la transversalidad como una de las pretensiones de este programa, lo que supone la modificación sustancial de la perspectiva institucional sobre las poblaciones juveniles.

Apoyo al fortalecimiento de instancias estatales de juventud

Ejercicio fiscal	2010	2011	2012	Análisis
Componente				
	beneficio de los jóvenes de su entidad.	beneficio de los jóvenes de su entidad.	para que realicen acciones y ejecuten programas en beneficio de los jóvenes de su entidad.	
Cobertura	<ul style="list-style-type: none"> Nacional 	<ul style="list-style-type: none"> Nacional 	<ul style="list-style-type: none"> Nacional 	<ul style="list-style-type: none"> NA
Población objetivo	Las Instancias Estatales de Juventud, a las que se les otorgan recursos económicos para beneficiar a jóvenes entre 12 y 29 años de edad, a través de las acciones específicas de su Estructura programática que se encuentran en el Anexo 1 de las Políticas de Operación.	Jóvenes entre 12 y 29 años de edad.	<ul style="list-style-type: none"> Jóvenes entre 12 y 29 años de edad. 	<ul style="list-style-type: none"> Hay un error de precisión, en virtud de que la población objetivo se refiere a la selección del universo de la población que presenta el problema identificado y sobre el cual se obrará, en este caso la población objetivo de este programa son las instancias estatales, tal como se señala en 2010. en virtud de que las transferencias económicas no son para las y los jóvenes, sino para las Instancias estatales. Para efectos de precisión las y los jóvenes que se benefician con el apoyo de las instancias estatales tendrían la clasificación de población beneficiaria indirecta del programa.
Beneficiarios	<ul style="list-style-type: none"> Este programa opera en las 32 Entidades Federativas del país a través de las Instancias Estatales y su objetivo es beneficiar a un mayor número de jóvenes mexicanos tanto en zonas urbanas 	<ul style="list-style-type: none"> Las instancias estatales de manera directa, quienes a través de proyectos y programas coordinados con el Instituto Mexicano de la Juventud, canalizarán sus esfuerzos para el 	<ul style="list-style-type: none"> Las instancias estatales de manera directa, quienes a través de los lineamientos de las presentes políticas y coordinados con el Instituto Mexicano de la Juventud, canalizarán sus esfuerzos para el 	<ul style="list-style-type: none"> En este apartado se asientan algunas precisiones para 2012, iniciando por establecer que el beneficio directo del programa lo obtienen las Instancias estatales y no los y las jóvenes.

