

Olaya, Liliana Cabrera; Garrido, José Sergio Escobedo. Política pública en el desarrollo de la juventud rural. *GeoGraphos*. [En línea]. Alicante: Grupo Interdisciplinario de Estudios Críticos y de América Latina (GIECRYAL) de la Universidad de Alicante, 2 de junio de 2016, vol. 7, n° 87 (3), 15 p. [ISSN: 2173-1276] [DL: A 371-2013] [DOI: 10.14198/GEOGRA2016.7.87(3)].



<http://web.ua.es/revista-geographos-giecryal>

Vol. 7. N° 87 (3)

Año 2016

POLÍTICA PÚBLICA EN EL DESARROLLO DE LA JUVENTUD RURAL

Liliana Cabrera Olaya

Estudiante de Doctorado en Ciencias. Colegio de Postgraduados Campus Puebla. Puebla, México

Correo electrónico: lcabrera@colpos.mx

José Sergio Escobedo Garrido

Profesor Investigador Adjunto del Programa en Estrategias para el Desarrollo Agrícola Regional (PROEDAR). Colegio de Postgraduados Campus Puebla. Puebla, México Correo electrónico: seresco@yahoo.com

RESUMEN

La política pública es fundamental para cumplir con el propósito de atender los problemas colectivos a través de la negociación colectiva. En el medio rural se expresa en toda su amplitud, como agenda de formulación, de ejecución y de evaluación ajena a los actores municipales. De esta forma, este artículo tiene como objetivo comprobar los procesos, condiciones y efectos que genera en la población que las recibe, las acepta y se adapta a ellas.

Desde el enfoque territorial, se encontró que la política pública y algunos programas dirigidos a los jóvenes, se centran en la juventud urbana; mientras que los jóvenes rurales desconocen las políticas públicas y los programas que son creados o aplicados a ellos.

Las instancias de gobierno municipal, registran una falta de atención a los jóvenes, por la escases de estructura administrativa y de recursos económicos, que profundizan la ausencia de coordinación y comunicación entre los tres niveles de gobierno y la sociedad civil; causando que la duplicidad de programas con recursos limitados e insuficientes se sumen a los demás factores que limitan la atención de los jóvenes de la Sierra Norte de Puebla.

Palabras clave: Política pública, juventud rural, desarrollo y municipio.

PUBLIC POLICY IN RURAL YOUTH DEVELOPMENT

ABSTRACT

A public policy is essential to achieve the purpose of addressing collective problems through collective bargaining. In rural areas it is expressed in all its fullness, as agenda formulation, implementation and evaluation outside municipal actors. Thus, this article intended to verify the processes, conditions and effects it generates in the population that receives, accepts and adapts to them.

From the territorial approach, it was found that public policy and some programs targeted at young people, focus on urban youth; whereas rural youth are unaware of this public policies and programs that are created or applied to them.

The instances of municipal government, recorded a lack of attention to young people, by the shortage of administrative structure and economic resources, that deepen the absence of coordination and communication among the three levels of government and civil society; causing duplication of programs with limited and insufficient resources that add the other factors that limit the attention of young people from the Sierra Norte de Puebla.

Keywords: Public Policy, Rural Young, Development and Municipality.

POLÍTICA PÚBLICA NO DESENVOLVIMENTO RURAL DA JUVENTUDE

RESUMO

A política pública é fundamental para cumprir o objetivo de resolver os problemas coletivos através da negociação coletiva. Nas áreas rurais, é expressa em toda a sua amplitude, como agenda de formulação, de implementação e de avaliação externa dos atores municipais. Desta forma, este artigo destina-se a verificar os processos, condições e efeitos que tem sobre a população que a recebe, aceita e a ela se adapta.

A partir da abordagem territorial, constatou-se que a política pública e alguns programas destinados aos jovens se concentram na juventude urbana; enquanto os jovens rurais não têm conhecimento das políticas públicas e programas que são criados ou aplicados a eles. Nas instâncias do governo municipal, registra-se uma falta de atenção aos jovens, pela falta de estrutura administrativa e de recursos económicos, que aprofundam a ausência de coordenação e comunicação entre os três níveis de governo e da sociedade civil; fazendo com que a duplicação de programas com recursos limitados e insuficientes se somem aos demais fatores que limitam a atenção aos jovens da Serra Norte de Puebla.

Palavras-chave: Políticas públicas, juventude rural, desenvolvimento e município.

INTRODUCCIÓN

A medida que la sociedad crece, las administraciones municipales han hecho el esfuerzo por adaptarse a las nuevas y viejas necesidades que su población ha ido exigiendo y modificando. Las necesidades que debe cubrir el municipio difícilmente llegan a ser canalizadas y orientadas por una política pública acorde a esas necesidades de la sociedad, y a medida que existe una complicada estructura institucional en la ejecución e implementación de esta política difícilmente se llega a la población objetivo.

Es en el municipio, cuya actividad administrativa y de fomento a la participación ciudadana, donde se vuelve un parte aguas el estudio de la aplicación de políticas públicas del gobierno federal. Este tipo de estudios obliga a conocer las acciones que se están realizando en torno a los jóvenes en esos municipios rurales, no como mano de obra, sino como personas con derechos y obligaciones, herederos de la cultura comunitaria y como entes de cambio social, que no necesariamente son considerados dentro de la política pública municipal.

La relación entre la cercanía del gobierno y sociedad, permite la generación de nuevas formas locales de gestión de las políticas públicas y de participación ciudadana, donde el municipio es el espacio idóneo para realizar estas acciones (Cabrero; Díaz, 2012, p. 84). Es así como se considera un área de oportunidad de jóvenes hombres y mujeres, en su participación de la vida política-social, económica-cultural, educación-formación y empleo a partir de una clarificación colectiva de las nociones y conceptos implicados en acciones dirigidas a la equidad de género desde los gobiernos locales (Massolo, 2003, p.32).

Hoy en día los grupos de jóvenes rurales, privados de espacios educativos, culturales, religiosos y políticos que les permita ejercer su derecho social y político para participar en la toma de decisiones familiares y de sus comunidades, resulta en apatía hacia las acciones que se realizan desde el interior de sus familias y aquellas que mantienen la vida comunitaria, fomentan el deterioro de las redes sociales en estos grupos e inhiben la creación de asociaciones

estudiantiles, sociales y civiles. Foros en los que sus expectativas y aspiraciones pudieran acercarse a su realidad local, que sugiere su incorporación laboral inmediata que termina en migración y baja productividad en la región de origen, la cual también es parte de su poca y limitada participación en el desarrollo económico donde solo son mano de obra en las actividades productivas, en la economía familiar. Sus aspiraciones y expectativas no son consideradas, en la toma de decisiones familiar y comunitaria.

El objetivo de este trabajo es conocer la capacidad del municipio rural para implementar acciones de política pública enfocados al fomento de la participación juvenil en el ámbito educativo, social, económico, cultural y ambiental, que resulte en la creación y permanencia de grupos juveniles, y que al mismo tiempo permitan relacionar las expectativas y aspiraciones de los jóvenes con las actividades dentro de la comunidad.

ENFOQUE TERRITORIAL DEL DESARROLLO RURAL

El enfoque territorial del desarrollo rural, es considerado como una de las orientaciones más importantes en América Latina en materia de política pública dirigido a áreas rurales, siendo sus mayores exponentes los organismos internacionales como la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Banco Mundial, Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA), Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA), y la gran mayoría de los gobiernos nacionales (Soto; Beduschi; Y Falconi, 2007, p.5), dicha consideración apunta a que la estrategia de desarrollo rural está enfocada en una primer búsqueda del desarrollo del territorio.

El territorio como una construcción social y como base para el desarrollo, se convierte entonces, en el escenario de las estrategias económicas, políticas y sociales, derivadas de las relaciones sociales, de las relaciones de poder, gestión y dominio entre Estado, individuos, grupos, organizaciones, empresas locales, nacionales y multinacionales (Montañez; Delgado, 1998, p. 122-123), que al mismo tiempo expresan relaciones de cooperación y conflicto consecuencia de un sistema de interacción entre espacio y poder en un ambiente activamente participativo.

El enfoque territorial como un marco conceptual y operativo, busca frenar de una manera alternativa los problemas de agricultura y de desarrollo rural; con base a lo anterior, promueve una amplia participación de los distintos sectores de la sociedad que fomenten los sistemas de cooperación, cogestión e inclusión económica y social; destaca la importancia de las políticas de ordenamiento territorial, autonomía y autogestión de los pobladores como parte del de las políticas de descentralización; da mayor importancia al manejo de los recursos para que estos puedan ser sustentables y recíprocos con las dimensiones social, económica, ambiental y político-institucional; privilegia el modelo de economía territorial que incorpora la economía regional y de recursos naturales; considera la importancia de la innovación tecnológica y la competitividad territorial como gestores de productividad; promueve la creación de sistemas de conocimiento, donde participe la sociedad en conjunto mediante la interacción de los saberes tradicionales con los formales y modernos; busca dinamizar la economía mediante la creación de capital humano, desarrollar el capital social y mantener al capital natural, con ayuda del fortalecimiento de las capacidades culturales y políticas de la sociedad rural; pretende articular a la sociedad urbana y rural de manera natural para la conformación de unidades territoriales socialmente construidas; reconoce la importancia de las cadenas de valor para mejorar las condiciones de la economía multisectorial; y finalmente, pretende complementar que el enfoque de políticas públicas de arriba hacia abajo, sea producido de abajo hacia arriba, donde se

consideren las demandas de los pobladores y de los agentes de cada territorio (Sepúlveda et al, 2003, p. XVI-XVII).

En México este enfoque entra como una ley sectorial que rompe con el orden institucional que ya se tenía, mediante la Ley de Desarrollo Rural Sustentable del 2001, que va orientar el desarrollo municipal en el país, mediante una estructura de planeación y gestión pública, que se basa en procesos de descentralización administrativa y su modernización estatal que surge con la estrategia de ejecución de políticas sectoriales federales hacia los municipios principalmente rurales conocida como el Programa Especial Concurrente, que busca la programación, planeación y gestión de la inversión pública bajo los criterios de coordinación, articulación y concurrencia, que incluye un presupuesto y una estructura institucional conformada por la Coordinación Intersecretarial que incluye a 13 secretarías de Estado que son coordinadas por la Subsecretaría de Desarrollo Rural y por otras estructuras para la coordinación en el nivel de los estados, distritos y municipios; asimismo, la ley contempla sistemas y servicios para cada área prioritaria de la política, que son obtenidos mediante los órganos consultivos de planeación llamados Consejos Municipales de Desarrollo Rural Sustentable que son la unidad básica de toda la estructura y los Comités Sistema Producto, donde participan activamente los productores y actores económicos y agentes públicos responsables de las políticas en el ordenamiento de las demandas sociales que son plasmadas en los Planes de Desarrollo Rural y son solucionadas mediante programas y reglas de operación resultado de los procesos de acuerdo entre el gobierno federal con los gobiernos locales y la coordinación de los gobiernos estatales (Echeverri; Echeverri, 2009, p.5). Para que este proceso sea efectivo se requiere la construcción de una democracia efectiva, que esté basada en la participación por representación y reconocimiento de la autogestión de la sociedad civil, en el documento plan que este orientado a una política de desarrollo rural que incorpore estrategias de desarrollo social, atención a la pobreza y el logro de la equidad social, donde las instituciones logren los objetivos planteados mediante un proceso amplio de coordinación.