Apoyo al fortalecimiento de instancias estatales de juventud

Ejercicio fiscal	2010	2011	2012	Análisis
Componente	<p>como en áreas rurales, comprendidos en el rango de 12 a 29 años de edad, con los programas institucionales del Instituto Mexicano de la Juventud.</p>	<p>beneficio de los jóvenes entre 12 y 29 años de edad que vivan en la entidad federativa respectiva,</p> <ul style="list-style-type: none"> Este programa beneficia a las Instancias Estatales de Juventud creadas por los gobiernos de los Estados de la República Mexicana, quienes a su vez realizan acciones y/o operan programas apegados a las necesidades de los jóvenes de la entidad, que se describen detalladamente en los convenios de colaboración y coordinación o específicos y en los anexos técnicos de ejecución, suscritos entre el Instituto Mexicano de la Juventud y los gobiernos de los Estados, y/o con las Instancias Estatales. 	<p>beneficio de los jóvenes entre 12 y 29 años de edad que vivan en la entidad federativa respectiva.</p> <ul style="list-style-type: none"> Este programa beneficia a las Instancias Estatales de Juventud creadas por los gobiernos de los Estados de la República Mexicana, quienes a su vez realizan acciones y/o operan programas apegados a las necesidades de los jóvenes de la entidad, que se describen detalladamente en los convenios de colaboración y coordinación o específicos y en su caso los anexos técnicos de ejecución, suscritos entre el Instituto Mexicano de la Juventud y los gobiernos de los Estados, y/o con las Instancias Estatales. 	<ul style="list-style-type: none"> Hay una modificación de 2011 a 2012 en el sentido de que el medio operativo del programa son proyectos en 2011 y lineamientos para 2012. Se adiciona la precisión de que los apoyos responderán a necesidades específicas de los jóvenes (falta lenguaje incluyente).
Requisitos	<ul style="list-style-type: none"> Que la entidad federativa cuente con una instancia estatal de juventud. Manifiestar ante el Instituto Mexicano de la Juventud, su interés de participar en este programa, desde la publicación de estas Políticas de Operación y hasta el 1 de febrero de 2010, mediante oficio y la presentación del 	<ul style="list-style-type: none"> Que la entidad federativa cuente con una Instancia Estatal de Juventud o área administrativa del Gobierno del Estado que tenga como objetivo la atención a jóvenes. Manifiestar ante el Instituto Mexicano de la Juventud, su interés de participar en este programa, desde la publicación de estas 	<ul style="list-style-type: none"> Que la entidad federativa cuente con una Instancia Estatal de Juventud o área administrativa del Gobierno del Estado que tenga como objetivo la atención a jóvenes. Manifiestar ante el Instituto Mexicano de la Juventud, su interés de participar en este programa, desde la publicación de estas 	<ul style="list-style-type: none"> Los requisitos de participación se ciñen a aspectos administrativos de los cuales no se desprende una etapa en la que se valide la incorporación efectiva de las problemáticas que se atenderían. En la cual se tendría que dar cuenta sobre la consistencia entre el planteamiento del diagnóstico y las alternativas de solución, objetivos,

Apoyo al fortalecimiento de instancias estatales de juventud

Ejercicio fiscal	2010	2011	2012	Análisis
Componente				
	<p>Formato de Registro al programa de Apoyo al Fortalecimiento de Instancias Estatales de Juventud (FRPAFIEJ-2010) correspondiente, de acuerdo con las acciones específicas contenidas en el Anexo 1.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Que la Instancia Estatal de Juventud, a través de su representante legal, celebre o haya celebrado Convenio de Colaboración y Coordinación y suscriba un Convenio Específico de Coordinación con el Instituto Mexicano de la Juventud. • Que la Instancia Estatal de Juventud, manifieste, en el (FRPAFIEJ-2010), la cantidad de recursos que coinvertirá para la ejecución de los programas que estén contenidos en las acciones específicas del Anexo 1 y que dicho (FRPAFIEJ-2010) sea aprobado a más tardar el 31 de marzo de 2010 por el Director de Área del Instituto Mexicano de la Juventud, correspondiente al programa de que se trate. • Que la Instancia Estatal de 	<p>Políticas de Operación y hasta el 3 de mayo de 2011, mediante oficio dirigido al titular de la Dirección de Coordinación Sectorial y Regional del IMJUVE, en el cual deberán especificar el presupuesto estatal con el que cuentan para ejecutar programas en materia de juventud en el ejercicio fiscal 2011, así como la presentación de un proyecto, el cuál deberán enviar de manera física y electrónica.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Que la Instancia Estatal de Juventud, a través de su representante legal, celebre o haya celebrado Convenio de Colaboración y Coordinación con el IMJUVE, a través de la Dirección de Coordinación Sectorial y Regional. • En caso de haber solicitado recursos en el año inmediato anterior, tendrá que haber cumplido con la entrega de la comprobación programática y presupuestal del recurso ministrado ante la Dirección de Evaluación y Control del Instituto Mexicano de la Juventud, misma que notificará mediante oficio a la 	<p>Políticas de Operación y hasta el 25 de enero de 2012, mediante oficio dirigido al titular de la Dirección de Coordinación Sectorial y Regional del IMJUVE, el cual deberán presentar de manera física y electrónica.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Que la Instancia Estatal de Juventud, a través de su representante legal, celebre o haya celebrado Convenio de Colaboración y Coordinación con el IMJUVE, a través de la Dirección de Coordinación Sectorial y Regional. • En caso de haber solicitado recursos en el año inmediato anterior, tendrá que haber cumplido con la entrega de la comprobación programática y presupuestal del recurso ministrado ante la Dirección de Evaluación y Control del Instituto Mexicano de la Juventud, misma que notificará mediante oficio a la Dirección de Coordinación Sectorial y Regional, con lo cual demostrará que la Instancia Estatal ha cumplido las obligaciones establecidas en el Convenio de Específico de 	<p>indicadores y metas.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Respecto a la aplicación de recursos lo único que condiciona la participación continua es haber acreditado la comprobación del gasto y la comprobación de los compromisos asentados en el convenio de coordinación.