EL MUNICIPIO FRENTE AL DESARROLLO

La significación de lo local en la vida política del país, enfatiza que los estados y municipios son los espacios donde debiesen resolverse los conflictos, explicitarse los intereses comunes y diseñarse estrategias de acción colectiva, reconociendo que debe existir una participación de los actores locales para influir en las decisiones dirigidas a su propio desarrollo, el cual se ve limitado por una cierta centralización de decisiones que provienen del entorno federal, que no permite que los gobiernos actúen de manera eficaz y eficiente en la solución de sus problemas y en la atención a las necesidades sociales.

El municipio, de forma conceptual se convierte en un espacio público de ciudadanos que mantienen lazos de identidad comunitaria y amplios vínculos familiares (Rendón, 2007, p. 823). Es el espacio donde se crea la voluntad ciudadana expresada en la política como consecuencia de las iniciativas y experiencias de individuos y/o grupos para el aprovechamiento de recursos, creación de alianzas y asociaciones en torno a determinados propósitos (Zamora, 2010, p. 33). Es también, una estructura jurídico-política, base principal de la descentralización administrativa, indispensable ante una gran diversidad geográfica, complejidad etnográfica, cultural y económica, que reflejan una dimensión de vulnerabilidad, insuficiencia de recursos para satisfacer y atender las demandas de servicios públicos e infraestructura (Adame, 2009).

La participación del municipio dentro de la política pública se vuelve relevante con el enfoque territorial, el cual lo hace el principal participante del desarrollo rural; y es con la Ley de Desarrollo

Rural Sustentable que se materializa su función por medio de los Consejos de Municipales de Desarrollo Rural Sustentable (CMDRS). Entonces pasamos de tener un ente de la administración pública federal a un eslabón de la cadena de descentralización para la ejecución de las políticas públicas, ahí donde los jóvenes rurales pudieran crear sus demandas y dar solución a las mismas en un ejercicio de interacción con los distintos actores de abajo hacia arriba.

JUVENTUD RURAL

La juventud como concepto tiene distintas acepciones que sobrepasan de lo biológico, a partir de que la consideramos como un constructo social que cambia en un tiempo y espacio, que se rigen mediante reglas y acciones de los miembros de esta categoría; puede considerarse como una variable social que va de la mano con el género, clase, etnia y religión; o bien puede estudiarse en sus propios términos, según sus relaciones sociales y las culturas que ellos han venido creando en su medio (Urteaga, 2010, p. 18-19).

Caracterizaciones puede haber muchas, pero para atenderlos es preciso recurrir a estratificaciones etarias como lo hace la Asamblea general de las Naciones Unidas, que establece que las personas jóvenes son aquellos que tienen de 15 a 24 años de edad; para el caso mexicano la Ley del Instituto Mexicano de la Juventud (IMJUVE), en su artículo 2°. Señala que son todos aquellos que tengan de 12 a 29 años de edad (ENADIS, 2010, p. 17); como estas consideraciones hay otras más, que se visualizan en las encuestas que pretenden indagar ¿dónde se encuentran?, ¿qué hacen, a qué se dedican? y ¿cómo se definen las nuevas y viejas juventudes?. Como categoría de población se ha encontrado que es un grupo vulnerable, que vive una situación diversa, compleja y desigual frente a los temas de seguridad, salud, educación, mercados laborales, familia y su entorno, donde los jóvenes modifican sus percepciones y expectativas hacia su futuro inmediato, tal como lo muestra la 1ra. Encuesta Iberoamericana de Juventudes (OIJ, 2013), que entrevistó a 150 millones de jóvenes de los 21 países iberoamericanos de 15 a 29 años de edad, de los cuales fueron un promedio 37 millones de jóvenes mexicanos principalmente urbanos.

México en cuestión de marco legal, desde el 2010 ha fomentado poco la protección y atendimento a estos grupos de jóvenes de hombres y mujeres, a partir del artículo 1° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que establece que toda persona goza de los derechos humanos y garantías reconocidos por ella y por los tratados internacionales firmados y ratificados por el Estado mexicano, que se apoya en algunos instrumentos tales como: la Convención sobre los Derechos del Niño; el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; la Convención Americana sobre Derechos Humanos; la Convención Iberoamericana de los Derechos de los Jóvenes (pendiente de ratificación por México); la Declaración de Lisboa sobre Políticas y Programas relativos a la Juventud; entre otros.

Según los datos de la Encuesta Nacional Juvenil (ENJ) realizada en 2010, en México habitaban 36.2 millones de jóvenes entre 12 a 29 años de edad, de los cuales eran 17.8 millones de hombres y 18.4 millones de mujeres; para el caso de Puebla se tuvo 2.02 millones de jóvenes de entre 12 a 29 años de edad, cuya edad promedio era de 20 años, de un total de 985 mil hombres y 1.03 millones de mujeres en el estado (ENJ, 2010). A pesar de que la encuesta pretendía informar las actividades diferenciadas entre jóvenes rurales y urbanos, poco hay muestra de ello, ya que solo se menciona que los jóvenes no urbanos prefieren reunirse con sus amigos, ver televisión y hacer deporte, lo cual muestra que se realizan las actividades según lo

que se puede acceder en términos tecnológicos y de diversiones que solo ofrece el medio urbano tales como el internet y a la asistencia al cine; en cuestión de religión la mayoría profesa la religión católica; en cuanto a participación en organizaciones, la mayoría no ha participado a diferencia del 12 a 13 por ciento de aquellos que tienen de 15 a 19 años, que son más que el 9.5 por ciento que muestran los de 20 a 24 años (Ibídem).

No obstante, se puede considerar que el joven rural es aquel que no es urbano, pero que se encuentra igual de vulnerable que el joven urbano en cuestión de pobreza; que cuenta con menores niveles de educación por carecer de infraestructura y medios para continuarla; su nivel de obtención de capacitación laboral es de menor o nula; sus ingresos son mínimos y temporales, lo que permite su aumento como mano de obra disponible para las zonas urbanas; y posee un menor nivel de participación que permite su exclusión de los programas de desarrollo económicos, sociales, políticos y rurales (IMJUVE, 2014, p. 23-40).

POLÍTICA PÚBLICA

De forma académica, las políticas públicas son cursos de acción que tienden a la solución de problemas públicos, los cuales son definidos a partir de la interacción de diversos sujetos sociales, en medio de una situación de complejidad social y de relaciones de poder, que pretenden utilizar de manera eficiente los recursos públicos y tomar decisiones a través de mecanismos democráticos, con la participación de la sociedad (Canto, 2004, p. 52). Son aquellas relaciones de poder que se construyen en el proceso de las acciones de gobierno con la sociedad, cuyas áreas de atención se subdividen en distintos sectores, sea el educativo, cultural, social, económico, político y ambientales, como parte de su legitimación ante sus gobernados.

La política pública se considera como “una estrategia de acción colectiva promovida por el Estado para atender y resolver problemas de bienes públicos...que implica una secuencia de decisiones orientadas a un fin público determinado, que son tomadas por una autoridad legítima, y en la cual se utilizan diversos instrumentos jurídicos, económicos, políticos y administrativos fundados en la ley”, así mismo, “... abarca la formación de consensos mediante la comunicación, la persuasión colectiva, el debate y la discusión ampliando el margen de lo que políticamente es posible” (Quadri, 2006, p. 229-302). Puesto que su objetivo tiene que ver con aspectos multidimensionales, cada problema demandará un traje a la medida, misma que tendrá costos de transacción a medida que genera y comparte información con distintos actores e involucra negociaciones e intercambios para llegar a consensos y acuerdos, conlleva negociaciones intergubernamentales que permiten lograr recursos presupuestarios; implica costos de oportunidad que tienen que ver con el no emprender cambios o no hacer nada, es por ello que no todos los problemas públicos tienen solución viable lo cual está determinado por circunstancias políticas, institucionales y económicas (Ibídem), así como del tiempo y recursos que muchas veces son insuficientes.

De acuerdo con Bustamante (2007, p. 208-209), la política pública en México desde finales de 1982, ha sido de corte neoliberal, cuya finalidad ha sido cambiar la base política, económica y social con la que se había sostenido el país por más de cuarenta años, donde esta nueva dirección ha repercutido en una desaceleración de la actividad económica, en el aumento de los niveles de desigualdad, empobrecimiento y agudización de la exclusión de la población mexicana.

En el caso de México los estudios de política pública dirigida a los jóvenes se justifican en el marco de las políticas que atienden a las llamadas carencias sociales, las cuales están integradas

por los siguientes indicadores de carencia por acceso: rezago educativo; acceso a los servicios de salud; acceso a la seguridad social; calidad y espacios de la vivienda; acceso a los servicios básicos de la vivienda; y acceso a la alimentación.

La población total en México en el 2010 es de 112 336 538 con 57 481 307 mujeres y 54 855 231 hombres, de los cuales los jóvenes de 15 a 29 años abarcan el 26.8 por ciento de la población total, 13.1 por ciento de hombres y 13.7 por ciento de mujeres (INEGI, 2011).

De acuerdo al informe de Pobreza y derechos sociales de niñas, niños y adolescentes en México, 2008-2010, que presentó el CONEVAL (2012), menciona que en la búsqueda de garantizar mayores niveles de bienestar infantil y adolescente, México ha logrado un cierto avance que no se ve reflejado puesto que la pobreza y desigualdad siguen afectando a estos grupos de la población.

En cuanto a la atención al desarrollo social que conlleva el desarrollo de las condiciones de vida de los jóvenes rurales el Programa Especial Concurrente (PEC), establece una estrategia viable para avanzar en la transformación del medio rural, como un elemento integrador transversal de las políticas e instrumentos del ejecutivo federal mediante un conjunto de programas y componentes de apoyo para atender las necesidades de la realidad rural, las cuales son accionadas por 16 instituciones federales (SEGOB, 2012), dentro de los cuales son 10 programas orientados directamente a jóvenes principalmente rurales, que forman parte de instituciones como el Instituto Mexicano de la Juventud (IMJUVE), Secretaría de Educación Pública (SEP); Secretaría de la Reforma Agraria (SRA) y la Secretaría de Economía (SE). Para el caso de Puebla son los programas implementados por el Instituto Estatal de Educación para Adultos (INEA) y el Instituto Poblano de la Juventud en coordinación con IMJUVE.

METODOLOGÍA

Para dar respuesta a esta interrogante, se realizó una revisión del enfoque territorial del desarrollo rural, que permite identificar la participación directa del municipio en la ejecución de las políticas públicas y su relación con la población joven. Se consultaron mediante una encuesta, a jóvenes de nivel educativo de secundaria y bachillerato, quienes fueron seleccionados mediante un muestreo simple aleatorio; se aplicaron además, entrevistas semi-estructuradas para las autoridades civiles, educativas y de salud de un municipio rural de la Sierra Norte de Puebla. Asimismo, se reforzó este trabajo con estudios y encuestas internacionales como marco teórico de la juventud rural.

Se consideró a un municipio de la Sierra Norte de Puebla, catalogado por el gobierno del Estado de Puebla como municipio rural, se encuentra como uno de los municipios prioritarios para el Programa de Cruzada contra el Hambre 2015.

En este municipio, se aplicaron entrevistas a las autoridades civiles encargadas de la ejecución de dichos programas y a personas integrantes de los distintos programas sociales y de desarrollo rural que actualmente y en años anteriores han estado como representantes de los comités de estos programas. La vigencia de las entrevistas fue desde el 2013 al 2015, lo cual permitió comparar la percepción que se tenía con el gobierno municipal del ayuntamiento 2011-2014 al del ayuntamiento 2014-2018.