Apoyo al fortalecimiento de instancias estatales de juventud

Ejercicio fiscal	2010	2011	2012	Análisis
Componente	<p>Juventud defina entre los capítulos de gasto autorizados, el monto que ejercerá en cada uno de ellos; teniendo como fecha límite para realizar alguna modificación (previa autorización del Director correspondiente) hasta antes de la ministración de recursos. Dicha ministración se realizará una vez que la Instancia de Juventud cumpla con todos los requisitos administrativos y financieros estipulados en el Convenio Específico de Coordinación.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Que la Instancia Estatal haya cumplido en tiempo y forma con el cierre de ejercicio presupuestal del recurso ministrado en el año inmediato anterior, lo cual se demostrará con el oficio firmado por el (la) titular de la Dirección de Evaluación y Control. 	<p>Dirección de Coordinación Sectorial y Regional, con lo cual demostrará que la Instancia Estatal ha cumplido las obligaciones establecidas en el Convenio de Específico de Coordinación y las Políticas de Operación 2010.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Dicho oficio de liberación por parte de la Dirección de Evaluación y Control del IMUVE no limita las atribuciones de control, vigilancia y evaluación sobre el ejercicio y comprobación de recursos o incumplimiento al instrumento jurídico que determinen las instancias correspondientes, que en el ámbito federal, competen a la Secretaria de Hacienda y Crédito público y de la Función Pública, así como de la Auditoría Superior de la Federación, conforme a las atribuciones que les confiere la ley de la Administración Pública Federal, la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores públicos, la Ley de Fiscalización Superior de la Federación y demás aplicables. • De igual forma, se recuerda la 	<p>Coordinación y las Políticas de Operación 2011.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Dicho oficio de liberación por parte de la Dirección de Evaluación y Control del IMUVE no limita las atribuciones de control, vigilancia y evaluación sobre el ejercicio y comprobación de recursos o incumplimiento al instrumento jurídico que determinen las instancias correspondientes, que en el ámbito federal, competen a la Secretaria de Hacienda y Crédito Público y de la Función Pública, así como de la Auditoría Superior de la Federación, conforme a las atribuciones que les confiere la ley de la Administración Pública Federal, la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores públicos, la Ley de Fiscalización Superior de la Federación y demás aplicables. • De igual forma, se recuerda la obligación por parte de la instancia, de conservar el soporte documental que ampare la realización de las actividades y eventos que se lleven a cabo con 	