El municipio de Xochiapulco, pertenece a la Región socioeconómica de la Sierra Norte de Puebla. Se ubica a 192 km de la Ciudad de Puebla de Zaragoza. Sus coordenadas geográficas

son los paralelos 19° 47' 36" y 19° 37' 06" de latitud Norte, y los meridianos 97° 37' 06" y 96° 46'00" de longitud Oeste, y una altitud entre 1400 y 2500 msnm. Colinda al norte con los municipios de Tetela de Ocampo, Xochitlán de Vicente Suárez y Zacapoaxtla; al este con el municipio de Zacapoaxtla; al sur con los municipios de Zacapoaxtla y Zautla al oeste con los municipios de Zautla y Tetela de Ocampo. Ocupa el 0.2 por ciento de la superficie del estado con una superficie total de 110.99 km². Cuenta con 26 localidades.

Este municipio es recorrido por el Rio Apulco, que está delimitado por los municipios de Zacapoaxtla y Tetela de Ocampo.

Pertenece a la Sierra Madre Oriental, que a la vez subdivide al municipio en 69 por ciento de Sierra baja y un 31 por ciento de Sierra alta escarpada. En cuanto a la temperatura esta oscila entre los 14 a 20 grados centígrados, con una precipitación pluvial de los 9010 a 1600 mm.

Su clima es templado húmedo con abundantes lluvias en verano con casi el 87 por ciento, templado húmedo con lluvias todo el año del 11 por ciento y semicálido húmedo con lluvias todo el año del 2 por ciento.

RESULTADOS Y DISCUSIÓN

La política pública hacía los jóvenes rurales

Las condiciones positivas que han generado las políticas públicas en atención a las jóvenes permanecen estables en su lucha por la disminución de las carencias sociales; sin embargo esto se dificulta cuando se reconoce que existe una alta segmentación del mercado laboral y una amplia carencia en el acceso a seguridad social que enfrentan principalmente las localidades rurales que es el doble de las que carencias que existe en las localidades urbanas. La mayor población considerada vulnerable por tener carencias sociales se encuentra entre los 12 y 18 años, que requieren de políticas públicas orientadas a la obtención de oportunidades educativas y de empleo futuras, debido a que de cada 5 adolescentes, 2 de ellos está en situación de pobreza extrema y sobrepasa la educación secundaria (CONEVAL, 2012, p.12).

Parte de las desigualdades que afectan los derechos de los niños, niñas y adolescentes es en parte por las diferencias de edad, por la sectorización de población entre urbana-rural e indígena, por los que viven en hogares ampliados, de mayor tamaño, con una tasa de dependencia más alta, donde el jefe (a) de hogar es menos educado o de menor edad y donde hay menos personas que participan el mercado de trabajo (Ibíd., p.16).

Parte de la que se encontró, corresponde al Censo de población y Vivienda de 2010, este municipio cuenta una población total de 3,911 personas, de las cuales 1,906 son hombres y 2,005 son mujeres, asentadas en 26 pequeñas localidades, de las cuales 25 son rurales y la cabecera municipal es considerada como urbana. La población de 15 a 29 años con 2,745 habitantes, representa 23.6%; con porcentajes similares entre hombres y mujeres.

El grado de marginación se considera Alto para una población de 3,748 personas y muy alto para 159, ubicándolo en el lugar número 5 a nivel estatal y en el 668 del nivel nacional; se encuentra constituido por 1,044 viviendas particulares; es un territorio de población que habla la lengua indígena náhuatl, con 1,449 hablantes de lengua indígena de 5 años y más, el cual se ha ido perdiendo debido a un proceso de castellanización española que prohibía y castigaba el uso del lenguaje indígena (Acevedo, 2010, p.43-71).

En la educación se registra 12.2 por ciento de población de 15 años o más analfabeta, 6.9 por ciento de esta misma población no asiste a la escuela y 71.8 por ciento con educación básica incompleta. En el municipio se tiene una secundaria técnica, una telesecundaria y un bachillerato, con un nivel de egreso en secundaria de 55 personas y en 47 de bachillerato. Se cuenta con 159 personas con nivel profesional o técnico, 5 personas con postgrado. El total de escuelas en educación básica y media superior para el 2011 fue de 23 escuelas en total. De las escuelas la más valorada para el sector agropecuario es la secundaria técnica, por su enfoque al desarrollo rural, siendo la educación más recibida y es lo poco con lo que cuentan los jóvenes que se van de jornaleros o en un mínimo porcentaje se dedican al cuidado de la producción agrícola o ganadera de sus padres. En el nivel bachillerato se aprenden áreas tecnológicas y se busca que los jóvenes puedan estudiar enfermería comunitaria; sin embargo, las condiciones económicas no permiten muchas veces continuar con sus estudios y la mayoría de los jóvenes se dedican a laborar dentro y fuera de su casa, forman nuevas familias o acuden a estudiar en los centros urbanos como Zacapoaxtla o Puebla principalmente donde no estudian una carrera profesional que les permita incorporarse laboralmente al municipio; parte de las condiciones de no acceso escolar y búsqueda de una fuente de empleo con mejores salarios ha propiciado que también se cuente con jóvenes que no estudian ni trabajan por no encontrar oportunidades que mejoren su calidad de vida, debido a que los empleos ofrecidos son pocos, con muy pocos ingresos y son temporales (Encuesta realizada a jóvenes de 3ro. de nivel bachillerato).

Por otro lado se puede decir, que el nivel de educación también depende del número de padres migrantes, que es el que mantiene a sus hijos en la escuela y son quienes evitan el pronto desempeño laboral o la continuidad de los conocimientos agropecuarios ya que son ellos los que propician una cultura de migración y la búsqueda de modos de vida más acordes a los urbanos (Encuesta realizada a jóvenes de 3ro. de secundaria y bachillerato).

Dentro de los talleres dirigidos a jóvenes de los últimos niveles de secundaria y bachillerato, se obtuvo que ellos también son influenciados por sus familiares para continuar sus estudios, elegir una carrera o empleo; así como la forma de vestir o actuar en el medio; pero también de forma negativa es el conocer los vicios como el alcohol, el cigarro y la marihuana, y en sus formas de expresarse como lo es la música, corte y tinte de pelo, la ropa muy grande o los tatuajes, lo cual obtienen muchas veces de los familiares que radican a las orillas del D.F., y los migrantes que regresan temporalmente al pueblo.