Apoyo al fortalecimiento de instancias estatales de juventud

Ejercicio fiscal	2010	2011	2012	Análisis
Componente		<p>obligación por parte del la instancia, de conservar el soporte documental que ampare la realización de las actividades y eventos que se lleven a cabo con los recursos ministrados; es decir, facturas y demás comprobantes que justifiquen el uso de los recursos señalados, los cuales deben ser presentados a los órganos de inspección federales y locales, para efecto de su revisión, cuando así se lo requieran en el ejercicio de sus atribuciones.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Cumplir con las fechas, lineamientos y requisitos de la convocatoria. 	<p>los recursos ministrados; es decir, facturas y demás comprobantes que justifiquen el uso de los recursos señalados, los cuales deben ser presentados a los órganos de inspección federales y locales, para efecto de su revisión, cuando así se lo requieran en el ejercicio de sus atribuciones.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Cumplir con las fechas, lineamientos y requisitos de la convocatoria. 	
Características de los apoyos	<ul style="list-style-type: none"> • El Instituto Mexicano de la Juventud otorga a las Instancias Estatales de Juventud, un importe de recursos federales para su fortalecimiento y la realización de acciones que coadyuven al desarrollo integral de los jóvenes de su entidad, de acuerdo a la fórmula de distribución que se presenta para este programa en estas Políticas de Operación y en el que se señala como monto global 	<ul style="list-style-type: none"> • El Instituto Mexicano de la Juventud otorga a las Instancias Estatales de Juventud, un importe de recursos federales para su fortalecimiento y realización de acciones que coadyuven al desarrollo integral de los jóvenes de su entidad, de acuerdo al procedimiento de selección en las presentes Políticas de Operación. Los recursos que por concepto de 	<ul style="list-style-type: none"> • El Instituto Mexicano de la Juventud otorga a las Instancias Estatales de Juventud, un importe de recursos federales para su fortalecimiento y realización de acciones que coadyuven al desarrollo integral de los jóvenes de su entidad, de acuerdo al procedimiento de selección en las presentes Políticas de Operación. Los recursos que por concepto de 	<ul style="list-style-type: none"> • Los apoyos que se brindan están comprometidos para el fortalecimiento de las instancias estatales. Los criterios para la asignación total de recursos en 2011 está condicionada al cumplimiento de aspectos estrictamente administrativos. • En 2012 las condicionantes no son modificadas sustancialmente, • Se puede inferir por la caracterización de los apoyos que

Apoyo al fortalecimiento de instancias estatales de juventud

Ejercicio fiscal	2010	2011	2012	Análisis
Componente	<p>nacional máximo a distribuir en el ejercicio fiscal 2010, la cantidad de \$14,000,000.00 (CATORCE MILLONES DE PESOS 00/100 M.N.). Los recursos que por concepto de este programa se distribuyan, deberán aplicarse durante el ejercicio fiscal 2010.</p> <ul style="list-style-type: none"> Este programa está sujeto a la disponibilidad presupuestal fijada por la Cabeza de Sector y por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, por lo que la transferencia y los montos designados pueden sufrir adecuaciones por causas de fuerza mayor o caso fortuito, reprogramación o recortes presupuestales. El IMJUVE dará a conocer, si fuese el caso, esta situación para hacer las modificaciones pertinentes en el Convenio Específico de Colaboración. En todos los casos el monto máximo a aplicar en la realización de las acciones propuestas, será la cantidad marcada en el convenio específico celebrado entre el 	<p>este programa se distribuyan, deberán aplicarse durante el ejercicio fiscal 2011.</p> <ul style="list-style-type: none"> Este programa está sujeto a la disponibilidad presupuestal fijada por la Secretaría de Educación Pública y por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, por lo que la transferencia y los montos designados pueden sufrir adecuaciones por causas de fuerza mayor o caso fortuito, reprogramación o recortes presupuestales. El IMJUVE dará a conocer, si fuese el caso, esta situación para hacer las modificaciones pertinentes en el Convenio Específico de Coordinación. En todos los casos el monto máximo a aplicar en la realización de las acciones propuestas, será la cantidad marcada en el convenio específico celebrado entre el gobierno de la Entidad Federativa y/o la Instancia Estatal de Juventud y el Instituto Mexicano de la Juventud, así como en el anexo 	<p>este programa se distribuyan, deberán aplicarse durante el ejercicio fiscal 2012.</p> <ul style="list-style-type: none"> Este programa está sujeto a la disponibilidad presupuestal fijada por la Secretaría de Educación Pública y por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, por lo que la transferencia y los montos designados pueden sufrir adecuaciones por causas de fuerza mayor o caso fortuito, reprogramación o recortes presupuestales. El IMJUVE dará a conocer, si fuese el caso, esta situación para hacer las modificaciones pertinentes en el Convenio Específico de Coordinación o cancelación del mismo. En todos los casos el monto máximo a aplicar en la realización de las acciones propuestas, será la cantidad marcada en el convenio específico celebrado entre el gobierno de la Entidad Federativa y/o la Instancia Estatal de Juventud y el Instituto Mexicano de la 	<p>se trata de consolidar una red institucional en las entidades federativas entorno a la cuestión juvenil como una etapa fundacional.</p> <ul style="list-style-type: none"> No se desprende de la caracterización una aspiración de largo plazo en virtud de que no hay condicionamientos para la entrega de los recursos en tal sentido.