En cuanto a la cobertura de salud, esta se encuentra rezagada para este municipio, siendo que el porcentaje de población sin derecho-habencia a servicios de salud es del 47.12 por ciento, mientras que los derecho-habientes son atendidos por 14 casas de salud, y dos centros de salud rural dispersos, localizados en la Cabecera Municipal, que corresponden a la Secretaria de Salud (SSA) y otro al Instituto Mexicano de Seguridad Social (IMSS), al cual se agrega un módulo de atención del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), es así como se atiende a 1,748 personas, que corresponden a 87 en el IMSS, 251 al ISSSTE y los que no cuentan con servicio médico de ningún tipo son 1,843 personas. En cuestión de familias atendidas por el Seguro Popular son 1,091, dentro de las cuales se consideran a los jóvenes menores de 20 años y algunos mayores de 25 que ya son padres de familia, que pertenecen al padrón del programa anterior Oportunidades hoy llamado Prospera (INEGI, 2015). La atención médica también depende del acceso a estos centros y la dotación de medicamentos, los cuales son dependientes del presupuesto estatal (Entrevista realizada al encargado de Centro de Salud Rural Disperso de la Secretaria de Salud y Asistencia, SSA Médico Rubén Luis Ramírez, 2015). En los talleres dirigidos a los jóvenes de secundaria y bachillerato, ellos mencionan que el acceso a la salud depende mucho de su acceso al programa

de Oportunidades o Prospera, pero si sus padres o hermanos están en Estados Unidos es más fácil que puedan atenderse con un médico particular sólo en caso de emergencia. Sólo los jóvenes derechohabientes a este programa social son los únicos que reciben orientación para su vida sexual y reproductiva, noviazgo seguro, violencia intrafamiliar y violencia en el noviazgo; para las madres en general los temas eran el cáncer de mamá, cáncer cervicouterino, desnutrición, tuberculosis, pulmonía y cólera.

A pesar de que sea el Centro de Salud el encargado de ejecutar el programa PESA Puebla muy parecido al PESA-FAO, que promueve al municipio como base de la descentralización pública y el medio básico de participación, según la Ley de Desarrollo Rural Sustentable 2001, los promotores de salud solo trabajan con las madres de familia beneficiarias del programa Prospera para realizar acciones de mejoramiento de huertos familiares de autoconsumo, el cual no se culminó por ser requisito institucional, no influyo en ningún mejoramiento productivo debido a que las personas ya sabían cultivar hortalizas, no creó un grupo social, no genero un documento de planeación, diagnóstico y ahorro comunitario (Entrevista a jóvenes y madres beneficiarias del programa Oportunidades, así como a la Enfermera General del Centro de Salud Rural Disperso Graciela Dinorín Castañeda).

Las condiciones económicas de las personas del municipio, se ven reflejadas en el acceso a los servicios, medios de comunicación y adquisición de tecnología, lo cual implica que en términos de pobreza, se considere como un municipio muy pobre, debido a que algunas viviendas de este municipio aun cuentan con piso de tierra; solo 496 de estas viviendas cuentan con drenaje; 976 disponen de sanitario o excusado; 924 disponen de energía eléctrica; 304 tienen refrigerador; 672 cuentan con televisión; 176 disponen de lavadora; y 69 tiene computadora. En las encuestas aplicadas a los jóvenes, se obtuvo que en la misma vivienda de la familia nuclear, viven las nuevas familias creadas por los hijos de al menos 15 a 20 de edad, quienes una vez casados o juntados, comienzan su relación social, política y religiosa dentro del municipio.

Actualmente los jóvenes ya pueden acceder de forma limitada a internet en dos locales que están ubicados en la cabecera municipal, donde se relacionan con las demás personas originarias del municipio por medio de redes sociales como el Facebook, aun así, se continua la comunicación constante con la gente de su misma edad o a fin a ellos, que les permite expresar sus sentimiento, gustos y expectativas sociales, educativas y algunas veces laborales que no siempre concuerdan con la inserción a las actividades del municipio, pero que los hace sentir parte de la sociedad y al mismo tiempo distintos a ella.

Como consecuencia del bajo nivel educativo, el analfabetismo de lecto-escritura y ahora computacional y de idiomas; y el rezago en servicios principalmente de salud, este municipio tiene un Índice de rezago social de 1.03294, cuyo grado se considera Alto, lo que lo ubica en este aspecto a nivel nacional en el lugar número 403.

Las actividades económicas más representativas son la agricultura de temporal con 995 hectáreas trabajadas con el cultivo de maíz; para el área pecuaria la producción de leche de bovino con alrededor de 360 mil litros y carne en canal de gallinácea con un aproximado de 44 toneladas; para la parte forestal, se tiene una producción maderable de coníferas con 1,644 metros cúbicos en rollo; estas actividades se trabajan mediante sistemas de cooperación comunitaria, por ser de autoconsumo recae en una producción netamente familiar (SEDESOL, 2015). Para estas actividades, el gobierno trabaja programas de desarrollo agropecuario, donde las personas que asisten a dichas reuniones son los adultos de 50 años de edad, que normalmente son los padres de familia, dueños de las propiedades o unidades de producción, que no incorporan a los hijos porque consideran que los que están estudiando deben tener empleos

fuera de las comunidades, al igual que los que pueden emigrar por cuestiones laborales pues creen que en el medio urbano se obtienen mejores ingresos; por otro lado, se ha tenido una disminución de las unidades de producción a consecuencia de la creación de viviendas, disminución de fertilidad en los suelos, falta de ingresos para producir o comprar los insumos y la escases de mano de obra para el campo, debido a que los jóvenes que se encuentran trabajan para otras actividades no agropecuarias (Entrevista al Regidor de Agricultura Señor Desiderio Rivera Xalteno).