Apoyo al fortalecimiento de instancias estatales de juventud

Ejercicio fiscal	2010	2011	2012	Análisis
Componente				
	<p>gobierno de la Entidad Federativa y/o la Instancia Estatal de Juventud y el Instituto Mexicano de la Juventud, así como en el anexo técnico del mismo.</p> <ul style="list-style-type: none"> • El recurso materia del instrumento jurídico en mención que no sea utilizado por la Instancia Estatal de Juventud al 31 de diciembre del año 2010, deberá ser reintegrado de inmediato por ésta a la Dirección de Finanzas del Instituto Mexicano de la Juventud, para su reembolso a la Tesorería de la Federación. • El Instituto Mexicano de la Juventud aplicará, durante el ejercicio fiscal 2010 la siguiente fórmula de distribución de recursos a las Entidades Federativas, por conducto de su Instancia Estatal de Juventud. 	<p>técnico del mismo.</p> <ul style="list-style-type: none"> • El recurso materia del instrumento jurídico en mención que no sea utilizado por la Instancia Estatal de Juventud al 09 de diciembre del año 2011, deberá ser reintegrado de inmediato por ésta a la Dirección de Finanzas del Instituto Mexicano de la Juventud, para su reembolso a la Tesorería de la Federación. • El Comité Dictaminador definirá el 50% del monto a designar de acuerdo al proyecto presentado y el IMJUVE tomará en cuenta los siguientes conceptos para la distribución de recursos equivalente al otro 50%, a las Instancias Estatales de Juventud de acuerdo al monto global del Programa: <ul style="list-style-type: none"> ○ Cumplimiento en el envío del informe de cierre de ejercicio al Instituto Mexicano de la Juventud, en términos de los Convenios Específicos de Coordinación que se hayan suscrito para el ejercicio fiscal inmediato anterior (10%). 	<p>Juventud, así como en el anexo técnico del mismo.</p> <ul style="list-style-type: none"> • El recurso materia del instrumento jurídico en mención que no sea utilizado por la Instancia Estatal de Juventud al 19 de octubre del año 2012, deberá ser reintegrado de inmediato por ésta a la Dirección de Finanzas del Instituto Mexicano de la Juventud, para su reembolso a la Tesorería de la Federación. • La fórmula se aplicará de acuerdo al número de instancias participantes tomando como base el monto total del programa y dividido entre las mismas de manera equitativa. • El Comité Dictaminador que se conforme solo en caso de ser necesario de acuerdo a la petición de recursos adicionales (y solo en caso de existir suficiencia presupuestaria) por las instancias estatales, definirá el 50% del monto solicitado por la Instancia Estatal de acuerdo al proyecto presentado y el IMJUVE tomará en cuenta los siguientes conceptos para la distribución de recursos 	

Apoyo al fortalecimiento de instancias estatales de juventud

Ejercicio fiscal Componente	2010	2011	2012	Análisis
		<ul style="list-style-type: none"> ○ Dependencia o no dependencia del Instituto Estatal de Juventud con relación al tema de Deporte y Cultura Física a la fecha de la publicación de las presentes Políticas de Operación (10%). ○ Participación activa en los programas específicos del IMJUVE durante el año fiscal anterior (10%). ○ Que la Instancia Estatal no presente sub ejercicio del total de los recursos ministrados asignados en el ejercicio fiscal anterior (10%). Número de Instancias Municipales de Juventud creadas y/o apoyadas en el estado durante el ejercicio fiscal anterior (5%). ○ Que hayan firmado convenio de colaboración con las Instancias Municipales y el IMJUVE. (5%). ● Las Instancias Estatales de Juventud, deberán destinar una cantidad equivalente al 25% de los recursos que por este programa se 	<p>equivalente al otro 50%, a las Instancias Estatales de Juventud de acuerdo al monto global del Programa:</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ Participación en el programa de Fortalecimiento Estatal y continuidad del proyecto presentado en el año fiscal anterior (30%). ○ Que la Instancia Estatal no presente sub ejercicio del total de los recursos ministrados asignados en el ejercicio fiscal anterior (10%) ○ Número de Instancias Municipales de Juventud creadas y/o apoyadas en el estado durante el ejercicio fiscal anterior (10%). ● Las Instancias Estatales de Juventud, deberán destinar una cantidad equivalente al 25% de los recursos que por este programa se les otorgue, ya sea en efectivo o especie, para el apoyo y fortalecimiento de Instancias Municipales de Juventud, sin distinción de origen partidista, tamaño poblacional, ubicación 	

Apoyo al fortalecimiento de instancias estatales de juventud

Ejercicio fiscal Componente	2010	2011	2012	Análisis
		<p>les otorgue, ya sea en efectivo o especie, para el apoyo y fortalecimiento de Instancias Municipales de Juventud, sin distinción de origen partidista, tamaño poblacional, ubicación geográfica o algún otro elemento que suponga alguna clase de discriminación.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Así mismo y con el objeto de fortalecer y promover los programas específicos del Instituto Mexicano de la Juventud, que impliquen fomentar las políticas y acciones en favor de las y los jóvenes, podrá celebrar convenios específicos con las Instancias Estatales de la Juventud, cuyo monto será determinado de acuerdo a los requerimientos específicos y la disponibilidad presupuestal. 	<p>geográfica o algún otro elemento que suponga alguna clase de discriminación.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Así mismo y con el objeto de fortalecer y promover los programas específicos del Instituto Mexicano de la Juventud o de la Instancia Estatal de Juventud, que impliquen fomentar las políticas y acciones en favor de las y los jóvenes, podrá celebrar convenios específicos con las Instancias Estatales de la Juventud, cuyo monto será determinado de acuerdo a los requerimientos específicos y la disponibilidad presupuestal. 	
Ejecutores	<ul style="list-style-type: none"> • El Instituto Mexicano de la Juventud, a través de la Dirección de Coordinación Sectorial y Regional, en coordinación con las Instancias Estatales de Juventud y con la participación de la Dirección de Evaluación y Control. 	<ul style="list-style-type: none"> • El Instituto Mexicano de la Juventud, a través de la Dirección de Coordinación Sectorial y Regional, en coordinación con las Instancias Estatales de Juventud y con la participación de las áreas del IMJUVE involucradas en los 	<ul style="list-style-type: none"> • El Instituto Mexicano de la Juventud, a través de la Dirección de Coordinación Sectorial y Regional, en coordinación con las Instancias Estatales de Juventud y con la participación de las áreas del IMJUVE. 	<ul style="list-style-type: none"> • N/A