La organización y estructura de la administración pública municipal con la que cuenta este municipio, solo está representada por el Ayuntamiento integrado por el Presidente Municipal, la Contraloría, la Secretaria General de Ayuntamiento, la Tesorería Municipal y la Policía Municipal. Aunado a ello, en esta estructura se agregan dos instituciones de participación ciudadana que encabeza el mismo ayuntamiento las cuales son el COPLADEMUN (Comité de Planeación para el Desarrollo del Municipio), donde se atienden las obras de infraestructura municipal y la dotación de servicios públicos; y por otro lado tenemos a los CMDRS (Comités Municipales de Desarrollo Rural Sustentable), que se encarga de los programas y proyectos en materia de productividad económica y agrícola; en ambos comités, su quehacer es muy limitado, ya que dependen de la decisión del gobierno estatal, sus programas y recursos financieros.

Los cargos a cubrir como parte de la administración pública, están enfocados en 8 regidurías de las cuales ninguna menciona a los jóvenes como eje principal. Estos cargos de elección popular, no acreditan una mejor atención a las demandas sociales, a partir de que muchos de ellos desconocen sus funciones, no cuentan con información necesaria que corresponda a la atención de los jóvenes y los recursos disponibles para ellos, a pesar de que en estas últimas administraciones se cuenta con la presencia de ellos en este espacio de gestión.

En el municipio no se cuenta con una legislación interna y una infraestructura dedicada a promover la participación juvenil de forma permanente; solo se contempla a los jóvenes en las festividades de semana santa, 5 de mayo y diciembre para actividades culturales que no necesariamente son promovidas por el ayuntamiento sino por las organizaciones sociales y religiosas; en las campañas electorales son buscados como parte de la suma de votos pero no se les proporciona capacitación o incentiva su participación política, porque no cuentan con credencial de elector o su condición laboral y estudiantil no permite un espacio de atención por parte de los partidos políticos que se alojan en la cabecera municipal (Entrevista al Presidente del Comité Municipal del PRI Señora Leticia Trejo Olaya).

La poca contribución de este municipio al erario público, ha generado la disminución de los recursos que ingresan al Ayuntamiento por concepto del Ramo 33, con al menos 9 millones de pesos se ha venido trabajando en estos últimos años en acciones de infraestructura y obra pública urbana y de acceso a las comunidades rurales (Entrevista a Presidente Municipal Franz Alexander Alejo Sánchez).

Estas condiciones de precariedad municipal obligan a la intervención federal y estatal, mediante programas de rescate de zonas prioritarias, lo que ha permitido que este municipio ingrese al padrón de los Municipios de la Cruzada Nacional contra el Hambre (SEDESOL, 2015); así como su permanencia en los listados de beneficiarios de Procampo cuyo monto pagado para 2011 fue de \$604,000.00 y del Programa Social de Desarrollo Humano que para el 2010 tuvo 678 familias dentro de las 25 comunidades consideradas rurales con un monto aproximado de \$5,266,000.00 (INEGI, 2015). Hay más programas que llegan sin consulta, duplican recursos y

no favorecen a la población, pero si crean desconfianza que inhibe la participación social y de cierta forma no incluyen a los jóvenes.

CONCLUSIONES

En la revisión de lo que propone el enfoque territorial del desarrollo rural frente a la existencia y función del municipio, todo pareciera estar acorde a la obtención de una descentralización óptima para la aplicación de políticas públicas. Sin embargo, cuando hablamos de los jóvenes y su complejidad en el mundo rural, nos damos cuenta de que no se llevan a cabo los procesos para generar una verdadera política pública que atienda a estos grupos vulnerables, que se tornan importantes a partir de que se consideran como grupos estratégicos de desarrollo, los cuales no son considerados por falta de recursos y duplicidad de los mismos; falta de coordinación interinstitucional; el retiro paulatino de la vida rural y su problemática por parte de la misma sociedad, que repercute en percepciones ajenas al medio donde se encuentran; el aumento de expectativas juveniles encaminadas a una vida dentro del medio urbano consecuencia de una mala relación entre el gobierno local y la misma sociedad rural; la disparidad entre el discurso de políticas públicas que generaliza el termino de juventud y solo favorece a los jóvenes urbanos; y el desconocimiento de las acciones encaminadas a los jóvenes tanto de los mismos jóvenes como de los aplicadores de programas y proyectos. México hoy en día no tiene un bono demográfico, sino a una enorme población que no ha podido atender, que arrastra muchos problemas tales como el aumento de los índices de pobreza y marginación, de seguridad alimentaria y seguridad social, que no pararan hasta que esta población pueda contribuir a la sociedad.

BIBLIOGRAFÍA

ACEVEDO Rodrigo, Ariadna. Una historia de grandes esfuerzos, avances y escollos: La educación en Xochiapulco y la Sierra Norte antes de 1940. En ALEJO, Oscar (Coord.). *Xochiapulco. Una identidad histórica*. Puebla, Puebla: Gobierno del Estado de Puebla; Secretaria de Cultura, 2010.

ADAME García, Jorge. *El derecho municipal en México: el municipio base fundamental del federalismo en México*. México, D.F., México: Porrúa, 2009.

BUSTAMANTE Lemus, Carlos. Políticas estructurales y de cohesión social para el desarrollo territorial incluyente. En CALVA, José Luis (Coord.). *Políticas de Desarrollo Regional México*, D.F., México: Porrúa/UNAM/Cámara de Diputados LX Legislatura, 2007.

CABRERO Mendoza, Enrique; DÍAZ Aldret, Ana. La acción local en periferias urbanas marginadas de México ¿Nuevas o viejas institucionalidades? Datos: *Revista Gestión y Política Pública*, México, D.F., Volumen temático, p. 83-129. Disponible en: <<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=13324931003>>. [29 de mayo de 2013].

CANTO Chac, Manuel. Introducción a la Ciencia de Políticas Públicas, En CANTO, Manuel (Coord.). *Política Pública y Gobierno Local*. México, D.F.: Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, 2004.

CONSEJO NACIONAL DE EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA DE DESARROLLO SOCIAL (2012). Pobreza y derechos sociales de niñas, niños y adolescentes en México, 2008-2010. *Informes y publicaciones*, México, D.F.: CONEVAL-UNICEF. Disponible en: <http://www.coneval.gob.mx/Informes/Coordinacion/INFORMES_Y_PUBLICACIONES_PDF/Pobreza_en_ni%C3%B1os_y_adol_mex_2008_2010.pdf>. [4 de septiembre de 2013]

ECHEVERRI Perico, Rafael; ECHEVERRI Pinilla, Ana M. El enfoque territorial redefine el desarrollo rural. En: *Seminario institucional agropecuaria y rural*. Documento para discutir, Santiago, Chile, 2009. Disponible en: <<http://www.proterritorios.net/sites/documentos/biblioteca/DI16.pdf>>. [4 de febrero de 2012].

INSTITUTO MEXICANO DE LA JUVENTUD. Programa Nacional de Juventud 2014-2018. México, D.F.: Instituto Mexicano de la Juventud, 2014.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y GEOGRAFÍA. Censo de Población y Vivienda 2010, México, D.F.: INEGI, 2011.

MASSOLO, Alejandra. Políticas públicas locales de equidad de género. Una innovación de la gestión municipal. En BARRERA, Dalia; MASSOLO, Alejandra (Comps.). *El municipio. Un reto para la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres*. p. 11-54. 2003, México, D.F., México: Grupo Interdisciplinario sobre Mujer, Trabajo y Pobreza (Gimtrap)/Instituto Nacional de las Mujeres, México. Disponible en: <http://cedoc.inmujeres.gob.mx/documentos_download/100480.pdf>. [14 de mayo de 2012].

MONTAÑEZ Gómez, Gustavo; DELGADO Mahecha, Ovidio. Espacio, territorio y región: conceptos básicos para un proyecto nacional. *Cuadernos de geografía*, Vol. VII, nº 1-2, p. 120-134. Santafé de Bogotá, Colombia: Departamento de Geografía/Universidad Nacional de Colombia, 1998.

QUADRI de la Torre, Gabriel. *Políticas públicas. Sustentabilidad y medio ambiente*. México: Miguel Ángel Porrúa; H. Cámara de Diputados, LIX Legislatura; Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey, Campus Ciudad de México, 2006.

RENDÓN Huerta Barrera, Teresita de Jesús. *Derecho municipal*. México, D.F.: Porrúa, 2007.

SEGOB. *Catálogo de programas federales para los municipios 2012*, México, D.F.: Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal, 2012.

SEPÚLVEDA, Sergio; Rodríguez, Adrián; ECHEVERRI, Rafael; PORTILLA, Melania. *El Enfoque territorial del desarrollo rural*, San José, Costa Rica: IICA, 2003.

SOTO Baquero, Fernando; BEDUSCHI Filho, Luís C.; FALCONI, Cesar. *Desarrollo territorial rural. Análisis de experiencias en Brasil, Chile y México*, Santiago, Chile: Oficina regional de la FAO para América Latina y el Caribe, 2007.

URTEAGA, Castro P., Maritza. Género, clase y etnia. Los modos de ser joven. En. REGUILLO, Rossana (Coord.). *Los jóvenes de México*. México, D.F.: Fondo de Cultura Económica; Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, 2010.

ZAMORA, Gerardo. Agenda Pública como instrumento de gestión y construcción del espacio municipal. Aplicación al estado de Guanajuato. En FERNÁNDEZ José *et al* (Coord.). *Las ciencias sociales y las humanidades hoy*. México, D.F.: UAM Xochimilco, 2010.

RECURSOS ELECTRONÍCOS

ENCUESTA NACIONAL SOBRE DISCRIMINACIÓN EN MÉXICO. *Resultados sobre las y los jóvenes ENADIS-2010*. México, D.F.: Consejo Nacional para la Discriminación; IMJUVE, 2011. Disponible en: <<http://www.conapred.org.mx/userfiles/files/Enadis-JOVENES-Accss.pdf>>. [8 de septiembre de 2013].

ENCUESTA NACIONAL DE JUVENTUD. *Encuesta Nacional de Juventud 2010*. Disponible en: <http://www.imjuventud.gob.mx/imgs/uploads/Presentacion_ENJ_2010_Dr_Tuiran_V4am.pdf>. [19 de agosto de 2013].

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y GEOGRAFÍA. *Xochiapulco. México en Cifras*. Disponible en: <<http://www3.inegi.org.mx/sistemas/Movil/MexicoCifras/mexicoCifras.aspx?em=21200&i=e>>. [8 de febrero de 2015].

ORGANIZACIÓN IBEROAMERICANA DE JUVENTUD. *El futuro ya llegó 1ª Encuesta Iberoamericana de Juventudes*. México, D.F.: OIJ/BID/CAF/PNUD/CEPAL/UNAM. Disponible en: <http://www.oij.org/file_upload/publicationsItems/document/20130719163951_42.pdf>. [3 de agosto de 2013].

SECRETARÍA DE DESARROLLO SOCIAL. *Xochiapulco. Unidad de Microrregiones*. México, D.F. 18 de mayo de 2015. Disponible en: <<http://www.microrregiones.gob.mx/catloc/LocdeMun.aspx?tipo=clave&campo=loc&ent=21&mun=200>>. [14 de abril de 2015].

© Copyright Liliana Cabrera Olaya, José Sergio Escobedo Garrido y Revista *GeoGraphos*, 2016. Este artículo se distribuye bajo una Licencia Creative Commons Reconocimiento-NoComercial 4.0 Internacional.



GIECRYAL
GRUPO INTERDISCIPLINARIO DE
ESTUDIOS CRÍTICOS Y DE AMÉRICA LATINA