Apoyo al fortalecimiento de instancias estatales de juventud

Ejercicio fiscal	2010	2011	2012	Análisis
Componente				
Instancia normativa	<ul style="list-style-type: none"> El Instituto Mexicano de la Juventud. 	<p>proyectos.</p> <ul style="list-style-type: none"> El Instituto Mexicano de la Juventud, a través de la Dirección de Coordinación Sectorial y Regional junto con las Direcciones de área involucradas en cada proyecto. 	<ul style="list-style-type: none"> El Instituto Mexicano de la Juventud, a través de la Dirección de Coordinación Sectorial y Regional junto con las Direcciones de área involucradas. 	<ul style="list-style-type: none"> N/A
Coordinación institucional	<ul style="list-style-type: none"> El Instituto Mexicano de la Juventud establecerá los mecanismos de coordinación necesarios para garantizar que sus programas y acciones no se contrapongan, afecten o presenten duplicidades con otros programas o acciones del Gobierno Federal. Con este mismo propósito el IMJUVE podrá establecer acciones de coordinación con los gobiernos de las entidades federativas, las cuales tendrán que darse en el marco de las disposiciones de las presentes Políticas de Operación y de la normatividad aplicable. En ningún caso, las instancias de juventud beneficiarias, podrán gozar simultáneamente del apoyo de otro programa de la Administración Pública Federal con el mismo propósito. 	<ul style="list-style-type: none"> El Instituto Mexicano de la Juventud establecerá los mecanismos de coordinación necesarios para garantizar que sus programas y acciones no se contrapongan, afecten o presenten duplicidades con otros programas o acciones del Gobierno Federal. Con este mismo propósito el IMJUVE podrá establecer acciones de coordinación con los gobiernos de las entidades federativas, las cuales tendrán que darse en el marco de las disposiciones de las presentes Políticas de Operación y de la normatividad aplicable. En ningún caso, las Instancias Estatales de juventud beneficiarias, podrán gozar simultáneamente del apoyo de otro programa de la Administración Pública Federal con el mismo propósito. 	<ul style="list-style-type: none"> El Instituto Mexicano de la Juventud establecerá los mecanismos de coordinación necesarios para garantizar que sus programas y acciones no se contrapongan, afecten o presenten duplicidades con otros programas o acciones del Gobierno Federal. Con este mismo propósito el IMJUVE podrá establecer acciones de coordinación con los gobiernos de las entidades federativas, las cuales tendrán que darse en el marco de las disposiciones de las presentes Políticas de Operación y de la normatividad aplicable. En ningún caso, las Instancias Estatales de juventud beneficiarias, podrán gozar simultáneamente del apoyo de otro programa de la Administración Pública Federal con el mismo propósito. 	<ul style="list-style-type: none"> Los mecanismos de coordinación tienen un carácter de proscripción al acotar las posibilidades de duplicidad en la asignación de recursos. No hay alguna enunciación respecto a acciones de complementariedad con otros programas federales o estatales. Lo cual forma parte de la coordinación institucional. La perspectiva de integralidad en el abordaje de las problemáticas de la juventud no se sostiene en esta proscripción normativa.

Apoyo al fortalecimiento de instancias estatales de juventud

Ejercicio fiscal	2010	2011	2012	Análisis
Componente				
Evaluación	<ul style="list-style-type: none"> • El IMJUVE a través de la Dirección de Evaluación y Control podrá realizar las evaluaciones que considere convenientes sobre aspectos específicos del Programa de Apoyo al Fortalecimiento de las Instancias Estatales de Juventud que le permitan reforzar su operación e impacto. • El IMJUVE se coordinará de manera permanente con las Instancias Estatales de Juventud, para que a partir de las metas programadas dentro del Programa, se presente información específica que permita evaluar la operación del mismo. • Los indicadores de resultados son: <ul style="list-style-type: none"> ○ Monto promedio de apoyo a instancias estatales de juventud. ○ Número de instancias estatales apoyadas 	<ul style="list-style-type: none"> • El IMJUVE a través de la Dirección de Evaluación y Control podrá realizar en cualquier momento las evaluaciones que considere convenientes sobre aspectos específicos del Programa de Apoyo al Fortalecimiento de las Instancias Estatales de Juventud que le permitan reforzar su operación e impacto. • El IMJUVE se coordinará de manera permanente con las Instancias Estatales de Juventud, para que a partir de las metas programadas dentro del Programa, se presente información específica, detallada y desagregada que permita evaluar la operación del mismo. Además, supervisará la correcta aplicación de recursos y podrá dar seguimiento a los proyectos beneficiados. • Los indicadores de resultados del programa respectivos a la Dirección de Coordinación Sectorial y Regional de acuerdo al PAT 2011 son: <ul style="list-style-type: none"> ○ Número de Instancias estatales de juventud 	<ul style="list-style-type: none"> • El IMJUVE a través de la Dirección de Evaluación y Control podrá realizar en cualquier momento las evaluaciones que considere convenientes sobre aspectos específicos del Programa de Apoyo al Fortalecimiento de las Instancias Estatales de Juventud que le permitan reforzar su operación e impacto. • El IMJUVE se coordinará con las Instancias Estatales de Juventud, para que a partir de las metas programadas dentro del Programa, se presente información específica, detallada y desagregada que permita evaluar la operación del mismo. Además, supervisará la correcta aplicación de recursos y podrá dar seguimiento a los proyectos beneficiados. • Los indicadores de resultados del programa respectivos a la Dirección de Coordinación Sectorial y Regional de acuerdo al PAT 2012 son: <ul style="list-style-type: none"> ○ Número de Instancias estatales de juventud apoyadas. 	<ul style="list-style-type: none"> • Los indicadores propuestos son de gestión y se encuentran en el ámbito estrictamente administrativo. • No aportan elementos para valorar la incidencia del programa en las entidades federativas, de las problemáticas abordadas, la población indirecta atendida, ni de los resultados de la ejecución del gasto asignado. • Si bien las evaluaciones de impacto conllevan consideraciones mucho mas complejas, el programa está formulado para salir bien calificado respecto a los parámetros que se fija para su propia evaluación, es decir se propone dar cuenta de instancias estatales apoyadas, lo que daría cuenta exclusivamente de la cobertura y asienta en sus políticas de operación la responsabilidad absolutamente estatal sobre su participación (derroteros de gestión). • Lo anterior dificulta imputar al programa el fortalecimiento de las instancias estatales en virtud de que sólo se plantea la asignación de

Apoyo al fortalecimiento de instancias estatales de juventud

Ejercicio fiscal	2010	2011	2012	Análisis
Componente		<p>apoyadas.</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ Convenios de Colaboración y Coordinación. 		<p>recursos como componente principal y de acuerdo con la literatura de análisis institucional, el fortalecimiento institucional tiene muchas más implicaciones que la asignación de recursos..</p>

Anexo 2.- Matriz de análisis del enfoque de género en políticas de juventud.

Con base en las referencias conceptuales, se propone para el desarrollo del análisis del enfoque de género en el diseño de las políticas públicas de juventud el siguiente esquema:

Justificación	Componentes del análisis de género		
	Cómo se conceptualiza a las mujeres jóvenes	Cómo se conceptualiza a los hombres jóvenes	Qué idea(s) de desigualdad(es) se identifica(n)
Social	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>
Política	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>
Normativa	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>

Programa de trabajo (definición de aspectos técnicos institucionales)	Qué se pretende realizar respecto a las mujeres jóvenes	Qué se pretende realizar respecto a los hombres jóvenes	Qué diferencias se acotan en el planteamiento (abordaje diferenciado)
Objetivos	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>
<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>

Qué

Metas	Qué resultados cualitativos se esperan respecto a la población femenina	Qué resultados cualitativos se esperan respecto a la población masculina		Para qué
Cualitativas	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	
	Qué resultados cuantitativos se esperan respecto a la población femenina	Qué resultados cuantitativos se esperan respecto a la población masculina		Cómo
Cuantitativas	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	
Acciones	Qué productos/servicios se proponen a la población juvenil femenina	Qué productos/servicios se proponen a la población juvenil masculina		
	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	
	Cuáles son los alcances del producto/servicio	Cuáles son los alcances del producto/servicio		

Actores/Actos	Cuáles son las instancias responsables de los productos/servicios creados para la población juvenil femenina	Cuáles son las instancias responsables de los productos/servicios creados para la población juvenil masculina	
	Cuáles son sus responsabilidades	Cuáles son sus responsabilidades	
			Quiénes